Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Spoor in beweging

Eindrapport Evaluatie Spoorwetgeving

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6
1.1 Aanleiding en reikwijdte evaluatie 6
1.2 Doelstelling evaluatie 6
1.3 Aard van deze wetsevaluatie 7
1.4 Beperkingen van de evaluatie 7
1.5 Aanpak van de evaluatie 8
1.6 Verantwoording aanpak evaluatie 11
1.7 Leeswijzer 14

2. Analysekader 16
2.1 Doelstellingen 16
2.2 Vergelijking en verklaring 17
2.3 Structurering analyseresultaten 19

3. Korte schets van de context 21
3.1 Uitgangssituatie voor 2005 21
3.2 Periode 2005 - 2007 26

4. Juridisch-technische analyse 33
4.1 Inleiding 33
4.2 Wat is beoogd en hoe? 34
4.3 Wat is bereikt? 36
4.4 Wat is niet of deels bereikt? 37
4.5 Conclusies 44

5. Veiligheid 46
5.1 Inleiding 46
5.2 Wat is beoogd en hoe? 47
5.3 Wat is bereikt? 49
5.4 Wat is niet of deels bereikt? 51
5.5 Conclusies 57

6. Toegang 59
6.1 Inleiding 59
6.2 Wat is beoogd en hoe? 60
6.3 Wat is bereikt? 63
6.4 Wat is niet of deels bereikt? 66
6.5 Conclusies 73

7. Relaties infrabeheerder - vervoerders 76
7.1 Inleiding 76
7.2 Lange termijn samenwerking voor verbetering van prestaties in de spoorsector 77
7.2.1. Wat is beoogd en hoe? 77
7.2.2. Wat is bereikt? 78
7.2.3. Wat is niet of deels bereikt? 78

7.2.4. Conclusies 79
7.3 Jaarlijks proces van capaciteitsverdeling, inclusief de wettelijke instrumenten 80
7.3.1. Netverklaring 82
7.3.2. Gebruiksvergoeding: 85
7.3.3. Capaciteitsverdeling 89
7.3.4. Toegangsovereenkomsten 98
7.4 Uitvoering van de dienstregeling 101
7.4.1. Wat is bereikt? 102
7.4.2. Wat is niet of deels bereikt? 103
7.4.3. Conclusies 103
7.5 Conclusies 104
7.5.1. Lange termijn samenwerking 104
7.5.2. Jaarlijks proces van capaciteitsverdeling 104
7.5.3. Operationele uitvoering van de dienstregeling 106

8. Relaties Infrabeheerder - Overheden 108
8.1 Inleiding 108
8.2 Wat is beoogd en hoe? 109
8.3 Wat is bereikt? 111
8.4 Wat is niet of deels bereikt? 115
8.5 Conclusies 125

9. Relaties Vervoerders - Overheden 128
9.1 Inleiding 128
9.2 Hoofdrailnet 129
9.2.1. Wat is beoogd en hoe? 129
9.2.2. Wat is bereikt? 133
9.2.3. Wat is niet of deels bereikt? 138
9.2.4. Overig 144
9.3 Regionaal spoorvervoerdiensten 145
9.3.1. Wat is beoogd en hoe? 145
9.3.2. Wat is bereikt? 147
9.3.3. Wat is niet of deels bereikt? 152
9.4 Consumentenorganisaties 155
9.4.1. Wat is beoogd en hoe? 155
9.4.2. Wat is bereikt? 156
9.4.3. Wat is niet of deels bereikt? 157
9.5 Conclusies 158

10. Maatschappelijk gewenste benutting 161
10.1 Inleiding 161
10.2 Belangrijkste ontwikkelingen 162
10.2.1. Benutting van de infrastructuur 163
10.2.2. Benutting ten behoeve van personenvervoer 164
10.2.3. Benutting ten behoeve van goederenvervoer 167
10.2.4. Maatschappelijke randvoorwaarden: veiligheid, milieu en leefbaarheid 168
10.3 Verklaringen 169
10.3.1. Reizigersvervoer 169
10.3.2. Goederenvervoer 170
10.4 Conclusies 171

11. Eindconclusies 173
11.1 Inleiding 173
11.2 Wat is de hoofddoelstelling? 174
11.3 Hoe werkt de wetgeving en wat zijn de effecten? 176
11.4 Conclusies en agendapunten voor verbetering per onderwerp 182
11.5 Afsluiting 185

Bijlage A: Overzicht wet- en regelgeving 186

Bijlage B: Onafhankelijke toets 189

Bijlage C: De 16 doelen van de Spoorwetgeving 198

Bijlage D: Samenvatting historische context 200

1.Inleiding

1.1 Aanleiding en reikwijdte evaluatie

Op 1 januari 2005 is nieuwe spoorwetgeving in werking getreden. Deze wetgeving vormt de publiekrechtelijke verankering van een structuurwijziging die zich sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw in de spoorsector heeft voltrokken. Deze wetgeving bestaat uit: de Spoorwegwet, de Concessiewet personenvervoer per trein, de lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie (zie bijlage A voor een volledig overzicht van deze wetgeving).

In de Spoorwegwet staat dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) in 2006 de Staten-Generaal een verslag doet toekomen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.[1]
In de Spoorwegwet was een evaluatie voorzien voor 2006. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Minister van VenW het tijdstip van de evaluatie verschoven naar 2008 en aangegeven dat deze evaluatie zowel de beide wetten, lagere regelgeving als de vervoer- en beheerconcessie omvat.[3]

De evaluatie beslaat de periode van 2005 tot en met 2007. Om de werking en de effecten van de wetgeving te kunnen beoordelen, is een referentiepunt noodzakelijk. Om deze reden is ook de situatie in de spoorsector voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving in kaart gebracht. De gebeurtenissen en ontwikkelingen voor 2005 kunnen namelijk van invloed zijn op de te evalueren periode. Besluiten en onderzoeken die betrekking hebben op de periode 2005-2007 zijn beschreven daar waar ze bijdragen aan een beter begrip van de ontwikkelingen in deze periode.

Deze evaluatie richt zich niet op specifieke spoorlijnen zoals de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn. Deze projecten worden afzonderlijk geëvalueerd. Voor beide projecten geldt dat de infrastructuur onlangs is opgeleverd. Bovendien zijn de nieuwe systemen in de havenspoorlijn van de Betuweroute nog niet volledig in uitvoering, en is de Hogesnelheidslijn nog niet in gebruik genomen.

1.2 Doelstelling evaluatie

Het doel van de evaluatie is de werking en de effecten van de Spoorwegwet en de Concessiewet in de praktijk te beoordelen.

[1] Staatsblad 2003, 264, art. 126

[2] Staatsblad 2000, 314, art. 108).

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27482, 27216, nr. 112

Naast de beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van de wetten en de daarbij behorende lagere regelgeving en instrumenten heeft de evaluatie ook tot doel op basis van de ervaringen lessen te trekken voor de toekomst. Deze evaluatie heeft zowel een verantwoordings- als een lerende functie.

1.3 Aard van deze wetsevaluatie

Deze ex-post evaluatie richt zich op de werking en de effecten in de praktijk[4]. Kenmerkend voor deze evaluatie is een combinatie van juridisch-technische, proces- en doelbereikingselementen. De gemaakte keuze voor een evaluatie met een brede doelstelling vloeit logisch voort uit de functie van de wet. De spoorwetgeving heeft niet alleen tot doel aanpassingen/veranderingen in het systeem te bewerkstellingen (modificerende functie), maar heeft ook een codificerende functie. Dit houdt in dat de wet ook de bestaande situatie juridisch vastlegt. Om deze reden is niet alleen gekeken naar de werking en de effecten van de wet, maar ook naar de wijze waarop de bestaande situatie juridisch is vastgelegd.

1.4 Beperkingen van de evaluatie

Deze evaluatie kent een aantal beperkingen. Deze staan hieronder toegelicht.

Zoals hiervoor aangegeven, beoogde deze wetgeving deels de bestaande praktijk te veranderen, maar deels ook de bestaande praktijk juridisch vast te leggen. Gewenste veranderingen in de spoorsector waren immers voor een deel al voor de inwerkingtreding van de wetgeving in gang gezet. De Spoorwegwet behelst op diverse punten het formaliseren van inmiddels al tot stand gebrachte of vergevorderde wijzigingen in het systeem. Er is dus geen sprake van een specifieke en eenduidige nul- en eensituatie, maar er is sprake van een transitieperiode. Hierdoor is het meten van de effecten van de wet, door middel van een strikte vergelijking van de nulsituatie en de eensituatie, niet goed mogelijk. Bovendien heeft de reconstructie van de periode voor 2005 achteraf (namelijk in 2007) plaatsgevonden.

Wel biedt juist het feit dat de transitie al voor de invoering van de wetgeving in gang is gezet, de mogelijkheid om uitspraken te doen.

[4] Uit een recent onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum blijkt dat veruit de meeste evaluaties gaan over de werking van de wet in de praktijk. (zie Wet en werkelijkheid, door C.M. Klein Haarhuis, E. Niemijer, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, 2008)

Omdat veranderingen al eerder zijn doorgevoerd, zijn effecten namelijk al verder uitgekristalliseerd dan wanneer dit niet het geval was[5]. Dit maakt dat de onderzoeksperiode, volgens zowel de Onafhankelijke Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving (hierna aangeduid als visitatiecommissie)[6] als de Onafhankelijke Toetsingscommissie Eenmeting[7], geschikt is voor het doen van uitspraken over de werking en de effecten van de wet.

1.5 Aanpak van de evaluatie

In het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, dat aan de Tweede Kamer is gezonden[8], heeft het Ministerie van VenW aangegeven hoe de vormgeving van de evaluatie eruit ziet.[9] Onafhankelijkheid, kwaliteit en het lerend karakter zijn in dit plan als de belangrijkste voorwaarden voor de uitvoering van de evaluatie aangemerkt. De gekozen aanpak moet ertoe leiden dat partijen inzicht krijgen in elkaars standpunten en de achterliggende beweegredenen. Minstens zo belangrijk is dat de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de resultaten geborgd zijn zodat de schijn van partijdigheid niet ontstaat.
Om aan deze voorwaarden te voldoen, is gekozen voor een aanpak waarin VenW samen met de betrokken partijen aan de evaluatie werkt. De onafhankelijkheid is onder andere geborgd door externe toetsing (zie bijvoorbeeld bijlage B) en door stukken ter consultatie voor te leggen aan partijen.

In het Plan van aanpak van de evaluatie is de hoofddoelstelling van de wetgeving benoemd en in 16 doelstellingen uitgewerkt (zie tevens bijlage C). Voorafgaand aan de gegevensverzameling in fase 1 is een beoordelingskader opgesteld waarin deze 16 doelstellingen zijn uitgewerkt in streefbeelden en indicatoren[10]. Dit beoordelingskader heeft als leidraad gediend bij de gegevensverzameling in fase 1.

In het Plan van aanpak zijn de volgende drie fasen onderscheiden (zie tevens figuur 1.1):
- fase 1: Gegevensverzameling over de periode vóór 2005 (Nulmeting) en de situatie in de periode 2005 – 2007 (Eenmeting);

[5] Zo bleek uit onderzoek van het WODC dat wetevaluaties die gemiddeld acht jaar na inwerkingtreding zijn uitgevoerd een hogere mate van doelbereiking kennen dan evaluaties die al na twee jaar worden gedaan (zie Wet en werkelijkheid, door C.M. Klein Haarhuis, E. Niemijer,WODC, 2008).

[6] De Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving bestaat uit de volgende leden: mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter, prof. dr. M.S. de Vries en drs. T.H. van Hoek. De rol van deze commissie wordt verderop toegelicht.

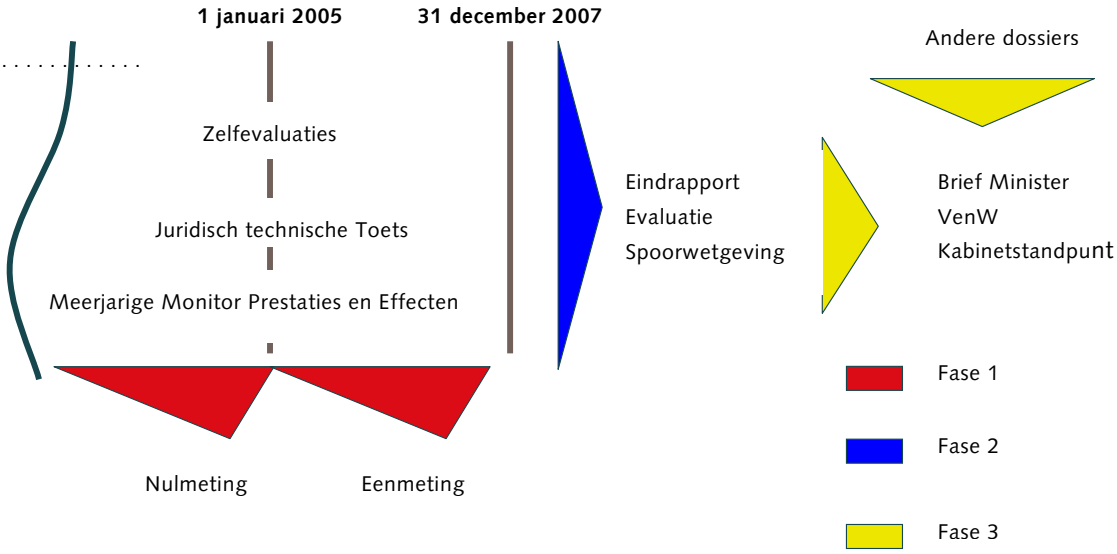
[7] De toetsingscommissie eenmeting bestaat uit de volgende leden: prof. dr. M. Herweijer tevens voorzitter, prof. dr. G.P. van Wee, prof. mr. C.R. Niessen, en drs. T.H. van Hoek. De rol van de toetsingscommissie wordt verderop toegelicht.

[8] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 29984, nr. 58

[9] *Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 2006

[10] Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 29984, nr. 97, aanbieding Beoordelingskader dd 10 september 2007.

- fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens;
- fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming.



Figuur 1.1:
Fasering evaluatie

Fase 1: Gegevensverzameling over de situatie vóór 2005 (Nulmeting) en de situatie in de periode 2005 – 2007 (Eenmeting)
Om inzicht te krijgen in de context waarin de wet tot stand is gekomen en in werking is getreden, zijn er om te beginnen gegevens verzameld over de periode die aan de inwerkingtreding van de wetgeving vooraf is gegaan. Hierbij is teruggegaan tot begin jaren '90 (als startpunt van de herstructurering van de spoorsector). Op basis van deze gegevensverzameling is een beschrijving gemaakt van de uitgangssituatie (Nulmeting). Vervolgens is hetzelfde gedaan voor de periode 2005-2007, de periode die geëvalueerd wordt (Eenmeting).

Dit heeft geresulteerd in twee rapportages bestaande uit verschillende deelrapportages:
- Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie[11];
- Eenmeting: beschrijving 2005 - 2007[12].

De gegevensverzameling voor beide rapportages heeft in verschillende deeltrajecten plaatsgevonden:
- de zelfevaluaties;
- de juridisch-technische toets;
- de meerjarige monitor prestaties en effecten.

[11] Nulmeting bestaat uit Nulmeting beschrijving uitgangssituatie en de Meerjarige monitor prestaties en effecten beschrijving uitgangssituatie.

[12] Eenmeting bestaat uit: Deel A Samenvatting Eenmeting: Deel B Eenmeting Juridisch-technische-toets doelen 1 t/m 5, Deel C Eenmeting beschrijving 2005-2007 doelen 6 t/m 16 en bijlage Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005 - 2007.

Hieronder volgt een korte toelichting op deze trajecten.

Zelfevaluaties
Partijen hebben zich aan de hand van vragenlijsten eerst zelf geëvalueerd. De vragenlijsten Nul- en Eenmeting zijn aan de volgende partijen verzonden: Arriva, Connexxion, IPO, IVW, Locov, NMa, NS, ProRail, SkVV, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, Syntus, Veolia Transport en VenW. De zelfevaluaties geven inzicht in de werking en de effecten van de wetgeving vanuit het perspectief van betrokken partijen. De zelfevaluaties zijn besproken in de vorm van visitaties door de onafhankelijke visitatiecommissie.

Juridisch-technische toets
Het doel van deze toets is om te kijken of de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies zijn uitgewerkt zoals beoogd. Een onderdeel van deze toets vormt een artikelsgewijze toets (zie Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5), waarbij op artikelniveau is gekeken naar de toepasbaarheid van het artikel (bottom-up).

Ook is de wetgevingskwaliteit getoetst aan de hand van de kaders van het programma Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving (top-down). Daarnaast heeft het T.M.C. Asser-instituut de implementatie van Europese regels in de Spoorwegwet bekeken.

Partijen uit de spoorsector hebben aan de juridisch-technische toets en aan de artikelsgewijze toets bijgedragen. De toets is uitgevoerd door middel van deskresearch, interviews en een werkbijeenkomst met de betrokken partijen.

Meerjarige monitor prestaties en effecten
In het deeltraject 'Meerjarige monitor prestaties en effecten' zijn met name kwantitatieve gegevens en aanvullende feiten en cijfers verzameld over de werking en de effecten van de wetgeving. De meerjarige monitors zijn uitgevoerd door middel van deskresearch en enkele interviews.

Fase 2: Analyse
In fase 2 heeft de focus gelegen op het analyseren van de gegevens en het formuleren van de bevindingen.

Het doel van fase 2 van de evaluatie spoorwetgeving is de beantwoording van de volgende hoofdvragen:
- heeft het systeem gewerkt zoals bij de inwerkingtreding beoogd is?
- welke verworvenheden kent het huidige systeem en welke belemmeringen voor verbetering zijn er te onderkennen?

Lessen, mogelijke oplossingsrichtingen en aanbevelingen voor de toekomst worden in het kabinetsstandpunt in fase 3 geformuleerd en vormen geen onderdeel van fase 2. De verbetervoorstellen die partijen inmiddels hebben aangedragen komen in fase 3 aan de orde.

Fase 2 bestaat in essentie uit twee activiteiten. Als eerste het vergelijken van wat is beoogd met wat is (deels) bereikt in de periode 2005 - 2007.

Feiten, cijfers en percepties zoals opgetekend in fase 1 zijn daartoe met elkaar vergeleken. Vervolgens is getracht de verschillen te verklaren. In het volgende hoofdstuk komt het vergelijkings- en verklaringsmodel aan de orde. Op basis van de analyse zijn conclusies geformuleerd.

Fase 3: Formuleren van aanbevelingen en besluitvorming.
In het eerste kwartaal van 2009 presenteert het kabinet een standpunt waarin staat welke lessen, oplossingsrichtingen en aanbevelingen voor de toekomst het kabinet ziet.

1.6 Verantwoording aanpak evaluatie

Het uitvoeren van de evaluatie door een evaluatieteam dat deel uitmaakt van het Ministerie van VenW vraagt om waarborgen voor onafhankelijkheid. Ook is het van belang mechanismen in te bouwen om de kwaliteit te borgen. Voor deze borging zijn onderstaande instrumenten ingezet:

- inbreng van partijen in de vorm van zelfevaluaties gevolgd door visitatiegesprekken met de visitatiecommissie;
- consultatie van partijen over relevante deelproducten inclusief het opstellen van nota's van bevindingen;
- periodieke overleggen en workshops met de sector;
- onafhankelijke toetsing van de deelproducten en de eindrapportage;
- afstemming met een departementale werkgroep;
- advisering door een interdepartementale stuur- en werkgroep.

Hieronder staat toegelicht wat de bijdrage van elk instrument is aan de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluatie.

Toets kwaliteit zelfevaluaties
Ten behoeve van deze zelfevaluaties zijn vragenlijsten opgesteld op basis van de 16 doelstellingen van de wetgeving.[13] Deze ingevulde vragenlijsten zijn op hun kwaliteit getoetst door een visitatiecommissie[14]. Deze Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving bestond uit de volgende leden: mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter, drs. T.H. van Hoek en prof. dr. M.S. de Vries.

[13] De consumentenorganisaties in het LOCOV, IPO, het SkVV, de spoorgoederenvervoerders en de spooraannemers, IVW, NS, ProRail, NMa, de regionale personenvervoerders te weten Arriva, Connexxion en Syntus, en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook van de zijde van de verladersorganisatie EVO zijn reacties ontvangen.

[14] Staatscourant 5 juni 2007, nr. 105, pagina 20, instellingsbeslissing Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

Deze commissie heeft beoordeeld of de evaluaties voldoen aan de kwaliteitseisen die het Ministerie van VenW aan de zelfevaluaties heeft gesteld[15]. De commissie heeft aanvullend visitatiebezoeken afgelegd bij de partijen en gesproken met de betrokken Ministeries van Economische Zaken en van Financiën en met experts.
In de tussenrapportage "Een oordeel over de nulsituatie" geeft de commissie haar oordeel over de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten voor de Nulmeting. In haar eindrapportage getiteld "Over 't spoor" heeft ze de door partijen aangedragen zelfevaluaties voor de periode 2005-2007 beoordeeld. In dit laatste rapport geeft de commissie tevens een inhoudelijke analyse van de belangrijkste thema's die uit de zelfevaluaties naar voren kwamen.

De commissie draagt bij aan de onafhankelijkheid doordat zij zelfstandig rapport uitbrengt. Ook draagt ze bij aan de kwaliteit door partijen kritisch te bevragen over hun zelfevaluaties en de onderbouwing van hun antwoorden.
De conclusie van de commissie luidt dat de zelfevaluatierapporten in samenhang met de informatie die is verkregen tijdens de visitatiegesprekken voldoende informatie geven over de rol en het functioneren van alle partijen binnen het systeem.

Consultatie betrokken partijen
De rapporten Nulmeting, Eenmeting, Meerjarige Monitor en het Evaluatierapport zijn ter consultatie aan partijen uit de spoorsector en de betrokken ministeries voorgelegd[16]. Het doel hiervan is om deze partijen in de gelegenheid te stellen de rapporten te controleren op feitelijke onjuistheden. Tevens biedt het de betrokkenen de mogelijkheid te toetsen of hun inbreng juist en herkenbaar in het rapport is verwerkt. De inbreng van partijen verbetert zo de kwaliteit van het eindproduct.

Van de reacties zijn nota's van bevindingen opgesteld. In deze nota's van bevindingen is aangegeven op welke wijze het commentaar van partijen in de rapporten is verwerkt. Per partij is een terugmelding gedaan waarin gemotiveerd is aangegeven welk commentaar is verwerkt en welke punten niet zijn overgenomen. Deze aanpak maakt het navolgbaar voor partijen hoe met hun inbreng is omgegaan en komt de onafhankelijkheid ten goede.

Periodieke overleggen en workshops met de sector
Het evaluatieteam heeft periodiek overleg gevoerd met de sectorpartijen.

[15] Aangeleverde informatie is van voldoende kwaliteit (betrouwbaar, volledig etc), de partij spitst invullen vragenlijst toe op de eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid, informatie is openbaar.

[16] Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, Beoordelingskader, Nulmeting, Eenmeting, Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten beschrijving uitgangssituatie, Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten beschrijving 2005 – 2007 en het Evaluatierapport.

Dit overleg had tot doel hen te informeren en te betrekken bij het proces. In aanvulling daarop hebben verschillende workshops met experts uit de sector plaatsgevonden om de analyse op thema's aan te scherpen.

Onafhankelijke toetsing
Onafhankelijke experts hebben alle producten getoetst. Het doel van deze toetsen is het bevorderen van de kwaliteit van de producten en het borgen van de onafhankelijkheid. Omwille van de transparantie zijn deze toetsen aan de getoetste producten toegevoegd (zie bijvoorbeeld bijlage B voor de toets op dit rapport).

Eveneens is de reactie van het evaluatieteam hierop opgenomen, om inzichtelijk te maken hoe het evaluatieteam met het commentaar is omgegaan. Voor de inhoudelijke oordelen, en de reactie van het evaluatieteam hierop, wordt verwezen naar de producten zelf. Hieronder is weergegeven waarop de toetsen zich richtten en door wie de verschillende toetsen zijn uitgevoerd.
Om te beginnen is er een toets op het Plan van aanpak uitgevoerd. Deze toets is uitgevoerd door prof. dr. M. S. de Vries van de Radboud Universiteit Nijmegen. Deze toets spitste zich toe op de eenduidigheid van de aanpak en de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek.

Vervolgens is het beoordelingskader getoetst. De beoordeling richtte zich op de methodische adequaatheid, de interne consistentie en de consistentie met het Plan van aanpak. Deze toets is eveneens uitgevoerd door prof. dr. M. S. de Vries.

Hierna is de informatieverzameling getoetst op kwaliteit (volledigheid en juistheid) en op de verwerking van de basisgegevens in de rapportages (ongekleurdheid, eenduidigheid, reproduceerbaarheid, transparantie). Zoals eerder vermeld, heeft de gegevensverzameling plaatsgevonden in verschillende trajecten. Dit heeft geresulteerd in een aantal producten die aan dit evaluatierapport ten grondslag liggen. Elk van deze producten is door één of meerdere toetsers van een oordeel voorzien:

- de rapportage 'Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie' is getoetst door een commissie. Deze commissie bestond uit prof. dr. M. Herweijer, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, tevens voorzitter, drs. T.H. van Hoek, directeur van het Economisch Instituut voor Bouwnijverheid tevens lid van de visitatiecommissie, prof. mr. C.R. Niessen, verbonden aan het Centrum Arbeidsverhoudingen en de Universiteit Van Amsterdam en prof. dr. G.P. van Wee, verbonden aan de Technische Universiteit Delft;
- de 'Meerjarige monitor prestaties en effecten': beschrijving uitgangssituatie' is getoetst door prof. dr. G.P. van Wee;
- de rapportage 'Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007 (deel A)' is getoetst door de Toetsingscommissie Eenmeting, bestaande uit dezelfde leden als de Toetsingscommissie Nulmeting;
- de rapportage 'Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5 (deel B)' is getoetst door prof. mr. C.R. Niessen;

- de rapportage 'Eenmeting: beschrijving 2005-2007: doelen 6 t/m 16 (deel C)' is getoetst door drs. T.H. van Hoek;
- de 'Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving 2005-2007' is getoetst door prof. dr. G.P. van Wee.

Ook dit evaluatierapport is aan een onafhankelijke toets onderworpen. Deze toets is uitgevoerd door prof. dr. M. Herweijer (zie bijlage B).

Advisering interdepartementale stuurgroep en werkgroep en afstemming departementale werkgroep
Elk rapport is ter advisering voorgelegd aan een interdepartementale stuurgroep waarin de Ministeries van Economische Zaken, Financiën, Justitie, VROM en VWS zitting hebben.

De voorzitter van de stuurgroep, de Directeur-Generaal Mobiliteit van VenW, heeft de rapporten vastgesteld. Deze stuurgroep waarborgt de interdepartementale afstemming en vormt ook een kwaliteitstoets. Een interdepartementale werkgroep met vertegenwoordigers van dezelfde ministeries heeft steeds ter voorbereiding op een stuurgroep plaatsgevonden. Ook is elk rapport afgestemd met een departementale werkgroep bestaande uit medewerkers van het Ministerie van VenW.

1.7 Leeswijzer

Deze leeswijzer geeft aan hoe het Evaluatierapport is opgebouwd.

Als samenvatting van dit eindraport fungeert het laatste hoofdstuk 11 Eindconclusies.
Hoofdstuk 2 beschrijft het analysekader op basis waarvan de beschrijvingen in de Nul- en de Eenmeting zijn geanalyseerd. In de volgende hoofdstukken is dit analysekader toegepast op de verschillende doelstellingen van de wetgeving.
Hoofdstuk 3 geeft een korte schets van de context, zowel voor 2005 als ook voor 2005 – 2007.
Hoofdstuk 4 bevat de juridisch-technische analyse. Het gaat hierbij om de vastlegging van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van partijen in wetgeving.
Hoofdstuk 5 richt zich op de verankering van de overheidszorg voor de spoorveiligheid.
Hoofdstuk 6 gaat in op de toegang tot het beroep, waarbij de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest, personeel en materieel en bijkomende diensten en voorzieningen aan bod komen.
In hoofdstuk 7 komt de samenwerking tussen de infrabeheerder en de personen- en goederenvervoerders aan de orde.
In hoofdstuk 8 is de relatie tussen de infrabeheerder en de overheden uitgewerkt.
De relatie tussen de vervoerders en de overheden is in hoofdstuk 9 beschreven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen NS en de rijksoverheid, decentrale overheden en decentrale vervoerders en de positie van consumentenorganisaties.

Hoofdstuk 10 beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke benutting. Hiermee wordt bedoeld het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurandvoorwaarden en veiligheid[17].
Hoofdstuk 11 bevat de eindconclusies van deze evaluatie en het antwoord op de vraag in hoeverre de hoofddoelstelling van de wetgeving bereikt is. Het hoofdstuk rondt af met kort samengevat de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken plus de agendapunten voor verbetering per hoofdstuk.

[17] Nota naar aanleiding van het nader verslag, TK 2001-2002, 274, nr, 15

2. Analysekader

Bij het evalueren van wetgeving is het van belang om terug te gaan naar datgene wat de wetgever heeft beoogd met de wetgeving. Een wet is immers geen doel op zich maar een middel om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Interventies in de vorm van wetgeving zijn niet zomaar gekozen, maar op grond van een redenering van de wetgever over hoe uitvoerders, burgers en bedrijven hierop zouden reageren.[18]
In voorliggend analysekader is aangegeven hoe de doelstellingen van de wetgeving zijn geoperationaliseerd en geanalyseerd om uiteindelijk een uitspraak te kunnen doen over de mate van doelbereiking.

2.1 Doelstellingen

In het Plan van aanpak voor de evaluatie van de spoorwetgeving zijn de doelstellingen van de spoorwetgeving beschreven en ingedeeld. De hoofddoelstelling van de evaluatie is:

> *Het, gelet op Europese regelgeving en bescherming van het milieu, publiekrechtelijk regelen van verantwoordelijkheden en verplichtingen van de overheid, beheerder, vervoerders en andere bij vervoer per spoor betrokkenen om het gebruik en een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen te bevorderen, de publieke belangen gemoeid met het beheer van de spoorweginfrastructuur te verzekeren, de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor te ordenen door invoering van een concessiestelsel en de wetgeving inzake de spoorwegen te moderniseren.*

Bron: Plan aan aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, 1 mei 2006

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in 16 doelstellingen, waarin drie niveaus zijn onderscheiden:

1. **wettelijke verankering van verantwoordelijkheden en verplichtingen** is een doelstelling op systeemniveau: is het systeem vormgegeven zoals beoogd? Dit niveau richt zich op het stelsel van wetten, lagere regelgeving en vervoer- en beheerconcessies dat de ordening van organisaties en de markt beschrijft. Op dit niveau is gekeken of in wet- en regelgeving is vastgelegd wat beoogd is;
2. **samenwerking van partijen vanuit hun eigen rol** is een doelstelling op gedragsniveau: heeft het systeem gewerkt zoals beoogd? Dit niveau richt zich op de werking van het systeem en de relaties tussen de verschillende partijen in het systeem.

[18] Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Wet en werkelijkheid, C.M. Klein Haarhuis, E. Niemijer, WODC, 2008

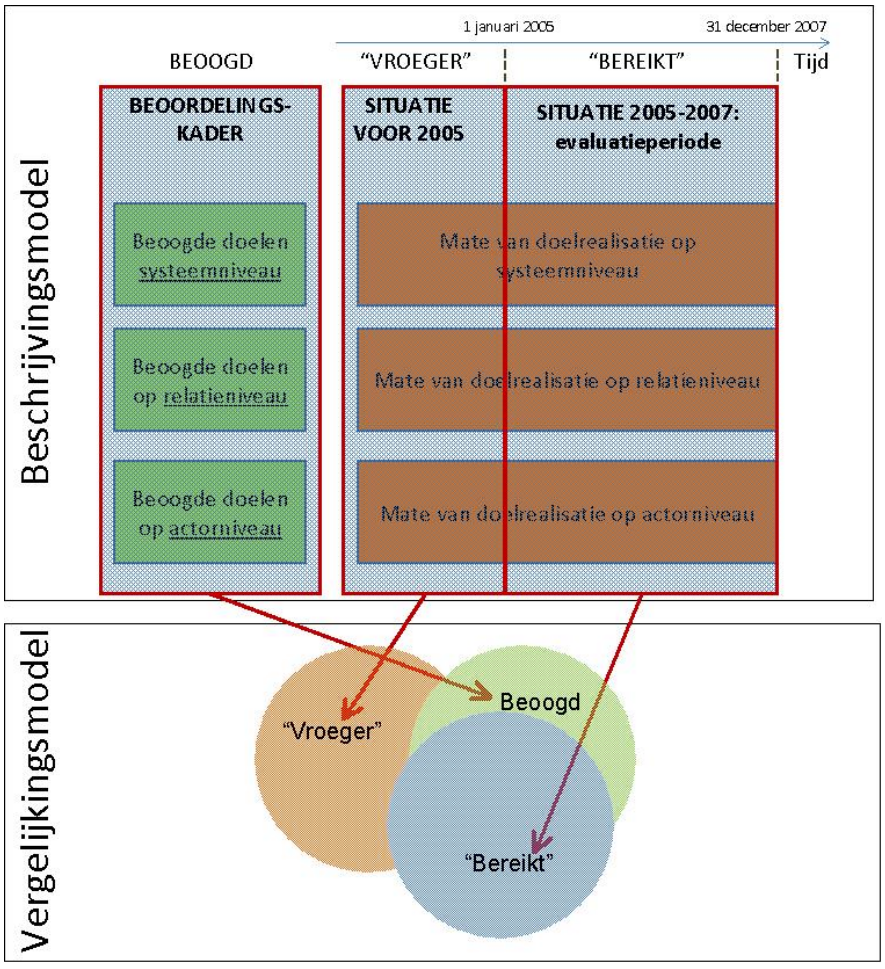
Het beschrijft op welke wijze zij de instrumenten die de wetgeving biedt hebben gebruikt;

3. **verbetering van prestaties** is een doelstelling op prestatieniveau: heeft het systeem de beoogde effecten? Op dit niveau is gekeken naar de prestaties van individuele actoren en het bereiken van maatschappelijk gewenste effecten en neveneffecten.

2.2 Vergelijking en verklaring

In deze fase zijn de doelstellingen en de behaalde resultaten met elkaar geconfronteerd om zo een beeld te krijgen van de werking en de effecten van de wetgeving.
Per doelstelling is zowel gekeken hoe het in de periode voor 2005 was als hoe het in de periode 2005-2007 was.

Figuur 2.1:
Vergelijkingsmodel



In de vergelijking van beoogd, vroeger en bereikt zijn zowel feitelijke gegevens als de percepties van partijen betrokken. Enerzijds is het mogelijk dat de verzamelde cijfers en feiten een beeld schetsen dat de percepties van partijen bevestigen. Anderzijds kan er sprake zijn van een discrepantie tussen feiten en percepties.

Wanneer dit het geval is, is gezocht naar een verklaring: kloppen de feiten of cijfers niet of zijn de percepties feitelijk onjuist (bijvoorbeeld: is een gebeurtenis aangehaald die in werkelijkheid niet heeft plaatsgevonden). Of wijzen de percepties op problemen waar partijen in de praktijk tegenaan lopen, die niet of onvoldoende op basis van verifieerbare dan wel officiële bronnen zijn te staven (er is bijvoorbeeld ontevredenheid, maar dit is nooit formeel aangekaart bij een partij als NMa). Indien noodzakelijk, zijn partijen uitgenodigd hun percepties aanvullend met cijfers en feiten te onderbouwen.

Vervolgens is gezocht naar verklaringen voor de verschillen tussen beoogd en bereikt. Het gaat om verklaringen voor de dingen die minder goed gaan: waarom is iets nog niet geregeld of waarom wordt een instrument niet gebruikt? Deze verklaringen geven een indicatie voor de richting waarin oplossingen gevonden kunnen worden.

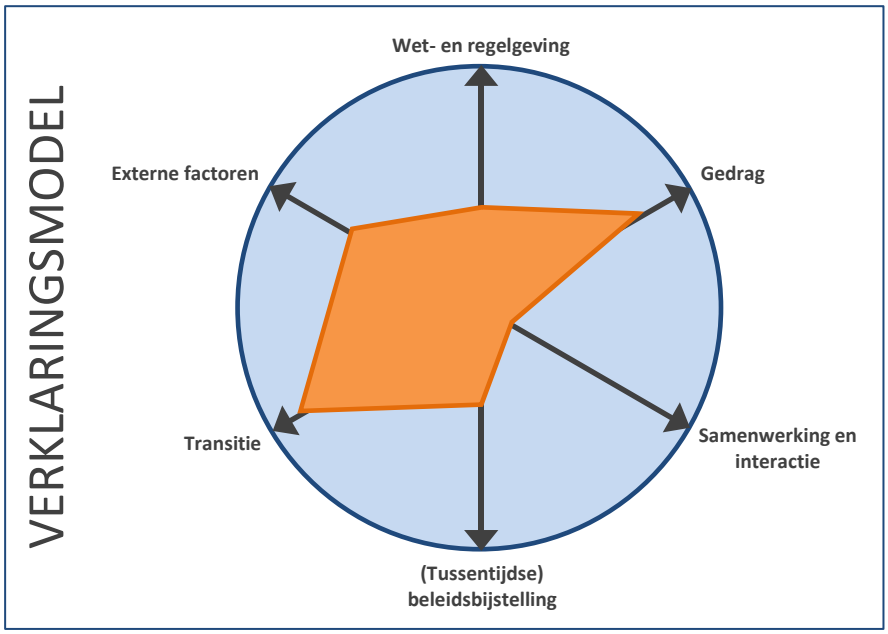
De verklaringen zijn gezocht in de volgende categorieën van factoren[19]:

1. wet- en regelgeving: onduidelijkheden of onvolkomenheden in de wetgeving kunnen een verklaring vormen voor het niet bereiken van een doelstelling. Ook de implementatie van Europese regelgeving kan van invloed zijn op de werking van de wet. Het kan daarnaast ook gaan om contractuele aspecten;
2. gedrag van partijen: de wetgever heeft met deze wetgeving een systeem neergezet waarin partijen een bepaalde rol spelen om tot een goed spoorproduct te komen. Vraag is of partijen zich gedragen hebben conform deze rollen. Eventuele belangentegenstellingen kunnen een verklaring vormen voor het niet bereiken van doelstellingen. Ook cultuurverschillen tussen nieuwkomers en bestaande partijen kunnen van invloed zijn;
3. samenwerking en interactie: partijen moeten binnen het wettelijk systeem in onderlinge samenwerking tot een optimaal spoorproduct komen. Is deze samenwerking van de grond gekomen?;
4. bijstelling beleid: nieuwe doelstellingen kunnen tot een wijziging in het beleid leiden en daarmee van invloed zijn op de doelstellingen van de spoorwetgeving;
5. externe factoren: hierbij kan gedacht worden aan economische ontwikkelingen, calamiteiten en demografische ontwikkelingen;
6. transitie: een nieuwe wet tijd heeft vaak tijd nodig om uit te kristalliseren. Partijen moeten wennen aan hun (soms nieuwe) eigen rol en het samenspel met anderen. Ook kan de snelheid waarmee partijen zich aanpassen aan hun nieuwe rol verschillen. Dit kan effect hebben op de mate van doelbereiking.

Bij het niet (volledig) bereiken van een doelstelling kunnen meerdere van deze factoren in verschillende mate van invloed zijn, zoals ter illustratie schematisch weergegeven in figuur 2.2.

[19] Zie Plan van aanpak fase 2, d.d 28 maart 2008.

Figuur 2.2:
Verklaringsmodel
voorbeelduitwerking



2.3 Structurering analyseresultaten

In dit rapport is gekozen voor een beschrijving van de analyseresultaten aan de hand van de relaties tussen partijen uit de spoorsector, omdat deze relaties het systeem dat met de wet beoogd was het beste weerspiegelen. Het idee dat ten grondslag ligt aan de wetgeving luidt dat er een systeem te creëren is, waarin partijen in onderlinge samenwerking tot een optimaal spoorproduct komen. De overheid stelt daarbij de kaders en randvoorwaarden.[20] Dit idee is beschreven in de Derde Eeuw Spoor en uitgewerkt in de zogeheten herbezinningsbrief van de Minister van VenW aan het parlement.

Ook maakt deze indeling naar relaties het mogelijk om doelen die op dezelfde relaties betrekking hebben en elkaar deels overlappen samen te brengen. Dit maakt het eenvoudiger om tot overall conclusies over de werking en resultaten van het systeem te komen. Bij de indeling is gekozen voor de volgende relaties tussen partijen:

1. relaties infrabeheerder-vervoerders (goederen- en personenvervoerders, inclusief toezicht door IVW en NMa);
2. relaties infrabeheerder-overheden (relaties ProRail met rijksoverheid, en relaties ProRail met decentrale overheden, en het toezicht op ProRail door IVW);
3. relaties vervoerders-overheden (relatie NS met de rijksoverheid en relaties van regionale personenvervoerders met decentrale overheden, en de relaties van consumentenorganisaties met VenW en NS).

[20] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3

Voorafgaand aan deze relaties komen de juridisch-technische analyse en het onderwerp veiligheid aan de orde. Specifieke onderdelen van de juridische analyse die betrekking hebben op één relatie, komen ook terug bij de beschrijving van die relaties. Onderstaand is in een tabel aangegeven welk doel in welk hoofdstuk is beschreven.

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[21]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 komen op grond van de analyse de volgende vragen aan bod:
1. wat is beoogd en hoe?;
2. wat is bereikt?;
3. wat is niet of deels bereikt?;
4. wat zijn de conclusies?

[21] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

3. Korte schets van de context

In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van relevante gebeurtenissen, zowel voor 2005 alsook voor de periode 2005 – 2007. In bijlage D is een samenvatting opgenomen van de historische context voor 2005.

3.1 Uitgangssituatie voor 2005

De spoorwetgeving die op 1 januari 2005 in werking trad, is de neerslag van het denken over de ontwikkeling van de spoorwegen dat in de jaren negentig is begonnen, zowel in Europees verband als in Nederland. Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen een overzicht van deze historische context. In de hierna volgende hoofdstukken van dit evaluatierapport zal, waar dit relevant is voor de analyse van de effecten van de wetgeving, meer in detail de vraag "waar kwamen we vandaan?" aan de orde komen.

1991

Juli 1991 – Europese richtlijn 91/440/EEG[22]
Met het uitbrengen van de Europese richtlijn 91/440/EEG werd een scheiding voorgeschreven tussen het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten. Het doel van de richtlijn was te komen tot liberalisering en efficiencyverhoging van het spoorvervoer door in te zetten op meer marktwerking en vrije toegang tot grensoverschrijdende vervoersactiviteiten in de toekomst, zowel voor personen- als voor goederenvervoer.

1992

Juni 1992 – Advies Commissie Wijffels[23]
Met het oog op de implementatie van de Europese richtlijn stelde het kabinet de Commissie Wijffels in. De commissie deed de aanbeveling de kernfuncties (exploitatie van het reizigersvervoer, exploitatie van het goederenvervoer, aanleg en instandhouding van de infrastructuur en capaciteitsmanagement) te scheiden en onder te brengen in aparte bedrijfseenheden.

1993

Februari 1993 – Kabinetsstandpunt over 'Sporen voor straks'[24]
In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Wijffels werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS.

[22] *Richtlijn 91/440/EEG* van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

[23] Wijffels, H.H.F. et al., *Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*. Uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 1992.

[24] *Kabinetsstandpunt over "Sporen voor straks"* Kamerstuk 1992-1993, 18986, nr. 4, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (22-02-1993)

De rijksoverheid zou volgens het kabinet een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en zich daarbij concentreren op de hoofdtaken. Verder zou volgens het kabinet NS volledig verantwoordelijk moeten worden voor de bedrijfsvoering, met inbegrip van het voorzieningenniveau, de tarieven en de voor de exploitatie benodigde investeringen.

1995

Juni 1995 – Overeenkomst 'Over de wissel tussen markt en overheid'
De minister stuurt de (privaatrechtelijke) overeenkomst met NS, waarin de uitgangspunten voor de verzelfstandiging van NS[25] waren vastgelegd, naar de Tweede Kamer.[26] NS zou een zelfstandige onderneming worden, waarin de commerciële activiteiten organisatorisch en boekhoudkundig zouden worden gescheiden van de publieke infrastructuurtaken. De infrastructuurtaken zouden worden ondergebracht bij vier separate organisaties binnen NS Holding (NS Railinfrabeheer, Railned, NS Verkeersleiding[27] en Railinfratrust), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid. De zorg voor spoorwegveiligheid werd ondergebracht bij de taakorganisatie Railned.

Gelijktijdig met het Overgangscontract werd afgesproken de subsidie van NS af te bouwen. Treindiensten die niet rendabel waren, maar wel van maatschappelijk belang, (contractsector) zouden worden gefinancierd.

1997

Februari 1997 – Aankondiging beleidsvoornemen decentralisatie besluitvorming contractsectordiensten
De Minister van VenW meldt aan de Tweede Kamer voornemens te zijn de opdrachtgeversrol ten aanzien van contractsectorlijnen te decentraliseren.

1998

September 1998 – Oprichting Locov
Bij de verzelfstandiging van NS werd het door de Tweede Kamer wenselijk geacht om het belang van de consument te borgen. Op 1 september 1998 is hiertoe het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) ingesteld.[28]

[25] Veelal wordt gesproken over verzelfstandiging van NS. Feitelijk is dit echter niet juist. Immers NS was sinds 1938 al een NV; theoretisch gezien viel er dus niets te verzelfstandigen, wel is in 1995 de relatie tussen NS en de overheid verzakelijkt.

[26] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister over afspraken over de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen*, Kamerstuk 1994-1995, 18986, nr. 12, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (06-07-1995)

[27] Op 18 januari 2002 middels een statutenwijziging de naam NS Verkeersleiding gewijzigd in Railverkeersleiding B.V.

[28] *Instellingsbesluit van het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 13-10-1999.

1999

Maart 1999 – Nota 'De derde eeuw spoor'[29]

In de nota 'De derde eeuw spoor' is het beeld geschetst van hoe de nieuwe marktordening in het openbaar personenvervoer vanaf 2000 vorm zou moeten krijgen. In de nota is onder meer voorgesteld:

- uitplaatsing Verkeersleiding en Railned in de vorm van één publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Tevens werd aangekondigd de drie taakorganisaties en Railinfratrust (RIT) per 1 januari 2000 uit te plaatsen, onder andere door overdracht van de aandelen in de vier BV's van NS aan de Staat. De taakorganisaties bleven uiteindelijk tot 1 juli 2002 onderdeel van NS-holding en daarmee bevonden zij zich tussen NS-holding enerzijds en het Ministerie van VenW anderzijds.
- het introduceren van een nieuwe marktordening in de spoorsector en een herstructurering van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (herbevestiging beleidsvoornemen decentralisatie). Doel was om geleidelijk marktprikkels te introduceren voor spoororganisaties.Voor het reizigersvervoer koos het kabinet voor concurrentie *om* het spoor, dat via concessieverleningen aan (personen)vervoerders tot stand moest komen. Voor het goederenvervoer was er reeds in lijn met Europese regelgeving sprake van concurrentie *op* het spoor.

Mei 1999 – Start decentralisatie

Eerste overdracht bevoegdheden voor een viertal regionale lijnen aan decentrale overheden op basis van 'Ministeriële Regeling experimenten regionale treindiensten'.

2000

December 2000 – Overgangscontract II tussen de Staat en NS Reizigers[30]

In het Overgangscontract II werden door de Staat en NSR afspraken gemaakt over de kwaliteit van de treindienst en de dienstverlening aan de klant. De overheid zegde verbeteringen aan de infrastructuur toe, waaronder de reductie van TAO's (treindienstaantastende onregelmatigheden).

2001

Februari 2001- Vaststelling eerste spoorpakket

In het eerste spoorpakket werden in aanvulling op Richtlijn 91/440 eisen gesteld om de transparantie en non-discriminatoire toegang tot het spoor te verbeteren. Het betrof hier eisen ten aanzien van de boekhoudkundige scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer, de capaciteitsverdeling, de gebruiksvergoeding en het toezicht hierop door een toezichthoudende instantie en het veiligheidsattest.

[29] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

[30] *Overgangscontract II Staat – NSR voor het hoofdrailnet*, minister van Verkeer en Waterstaat en NS Reizigers, 2000.

September 2001 – Herbezinningsbrief[31]

Naar aanleiding van de verslechterde dienstverlening op het spoor stuurde de Minister van VenW in september 2001 de zogenoemde Herbezinningsbrief naar de Tweede Kamer. In die brief werden twijfels geuit over de op dat moment voorliggende wetsvoorstellen inzake de organisatorische herstructurering van de spoorsector. Bestaande wetsvoorstellen waren onvoldoende gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder.

Voorgesteld werd om een wettelijke structuur te creëren gericht op een stabiele omgeving, waarin rust en herstel van de sector mogelijk was. Om deze situatie te creëren werd in de wetten het noodzakelijke geregeld en werd ruimte gelaten voor toekomstige ontwikkelingen. De minister gaf aan geen onomkeerbare stappen te nemen.

Er werd een herzien wetsvoorstel aangekondigd dat drie zaken moest regelen: (1) actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stamden, (2) codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens en (3) het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving.

De Minister van VenW besloot onder meer af te stappen van de gedachte uit de nota 'De derde eeuw spoor' om taken ten aanzien van de infrastructuur (Railned en Railverkeersleiding) onder te brengen in een ZBO en koos voor een organisatie met een privaatrechtelijke rechtsvorm. De nieuw te vormen infrabeheerder zou een landelijke concessie krijgen, waarmee de relatie tussen de Staat en de infrabeheerder in een publiekrechtelijke regeling zou zijn vastgelegd.

De minister onderbouwde tevens de keuze om af te stappen van privaatrechtelijke contracten en te kiezen voor een concessieregime.

Verder gaf de Minister aan het onafhankelijk toezicht op de relatie tussen infrabeheerder en vervoerders onder te brengen bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)[32] en het toezicht op de spoorveiligheid bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) neer te leggen.

[31] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; brief minister over maatregelen bij NS*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (07-09-2001).

[32] De Vervoerkamer van NMa is op 1 januari 2004 opgericht en vanaf 1 januari 2005 houdt zij toezicht op de spoorsector.

December 2001 – Wijziging wetsvoorstel Spoorwegwet[33] en Concessiewet personenvervoer per trein[34]
De wijzigingen zoals die zijn aangekondigd in de Herbezinningsbrief werden gerealiseerd met de Tweede Nota van Wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Concessiewet[35] en de Vierde Nota van Wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet.

2002

Mei 2002 – Spoorwetgeving in de Tweede Kamer
De Spoorwegwet en Concessiewet personenvervoer per trein werden aangenomen door de Tweede Kamer.

Juli 2002 – Uitplaatsing taakorganisaties
De drie taakorganisaties werden uit NS-holding geplaatst en de Staat werd 100% aandeelhouder van RIT. Vanaf 1 januari 2003 opereerden de drie taakorganisaties gezamenlijk onder de naam ProRail, maar er was nog wel sprake van gescheiden entiteiten.[36]

2003

Januari 2003 – Railned Spoorwegveiligheid naar IVW
In het voorjaar 2002 werd overeenstemming bereikt om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned-Spoorwegveiligheid naar IVW. Op 1 januari 2003 was dit een feit.

April 2003 – Spoorwetgeving in de Eerste Kamer
De Spoorwegwet[37] en de Concessiewet personenvervoer per trein[38] werden aangenomen in Eerste Kamer en gepubliceerd in het Staatsblad. (Jaargang 2003, 264 en 265).

2004

Januari 2004 – Oprichting Vervoerkamer
Op 1 januari 2004 werd de Vervoerkamer van NMa opgericht. De Vervoerkamer houdt vanaf 2005, met de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet, sectorspecifiek (mededingings)toezicht op de spoorsector.

[33] *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet); Vierde nota van wijziging*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27482, nr. 13.
[34] *Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Tweede nota van wijziging.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 216, nr. 10.
[35] De Concessiewet betreft een wijziging op de Wet personenvervoer 2000, waarbij het spoorvervoer onder het regime van deze wet wordt gebracht.
[36] NB. Met uitzondering van veiligheidstaak van Railned, die werd ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie Rail.
[37] *Staatsblad* 2003, 264.
[38] *Staatsblad* 2003, 265.

2005

Januari 2005 - Inwerkingtreding Spoorwetgeving/ Fusie taakorganisaties tot ProRail

Op 1 januari 2005 fuseerden de drie taakorganisaties juridisch tot ProRail BV[39] en traden de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein en onderliggende regelgeving in werking. De Vervoerconcessie is op 19 april 2005 ondertekend[40] door de staatssecretaris van VenW en aanvaard door de Nederlandse Spoorwegen. Deze concessie is met terugwerkende kracht per 1 januari 2005 in werking getreden. De Beheerconcessie is afgegeven aan ProRail door middel van een beschikking die op 30 december 2004 is getekend door de Minister van VenW ad interim dhr. Drs. G. Zalm.[41]

3.2 Periode 2005 - 2007

2005

Eerste helft van 2005 - Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid

De bevoegdheden over de in het besluit aangewezen contractsectorlijnen zijn formeel overgedragen aan de concessieverlenende decentrale overheden, dit betreft ; Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, de Regio Twente en het Knooppunt Arnhem Nijmegen.

1 December 2005 – Onderzoek 'Op de Rails'

De werkgroep ProRail bood op 1 december 2005 het rapport 'Op de Rails' aan, aan de Tweede Kamer.[42] De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft deze werkgroep uit haar midden samengesteld. De Minister van VenW meldt in een brief aan de Tweede Kamer in februari 2006 dat een groot deel van de aanbevelingen uit het rapport overgenomen wordt of al geïmplementeerd wordt. In haar conclusie meldt de Minister dat VenW en ProRail op weg zijn naar het sturen op output.

1 december 2005 – Wijziging van de Spoorwegwet: en het Algemeen Reglement Vervoer

Artikel 16, vijfde lid, Spoorwegwet[44] is met ingang van 1 december 2005 komen te vervallen.[45] Dit betekent een wijziging in de aansprakelijkheid.

[39] Statutenwijziging van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Railinfrabeheer B.V. (thans genaamd ProRail B.V.) d.d. 31 december 2004

[40]Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

[41] Besluit tot verlening van de beheerconcessie; 30 december 2004, brief van minister van Verkeer aan Waterstaat aan ProRail (kenmerk: DGP/SPO/U.04.04652).

[42] 29984, nr. 22, brief van de Vaste Commissie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 december 2005, aanbieding rapportage "Op de Rails".

[43] 29984, nr. 29, brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 13 februari 2006.

[44] Artikel 16, vijfde lid, bepaalt dat de aansprakelijkheid op grond van artikel 174 Boek 6 Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de infrastructuur waarop de concessie betrekking heeft, rust op de beheerder.

2005/2006

2005/2006 - Onderzoek Boston Consulting Group (BCG)
NS heeft in de periode 2005-2006 een audit laten uitvoeren door de Boston Consulting Group (BCG) naar achterblijvende prestaties op het gebied van aankomstpunctualiteit en informatievoorziening voor de reiziger.[46] Met het onderzoek heeft NS meer inzicht verkregen in de oorzaken van de achterblijvende prestaties en in de mogelijke aangrijpingspunten voor verbetering. De resultaten van het onderzoek zijn op 15 maart 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (tezamen met het vervoerplan 2006).[47] De staatssecretaris gaf hierbij aan dat NS op basis van het onderzoek het vervoerplan 2006 heeft aangepast en in het plan op de in het onderzoek genoemde verbeterpunten maatregelen inzet.

2006

21 februari 2006 - Nota Mobiliteit (deel IV)
De Nota Mobiliteit (deel IV) trad in werking. Deze is behandeld in de Tweede Kamer in december 2005 en op 14 februari 2006 is de Planologische Kern Beslissing vervolgens door de Eerste Kamer vastgesteld en daarmee officieel vastgesteld.[48] De Nota Mobiliteit bevat een visie op mobiliteit voor de jaren 2010 tot 2020. Belangrijk ten aanzien van de maatschappelijke benutting van de spoorwegen is de doelstelling vanuit de Nota Mobiliteit dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland (binnen de geldende veiligheids- en milieurandvoorwaarden). De focus ligt op het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken en de bereikbaarheid van de landsdelen. In het bijzonder wordt daarbij aan de spitsuren gedacht en het vervoeren van economisch waardevolle goederen op de internationale corridors en het optimaal gebruik van bestaande capaciteit.

Voorjaar 2006 - Wijziging lagere regelgeving (Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur)
In het voorjaar van 2006 werd het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur gewijzigd. Bij de opstelling van het besluit was reeds aangegeven dat bij de openstelling voor regulier gebruik van nieuwe infrastructuur wijziging nodig zou zijn. De wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling bevat de veranderingen van dat Besluit die voortvloeien uit de openstelling van het Nederlands deel van de HSL-Zuid, de Betuweroute en de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht. Verder bevat het een wijziging in verband met de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.

[45] Staatsblad 2006, 550.

[46] Resultaten van deze audits zijn opgenomen in zowel de vervoerplannen voor 2006 en 2007 en de jaarrapportages van NS over 2005 en 2006.

[47] 29984, nr. 44, brief aan de Voorzitter van de Tweede kamer.

[48] Nota Mobiliteit deel IV, april 2006, na parlementaire behandeling vastgestelde Planologische Kern B.

Mei 2006 - Wijziging lagere regelgeving (Regeling keuring spoorvoertuigen)
In mei 2006 werd er een wijziging van de Regeling keuring spoorvoertuigen doorgevoerd in verband met aanvulling van de functionele specificaties voor de systemen van automatische treinbeïnvloeding.[49]

22 september 2006 - Netwerkanalyses
In 2006 zijn 11 regionale netwerkanalyses en 1 landelijke netwerkanalyse spoor uitgevoerd door de regio's, de spoorsector en het Rijk. Hierin is gekeken naar de bereikbaarheid binnen een hele regio en de samenhang tussen netwerken. In de analyses en de gemaakte keuzes viel, zo meldde de minister aan de Tweede Kamer, in het algemeen op dat de samenhang binnen de afzonderlijke modaliteiten beter is dan tussen de modaliteiten onderling. De goederenparagrafen in de landelijke netwerkanalyse spoor zijn begin 2007 geactualiseerd.[50]

10 december 2006 - Nieuwe dienstregeling 2007
De nieuwe dienstregeling 2007 ging op 10 december 2006 in.[51] Het betrof de grootste wijziging van de dienstregeling NS sinds 1970. De nieuwe dienstregeling gaat uit van een 2-treinen in plaats van een 3-treinensysteem, betekent frequentieverhoging en creëert meer ruimte op het netwerk. De nieuwe dienstregeling is in de periode voorafgaand aan het inwerkingtreden ook uitvoerig in de Kamer bediscussieerd en actief afgestemd met decentrale overheden, consumentenorganisaties, etc.

2006/2007

2006/2007 - Wijziging lagere regelgeving (Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen)
Er is een aantal wijzigingen doorgevoerd van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen in verband met de totstandkoming van RandstadRail, de Betuweroute en de HSL-Zuid. [52]

7 februari 2007 - Coalitieakkoord (2007 – 2011)
In het Coalitieakkoord wordt aangegeven dat NS wordt gezien als een maatschappelijke onderneming, die als opdracht heeft een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. De ambitie voor groei van het OV over spoor wordt bijgesteld naar 5% per jaar, de realisatie van de afgelopen twee jaren. De frequentie van treinen in en om de grote steden wordt verhoogd om zo een goed alternatief te bieden voor de auto. Aan achterstallig onderhoud aan het spoor zal worden gewerkt.[53]

[49] Staatscourant 10 mei 2006, nr. 91/pag. 15.

[50] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 29644 , nr. 70, 22 september 2006.

[51] In de netverklaring 2007 staat de geldigheidsperiode vermeldt van het dienstregelingjaar 2007, te weten 10 december 2006 tot en met zaterdag 8 december 2007.

[52] Staatsblad. 2006, 254; Staatsblad. 2006, 462; Staatsblad. Staatsblad. 2007, 206; Staatsblad. 2007, 244.

[53] Coalitieakkoord, Samen werken, samen leven blz. 16.

18 april 2007 - Wijziging lagere regelgeving (Ter implementatie van het Tweede Spoorpakket)
Ter implementatie van het Tweede Spoorpakket[54] is in het voorjaar van 2007 een wijziging doorgevoerd van de volgende lagere regelgeving:[55] Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest, Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen, Besluit keuring spoorvoertuigen en Besluit spoorweginfrastructuur. De wijziging houdt onder meer in dat de beheerder dient te beschikken over een veiligheidszorgsysteem dat aan de Europese richtlijn voldoet. Daarnaast is, naar aanleiding van de richtlijn, IVW ingesteld als veiligheidsinstantie. Op basis van het tweede spoorpakket diende een veiligheidsinstantie te worden aangewezen. IVW was al toezichthouder, maar vanaf nu ook aangewezen als nationale veiligheidsinstantie.

3 mei 2007 - Wijziging beheerconcessie
Wijziging van de beheerconcessie in verband met de implementatie van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (Richtlijn nr. 2004/49/EG).[56]

16 juni 2007 - Opening spoorlijn Betuweroute
De Betuweroute tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Emmerich wordt door de minister geopend. Keyrail heeft vanaf 16 juni 2007 de Betuweroute in exploitatie genomen[57]. ProRail is op grond van de Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur beheerder van Betuweroute.

1 juni 2007 - Richtlijn nr. 2007/32/EG
Richtlijn nr. 2007/32/EG van de Commissie wijzigt bijlage VI bij beide interoperabiliteitsrichtlijnen (Richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad en Richtlijn nr. 2001/16/EG). Deze richtlijn is 1 december 2007 geïmplementeerd en dit betekent dat de fabrikant keuringen kan aanvragen, welke gevolgd worden door een tussentijdse keuringsverklaring.

4 juni 2007 - Wijziging lagere regelgeving (Regeling spoorverkeer)
Wijziging van de Regeling spoorverkeer in verband met ETCS.[58]

[54] Richtlijn nrs. 2004/49/EG, 2004/50/EG en 2004/51/EG.

[55] Staatsblad, 18 april 2007, pag. 170.

[56] Beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 2007 tot wijziging van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, HDJZ/S&W/2007-579.

[57] 22 589, nr. 293 brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, dd 1 april 2008, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, aanbieding voortgangsrapportage nr. 23, Betuweroute.

[58] Staatscourant 4 juni 2007, nr. 104/pag. 18.

11 juli 2007 - Beter Geregeld-domein lagere regelgeving spoor
Conform de toezegging van de Minister van VenW aan de Tweede Kamer is de lagere regelgeving spoor doorgelicht op het realiseren van quick wins.[59] Op 11 juli 2007 deelt de minister in een brief de conclusies van het onderzoek met de Tweede Kamer.[60]

23 oktober 2007 – Vaststelling Europese richtlijnen en verordeningen
De volgende richtlijnen zijn vastgesteld:

- Richtlijn nr. -2007/58/EG[61]; Deze richtlijn bepaalt wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur; Met deze richtlijn wordt de openstelling van de markt voor internationale passagiersvervoerdiensten per spoor binnen de EU geregeld;
- Richtlijn nr. 2007/59/EG[62]; deze richtlijn stelt regels ten aanzien van de certificering van machinisten en wordt ook wel de "Machinistenrichtlijn" genoemd.

De implementatie van deze richtlijnen wordt ambtelijk voorbereid in de periode 2005-2007, maar is in die periode niet formeel afgerond. Implementatie vindt plaats in 2009 en 2010.

De volgende verordeningen zijn afgegeven en worden in de periode 2005-2007 ambtelijk voorbereid:

- Verordening (EG) 1370/2007[63]; deze verordening betreft regels over de gunning van openbare dienstcontracten en wordt ook wel PSO-verordening genoemd;
- Verordening (EG) 1371/2007[64]; deze verordening betreft de rechten en plichten van treinreizigers.

[59] Toezegging door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer op 14 juni 2006 (kamerstukken II, 29 984, nr. 29, blz 3 en nr 30 800 XII, nr. 2, blz 75 en 76).
[60] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat dd 11 juli 2007, VenW/DGTL-2007/9594, doorlichting regelgeving in Programma Beter Geregeld.
[61] Richtlijn nr. 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur.
[62] Richtlijn nr. 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen.
[63] Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PSO-Verordening).
[64] Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer.

19 november 2007 - Actieplan "Groei op het spoor"
Voortvloeiend uit de ambitie uit het regeerakkoord is het Actieplan 'Groei op het spoor' opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden. In het Actieplan zijn concrete groeimaatregelen opgenomen die er aan moeten bijdragen de groeiambitie voor de trein, in de huidige kabinetsperiode, te realiseren.[65]

27 November 2007 - Toetsing outputsturing Holland Consulting Group.
Holland Consulting Groep (HCG) heeft in opdracht van VenW een audit uitgevoerd naar de vraag of ProRail en NS klaar zijn voor outputsturing.
Op 27 november 2007[66] bood de Minister van VenW aan de Tweede Kamer de samenvatting en de conclusies van het rapport van HCG aan[67]. De minister onderschrijft het oordeel van HCG dat ProRail klaar is om over te gaan op outputsturing en zal erop toezien dat een aantal verbeterpunten in de prestatie-indicatoren die HCG nodig acht, worden opgepakt door ProRail.
De minister besluit om per 1 januari 2008 ook NS aan te sturen op output, aangezien hij het, mede gezien de wens van de Tweede Kamer, het belangrijk vond om NS integraal verantwoordelijk te maken voor haar prestaties. Maar ook NS moet in 2008 nog een aantal verbeteringen realiseren. Na de zomer van 2008 zal opnieuw extern beoordeeld worden of NS voldoet aan de eisen uit de concessie.

3 december 2007 - Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor (LMCA)
De Minister van VenW heeft onderzoek gedaan naar het mogelijk maken van een kwaliteitssprong voor de treinreiziger (LMCA). Ook geeft de minister aan dat hij geconstateerd heeft dat, zowel de spoorsector als de regio, ambitieus zijn als het gaat om goed, aantrekkelijk en frequent openbaar vervoer[68]. De centrale conclusie van de minister bij de rapporten LMCA en *Groei op het Spoor* is dat de groeiprognose voor met name het personenvervoer over het spoor ten opzichte van de Nota Mobiliteit naar boven moet worden bijgesteld. De ambitie voor hoogfrequent vervoer en het faciliteren van de groei van goederenvervoer vergt aanvullende investeringen.[69]

7 december 2007 – Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid
Op 7 december 2007 biedt de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer de nieuwe nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid aan.

[65] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644/29984 nr. 85, 19 november 2007, aanbieding eindrapportages LMCA's en Actieplan "Groei op het spoor".
[66] Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 november 2007, kenmerk VenW/DGP-2007/9199
[67] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29984, nr. 106, over de achtergrond en conclusies van het HCG-onderzoek.
[68] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644, nr. 74.
[69] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644/29984, nr. 85.

Deze nota vervangt de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit 2001 en bevat het beleid zoals dat vanaf heden zal worden toegepast op het beheer van de staatsdeelnemingen.
De Minister van Financiën heeft met deze nieuwe nota het accent willen verschuiven van het afstoten van staatsdeelnemingen naar het actief beheren van staatsdeelnemingen. Ook wilde hij als aandeelhouder de borging van publieke belangen daarbij nadrukkelijker betrekken. [70]

17 Juni 2008 McKinsey studie Evaluatie voortgang 'Op de rails'
McKinsey & Company heeft in het voorjaar van 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer 'Op de rails'. Daarnaast heeft McKinsey een aantal vragen beantwoord over ICT- en beveiligingssystemen en de calamiteitenorganisatie. De minister heeft deze onderzoeken met een brief aan de Kamer aangeboden en in die brief aangegeven hoe hij met de aanbevelingen omgaat. [71]

Oktober 2008 Horvatrapport: toets op outputsturing
Het Horvat rapport betreft de 2e externe toets om te kijken of NS gereed was voor Outputsturing. De eerste toets is in 2007 uitgevoerd door de Holland Consulting Group (HCG). Horvat heeft geconcludeerd dat NS gereed is voor Outputsturing. Het rapport is aan de Kamer gezonden met de mededeling van de minister dat hij vanaf het moment van publicatie NS zal aansturing conform Outputsturing. Dit betekent dat niet langer wordt gekeken naar de maatregelen die NS treft om bepaalde prestaties te bereiken, maar alleen naar het wel of niet bereiken van die prestaties. De minister gaat met het publiekrechtelijk instrumentarium over tot handhaving richting NS als zij tekortschieten.[72]

[70] Nota Staatsdeelnemingenbeleid van minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28165, nr. 69, 7 december 2007.

[71] Spoor: vervoer- en beheerplan, Tweede Kamer der Staten-Generaal ,29984, nr 139, 17 juni 2008

[72] Spoor: vervoer- en beheerplan Tweede Kamer der Staten-Generaal 29984, nr.156, 30 oktober 2008

4.Juridisch-technische analyse

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[73]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

4.1 Inleiding

De ontwerp-Spoorwegwet die in 2000 aangeboden werd aan de Tweede Kamer beoogde onder meer om een structuurwijziging in de spoorsector te realiseren. In de Herbezinningsbrief[74] die in september 2001 verscheen, is op dit uitgangspunt van de ordening teruggekomen.

[73] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, dd 15 maart 2007.

[74] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 465, nrs. 53a en 3.

De minister koos ervoor om de infrastructuurbeheerder niet publiekrechtelijk vorm te geven, maar een private onderneming te laten zijn. Dit uit oogpunt van rust en herstel, het niet zetten van onomkeerbare stappen en het niet in een publiekrechtelijke gezagsverhouding zetten van de beheerders ten opzichte van de vervoerders.

Op grond van de herbezinning werden de wetsvoorstellen voor de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein[75] gewijzigd waarna deze vooral tot doel hadden om de toedeling van bevoegdheden, rechten en plichten aan partijen publiekrechtelijk te verankeren en Europese richtlijnen te implementeren.

In de Herbezinningsbrief worden de doelen van de nieuwe wetgeving als volgt ingedeeld:
- het actualiseren en moderniseren van bestaande regels;
- het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde beleidsvoornemens;
- het beleidsneutraal implementeren van Europese regelgeving;
- het creëren van een tijdsbestendig en stabiel systeem zonder dat daarbij onomkeerbare stappen worden genomen.

4.2 Wat is beoogd en hoe?

Het actualiseren en moderniseren van bestaande regels
In de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet wordt gesteld dat het bij dit doel gaat om het vervangen van bestaande, specifieke wetten en regelingen. Deze vervanging houdt het volgende in:
- het omzetten van interne bedrijfsregels naar publieke regelgeving om de publieke verantwoordelijkheden van de overheid te kunnen waarmaken;
- technische modernisering van de bestaande, veelal verouderde uitvoeringsregelingen (voor lokale en bijzondere spoorwegen);
- publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisaties, de vervoerders en andere partijen die bij het spoor zijn betrokken teneinde te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen;
- implementatie van de richtlijnen van het Eerste Spoorpakket van de Europese Gemeenschap, in aanvulling op de veranderingen die reeds in 1998 in de Spoorwegwet 1875 zijn doorgevoerd. Dit doel is in de Herbezinning als separaat doel geformuleerd.

Het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde beleidsvoornemens
Dit doel markeert de Herbezinning waarin teruggekomen wordt van het voornemen tot structuurverandering. In dit doel komt het streven naar 'rust en herstel' voor de spoorsector uit 2001 het meest tot uitdrukking.

[75] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 482, nr. 13 en 27 216, nr 10.

In de Herbezinningsbrief is de noodzaak tot codificatie van de volgende aanvaarde beleidsvoornemens nader uitgewerkt:
- het vervolmaken van de scheiding tussen infrastructuur en vervoer en de plaatsing van de eigendomsrechten van de infrastructuur bij de Staat;
- het verankeren van de opdrachtgeverrol van de overheid;
- het verankeren van de adviesrol van de consumentenorganisaties.

Daarnaast ging het om de codificatie van onder meer:
- de verdeling van bestaande taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- het kader voor de veiligheid en de rol van de overheid daarin (zie het volgende hoofdstuk);
- het vastleggen van de publieke belangen ten aanzien van het spoor;
- het handhavinginstrumentarium.

Het beleidsneutraal implementeren van Europese regelgeving
Ten tijde van het wetgevingsproces waren vier nieuwe Europese richtlijnen in de maak die in 2001 zijn gepubliceerd[76]. Het implementeren van deze richtlijnen met als toevoeging het begrip 'beleidsneutraal' is in het Beoordelingskader als volgt uitgesplitst:
- het overnemen van de verplichte onderdelen van de richtlijnen;
- het gemotiveerd invullen van de keuzevrijheden in de richtlijnen;
- het gemotiveerd invullen van 'nationale koppen', waar onder wordt verstaan: een regeling die verder gaat dan datgene wat door de richtlijn wordt vereist.

Het creëren van een tijdsbestendig en stabiel systeem zonder dat daarbij onomkeerbare stappen worden genomen.
Tenslotte diende de wetgeving een robuuste opzet te hebben, die duidelijkheid en rust creëert en die discussies die nog gevoerd moeten worden niet in de weg zou staan. De opties die voor de toekomst open moesten blijven waren:
- de infrastructuurbeheerder omvormen tot ZBO;
- een gecombineerd vervoer/beheer bedrijf onder een holding plaatsen;
- concessies aanbesteden of juist voor onbepaalde tijdverstrekken;
- 100% van de aandelen bij de Staat houden met de mogelijkheden voor aansturing die daarbij horen, of aandelen verkopen dan wel een Europese fusie mogelijk maken.

[76] Richtlijnen 2001/12,13,14 en 16/EG.

4.3 Wat is bereikt?

Actualisering en modernisering
De actualisering van de vóór1 januari 2005 bestaande regelgeving is verricht[77]. In een stapsgewijs proces is de interne NS-regelgeving omgezet naar publiekrechtelijke regelgeving. De oude wet- en regelgeving is ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur, vervangen door de nieuwe spoorwet- en regelgeving. Deze nieuwe wet- en regelgeving sluit in belangrijke mate aan bij de bestaande situatie in de spoorsector. In de periode 2005 – 2007 is het proces van actualisering niet gestokt. Gebleken is dat, mede door de komst van nieuwe richtlijnen en andere Europese regels (zie hierna), de actualisering van regelgeving een voortschrijdend proces is.

Ook de modernisering van de verouderde regelgeving is voor een groot deel een feit. Hierbij is vastgesteld dat op verschillende plaatsen in de wet moderne wetgevingstechnieken zijn toegepast. Zo zijn op diverse plaatsen in de wet en de daarop gebaseerde regelingen en concessies doelvoorschriften en zorgplichten gehanteerd in plaats van de traditionele middelenvoorschriften. Ook hier is gebleken dat modernisering niet op één moment gebeurt, maar dat het een proces is. Na de inwerkingtreding van de wet zijn nog stappen gezet. Bovendien zijn nog moderniseringen in voorbereiding in het kader van de doorlichting van de lagere regelgeving voor het spoor van het programma Beter Geregeld en tenslotte heeft deze evaluatie nog aanknopingspunten voor verdere modernisering opgeleverd. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toets in het onderliggend rapport Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5.

Codificeren van de bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens
De bestaande situatie en de aanvaarde beleidsvoornemens zijn gecodificeerd[78]. Hierbij wordt vooral gewezen op de sturingsmechanismen die de overheid op grond van de wet zijn geboden. Deze zijn in concessies, subsidierelaties en verplicht gestelde plannen vastgelegd. Op grond van de concessies hebben de vervoerder voor het hoofdrailnet en de beheerder voor alle hoofdspoorwegen zorgtaken, die verder zijn uitgewerkt in kernprestaties en in meetbare (nadere) prestatie-indicatoren, de zogenaamde NPI's. Bij iedere NPI hoort een minimaal te behalen grens- of richtwaarde. Een grenswaarde houdt een resultaatsverplichting in, een richtwaarde is een inspanningsverplichting.

Vanaf 2008 is volledig overgegaan op outputsturing – met uitzondering van veiligheid en milieu – en gelden alleen nog te behalen grenswaarden.

[77] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting: juridisch-technische toets, blz. 54 en 55.

[78] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting, juridisch-technischet toets, blz.77 t/m 82.

De concessiehouders bepalen zelf welke maatregelen zij daarvoor inzetten. Alleen de kernprestaties over veiligheid en milieu van de beheerder worden nog uitgedrukt in een maatregelenpakket.
De periode tot 2008 was een overgangsfase. Alle NPI's vallen onder het wettelijke toezicht en kunnen worden gehandhaafd. Op dit moment is er voor NS geen prestatie-indicator voor de zorgplicht toegankelijkheid. In de hoofdstukken 8 en 9 wordt nader ingegaan op de specifieke zorgplichten van de concessiehouders.
Aan de concessies is een handhavinginstrumentarium gekoppeld en er wordt toezicht op uitgeoefend.
Ook voert de regering op grond van de nieuwe nota Deelnemingenbeleid een actievere rol als aandeelhouder van NS en (via RIT) van ProRail. Verder is de positie van de consumentenorganisaties ten opzichte van de concessieverleners en de vervoerders wettelijk vastgelegd.
Tenslotte is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer in juridische zin doorgevoerd.

Beleidsneutrale implementatie van Europese regelgeving
De Europese richtlijnen nrs. 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG en 2001/16/EG zijn beleidsneutraal geïmplementeerd[79], wat inhoudt dat de verplichte onderdelen zijn overgenomen en bij onderdelen van de richtlijn waar keuzevrijheid wordt geboden, de gemaakte keuzes zijn gemotiveerd. Nationale 'koppen' zijn niet aangetroffen. Tenslotte is gebleken dat de implementatie vanuit de optiek van de Europese Commissie correct is geweest. Nederland is de enige lidstaat waartegen geen inbreukprocedure door de Europese Commissie is gestart omtrent de wijze van implementatie van deze richtlijnen.

Een tijdsbestendig en stabiel systeem
De wet is op hoofdlijnen tijdsbestendig en stabiel gebleken[80]. De structuur is geheel in takt gebleven. Hiermee is de gewenste duidelijkheid en rust gecreëerd. Een relevant instrument hierin is de dynamische verwijzing naar Europese richtlijnen gebleken. Deze constructie heeft voorkomen dat meerdere wijzigingen van richtlijnen tot wijziging van de wet zouden hebben moeten leiden. In de praktijk is nog niet getest of de wet ook beleidskeuzes ten aanzien van een andere ordening van het spoor zou kunnen faciliteren. Dit komt in de volgende paragraaf terug.

4.4 Wat is niet of deels bereikt?

In dit hoofdstuk wordt in juridische zin ingegaan op hetgeen nog niet is bereikt en zijn juridische vraagstukken gesignaleerd. Die vraagstukken raken in veel gevallen de relaties in de spoorsector. In de hoofdstukken over deze relaties worden deze punten verder uitgewerkt.

[79] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting: juridisch-technische toets, blz. 103 t/m 106.

[80] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting: juridisch-technische toets, blz. 120 t/m 112.

Bij de verklaring van geconstateerde verschillen tussen beoogd en bereikt is vooral aandacht besteed aan verklaringen in de categorie wet- en regelgeving.
Immers de juridisch-technische analyse is vooral gericht op de vraag of een beoogd doel in juridische zin is uitgewerkt en vastgelegd.

Vooraf kan worden vastgesteld dat de nu geldende spoorwetgeving en lagere regelgeving niet in één keer is gemaakt en vervolgens ongewijzigd heeft gewacht op deze evaluatie. Voorafgaand aan en na de inwerkingtreding van de wetten zijn stapsgewijze wet- en regelgevingsprojecten doorgevoerd. Zo is in 2007 het Tweede Spoorpakket geïmplementeerd.

Ook nu, parallel aan de wetsevaluatie, is daar sprake van. Momenteel wordt de implementatie van het Derde Spoorpakket voorbereid en worden de Quick Wins die voort zijn gekomen uit de doorlichting van de lagere regelgeving in de spoorsector in het kader van het programma Beter Geregeld voorbereid. Nadere uitwerking van de artikelsgewijze toets zal leiden tot weer verdere verbeteringen van de kwaliteit van de redactie van diverse bepalingen in de wetten en de lagere regelgeving.

Actualisering en modernisering
De volgende tekortkomingen respectievelijk vraagstukken zijn gesignaleerd.

De wet- en regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor is nog niet geactualiseerd en gemoderniseerd[81]. De oude wet- en regelgeving is hier nog op van toepassing. Dit is het belangrijkste onderdeel van dit doel dat nog niet is bereikt. Een verklaring voor het niet bereiken van dit doel is gelegen in de complexiteit van de materie van met name het lokaal spoor, die niet tegelijkertijd met de codificatie van de regelgeving voor het hoofdspoor kon worden vormgegeven. Er is daarom tijdens het wetgevingsproces gekozen voor gefaseerde codificatie van hoofd- en lokaal spoor. Hierbij is prioriteit gegeven aan het hoofdspoor, mede omdat de Europese richtlijnen van toepassing zijn op de spoorwegen waar nationaal en internationaal vervoer plaatsvindt en het lokaal spoor kan worden uitgesloten van de reikwijdte van de richtlijnen. Een open eind is ontstaan ten aanzien van de zogenaamde stamlijnen voor goederenvervoer op bedrijfs- en haventerreinen, die wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Nadere analyse leert dat de wet- en regelgeving op dit punt onduidelijk is. Momenteel wordt gewerkt om deze infrastructuur aan te wijzen als hoofdspoorweginfrastructuur. Het daartoe strekkende wetsvoorstel is reeds in behandeling bij de Tweede Kamer.

Het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) uit 1966 is nog van toepassing ten aanzien van het gedrag van reizigers in de trein en op de stations.

[81] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting: juridisch-technische toets, blz. 55.

Het ARV is verouderd en past niet in de nieuwe structuur van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000. Ook strookt het ARV niet met de passagiersrechten verordening[82].

Voorbeelden van verouderde regelgeving in het ARV zijn de bepalingen over gedrag van reizigers, betaling van de 'vrachtprijs' in de trein, vervoer van goederen in treinen voor personenvervoer, etc. Hierdoor bestaan onder meer onduidelijkheden over wie bevoegd is om op te treden tegen wangedrag van reizigers, bijvoorbeeld op de stations. De reden dat bij de inwerkingtreding van de spoorwetgeving het ARV is gehandhaafd was gelegen in het feit dat voor onderdelen van het ARV (onder meer over aansprakelijkheden) gewacht werd op een wijziging van het Burgerlijk Wetboek.
Inmiddels is deze tot stand gekomen, waardoor deze reden voor de handhaving van het ARV uit 1966 niet meer bestaat.

Verder zijn op meerdere kleinere onderwerpen en individuele wetsbepalingen onvolkomenheden aan het licht gekomen die actualisering en modernisering verdienen.
In het kader van de Quick Wins die voortvloeien uit het programma Beter Geregeld (doorlichting lagere regelgeving domein spoor) wordt een deel hiervan al ter hand genomen.
In een nadere uitwerking van het artikelsgewijze commentaar op de wetgeving zal de actualisering en modernisering van de wetgeving verder worden voltooid.
Dat onvolkomenheden aan het licht komen laat zich verklaren doordat de werking van een wet na toepassing in de praktijk uitkristalliseert.

Voorts is zichtbaar geworden dat op bepaalde terreinen de meningen nog verschillen. Zo wordt de vaak geuite wens van bijvoorbeeld ProRail en NS om in de wet te werken met doelvoorschriften en zorgplichten (conform de Sturingsvisie Beter Geregeld van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) genuanceerd door de wens van toezichthouders om concrete en handhaafbare normen vast te leggen. Dit vraagstuk verdient verdieping. Waar duidelijke normen voor handen zijn, dienen zij gewoon te worden vastgelegd. Maar waar normstelling hetzij te theoretisch, dan wel te gedetailleerd wordt, verdient de beschrijving van het doel of de zorgplicht de voorkeur.

Een geschikte methode is om in de praktijk de toepassing van doelvoorschriften en zorgplichten in concrete situaties ter hand te nemen en zo nodig bij meningsverschillen of onduidelijkheden over te gaan tot handhaving met als sluitstuk het ontstaan van jurisprudentie. Vanuit juridisch oogpunt is jurisprudentie zeer verhelderend. Koudwatervrees voor deze route wordt vanuit dit oogpunt niet aanbevolen, omdat dan onduidelijkheid blijft bestaan. Dit is niet bedoeld als een pleidooi om vaak de lange route van een rechtzaak te doorlopen.

[82] Verordening EG Nr. 1371/2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer.

Bedoeld is dat in bepaalde gevallen concrete geschilbeslechting over een casus beter kan zijn dan het formuleren van concrete normen van achter het bureau. Dat zou het terugvallen naar middelenvoorschriften tot het gevolg hebben met de nadelen van dien.

Ook het vraagstuk over het evenwicht tussen het streven naar publieke regelgeving ten aanzien van spoorwegondernemingen versus de ruimte voor de beheerder om met toepassing van het privaatrecht algemene voorwaarden en regelingen met spoorwegondernemingen overeen te komen is nog niet uitgekristalliseerd.
Het was de bedoeling van de wetgever dat de relatie tussen de beheerder en een vervoerder gelijkwaardig zou zijn[83]. Dit verklaart in belangrijke mate de keuze voor het privaatrechtelijk vormgeven van deze relatie door middel van de toegangsovereenkomst.
Bekend is dat de toegangsovereenkomsten die tussen de beheerder en spoorwegondernemingen gesloten worden in overwegende mate identiek zijn en bovendien zijn voorzien van algemene voorwaarden en zogenaamde Generieke Operationele Regelingen (GOR-ren) die bindend zijn voor alle spoorwegondernemingen die een toegangsovereenkomst hebben gesloten. De GOR-ren vinden hun grondslag in artikel 3.3 van de model-toegangsovereenkomst en zijn opgenomen in bijlage 6 bij de toegangsovereenkomst. Zij kunnen juridisch worden gezien als een bijzondere categorie algemene voorwaarden.
In de praktijk is de relatie, met name ten aanzien van kleinere vervoerders, niet gelijkwaardig uitgepakt (zie tevens hoofdstuk 7). De wetgever is daarbij niet expliciet geweest over welke onderwerpen in het privaatrechtelijke stelsel van toegangsovereenkomst, algemene voorwaarden, Netverklaring en GOR-ren onderhandeld moet kunnen worden.

In de Spoorwegwet is in artikel 59, derde lid een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van de algemene voorwaarden van de beheerder. Van deze mogelijkheid is echter slechts voor een beperkt aantal bepalingen gebruik gemaakt[84]. Verder gelden geen publiekrechtelijke procedureregels voor de totstandkoming van de algemene voorwaarden, de standaardbepalingen in de toegangsovereenkomst en de GOR-ren. Hierbij kan de vergelijking worden getrokken met de totstandkoming van de netverklaring. In de Spoorwegwet is een (jaarlijkse) overlegplicht met betrokken gerechtigden opgenomen over de netverklaring. Er geldt geen overlegplicht met betrokken gerechtigden ten aanzien van de totstandkoming en de wijziging van algemene voorwaarden, standaardbepalingen in de toegangsovereenkomst en de GOR-ren van de beheerder. Aangezien de algemene voorwaarden, standaardbepalingen en concept-toegangsovereenkomst wel deel uit maken van de netverklaring worden ze via consultatie over de netverklaring wel voorgelegd aan betrokken gerechtigden.

[83] Herbezinngsbrief, blz. 8.

[84] Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, artikel 3.

Op grond hiervan luidt de conclusie dat de verhouding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen nog niet in evenwicht is.

Codificeren van de bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens
De volgende tekortkomingen respectievelijk vraagstukken zijn gesignaleerd.

Het beheer- en vervoerplan zijn toegevoegd aan het systeem nadat de wet was vastgesteld. Zij vinden hun grondslag in de beheer- respectievelijk de vervoerconcessie. Zij hebben geen rechtstreekse grondslag in de wet[85]. Op zich is dit in juridisch opzicht correct. Maar de vraag is of deze situatie gewenst is. Deze twee plannen zijn namelijk belangrijke, zelfs structurerende sturingsinstrumenten in de spoorsector gebleken. In relatie tot de opdracht van de evaluatie is hier sprake van het codificeren van nieuw beleid in plaats van de codificatie van de in 2001 aanvaarde beleidsvoornemens.

Meer precies kan worden gesteld dat sprake is van de codificatie van een later, namelijk in 2004, aanvaard beleidsvoornemen. Zo beschouwd is op dit punt de verklaring van toepassing dat er sprake is van een bijstelling van het beleid van 2004 ten opzichte van 2001.

Het handhavinginstrumentarium is nog onvoldoende snel inzetbaar gebleken. Het instrumentarium kent een schakering van licht naar zwaar. Nadere analyse leidt tot de conclusie dat instrumenten die met precisie kunnen worden toegepast nog ontbreken.
In het verlengde hiervan is gesignaleerd dat het beheer- en het vervoerplan met de constructie van (niet-)instemming door de minister onvoldoende handvatten voor handhaving bieden. Als de minister niet instemt met een deel van een plan ontstaat namelijk een patstelling, die niet met een gericht instrument, zoals een aanwijzing, kan worden beslecht.

Verder is gebleken dat het instrument van last onder dwangsom zelden is toegepast. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat toepassing in de praktijk (te) veel voorbereidingen vergt. Ook kan hier sprake zijn van terughoudendheid. De mogelijke verklaringen wijzen in de richting van het instrument dan wel het gedrag van partijen.
Tenslotte is gebleken dat de sanctie op grond van artikel 32 lid 5 van de Wp 2000 voor een concessiehouder om, bij tekort schietende prestaties een geldsom te voldoen aan de concessieverlener, zich niet goed verhoudt met het reguliere handhavingsinstrumentarium op grond van de Awb: de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom.

[85] Evaluatie spoorwetgeving, Eenmeting: juridisch-technische toets, blz. 81.

Hierbij wordt opgemerkt dat het niet toepassen van handhavings-instrumenten in situaties waar wel degelijk sprake is van een schending van een concrete norm (zoals een informatieplicht) niet helpt bij de ontwikkeling van ervaringsdeskundigheid voor alle partijen op dit terrein. Ter nuancering van het voorgaande wordt ook beargumenteerd dat handhaving niet of nauwelijks nodig is gebleken.
In de hoofdstukken over de relaties tussen infrabeheerder en overheden en de relaties tussen vervoerders – overheden komt het onderwerp handhavingsinstrumentarium verder aan de orde.

In de scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en het vervoer zijn enkele kanttekeningen te plaatsen, die zich bevinden op het grensvlak van de juridische ordening en de feitelijke operatie van het spoorbedrijf. Het gaat onder meer om de dagplanning, de toepassing van het VPT-systeem en de positie van de stations. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 7 Relaties infrabeheerder – vervoerders.

Tenslotte staat vast dat de eigendom van de hoofdspoorweg-infrastructuur nog niet feitelijk is geplaatst bij de Staat. Het daartoe strekkende Koninklijk Besluit (Kb) op grond van artikel 125 Spoorwegwet is nog niet geslagen. Hierbij wordt er op gewezen dat het slaan van dit Kb niet het rechtsgevolg heeft dat met de herbezinning werd beoogd. Bij het slaan van dit Kb wordt de Staat weliswaar juridisch eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur, maar dit omvat niet het volle eigendom.
Door de verleende volmacht aan ProRail blijft de economische eigendom en daarmee de beschikkingsmacht ten aanzien van de infrastructuur vrijwel volledig bij ProRail. Dit onderwerp komt verder aan de orde in hoofdstuk 8 Relaties infrabeheerder – overheden.

Beleidsneutrale implementatie van Europese regelgeving
De toepassing van de wet- en regelgeving in relatie tot de tekst en de interpretatie van de richtlijnen heeft in de evaluatie nog de volgende onduidelijkheden aan het licht gebracht.

De plicht tot het voeren van een gescheiden boekhouding ten aanzien van de vervoersactiviteiten van spoorwegondernemingen is niet strikt geïmplementeerd. Volstaan is met de plicht tot een gescheiden financiële verantwoording over de uitvoering van een concessie[86]. Dit roept de vraag op of in voldoende mate (de schijn van) kruissubsidiëring tussen vervoersactiviteiten onderling en/of tussen vervoersactiviteiten en andere commerciële activiteiten kan worden voorkomen.

Het verbod op de verhandelbaarheid van capaciteit staat niet expliciet in de Spoorwegwet. Dit verbod staat wel duidelijk in richtlijn 2001/14/EG. Het komt de helderheid van de Spoorwegwet ten goede om dit verbod met zoveel woorden in artikel 59 en 60 Spoorwegwet op te nemen.

[86] Wp 2000, artikel 32, tweede lid, sub e.

De regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding zijn niet voldoende duidelijk als het gaat over de ruimte die bestaat voor onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding en de mogelijkheid van ex ante toezicht op (de kostentoerekeningsmethode van) de gebruiksvergoeding. Dit komt verder aan de orde in hoofdstuk 7 relaties infrabeheerder - vervoerders.
De implementatie van de Europese regels voor capaciteitsverdeling roepen nog vragen om verduidelijking op (bijvoorbeeld ten aanzien (het moment) van de overbelastverklaring in relatie tot de schaarsteheffing en ten aanzien van de verhouding tussen de kaderovereenkomst en de Nederlandse prioriteringsregels). Ook deze onderwerpen worden verder behandeld in hoofdstuk 7.

Het minimum toegangspakket tot bijkomende diensten en voorzieningen is impliciet geregeld door middel van een verwijzing naar de richtlijn. Dit is niet duidelijk, omdat de richtlijn zelf in de praktijk niet exact genoeg is gebleken. De praktijk vraagt om explicitering in regelgeving op dit punt. Dit onderwerp komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 6 Toegang.

Verder roept de implementatie van de Europese technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) veelvuldig hoofdbrekens op. Dit betreft onder meer de enorme technische gedetailleerdheid en de verhouding tot nationale eisen bij de keuring van infrastructuur en spoorvoertuigen. Bij de TSI's is vrijwel altijd sprake van middelenvoorschriften met gedetailleerde normen. De verklaring hiervoor is gelegen in het streven naar interoperabiliteit tussen lidstaten. Het teveel toepassen van doelvoorschriften kan de interoperabiliteit schaden. In sommige gevallen ontstaat strijdigheid tussen nieuwe Europese TSI's en bestaande nationale eisen die niet bij normale lezing van de TSI's kunnen worden gezien, maar die pas in de praktijk aan het licht komen. De verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat TSI's met regelmaat vanuit een andere invalshoek worden opgesteld dan onze nationale regelgeving. Een TSI kan als het ware over het ene onderwerp gaan, maar op een technisch element een AMvB of ministeriële regeling op een ander onderwerp 'kruisen' of 'raken'. Daarnaast blijkt de introductie van nieuwe TSI's met regelmaat aanleiding te geven tot gecompliceerd overgangsrecht.

Verder is gebleken dat een algemene wettelijke grondslag voor nationale eisen in het geval van afwezigheid van Europese technische eisen ontbreekt.

In zijn algemeenheid kan op grond van deze evaluatie worden geconcludeerd dat de veelheid en de snelle opvolging van Europese richtlijnen en TSI's noopt tot een extra en structurele inspanning van het Ministerie van VenW in samenwerking met de Nederlandse spoorsector, zowel in Brussel waar de regelgeving wordt gemaakt, als in Nederland waar de regelgeving optimaal moet worden geïmplementeerd. Dit vergt een interdisciplinaire aanpak van beleidsfunctionarissen, technici, juristen en experts uit de praktijk van de uitvoering.

Een tijdsbestendig en stabiel systeem
De volgende tekortkomingen respectievelijk vraagstukken zijn gesignaleerd.

Bij de implementatie van het Tweede Spoorpakket zijn enkele correcties ten opzichte van de implementatie van de richtlijnen daarvoor doorgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de regelingen over de eisen aan en de keuring van infrastructuur en materieel.

Gebleken is dat de implementatie van het Tweede Spoorpakket, die op het niveau van de lagere regelgeving is doorgevoerd, alsnog aanpassingen op het niveau van de wet vergen. Dit wordt momenteel bij de implementatie van het Derde Spoorpakket opgepakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de verlening van de veiligheidsvergunning en de formele machtiging tot ingebruikname van nieuwe infrastructuur door de minister.

In het wettelijk systeem wordt bijvoorbeeld nog geen oplossing geboden voor gewenste flexibiliteit ten aanzien van nieuwe vormen van light rail. In de praktijk worden ontheffingen gebruikt om light rail materieel op de hoofdspoorwegen toe te laten. Naar verwachting zou het meer toepassen van doelvoorschriften hier een meer flexibel antwoord kunnen bieden dan de toepassing van ontheffingen.
De wettelijke flexibiliteit is naar verwachting niet groot genoeg om een structuurwijziging in de spoorsector door te voeren. Alsnog een publiekrechtelijke vormgeving van het beheer van de infrastructuur, waarvan in de Herbezinning is afgezien, of het herstel van een holding systeem ten aanzien van beheer en vervoer zouden ongetwijfeld structuurwetgeving vergen.

4.5 Conclusies

Samenvattend zijn op grond van de juridisch technische analyse van de spoorwetgeving de volgende conclusies te formuleren:
- de beoogde doelen van de wetgeving zijn over het geheel gezien bereikt;
- de wetgeving heeft bevoegdheden, rechten en plichten van partijen (waar onder de consumentenorganisaties) vastgelegd;
- de regering heeft een actieve rol als aandeelhouder van NS en (via RIT) ProRail;
- de regels van de EG zijn geïmplementeerd en door de Europese Commissie correct bevonden;
- de wet is op hoofdlijnen tijdsbestendig en stabiel gebleken en de structuur is geheel in takt gebleven In juridisch opzicht is sprake van de ten tijde van de Herbezinning bedoelde robuustheid, duidelijkheid en rust;
- de wettelijke stabiliteit is groot gebleken.

Hiermee is niet gezegd dat geen verbeteringen nodig en/of mogelijk zijn. Op de volgende punten zijn verbeteringen vereist:

- als eerste punt wordt gewezen op de verouderde wet- en regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor. Deze kwestie verdient een voortvarende aanpak. Verder dient het ARV te worden gemoderniseerd;
- gebleken is dat al verbeteringen zijn doorgevoerd bij de implementatie van het Tweede Spoorpakket en dat momenteel langs twee trajecten verdere verbeteringen worden aangebracht. Gewezen wordt op de uitwerking van de overige Quick Wins en de implementatie van het Derde Spoorpakket;
- de verhouding tussen de ruimte voor de beheerder voor het toepassen van het privaatrecht en de publiekrechtelijke inkadering daarvan is nog niet in evenwicht;
- het handhavingsinstrumentarium is nog onvoldoende snel inzetbaar gebleken;
- op dit moment is er voor NS geen prestatie-indicator voor de zorgplicht toegankelijkheid;
- ten aanzien van de implementatie van de Europese richtlijnen zijn enkele punten ter verbetering aangetroffen;
- deze evaluatie en daarbinnen het artikelsgewijze commentaar van partijen biedt een goede kans om verder te 'schaven en te vijlen' aan concrete bepalingen in de wet en de lagere regelgeving. De 'stofkam' en in sommige gevallen de 'luizenkam' zijn naar het oordeel van velen nog bruikbaar voor de verdere verbetering van de wet- en regelgeving;
- tenslotte is het grote belang van een proactieve houding in Brussel en in eigen huis naar voren gekomen op het terrein van de ontwikkeling van Europese regelgeving en de implementatie daarvan in de Nederlandse regelgeving en in de praktijk van het Nederlandse spoorsysteem, waaraan alle partijen in de spoorsector bijdragen.

5. Veiligheid

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[87]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

5.1 Inleiding

De wetgeving heeft als doel een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen van de evaluatie over spoorwegveiligheid weer.[88]

[87] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, dd 15 maart 2007.

[88] Hoewel dit hoofdstuk zich hoofdzakelijk beperkt tot spoorwegveiligheid, moet worden opgemerkt dat de veiligheid *op* het spoor ook van invloed is op de veiligheid *rondom* het spoor (externe veiligheid), bijvoorbeeld als het gaat om vervoer van gevaarlijke stoffen. In hoofdstuk 10.2 worden de ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid beschreven.

Vóór de nieuwe Spoorwegwet in werking trad in 2005, werd een belangrijk deel van de dagelijkse spoorpraktijk (en dus ook spoorwegveiligheid) geregeld door de privaatrechtelijke interne bedrijfsregels van de NV NS. Dit laat zich uit het verleden verklaren, in het bijzonder de ontwikkeling van het spoorwegbedrijf in de vorige eeuw. Tot 1995 was er één geïntegreerde onderneming voor de spoorweginfrastructuur, het materieel, het personeel en het vervoersproces.

In 1995 is bij het verzelfstandigingscontract tussen de staat en de NV NS genaamd *Over de Wissel*[89] afgesproken om de zorg voor de spoorwegveiligheid onder te brengen bij de taakorganisatie Railned, onderdeel Spoorwegveiligheid (RnV). Dit betrof zowel de uitvoerende als de handhavingstaken. De uitvoerende taken waren: vergunningverlening (veiligheidsattest), certificering (van onderhoudsbedrijven, arbodiensten, opleidings- en exameninstituten), toelating (materieel, personeel, infrastructuur), normontwikkeling en advisering van de rijksoverheid. De handhavingstaken bestonden uit het uitvoeren van audits bij de spoorbedrijven, bedrijfsonderzoeken en het opleggen van maatregelen voortkomend uit onderzoeken. Sinds midden jaren negentig is de regelgeving steeds meer ingegeven vanuit Europese ontwikkelingen.

In 2004 - vlak vóór de invoering van de nieuw Spoorwegwet - is het beleid op het gebied van spoorwegveiligheid alvast geënt op de nieuwe Spoorwegwet en vastgelegd in de Tweede Kadernota railveiligheid "*Veiligheid op de rails*[90].

5.2 Wat is beoogd en hoe?

Bij het thema veiligheid gaat in de evaluatie van de wetgeving de meeste aandacht uit naar het toezicht op de veiligheid en naar de wet- en regelgeving omtrent de veiligheid. Dit volgt uit de doelstelling voor de veiligheid zoals die in het Plan van aanpak voor de evaluatie is geformuleerd: *het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens met betrekking tot het verankeren van de overheidszorg voor de veiligheid*[91].

[89] Over de wissel tussen markt en overheid. De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat. Contract tussen NS en de Staat der Nederlanden. (Tweede kamer 1994-1995, 18986, nr. 12)

[90] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29893, nrs. 1 en 2

[91] subdoel 2 e in hoofdstuk 2 van dit rapport

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel vóór de herbezinning in 2001, staat dat de Spoorwegwet behelst: *de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen*[92].

Als uitgangspunten voor de uitvoeringsregelgeving voor de veiligheid staan vermeld dat[93]:

- er een kader wordt geboden waarbinnen onder andere veiligheidsregels en -normen specifieker kunnen worden geformuleerd in de onderliggende regelgeving;
- de toetsing aan de veiligheidsnormen op het gebied van materieel, personeel en organisatie onderdeel vormt van de toelating van de vervoerder op de rails;
- de veiligheidseisen voor verschillende vervoerbedrijven objectief toe te passen en te handhaven zijn ofwel non-discriminatoir zijn;
- er een zelfde systematiek wordt ontwikkeld voor de veiligheid van tramverkeer, metro en light rail, met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de andere overheden hiervoor (met dit laatste punt is bedoeld de uitwerking van de lagere regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor).

Het lag in de bedoeling om de bestaande voorschriften en uitvoeringsregelingen inzake de spoorwegveiligheid zo veel mogelijk te handhaven, met dien verstande dat deze op een aantal punten aan de nieuwe situatie zijn aangepast: *"Er is van afgezien om een heel nieuw systeem voor de bedrijfsprocessen op de rails te ontwerpen. Hetgeen nu (min of meer) onder de vlag van NS al jaren functioneert, geeft geen aanleiding de voorschriften in materiele zin geheel te vervangen door iets nieuws"*.[94]

De Herbezinningsbrief uit 2001 wijzigt deze visie niet en geeft als aanvulling dat veiligheid één van de publieke belangen is in de spoorsector: "(…) *die om toezicht vragen: de veiligheid van het goederen- en het personenvervoer. Van belang is dat de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving van de veiligheid eenduidig bij de overheid wordt gelegd. In de wettekst worden deze taken dus opgedragen aan de Minister (…). In de komende jaren ligt het in de rede functies (en medewerkers) [deels] bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder te brengen"*[95].

[92] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27482, nr. 3, blz. 2

[93] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27482, nr. 3, blz. 16

[94] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27482, nr. 3, blz. 16

[95] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3, blz. 13

De veiligheid van het goederen- en het personenvervoer op het spoor is dus in de Herbezinningsbrief aangemerkt als een publiek belang waarvoor geldt dat de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving eenduidig bij de overheid moet liggen.

5.3 Wat is bereikt?

Het is niet zo dat er met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet per 1 januari 2005 ineens heel veel is veranderd aan de veiligheidsregels voor het spoor. Zoals eerder aangegeven, was dat ook niet beoogd. Met de nieuwe wetgeving is een publiekrechtelijke basis gegeven aan veiligheidseisen die al enige jaren de bestaande praktijk waren.

De overheidszorg voor de veiligheid van het spoor is als volgt neergelegd in de wet- en regelgeving. In de Spoorwegwet en in de daaruit voortvloeiende regelgeving zijn de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden op het gebied van de veiligheid belegd bij de verschillende 'spoorpartijen' door middel van gebods- en verbodsbepalingen, attributie van taken en bevoegdheden en door het stellen van bijvoorbeeld functie- en opleidingseisen aan voor de veiligheid belangrijke beroepen (zoals de machinist).

De overheid heeft, naast de regelgevende taak, ook een taak met betrekking tot het toezicht op de naleving van de gestelde regels en de (bestuurlijke of strafrechtelijke) handhaving daarvan. De Minister van VenW houdt op grond van artikel 69 van de Spoorwegwet toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde bepalingen omtrent de veiligheid. IVW, toezichteenheid rail, die is opgericht per 1 januari 2003, is door de minister aangewezen om dit toezicht uit te oefenen en is namens de minister ook de veiligheidsinstantie als bedoeld in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG)[96].

Ook voor de veiligheidsaspecten van de beheerconcessie is het toezicht op de naleving gemandateerd aan IVW[97]. De genoemde Europese richtlijn op het gebied van de spoorwegveiligheid is in mei 2007 volledig geïmplementeerd[98].

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

[97] Artikel 1, leden 1 en 2, Besluit Aanwijzing toezichthouders spoorwegen

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

Een directe relatie tussen de staat van de spoorwegveiligheid in de jaren 2005 tot en met 2007 en de wet- en regelgeving per 1 januari 2005 is niet te leggen. Enerzijds is het zo dat een positieve of negatieve trend zich pas na een langere periode zal manifesteren (ter illustratie: in de jaarlijkse trendanalyses[99] van de staat van de spoorwegveiligheid wordt gewerkt met vijfjaargemiddelden). Anderzijds geldt dat de veiligheidseisen zelf niet zijn veranderd, alleen anders (publiekrechtelijk) zijn ondergebracht. Niettemin is de ontwikkeling van de staat van de spoorwegveiligheid wel aan te geven, zowel op grond van de deelrapporten *Meerjarige monitoring prestaties en effecten*, de jaarlijkse trendanalyses en het rapport van McKinsey. Hieronder volgen de bevindingen.

Het aantal dodelijke slachtoffers onder treinreizigers ligt sinds 1995 permanent onder de waarde[100] die is opgenomen in de tweede Kadernota railveiligheid. Het vijfjaarsgemiddelde van het risico voor baanwerkers en rangeerders ligt boven de afgesproken waarde voor het maximaal aanvaardbare risico in 2010. De doelstellingen voor de veiligheid van baanwerkers en rangeerders[101] worden dus nog niet gehaald, maar het vijfjaarsgemiddelde vertoont voor de veiligheid van de rangeerders wel een daling.

Het aantal overwegslachtoffers ligt onder de afgesproken waarde voor 2010[102] en vertoont een dalende tendens. Het aantal slachtoffers onder personen die onbevoegd de spoorbaan betreden, fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal suïcides op het spoor is over een langere periode min of meer constant[103].

De veiligheid van het goederenvervoer is verbeterd, terwijl de omvang van het goederenvervoer is toegenomen.

[99] De trendanalyses geven een beeld van de veiligheid op het spoor aan de hand van parameters omschreven in de tweede Kadernota railveiligheid Veiligheid op de rails

[100] Een persoonlijk risico van 1,5 dodelijke slachtoffers per 10 miljard reizigerskilometers

[101] Maximaal 1 dode per 10.000 fte per jaar in 2010

[102] Maximaal 24 dodelijke overwegslachtoffers per jaar in 2010

[103] De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007 op het afgesproken niveau, net als in de periode 2000 - 2004. Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal 393 reizigers gewond, ligt het aantal dodelijke slachtoffers hiermee (ruim) onder de afgesproken waarde die IVW hanteert. Onder personeel is in de periode 2005 - 2007 een dode gevallen. Het risico voor personeel ligt daarmee in de buurt van de afgesproken waarde. Die ligt op ongeveer 1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang. In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18 respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de afgesproken waarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens (gemeten vanaf 1997). Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd. Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides is in de periode 2005 - 2007 jaarlijks ongeveer gelijk en is over een langere periode min of meer constant gebleven.

Het rijden door een rood sein, de zogenaamde passages Stoptonend Sein (STS), zijn potentieel ernstige incidenten die kunnen leiden tot botsingen of ontsporingen. Naar verwachting zullen de sectordoelstellingen op het gebied van de STS- passages in 2009 nog niet zijn gerealiseerd[104]. De spoorsector is zich ervan bewust dat het hierbij gaat om ernstige incidenten die kunnen leiden tot botsingen, ontsporingen of aanrijdingen. Om de gestelde doelen te bereiken, is een apart programma opgesteld. Over de voortgang informeert de minister tweemaal per jaar de Tweede Kamer[105]. Ook de staat van de veiligheid van de railinfrastructuur is onderwerp van onderzoek door IVW. Door monitoring wordt informatie verzameld, meting, onderzoek en analyse gedaan naar de actuele railveiligheidssituatie en van mogelijke toekomstige risico's. In de jaarlijkse Trendanalyse wordt mededeling gedaan van de staat van de spoorwegveiligheid van het voorgaande jaar.

Uit het onderzoek naar ProRail door McKinsey komt naar voren dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorwegveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen[106]. Ook de Visitatiecommissie constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat er in de achterliggende jaren op veiligheid is ingeleverd[107].

Het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium van de Spoorwegwet is in de jaren 2005-2007 door IVW onder andere ingezet door middel van last onder dwangsom. Ook kan op grond van de Spoorwegwet door IVW het veiligheidsattest worden ingetrokken. Dit is in de periode 2005-2007 niet gebeurd, wel zijn veiligheidsattesten verleend met een geldingsduur korter dan de standaardperiode van drie jaar. De eisen aan het veiligheidsattest zijn tussentijds aangepast aan de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

5.4 Wat is niet of deels bereikt?

Samenhang in de veiligheidsregelgeving
Veiligheidszaken komen op veel en op verschillende plaatsen in de wet en in de lagere regelgeving aan de orde.

[104] Halvering van het aantal STS-passages in 2009 in vergelijking met 2003 (250); een reductie van het risico als gevolg van STS-passages met 75%. Zie uitgebreide analyse in rapport IVW (2008) STS-passages 2007.

[105] Recentelijk is dat gebeurd in juli 2008 (aanpak STS-passages, Tweede Kamer, 2007-2008, 29 893 en 29 984, nr.74) en september 2008, inzake het realiseren van de huidige STS-doelstellingen, naar aanleiding van analyses van de IVW van het aantal STS-passages (Tweede Kamer, 2007-2008, 29 893 en 29 984, nr.75). De in de IVW -rapportage geprognosticeerde reducties zijn minder dan in 2005 door de spoorbranche aangegeven. De minister houdt vooralsnog vast aan het realiseren van de huidige STS-doelstellingen.

[106] Evaluatie voortgang 'Op de rails", McKinsey & Company

[107] Over 't spoor, blz. 71

Uit de evaluatie komt naar voren dat de spoorpartijen behoefte hebben aan het aanbrengen van meer samenhang in deze regelgeving die nu als onoverzichtelijk wordt ervaren. Door de veelheid aan regels, bepalingen en voorschriften is het voor spoorpartijen moeilijk om de samenhang daartussen te vinden en wordt afbreuk gedaan aan de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de regelgeving.

De veiligheidsvergunning (het verplichte veiligheidsattest) van de beheerder is niet in de Spoorwegwet geïmplementeerd maar in de beheerconcessie aan ProRail. Hierin zit een verschil met het verplichte veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen dat wel een wettelijke basis heeft[108]. De juridisch-technische toets maakt duidelijk dat de veiligheidsvergunning is opgenomen als een voorschrift in de beheerconcessie, die weer een basis heeft in de Spoorwegwet[109], waarmee het verplichtende karakter is geborgd. Voor deze oplossing is gekozen omdat de beheerconcessie reeds was verleend en de veiligheidsvergunning niet op voorhand als voorwaarde voor de concessieverlening was gesteld[110].

Hoewel uit de evaluatie niet blijkt dat deze constructie tot problemen heeft geleid, moet overwogen worden om bij een wijziging van de Spoorwegwet of bij het aflopen van de beheerconcessie, de veiligheidsvergunning van de beheerder alsnog wettelijk te verankeren. Een zwaarwegend argument hiervoor is, dat de veiligheidsvergunning een essentieel onderdeel is van het stelsel van regels met betrekking tot de veiligheid van het spoor.

De herziening of modernisering van de regelgeving is ook nog niet voltooid. Deze kwestie is al in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen en ook in het kader van de doorlichting van de lagere regelgeving in het programma Beter Geregeld.

Uit de artikelsgewijze toets van de spoorwetgeving is naar voren gekomen dat de meldplicht voor incidenten geldt voor spoorwegondernemingen en niet voor de beheerder. Terwijl dit laatste in het kader van de veiligheid wel wenselijk is. Daarnaast zijn noch de spoorwegondernemingen noch de beheerder verplicht om veiligheidsgerelateerde gegevens te registreren of zelf onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten. Er geldt daarentegen wel een informatieplicht waarbij het niet verstrekken van gegevens bestuurlijk beboetbaar is gesteld[111].
In het systeem van de informatie- en de meldplichten zit dan ook – door het ontbreken van een daaraan gekoppelde registratieplicht - een juridische onvolkomenheid die ongedaan moet worden gemaakt. Analyse op dit punt geeft dus aan dat de wet- en regelgeving onduidelijk is.

[108] Artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Spoorwegwet

[109] Artikel 17, tweede lid, Spoorwegwet

[110] Deze oplossing is expliciet voorgelegd aan het ministerie van Justitie dat instemming heeft verleend omdat het verplichtende karakter op basis van de Spoorwegwet is geborgd.

[111] Artikel 77, Spoorwegwet

De informatie- en de meldplicht van spoorwegondernemingen en van de beheerder zijn belangrijke instrumenten voor de veiligheid[112]. Het delen van kennis en ervaring en een 'open' veiligheidscultuur zijn belangrijk bij het streven naar permanente verbetering van de veiligheid.

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: vraag naar systeemverantwoordelijkheid
IVW geeft aan behoefte te hebben aan het benoemen van systeemverantwoordelijkheid. Hiermee is bedoeld het beleggen van eindverantwoordelijkheid voor de integrale veiligheid van het spoor. VenW ziet met name bij grote projecten een rol weggelegd voor een "procesintegrator" voor kwesties die zich afspelen op de raakvlakken tussen infrastructuur en vervoer. Het speelt bijvoorbeeld bij de implementatie en de vrijgave van nieuwe veiligheidssystemen zoals ERTMS, die zowel in de infrastructuur als in het materieel moeten worden ingebouwd. Het benoemen van deze eindverantwoordelijkheid zou in de nieuwe spoorwetgeving ontbreken.

Een verklaring voor de behoefte aan het benoemen van systeemverantwoordelijkheid en/of een procesintegrator kan liggen in het feit dat verantwoordelijkheden voor de veiligheid bij meerdere partijen zijn komen te liggen, ieder vanuit een eigen rol en taak. Daarbij is het spoor van oudsher altijd benaderd als een systeem waarvan de processen allemaal in elkaar moeten grijpen om een veilig geheel te vormen. Een verbindend element wordt dan gemist.

Nadere analyse van dit vraagstuk van de systeemverantwoordelijkheid roept de vraag op of het wenselijk is, dat er één eindverantwoordelijke organisatie moet zijn die kan worden aangesproken op de dagelijkse integrale veiligheidsaspecten van het vervoer per spoor. Die situatie is reeds in 1995 verlaten en past ook niet meer in de visie van de wetgever op de dagelijkse spoorpraktijk, zoals neergelegd in de Herbezinningsbrief. Spoorondernemingen zijn primair zelf eerstverantwoordelijk voor veiligheid (onder meer via het veiligheidsmanagementsysteem).

Onder het regime van de Spoorwegwet is de situatie nu zo dat het veilige gebruik van infrastructuur door spoorwegondernemingen en de compatibiliteit van materieel ten opzichte van de infrastructuur ten dele in publieke regelgeving is vastgelegd en in belangrijke mate is opgenomen in de privaatrechtelijke bepalingen van ProRail. De beheerder geeft op privaatrechtelijke grondslag in de netverklaring, de toegangsovereenkomst en de daarop gebaseerde algemene voorwaarden (zoals een EG-keuringsverklaring), bepalingen met het oog op de veiligheid aan de spoorwegondernemingen.

[112] Artikel 96, Spoorwegwet; artikel 22, lid 4, Besluit Spoorwegpersoneel

Het antwoord op de behoefte aan systeemverantwoordelijkheid hoeft ook niet per definitie in (nieuwe) wetgeving te liggen, maar kan ook door middel van (meer) samenwerking, concrete afspraken en instrumenten (zoals het Integraal Veiligheidsplan) vorm krijgen. Daarbij is onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid bij nieuwe aanlegprojecten en bij het dagelijks reilen en zeilen op het spoor. Met het eerste is vaak veel overheidsgeld gemoeid en gelden regels voor de leiding en de uitvoering van het project. Bij de dagelijkse uitvoering kunnen expliciet afspraken worden gemaakt over de regierol en de samenwerking bij zaken die zowel de infrastructuur als het spoorvervoer betreffen. Een voorbeeld van samenwerking tussen partijen op het gebied van veiligheid is het Overleg Veiligheid Spoorwegondernemingen (OVS). Het OVS is een platform waar beheerders, spoorwegondernemingen, beleid (overheid) en inspectie (IVW) actief participeren, afstemmen en overleg voeren, informatie uitwisselen en voornemens betreffende regelgeving op het gebied van spoorwegveiligheid beoordelen. In 2006 zijn de functie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het OVS vastgelegd. Op dit moment worden deze geëvalueerd.
De uitkomst van de analyse van dit vraagstuk geeft aan dat samenwerking tussen partijen gevraagd is; en niet zozeer nieuwe wetgeving, die onduidelijkheid op dit punt moet wegnemen.

Positie en rol van het toezicht
Uit de zelfevaluaties komt naar voren dat de spoorbranche in de loop van de jaren een veranderende – want meer formele en afstandelijke – houding en rolopvatting bemerkte bij het toezicht op de spoorwegveiligheid door IVW. Men werd een verschuiving gewaar van een (voorheen) adviserend, meedenkend veiligheidsorgaan naar een controlerende, handhavende toezichthouder. Daarbij zou door IVW het accent zwaarder zijn gelegd op administratieve handelingen ('papieren veiligheid') dan op de spoorse vervoerspraktijk. Maar het is ook zo dat de partijen uit de spoorbranche aangeven zich ervan bewust te zijn dat de nieuwe rolverdeling zich nog moest uitkristalliseren. Met name daar waar de onduidelijkheid voor de spoorpartijen voortkwam uit het feit dat IVW soms optrad als toezichthouder en vergunningverlener en soms als adviseur van de beleidsdirecties van VenW. Op dit punt is er duidelijke sprake van een transitie.

IVW geeft aan de rol als onafhankelijke toezichthouder wel eens onduidelijk te hebben gevonden met name bij veiligheidskwesties waarbij meerdere partijen een deelverantwoordelijkheid hebben. Dit geldt ook voor die punten waar de wet niet uitdrukkelijk een taak neerlegt bij IVW maar waar wel sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. IVW wijst bijvoorbeeld op het feit de beheerconcessie geen handhaafbare veiligheidsnormen bevat. Verantwoordelijk voor de vrijgave voor ingebruikname van nieuwe infrastructuur is de minister. Maar deze machtiging tot ingebruikname van IVW is niet expliciet geregeld. Dat kan duidelijker worden vastgelegd.

Dit spanningsveld tussen enerzijds het werken met doelvoorschriften en zorgplichten en anderzijds de wens van toezichthouders om concrete en handhaafbare normen vast te leggen, is ook al benoemd in de juridische analyse in hoofdstuk 4. De conclusie is dat dit vraagstuk nadere bestudering vergt.
Niettemin onderschrijft IVW het belang van de onafhankelijke positionering van het toezicht en geeft aan beter in staat te zijn geweest het toezicht uit te oefenen dan als organisatie-onderdeel van Railned. IVW geeft in de Eenmeting aan door de branche steeds meer als een volwaardige partner te worden gezien. Als voorbeeld wijst IVW erop dat, ondanks het feit dat er in de spoorwetgeving geen instrumenten voor IVW zijn neergelegd voor toelating van nieuwe infrastructuur en systemen, er toch rekening is gehouden met adviezen van IVW bij de HSL-Zuid en de Betuweroute.

Strafrechtelijke bepalingen
Zowel in de juridisch-technische toets als in de zelfevaluaties komt een door de spoorsector breed gedragen (IVW, reizigers- en goederenvervoerders) wens naar voren enkele strafbepalingen van de Spoorwegwet te schrappen en te vervangen door bestuursrechtelijke instrumenten. De overwegingen om in de spoorwetgeving strafrechtelijke bepalingen op te nemen, zijn te verklaren vanuit de tijdgeest van de totstandkoming van de wetgeving. Zo is in de Memorie van Toelichting bij een strafbepaling herhaaldelijk opgemerkt dat deze overeenkomstig is dan wel ontleend is aan de Wegenverkeerswet 1994. Uit de zelfevaluaties komt duidelijk naar voren dat het inzetten van het strafrecht in een aantal gevallen naar de mening van de spoorpartijen niet de aangewezen weg is. Als argumenten wijzen zij erop dat het inzetten van het strafrecht een belemmering opwerpt voor het lerend vermogen van organisaties, niet bijdraagt aan de verbetering van de veiligheid (het leidt eerder tot het verzwijgen van incidenten) en niet zinvol is omdat overtredingen zelden opzettelijk worden gepleegd.

De spoorsector wijst met name op de situatie die kan ontstaan voor de machinisten bij het ten onrechte passeren van een stoptonend sein (passage STS). Onderzoek door IVW heeft uitgewezen dat het zelden voorkomt dat machinisten opzettelijk een rood sein negeren. Een passage STS wordt altijd geconstateerd door de Verkeersleiding; het is op het spoor – anders dan op de weg – onmogelijk om ongezien door rood te rijden. Daarnaast wijzen onder andere de goederenvervoerders erop dat het Wetboek van Strafrecht al voldoende mogelijkheden biedt om machinisten (of anderen) aan te pakken die door schuld of verwijtbaar gedrag gevaar veroorzaken.

Dit vraagstuk is in behandeling. De Minister van VenW heeft in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer[113] over de doorlichting van de lagere spoorregelgeving (Beter Geregeld) laten weten te onderzoeken in hoeverre strafrechtbepalingen kunnen worden vervangen door bestuursrechtelijk en/of disciplinair toezicht.

[113] Tweede kamer vergaderjaar 2006-2007, 30800 XII, nr. 81

Inmiddels is een ambtelijke werkgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie bezig een toetsingskader te ontwikkelen voor de vraag wanneer welk handhavingsinstrumentarium aangewezen is om in te zetten[114].

Veiligheid van overwegen op regionale lijnen
De decentrale overheden geven aan dat de kosten voor spoorwegveiligheidsmaatregelen zich in hun ogen soms slecht verhouden tot de effectiviteit van die maatregelen. Met name als het gaat om de overwegveiligheid voor regionale lijnen. Het voorstel van de decentrale overheden is meer integrale veiligheid na te streven: dus weg- en overwegveiligheid in samenhang te kunnen bekijken.

Er is reeds een beleidslijn vastgesteld die voldoende lijkt tegemoet te komen aan de wensen van de decentrale overheden als het gaat om overwegen op regionale lijnen. Recentelijk is hierover een brief aan de Tweede Kamer gezonden[115]. De beleidslijn is, dat bij wijzigingen in het gebruik van het spoorverkeer en/of het wegverkeer een risicoanalyse de aangewezen weg is om te kunnen beoordelen welke effecten dat heeft op de overwegveiligheid. Het is daarbij de bedoeling om integraal naar de veiligheid te kijken. Deze integrale benadering betekent dat de veiligheid van de weggebruiker en van de treinreiziger in zijn context wordt beoordeeld. Als uit de risicoanalyse blijkt dat het veiligheidsniveau significant afneemt, wordt gekeken of in die specifieke situatie daadwerkelijk maatregelen noodzakelijk zijn.

De noodzaak van investeringen wordt bepaald op basis van het veiligheidsniveau in de situatie vóór de wijzigingen in het gebruik van het spoor en/of het wegverkeer (frequentieverhoging). Indien uit de risicoanalyse blijkt dat er nog steeds sprake is van een hoog veiligheidsniveau, de afname van veiligheid niet significant is en/of de maatregelen disproportioneel zijn in verhouding tot het bereikte veiligheidsniveau, hoeft bijvoorbeeld een frequentieverhoging niet automatisch tot additionele veiligheidsmaatregelen te leiden. Indien uit de risicoanalyse blijkt dat het veiligheidsniveau onaanvaardbaar daalt, moeten er wel maatregelen worden getroffen. De kans op onnodig hoge kosten wordt zodoende verminderd. De initiatiefnemer van de aanpassing of frequentieverhoging is verantwoordelijk voor de risicoanalyse.

Spooraansluitingen
Enkele goederenvervoerders en een spooraannemer wijzen op de voor hen onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen NS Spooraansluitingen BV (NSS) als eigenaar en ProRail. Er zou geen fysieke grens zijn aangegeven tussen de sporen die van de beheerder ProRail zijn en de sporen die van NSS zijn. Dit leidt volgens de goederenvervoerders tot onduidelijkheden over welke regelgeving van kracht is en hoe de verantwoordelijkheden liggen.

[114] De interdepartementale werkgroep sanctiestelsels

[115] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29893, nr. 70

De goederenvervoerders menen dat hierdoor de veiligheid in het geding komt.

Het gaat bij de spooraansluitingen om particuliere verbindingssporen tussen het hoofdspoorwegnet of een stamlijn en een door een bedrijf of instelling gebruikt spoor. De meeste (circa 320) particuliere spooraansluitingen zijn in beheer bij NSS dat een dochterbedrijf is van de NS Groep. De Minister van VenW heeft in een brief aan de Tweede Kamer op 4 februari 2008[116] laten weten geen dwingende redenen te zien om het beheer van de particuliere spooraansluitingen over te brengen naar het publieke domein. Het beheer van particuliere niet-openbare spooraansluitingen is geen overheidstaak, zo staat in de brief beargumenteerd. Uit de evaluatie blijkt onvoldoende welke veiligheidskwesties spelen en of en in hoeverre deze daadwerkelijk tot problemen hebben geleid.

5.5 Conclusies

Gelet op het doel voor de veiligheid, *het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens met betrekking tot het verankeren van de overheidszorg voor de veiligheid,* kunnen aan de evaluatie de onderstaande conclusies over veiligheid worden verbonden.

Het doel is bereikt. In de Spoorwegwet is de overheidszorg voor de veiligheid als publiek belang verankerd. Door de wet- en regelgeving krijgen alle bij het vervoer per spoor betrokken partijen dezelfde randvoorwaarden mee voor een veilige uitvoering van het spoorvervoer en daaraan gerelateerde zaken. De voorheen interne regelgeving van NS en de taakorganisaties op het gebied van de veiligheid heeft met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving per 1 januari 2005 een publiekrechtelijke basis gekregen.

Met de wetgeving is de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorwegveiligheid meer bij de spoorpartijen komen te liggen. Onder andere door de zorgplicht in de concessies op te nemen en de invoering van het verplichte veiligheidsmanagementsysteem (VMS). De veiligheidseisen zelf zijn niet veranderd, alleen anders ondergebracht. Toezicht en handhaving hebben, met de oprichting van de toezichteenheid rail bij IVW, een van de spoorsector onafhankelijke positionering en rol gekregen.

Op het niveau van de regels zelf is sprake van een duidelijke vastlegging van datgene wat in de praktijk nodig is om de veiligheid op het spoor te waarborgen.

Uit de evaluatie komt echter wel naar voren dat de spoorpartijen de samenhang in het huidige stelsel niet als optimaal beschouwen. Op

[116] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29984, nr. 118

verschillende plaatsen in de wetgeving is sprake van veiligheidsregelgeving.
De spoorpartijen missen het overzicht en dit resulteert in het beeld van versnipperde veiligheidsregelgeving. Er is dus bij de spoorpartijen behoefte aan het aanbrengen van samenhang in de veiligheidsregelgeving.

Bezien zal moeten worden in hoeverre het hele stelsel van regelgeving voor de veiligheid overzichtelijker en ook toegankelijker kan worden gemaakt.

6.Toegang

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[117]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de *toegang tot het beroep* van spoorwegondernemingen centraal. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- bedrijfsvergunning en veiligheidsattest;
- personeel en materieel;
- bijkomende diensten en voorzieningen.

[117] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, dd 15 maart 2007.

Deze onderwerpen hebben veelal betrekking op verplichtingen die voortvloeien uit de spoorwetgeving. Deze verplichtingen behelzen de noodzakelijke voorwaarden om toegang tot de hoofdspoorwegen te verkrijgen waarbij in dit hoofdstuk het accent ligt op die voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de beroepskwalificaties.

In dit hoofdstuk wordt, voorzover van toepassing, ook aandacht besteed aan het toezicht, uitgeoefend door NMa Vervoerkamer.

6.2 Wat is beoogd en hoe?

Europa stelt als doel dat spoorwegondernemingen non-discriminatoir toegang krijgen tot het beroep. In de Spoorwegwet zijn de eisen geformuleerd op basis waarvan een spoorwegonderneming recht op toegang (van de hoofdspoorwegen) in Nederland heeft.

Figuur 6.1:
Tekst artikel 27 Spoorwegwet.

Artikel 27

1. Een spoorwegonderneming heeft op niet-discriminerende grondslag recht op toegang tot hoofdspoorwegen.
2. Geen toegang tot hoofdspoorwegen heeft een spoorweg-onderneming:
a. die niet beschikt over een geldige bedrijfsvergunning;
b. die niet beschikt over een geldig veiligheidsattest of proefattest;
c. die niet voldoet aan de voor haar ingevolge artikel 55 geldende verzekeringsplicht;
d. indien het recht op die toegang niet rechtstreeks voortvloeit uit een toegangsovereenkomst als bedoeld in artikel 59;
e. die anderszins niet gerechtigd is van de hoofdspoorweg gebruik te maken.

Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest
Een organisatie mag toetreden tot het beroep van spoorwegonderneming als deze beschikt over een bedrijfsvergunning[118] en over een veiligheidsattest[119]. De eisen hiervoor zijn uitgewerkt in de richtlijnen 95/18/EG (bedrijfsvergunning) en 2004/49/EG (veiligheidsattest). Richtlijn 95/18/EG stelt het vereiste dat een spoorwegonderneming te allen tijde dient te voldoen aan de vereisten inzake goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid, alsmede dekking van haar wettelijke aansprakelijkheid (verzekeringsplicht). Nederland heeft beoogd om de bedrijfsvergunning niet discriminerend te verlenen en daarbij geen strengere eisen toe te passen dan de Europese eisen.

[118] De bedrijfsvergunning kent drie categorieën: de EU vergunning die in alle landen van de EU geldig is, een (beperkte) A-vergunning en een B-vergunning die alleen in Nederland gelden.
[119] Het veiligheidsattest bestaat uit twee delen: een A-deel dat geldig is in de gehele Europese Unie en een B-deel dat alleen geldig is in Nederland en gericht is op de specifieke aspecten van het rijden op de Nederlandse hoofdspoorwegen

Een veiligheidsattest wordt verstrekt aan een spoorwegonderneming die heeft aangetoond ten behoeve van een veilige bedrijfsvoering te beschikken over een daadwerkelijk binnen het bedrijf ingevoerd en toegepast veiligheidszorgsysteem. De eisen aan het veiligheidsattest waren eerst opgenomen in richtlijn 2001/14/EG.
Met richtlijn 2004/49/EG, die in de loop van 2006 van kracht is geworden, zijn de vereisten grotendeels geharmoniseerd. Nederland heeft beoogd om het veiligheidsattest niet discriminerend te verlenen en daarbij geen strengere eisen toe te passen dan de Europese eisen. Ook dient een spoorwegonderneming te beschikken over een toegangsovereenkomst afgesloten met de infrabeheerder. Door deze toegangsovereenkomst verkrijgt een spoorwegonderneming toegang tot het spoor. Op deze overeenkomst en het proces ervan wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Personeel en materieel
Een spoorwegonderneming dient vervolgens ook te beschikken over gekwalificeerd personeel (geëxamineerd) en toegelaten materieel (gekeurd en voorzien van een inzetcertificaat).
Het personeel dat diverse veiligheidsfuncties beoefent, dient te voldoen aan diverse kwalificaties ter waarborging van de veiligheid van de basisprocessen in het spoorsysteem, zoals vereiste kennis, bekwaamheid, ervaring en medische en psychologische geschiktheid. Tenslotte dient de bedrijfsvoering en de organisatie van degene onder wiens gezag een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend aan diverse regels te voldoen. Beoogd is om de normen aan te laten sluiten bij de praktijknormen en daarmee geen discriminerende toetredingsdrempels op te werpen.

Het spoorwegsysteem brengt met zich mee dat nauwkeurige technische eisen moeten worden gesteld aan de infrastructuur en aan het rollend materieel, meestal ingegeven vanuit de hoge veiligheidseisen. Deze beide elementen vormen een combinatie waarbij geldt dat zij compatibel aan elkaar moeten zijn. Vanuit Europa wordt aangestuurd op de vorming van een vervoer - voertuigenmarkt waarbij interoperabiliteit voorop staat. De richtlijnen 96/48/EG (hogesnelheidsysteem) en 2001/16/EG (conventioneel spoorwegsysteem) zijn hiervoor opgesteld. De infrastructuur in Nederland is nog niet interoperabel. Hiervoor dient toetsing plaats te vinden op de infracompatibiliteit. Om een voertuig toegelaten te krijgen, moet een goedkeuring plaatsvinden, een infracompatibiliteitstoetsing plaatsvinden (een inzetcertificaat) en moet het voertuig geregistreerd worden in het Nationale voertuigregister. Hierbij spelen onafhankelijke keuringsinstanties (NoBo's: Notified Bodies) een belangrijke rol. Nederland beoogt voor spoorvoertuigen een toelatingsprocedure conform de Europese regels in te richten waarbij sprake is van non-discriminatie ten aanzien van de toelating van de spoorvoertuigen.

Concessie
Een spoorwegonderneming die personenvervoer wil verrichten dient te beschikken over een concessie op grond van de Wet personenvervoer 2000. De concessiesystematiek voor personenvervoerders komt aan de orde in hoofdstuk 9 Relaties vervoerders - overheden.
Internationale samenwerkingsverbanden zijn vrijgesteld van de concessieplicht[120]. Voor goederenvervoer geldt op grond van richtlijn 91/440/EEG (en zoals gewijzigd bij richtlijnen 2001/12/EG en 2004/51/EG) dat elke lidstaat haar spoorwegnet dient open te stellen.

Bijzondere diensten en voorzieningen
Tot slot dient een spoorwegonderneming toegang te hebben tot allerlei zogenaamde bijkomende diensten en voorzieningen waaronder stations, onderhoudsvoorzieningen, tankplaten en het planningssysteem Vervoer per trein (VPT).
Dit op grond van artikel 27 en 67 van de Spoorwegwet. In essentie zijn dit diensten en voorzieningen die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. Dit is conform richtlijn 91/440/EEG en richtlijn 2001/14/EG. De wetgever heeft beoogd dat de bijkomende diensten en voorzieningen (waaronder de stations) door een rechthebbende op niet-discriminerende wijze ter beschikking worden gesteld aan spoorwegondernemingen. NMa houdt hierop toezicht.

De zeggenschap ten aanzien van de infrastructuur op en rondom de stations en het gebruik van de bijbehorende faciliteiten is vastgelegd in de "Definitie Zeggenschap Infrastructuur" (DZI)[121] en de daarop gebaseerde de Rail Infra Trust (RIT)-overeenkomst. Beide betreffen privaatrechtelijke overeenkomsten overeengekomen in het kader van de verzelfstandiging van NS in 1995.

De DZI onderscheidt drie typen 'infrastructuur': de railverkeers- en vervoersinfrastructuur (RVVI) waarvan het eigendom berust bij ProRail/RIT, de infrastructuur met gemengde functies (met name stationsgebouw) en het vastgoed welke beiden eigendom zijn van NS. Onderstaand overzicht geeft de rechten van NS dienaangaande weer anno 2008. (zie tabel 6.1).

[120] Na de inwerkingtreding van het derde spoorpakket worden internationale samenwerkingsverbanden vervangen door het begrip internationale

[121] In 1995 hebben de Staat en NS afspraken gemaakt over de verzelfstandiging van NS. Onderdeel daarvan betroffen afspraken ten aanzien van de zeggenschap van de infrastructuur (DZI). De DZI omvat afspraken over de verdeling van eigendom, beheer, en rechten en verplichtingen ten aanzien van infrastructuur en stations binnen het NS-concern. Daarnaast bevat ze bepalingen die toezien op de waarborging van het publieke belang op het station.

Tabel 6.1:
Rechten NS ten aanzien van de infrastructuur anno 2008

RVVI (rails, perrons & tunnels)	Stationsgebouw	Vastgoed (kantoren e.d.)
Recht op commerciële exploitatie perrons & tunnels tot 01/01/2010 Recht op over- en onderbouwing sporen & perrons bij stations tot 01/01/2015 Eerste recht op aankoop van gronden die niet meer gebruikt worden als RVVI	Eigendom bij NS Vastgoed. Op grond hiervan heeft NS Stations het recht op exploitatie van winkels en horeca	Eigendom bij NS Vastgoed

De DZI beoogt enerzijds om de rechten en verplichtingen van de Staat en NS ten aanzien van voornoemde infrastructuur eenduidig vast te leggen. Daarnaast beoogt de DZI het publieke belang te borgen ten aanzien van de logische en overzichtelijke routes, een veilige adequate toegang tot perrons en spoorvoertuigen alsmede de non-discriminatoire toegankelijkheid voor andere vervoerders. Inmiddels is dit publieke belang ook in de spoorwegwet verankerd (artikel 26, 27 en 67 van de spoorwegwet).

Een belangrijke reden voor het onderbrengen van de commerciële exploitatie van de RVVI, de stationsgebouwen en het vastgoed bij de NS is een optimale synergie met het reizigersvervoer te bewerkstelligen.

6.3 Wat is bereikt?

Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest
In de periode 2005 – 2007 zijn diverse bedrijfsvergunningen en veiligheidsattesten aangevraagd en afgegeven. In tabel 6.2 is het aantal uitgegeven bedrijfsvergunningen weergegeven.

Tabel 6.2:
Aantal verleende EU-bedrijfsvergunningen in Nederland periode 2005-2007

	2005	*2006*	*2007*	**Totaal**
Personen	3	3	2	**8**
Goederen	2	0	2	**4**
Aannemers	3	3	0	**6**
Overig	0	1	0	
Totaal	**8**	**7**	**4**	**19**

Goederenvervoer krijgt steeds meer een internationaal karakter. In toenemende mate zijn goederenvervoerders internationaal opererende organisaties met een vestiging in Nederland.

Het aantal verleende veiligheidsattesten in dezelfde periode bedraagt voor personenvervoerders 9, voor goederenvervoerders 14 en voor aannemers in totaal 8. In deze periode zijn geen veiligheidsattesten ingetrokken. Wel heeft een ombouw plaatsgevonden naar Europese

attesten in verband met de inwerkingtreding van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG.
Voor zowel de bedrijfsvergunning als het veiligheidsattest geldt dat sprake is geweest van een geleidelijke ontwikkeling van de regelgeving en de ervaringen van alle partijen daarmee.

De invulling van de vereisten voor de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest in de Spoorwegwet is niet zwaarder dan de invulling die door de richtlijnen 95/18/EG en 2004/49/EG minimaal noodzakelijk was, met uitzondering van de maximale termijn van de geldigheidsduur van het veiligheidsattest. Dit blijkt uit de juridisch- technische toets.

Op grond van de Eenmeting van deze evaluatie is de conclusie dat de eisen die gesteld worden aan de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest niet discriminerend zijn, aangezien deze eisen voor iedereen gelijk zijn en ook, door veel actoren aangeven, op gelijke wijze worden toegepast door IVW en ProRail. De gestelde eisen worden overwegend door de betrokken partijen als redelijk ervaren, gezien datgene wat ermee is beoogd. In sommige gevallen wordt aangegeven dat er wellicht sprake is van een 'papieren veiligheid' (zie tevens hoofdstuk 5 Veiligheid). Verder wordt aangegeven dat er sprake is van enige beleidsruimte of beoordelingsruimte voor IVW. Dit zijn indicaties voor het feit dat een veiligheidsattest maatwerk is waarbij een goede afstemming op de operatie nodig is, een en ander in goed overleg met IVW.

Op basis van de zelfevaluaties komt de Visitatiecommissie tot eenzelfde constatering: '*het nieuwe spoorsysteem en de wetgeving die vanaf 2005 van kracht zijn heeft daar waar mogelijk concurrentie mogelijk gemaakt en er ook toe geleid dat een flink aantal nieuwe partijen zijn toegetreden tot de markt. Het systeem heeft met andere woorden – met uitzondering van het hoofdrailnet van NS – geen prohibitief hoge toetredingsbarrières opgeworpen.*[122]

Voor de positieve ontwikkeling in de afgelopen jaren van de toepassing van de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest is een verklaring dat, mede onder invloed van harmonisering van regels in Europa, de wet- en regelgeving een sterke sprong voorwaarts heeft gemaakt op het gebied van eerlijkheid en duidelijkheid. Daar waar partijen in de Nulmeting aangaven dat de vereisten echt als drempel werden ervaren, is dat de laatste jaren minder het geval. De voornamelijk interne NS-regelgeving destijds was niet overzichtelijk en duidelijk. De ervaren toetredingsdrempels zijn aldus lager dan enkele jaren geleden.

Met name de internationale acceptatie van een veiligheidsattest conform de eisen van de in 2006 in werking getreden richtlijn 2004/49/EG is voor internationaal opererende spoorwegondernemingen een verbetering. Een andere verklaring voor een lagere toetredingsdrempel dan voorheen is dat het gedrag van IVW

[122] Pag 44, paragraaf 4.3.2. (concept versie rapportage Sorgdrager)

als vergunningverlener is veranderd waardoor het proces en de toepassing van de regels duidelijker en transparanter zijn geworden. Tot slot is de afgelopen jaren discriminatie bij de toegang tot het beroep (nog) niet aangetoond. Bij NMa Vervoerkamer zijn geen formele klachten ingediend en behandeld waaruit discriminatie zou moeten blijken. Hierdoor heeft ook de rechter een dergelijke toets (nog) niet kunnen uitvoeren.

Personeel en materieel
In tabel 6.3 is het aantal afgegeven certificaten voor spoorvoertuigen weergegeven, evenals het aantal afgegeven verklaringen van geen bezwaar en het aantal erkende keuringsinstanties en werkplaatsen.

Tabel 6.3:
Aantal verleende inzetcertificaten, verklaringen van geen bezwaar en erkende keuringsinstanties en werkplaatsen 2005 – 2006 (bron: IVW productieplanning)

Subdomein	Indicator	2005	2006
Spoorvoertuigen	Inzetcertificaten spoorvoertuigen	74	118
	Verklaringen van geen bezwaar spoorvoertuigen	156	132
Keuringsinstanties	Erkenningcertificaten keuringsinstanties en werkplaatsen	35	12

De groei in het aantal verleende inzetcertificaten en verklaringen van geen bezwaar is voornamelijk te verklaren uit de groei van het materieelpark van NS. Voor de cijfers van keuringsinstanties en werkplaatsen is niet direct een verklaring aanwezig.

De regelgeving en het gedrag van betrokken partijen met betrekking tot de keuring en toelating van spoorvoertuigen draagt bij aan de niet discriminerende toegang tot het beroep. Ten eerste heeft de regelgeving een sterke omslag gemaakt van interne NS- (en de rechtsvoorgangers van ProRail-) regels naar publiekrechtelijke en in toenemende mate Europese regels op basis van de interoperabiliteitsrichtlijnen (96/48/EG en 2001/16) en de uitwerking van de eisen in de TSI's. Voor de inwerkingtreding van de spoorwetgeving in 2005 was weinig publiekrechtelijk geregeld. De meeste regels zijn intern door de sector (gezamenlijk) opgesteld en op grond van de toegangsovereenkomst (1997) van toepassing verklaard voor partijen die van het Nederlandse spoor gebruik wensten te maken. De omzetting naar publiekrechtelijke regels heeft geleid tot een toename van de duidelijkheid en vooral eerlijkheid ervan.
Ten tweede is de toelating van spoorvoertuigen ondergebracht bij IVW waarbij ProRail een adviserende stem heeft daar waar het de compatibiliteit met de infrastructuur betreft. Door deze onafhankelijkheid is een meer eerlijke en meer transparante wijze van toelating mogelijk gebleken de laatste jaren.

Voor personeel gelden grotendeels dezelfde regels (Besluit en regeling spoorwegpersoneel) als voor de inwerkingtreding van de wetgeving met als kenmerkend verschil dat de regels nu publiekrechtelijk van aard zijn. Ook voor deze regels is de omslag gemaakt zoals beschreven bij materieel. Zoals uit de juridisch-technische toets blijkt, zijn de regels nog grotendeels nationaal van aard. In toenemende mate is sprake van

Europese regels (zoals de machinistenrichtlijn als onderdeel van het Europese Derde Spoorpakket).
De exameneisen worden onafhankelijk vastgesteld en de opleiding van het personeel gebeurt in de markt zelf. De spoorwegondernemingen zijn daarbij nauw betrokken. De vastgestelde publiekrechtelijke regels dragen bij aan de niet discriminerende toegang tot het beroep.

Bijzondere diensten en voorzieningen
Een spoorwegonderneming is in grote mate van afhankelijk van de levering van bijkomende diensten en voorzieningen door de beheerder en door andere spoorwegondernemingen.
Op de markt van bijkomende diensten en voorzieningen heeft de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling plaatsgevonden. Diverse partijen signaleren dat er meer aanbieders komen waardoor de keuzemogelijkheden toenemen, de tarieven omlaag gaan en de afhankelijkheid van onder andere NS afneemt. NMa geeft aan dat er meer marktwerking is ontstaan door nieuwe toetreders op het gebied van opleidingen voor machinisten en nieuwe onderhoudswerkplaatsen. In de loop van de tijd zijn er dan ook duidelijke verbeteringen gerealiseerd in de niet discriminerende toegang tot de bijkomende diensten en voorzieningen.

6.4 Wat is niet of deels bereikt?

Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest
Feitelijk is er sprake van non-discriminatie ten aanzien van de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest. Om deze vergunningen te verkrijgen, moet wel een flinke inspanning in tijd en kosten worden geleverd. De Visitatiecommissie geeft aan dat toegang tot het beroep om *tijd en investeringen* vraagt. De nieuwkomers erkennen allen dat de veiligheid van groot belang is en de daarmee samenhangende investeringen maar wijzen, volgens de Visitatiecommissie, op drie typen problemen:

- in hun gedrag zijn IVW en ProRail van oorsprong sterk gericht geweest op NS, dit komt mede tot uiting in de voormalige interne NS (en de rechtsvoorgangers van ProRail) regels die nog gebruikt worden bij de toelating van materieel maar dan op publiekrechtelijke basis. Er zijn nog steeds uitgebreide procedures en testen nodig;
- in hun gedrag naar partijen stellen IVW en ProRail zich veelal te formeel op wat leidt tot lange procedures met risico's voor de bedrijfsvoering;
- nieuwkomers zijn afhankelijk van bestaande partijen, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van de noodzakelijke wegbekendheid voor machinisten. In de samenwerking en de interactie stellen partijen de eigen belangen voorop.

De Visitatiecommissie geeft hierbij aan dat de spoormarkt, met al haar kenmerken en afhankelijkheden van NS, een bijzondere markt is waarbij extra en speciale aandacht voor nieuwkomers welkom zou zijn (geweest). De Visitatiecommissie schrijft: "*de grote verschillen tussen NS – die over een grote ervaring, expertise en menskracht beschikt – en*

de nieuwe vervoerders – met hun krappe personeelsbezetting en heel andere cultuur en wijze van denken – lijkt in het begin niet voldoende te zijn onderkend."
Tot slot merkt de Visitatiecommissie op dat in de loop van de tijd bestaande partijen als IVW en ProRail ervaring hebben opgedaan met de nieuwe klanten en hun omgeving. Ten aanzien van deze opmerkingen van de Visitatiecommissie is een nuancerende opmerking op haar plaats. De meeste nieuwe spoorwegondernemingen, en zeker de laatste jaren, zijn in toenemende mate dochters van of Nederlandse vestigingen van grotere buitenlandse spoor- en of openbaar vervoerspelers.
Gezien hun omvang en ervaring hebben zij nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan vereisten. Voor de 'echte' nieuwe en kleinere vervoerders is wellicht aanvullende aandacht vereist. Dit vraagt om een gedragsverandering richting meer klantgerichtheid van met name VenW, IVW en ProRail.

Een administratieve onvolkomenheid ligt op het gebied van de geldigheidsduur van het veiligheidsattest. In Nederland is deze maximaal drie jaar geldig. Europa laat een periode van maximaal vijf jaar toe. Hiervoor is een aanpassing van de wetgeving nodig.

Personeel en materieel
Voor zowel personeel als materieel geldt dat niet zozeer de eisen uit de wetgeving een probleem vormen bij de niet discriminerende toegang tot het beroep maar veelal de beschikbaarheid (van voldoende kwaliteit) van het personeel en het materieel. Op deze markten is sprake van schaarste. Dit is een toetredingsdrempel die niet direct met de spoorwetgeving van doen heeft maar wel de beoordeling beïnvloedt van partijen.

Het toelatingsproces van nieuwe spoorvoertuigen (keuring en toelating) is, en blijft, volgens vele partijen moeizaam. Keuring en toelating van spoorvoertuigen is arbeidsintensief en kent een lange doorlooptijd met name voor nieuwe toetreders. Als verklaring hiervoor geldt dat de combinatie van Europese, COTIF[123] en nationale wetgeving en regels onduidelijk, ingewikkeld en verwarrend kan zijn[124]. Feitelijk worden drie regimes van regelgeving tegelijkertijd gebruikt en veelal ook nog eens in samenhang doordat met name op EU en COTIF-niveau gedetailleerde technische eisen nog ontbreken waardoor toepassing van nationale regels nodig is. De implementatie van het Tweede Spoorpakket heeft een verbetering gebracht.

[123] COTIF is een verdrag van de OTIF (Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer) inzake het internationale spoorvervoer.

[124] Voor materieel gelden thans drie verschillende regimes:

- Europees regime gebaseerd op richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG;
- COTIF-regime;
- Nationaal regime.

De Europese Commissie wil, ondersteund door Nederland, dat er uiteindelijk een uniform Europees regime ontstaat.

Bij de implementatie van het Derde Spoorpakket kan bekeken worden op welke wijze de regels rondom de keuring van spoorvoertuigen en infrastructuur nog inzichtelijker gemaakt kunnen worden in relatie tot de TSI's (TSI's bieden mogelijkheden voor nationale keuze of aanvullende nationale eisen). De verhouding van de Europese eisen tot de (aanvullende) nationale eisen is op het niveau van de Spoorwegwet niet altijd voor iedereen even duidelijk. Hierbij is als aanvullende verklaring van toepassing dat het Europese regelgevende kader ook niet altijd even duidelijk is.

Een aanvullende verklaring voor de onduidelijkheid is dat de wijzigingen van de regelgeving op Europees niveau elkaar in een hoog tempo opvolgen[125]. Ook lukt het de EU niet altijd om voor alle punten met geharmoniseerde regelgeving te komen, waardoor er weer de noodzaak tot nationale regelgeving blijft. Dit versterkt de onduidelijkheid en verwarring. Spoorwegonderneming moeten dan ook flinke investeren om zich deze regelgeving eigen te maken. Verbeteringen op nationaal en Europees niveau zijn noodzakelijk. Bovendien zijn de TSI's, zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 juridisch-technische analyse, zeer gedetailleerd.

Bijkomende diensten en voorzieningen
De Visitatiecommissie maakt melding van het feit dat regionale personenvervoerders en goederenvervoerder klachten hebben over het moeizaam en tegen te hoge prijzen beschikbaar komen van bijkomende voorzieningen en diensten. Het gaat hierbij onder meer om onderhoud van treinen, het gebruik van het planningssysteem VPT en energievoorziening (met name de tankplaten).

In formele zin is de afgelopen jaren discriminatie bij de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen niet aangetoond. Bij NMa Vervoerkamer zijn er geen formele klachten ingediend en behandeld waaruit discriminatie blijkt Hierdoor heeft ook de rechter een dergelijke toets (nog) niet kunnen uitvoeren. In de praktijk wordt er wel geklaagd, onder andere via de zelfevaluaties en de Visitatiecommissie. Uit de zelfevaluaties komt naar voren dat partijen het lastig vinden om formeel te klagen als de volgende dag weer zaken met de betreffende partij moeten worden gedaan.
Ook heeft NMa de afgelopen jaren geen prioriteit kunnen toekennen aan het toezicht op de bijkomende diensten en voorzieningen.

[125] De interoperabiliteitsrichtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG zijn middels 2004/50/EG recentelijk gewijzigd. Op dit moment wordt gewerkt aan de integratie van beide richtlijnen. Onderliggend aan deze richtlijnen liggen de zogenaamde TSI's, de meer technische specificaties van de onderdelen van het spoorsysteem. Deze zijn voor het hogesnelheidspoorwegsysteem reeds een maal gewijzigd. Voor het conventionele spoorwegsysteem zijn ze nog in ontwikkeling. Binnen de TSI's zijn bovendien nog veel punten waarop Europees niveau nog geen overeenstemming is gerealiseerd.

Nadere analyse leidt tot de conclusie dat er twee verklaringen dominant zijn in de beoordeling van en de beleving van de niet discriminerende toegang tot de bijkomende diensten en voorzieningen:

- onduidelijkheden in de definiëring in de Spoorwegwet van de bijkomende diensten en voorzieningen;
- afhankelijkheden van met name het gedrag van NS, leiden tot informele klachten van partijen (hoge tarieven en moeizame beschikbaarheid).

Onduidelijkheid van de wet- en regelgeving
De onduidelijkheden hebben betrekking op:

- de relatie tussen de Nederlandse wetgeving (artikel.67, Spoorwegwet) en de Europese richtlijnen en dan met name richtlijn 2001/14/EG;
- de (onduidelijke) definiëring van het begrip en de onduidelijke uitwerking van de kostenoriëntatie van bijkomende diensten en voorzieningen. De in de wetgeving opgenomen mogelijkheid om een nadere definiëring en kostenoriëntatie te geven via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is niet ingevuld;
- de tariefstelling en voorwaarden die gehanteerd moeten worden bij afname van de diensten. Partijen spreken over hoge tarieven en ongunstige voorwaarden zeker wanneer slechts een partij aanbieder is.

De onduidelijkheden op het niveau van de wetgeving worden geconstateerd in de juridisch-technische toets van de Eenmeting: "*het minimumtoegangspakket is geregeld, maar dat op onderdelen de koppeling met de richtlijnen helderder kan worden gelegd in de artikelen. De bijkomende voorzieningen en diensten zijn geregeld, maar artikel 67 is niet heel duidelijk geformuleerd, waardoor de precieze relatie met de richtlijn niet helder is.*"

De Visitatiecommissie onderstreept deze conclusie: "*feit is dat eenduidigheid over de lijst om welke diensten en voorzieningen het gaat ontbreekt.*" Volgens de Visitatiecommissie is hiermee tevens sprake van een gebrekkige grond voor het beoordelen van de toegang tot diensten en voorzieningen vanuit mededingingsperspectief. NMa beaamt dit.

De wetgever heeft destijds als veronderstelling gehanteerd dat de lijst van bijkomende diensten en voorzieningen in richtlijn 2001/14/EG duidelijk en compleet genoeg was. Dit blijkt uit de toelichting[126] op de mogelijkheid voor (KAN-bepaling in de wet) de AMvB zoals opgenomen in de wet: "*in de tweede plaats bieden de artikelen 73 en 74 een basis voor aanwijzing (bij algemene maatregel van bestuur) van andere bijkomende diensten en voorzieningen, alsmede voor aanvullende, sectorspecifieke mededingingsregels ter waarborging van de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen*".

[126] Vierde Nota van Wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27482, nr. 13, toelichting op het betreffende artikel.

Verder heeft de wetgever bij de uitwerking van de Spoorwegwet als uitgangspunt gehanteerd dat de KAN-bepaling slechts worden uitgewerkt indien er een noodzaak voor aanwezig was. In de praktijk schiet de reikwijdte van de definiëring van de diensten en voorzieningen tekort. Er is behoefte aan de invulling van het begrip en nadere uitwerking van de voorwaarden.
Deze onduidelijkheden, eventueel aangevuld met de uitwerking van de wijze van kostenoriëntatie,kunnen worden weggenomen door het opstellen van een AMvB.

Afhankelijkheid van het gedrag van NS
De onduidelijkheden over de (te hoge) tariefstellingen en voorwaarden zijn enerzijds te verklaren vanuit de historie van het dossier en anderzijds vanuit de ontwikkeling van de markt van bijkomende diensten en voorzieningen.
De levering van bijkomende diensten en voorzieningen door NS komt voort uit de verzelfstandiging van NS in 1995. NS is vanaf dat moment de enige aanbieder geweest en is nu nog de grootste aanbieder van diverse bijkomende diensten en voorzieningen. Dit maakt de afhankelijkheid[127] van NS voor andere spoorwegondernemingen voor bijkomende diensten en voorzieningen relatief groot. Ondanks het feit dat hierover sinds 1995 met NS op diverse niveaus afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop zij moeten meewerken (Over de wissel, DZI, overgangscontracten, concessie, spoorwetgeving etc.) zijn de afhankelijkheden (feitelijk en) in de beleving van diverse partijen blijven bestaan. In de afgelopen jaren zijn er voor verschillende diensten en voorzieningen nieuwe leveranciers gekomen. Hiermee neemt de druk op de relatie en de afhankelijkheid van NS, en andere aanbieders, af. Het gaat hierbij onder andere om onderhoud aan materieel, opleidingen en energie.

De Visitatiecommissie stelt dat: '*de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee (brengt), ondanks het toezicht van NMa en ondanks de wettelijke verplichting de bijkomende diensten en voorzieningen voor een redelijke prijs ter beschikking te stellen van andere vervoerders.'* Zij benoemt de houding van NS enerzijds als rationeel gedrag (eerst zichzelf bedienen en dan pas anderen) en anderzijds als strategisch in de zin van het beschermen van haar belangen op het hoofdrailnet in het licht van eventuele concurrentie in de afgelopen jaren. De Visitatiecommissie concludeert dat *'waar het in de kern om gaat is dat andere vervoerders voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn, en zich ook zo voelen, van de goede wil van NS.'* Het gedrag van NS is dan ook essentieel om die niet discriminerende toegang formeel en informeel te realiseren.

[127] Deze afhankelijkheden komen voort uit de vervlechting van het spoor voor de verzelfstandiging. De basis voor de afspraken over de levering van NS aan andere partijen is vastgelegd in de Definitie Zeggenschap infrastructuur (DZI). Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet is het algemene recht van niet discriminerende toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen geregeld op wetsniveau. De DZI is op onderdelen ondersteunend ten aanzien van de bijdrage van NS daarbij.

Partijen ervaren moeilijkheden in de toegang tot enkele specifieke diensten en voorzieningen. Het gaat hierbij onder meer om toegang tot energie (tankplaten), het planningsinstrument VPT en voorzieningen op stations, waarbij afhankelijkheden van NS worden ervaren.
De beleving van de partijen in de spoorsector is op beide onderwerpen zeer verschillend.
Voor energie geldt dat de onduidelijkheid is toegenomen sinds de in oprichting zijnde gezamenlijke inkooporganisatie Vivens. Voor VPT is nog sprake van enkele aanvullende karakteristieke aandachtspunten. VPT is planningssoftware van NS en ProRail. Het verkrijgen van een aansluiting kost volgens partijen veel geld waardoor sommige partijen hun planningswerk via een andere vervoerder laten uitvoeren. Volgens een duidelijke afspraak van VenW met NS (2002) had VPT al enige jaren geleden vervangen moeten worden. Vanwege tegenslagen wordt echter VPT nog steeds gehanteerd.
Als verklaringen hiervoor gelden dat ten eerste de materie erg complex is. Ten tweede komt VPT voort uit de verzelfstandiging van NS en daarmee vanuit de transitie van gesloten naar een open en transparantie toepassing. Dit vraagt om gewenning van alle spelers. Ten derde bestaat de indruk bij partijen dat het gedrag van de primaire spelers NS en ProRail ook heeft geleid tot vertraging in het vervangingsproces.
Inmiddels heeft VPT (en de veronderstelde vervanger ervan) als onderwerp de aandacht van NMa Vervoerkamer gekregen. Hierdoor is het een toezichtprioriteit voor de komende tijd.

Stations
NS is voor stations op grond van de DZI, de Spoorwegwet en de vervoerconcessie gehouden tot het verlenen van toegang aan andere spoorwegondernemingen. Bij stations speelt vanuit de regionale personenvervoerders een aantal kwesties die gerelateerd zijn aan de toegang en het gebruik van die stations. Het gaat dan om:

- geen ruimte om een eigen huisstijl aan te brengen op de stations waar NS inmiddels geen vervoerdiensten meer aanbiedt;
- decentrale overheden en vervoerders, die klagen over gebrek aan engagement bij NS om mee te werken aan ontwikkelingen op kleinere regionale stations en het beschikbaar stellen van ruimte voor activiteiten;
- verplicht overgaan van eigendom van nieuwe door decentrale overheden gefinancierde stations.

Op basis van het recht tot commerciële exploitatie van de RVVI, zijn alle perrons voorzien van de huisstijl van NS en van voorzieningen van NS, ook daar waar andere vervoerders komen of daar waar NS geen vervoerdiensten meer aanbiedt. Ten aanzien van de exploitatie van de stationsgebouwen heeft NS geen wettelijke verplichting om ruimtes aan andere spoorwegondernemingen beschikbaar te stellen. Overigens dient NS op grond van de privaatrechtelijke overeenkomst DZI tussen rijk en NS mee te werken aan een door een andere vervoerder gewenste uitstraling van zijn vestiging(en), die dient te passen binnen de algemene huisstijl van de stations.

Dit punt is opgepakt en uitgewerkt door de Visitatiecommissie. Volgens de Visitatiecommissie brengt de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee. De commissie geeft ten eerste terecht aan dat de stations in formele zin buiten de wetsevaluatie vallen.

Omdat dit vraagstuk de concessie raakt vanuit het oogpunt van concurrentie vindt de Visitatiecommissie dit wel een belangrijk punt om separaat te behandelen. De commissie constateert dat *NS het voor het zeggen heeft op de stations* en dat nieuwe vervoerders voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk zijn van de medewerking van NS. Volgens de commissie melden partijen dat *de samenwerking verre van optimaal is*. Volgens de commissie is dit des te opmerkelijker vanwege het feit dat NS heeft aangegeven de klachten niet te kennen, terwijl NMa en het ministerie van VenW er wel van op de hoogte zijn. Naar het oordeel van de commissie is dit gedrag van NS reden tot zorg.
Om op dit punt ook een 'level playing field' te introduceren, zoals bij de capaciteitsverdeling, is de Visitatiecommissie van mening dat dit vraagstuk nadere aandacht verdient van de wetgever. Hierbij zou overwogen moeten worden om het stationsbeheer bij een andere, onafhankelijke, partij onder te brengen. De commissie vindt het *onbevredigend dat nieuw opgekomen partijen in het vervoer voor bepaalde belangrijke diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder*.
De commissie geeft tevens aan zich ervan bewust te zijn dat de complexiteit van dit voorstel ligt in de economische en juridische consequenties.

In reactie op het voorstel van de Visitatiecommissie wordt opgemerkt dat in de stationskwestie onderscheid gemaakt moet worden in:
1. de commerciële exploitatie van de RVVI;
2. de commerciële exploitatie van (het eigendom van) stationsgebouwen en vastgoed door NS.

Voor het eerste punt geldt dat NS sinds 1995 een verplichting heeft tot het nastreven van de synergiedoelstelling. Het recht op commerciële exploitatie van de RVVI brengt voor NS de plicht met zich mee vervoerkundige- en financiële synergie te realiseren. Daar NS op een aantal decentrale lijnen en de daaraan gelegen stations geen vervoerdiensten meer aanbiedt, kan ook de genoemde synergie niet tot stand gebracht worden. Dit is niet de bedoeling. Het is daarentegen voor nieuwe vervoerders in deze gevallen wel mogelijk om die synergie te realiseren.

De exploitatie van stations en het vastgoed door NS is om meerdere redenen een fundamenteel punt. Ten eerste valt het vraagstuk volledig buiten de reikwijdte van de evaluatie van de spoorwetgeving. Ten tweede is NS eigenaar van de stationsgebouwen en het vastgoed. Ingrijpen in deze verhoudingen is vanwege juridisch en economisch aspecten ingewikkeld.

Tenslotte geldt dat de afspraken met NS en ProRail ten aanzien van de exploitatie van zowel de RVVI als de stations en het vastgoed momenteel in een separaat traject worden geëvalueerd. Onderdeel van dit traject is de vraag of en in welke mate het publiek belang is geborgd en of er sprake is van financiële en vervoerkundige synergie. De nu voorliggende evaluatie spoorwetgeving kan daarop niet vooruitlopen.

6.5 Conclusies

Met de nieuwe spoorwetgeving in combinatie met de Europese harmonisering van regelgeving is de toegang tot het beroep van spoorwegonderneming de afgelopen jaren gemakkelijker, duidelijker en vooral ook eerlijker en daarbij minder discriminerend geworden. Het systeem en de wet- en regelgeving hebben bijgedragen aan de toetreding van partijen tot de spoorsector.
De Visitatiecommissie spreekt in dit verband over *geen prohibitief hoge toetredingsbarrières*

Uit de evaluatie is gebleken dat het aantal toegetreden partijen is toegenomen. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de regels en voorwaarden voor de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest, de verzekeringspolis maar ook de regels voorpersoneel en materieel door de verschillende partijen op een niet-discriminerende manier worden toegepast. Partijen worden daarbij in toenemende mate gelijk behandeld. Er zijn door het stelsel van publiekrechtelijke regels geen onneembare toetredingsdrempels gecreëerd.

De afgelopen jaren heeft op diverse fronten een positieve ontwikkeling plaatsgevonden waarmee de toegang tot het beroep is vereenvoudigd. In de eerste plaats is de regelgeving nu volledig publiekrechtelijk van aard en voor elke partij gelijk. In de tweede plaats leidt harmonisering in Europa tot eenduidigere en duidelijkere regels die bovendien in de gehele Europese Unie van toepassing zijn, waardoor internationaal opererende ondernemingen (voor goederenvervoer) minder inspanningen hoeven te verrichten. Ten derde maken ProRail en IVW (de vergunningverlener namens de Minister van VenW) beide een ontwikkeling door richting meer externe gerichtheid en minder eenzijdigheid, waarbij naast NS ook andere spoorwegondernemingen als volwaardig en vooral gelijkwaardig worden gezien en behandeld. Ook NS heeft in de loop van de tijd beter leren omgaan met de nieuwe verhoudingen in de spoorsector.

Het voorgaande laat onverlet dat de set van regels voor de toegang tot het beroep wel als een drempel kan worden ervaren. Dit wordt echter door veel partijen als redelijk gezien in relatie tot het borgen van de veiligheid op het spoor. Een drempel voor nieuwkomers is de markt voor personeel en materieel, deze is krap waardoor het moeilijk is aan goed personeel en materieel te komen. De procedures voor vergunningverlening zijn enigszins aan de lange kant. Ook de regelgeving laat op sommige punten nog wat steken vallen ten aanzien

van de duidelijkheid op het gebied van de keuring van en de toelating van spoorvoertuigen.

Het naast elkaar bestaande van drie regelgevende kaders (EU, COTIF en nationaal), dat bovendien volop in ontwikkeling is (op Europees niveau), maakt het moeilijk voor alle betrokken partijen. Vanuit Europa valt binnenkort meer duidelijkheid te verwachten. De spoorwetgeving kan op diverse punten verduidelijkt worden; evenals de begeleiding voor nieuwe spelers op de spoormarkt.

De bijkomende diensten en voorzieningen dienen door een rechthebbende op een niet-discriminerende wijze ter beschikking te worden gesteld. De evaluatie laat zien dat in formele zin discriminerend handelen niet is aangetoond. Er zijn bij de toezichthouder geen formele klachten ingediend en behandeld. Ook de rechter heeft hierdoor geen formele toets kunnen uitvoeren.
Dit beeld strookt niet met de beleving van veel partijen in de spoorsector. Er bestaat in de spoorsector onduidelijkheid over de bijkomende diensten en voorzieningen wat tot informele klachten leidt. Het gaat dan om de relatie met de EU-wetgeving, definiëring, tarifering en /voorwaarden. Vanuit de juridische technische toets is gebleken dat deze onduidelijkheden terecht zijn en weggenomen dienen te worden. Ook de Visitatiecommissie geeft dit aan. Tevens vermeldt zij dat er in het geval van klachten wellicht onvoldoende gronden zijn voor handhaving. NMa beaamt dit. Er is destijds geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om per AMvB nadere duidelijkheid te verschaffen, in de veronderstelling dat de EU regelgeving op dit punt duidelijk genoeg zou zijn. In de praktijk blijkt het nu anders te zijn. Wegens afhankelijkheden van leveranciers van bdv's en de consequenties van formele klachten op de relatie en het dagelijks zaken doen over de bdv's blijven formele klachten uit.

De markt voor bijkomende diensten en voorzieningen is de afgelopen jaren toegenomen. Op diverse fronten zijn andere aanbieders gekomen. Daar waar deze aanbieders aanwezig zijn, neemt de onduidelijkheid overigens af. Belangrijk is dat de afhankelijkheid van met name NS als leverancier afneemt. Op een aantal punten worden wel sterke afhankelijkheden van NS geconstateerd. NS acteert in dit dossier (deels begrijpelijk) strategisch ter bescherming van haar eigen belangen. De Visitatiecommissie herkent dit. De belangrijkste knelpunten benoemt zij ten aanzien van bijkomende diensten en voorzieningen zijnde energie en VPT. Op dit moment is de inkoop van energie, mede door het in oprichting zijnde Vivens, onduidelijk. Hoge tarieven en afhankelijkheden van NS zijn hier discutabele punten. VPT had overigens jaren geleden al vervangen moeten zijn. Het is ProRail en NS, ondanks duidelijke afspraken hierover, nog niet gelukt een vervanger te maken. Naar verwachting gebeurt dat in 2009.

Waar het gaat om de bijkomende diensten en voorzieningen kaart met name de Visitatiecommissie de toegang tot de stations aan.

Volgens de commissie is de situatie verre van ideaal. Regionale spelers krijgen onvoldoende ruimte voor profileringsmogelijkheden mede door de wijze waarop NS zich opstelt. De commissie vraagt om verdergaande ontvlechting van NS op dit punt.

Van belang hierbij is dat voor stations enerzijds sprake is van een synergieafspraak voor de commerciële exploitatie van de RVVI en anderzijds sprake is van eigendom van stations en vastgoed bij NS. Het laatste is een fundamenteel punt dat tevens in de evaluatie van de DZI nader wordt bekeken.

7.Relaties infrabeheerder - vervoerders

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^E: verankeren overheidszorg veiligheid[128]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

7.1 Inleiding

Op 7 september 2001 schrijft de Minister van VenW aan de Tweede Kamer *'het gaat niet goed met de treinen in Nederland, en daar moet snel iets aan gebeuren.'*[129]. Als belangrijke reden waarom de treinen niet rijden zoals het hoort, formuleert de minister: '*er zijn te weinig treinen beschikbaar, er is tekort aan personeel, de infrastructuur moet de komende jaren verbeterd worden en de besturing van de basisprocessen moet beter worden.*

[128] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

[129] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3

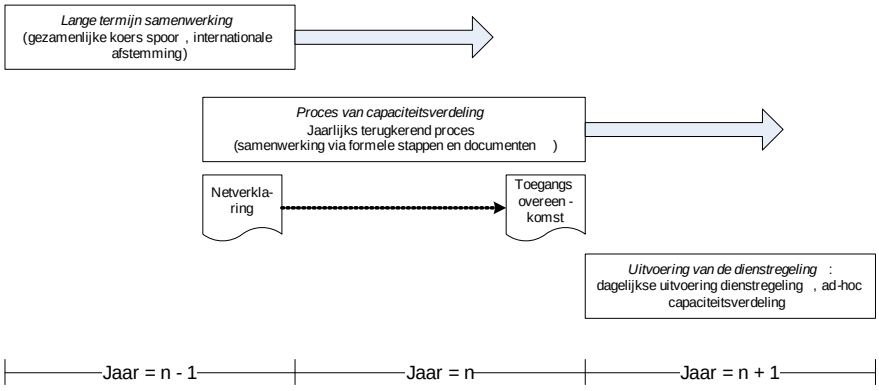
De focus van het management in de verschillende verantwoordelijke organisaties op integrale kwaliteit is de afgelopen jaren verminderd.'. In de herbezinningsbrief is de koers voor de institutionele ordening bepaald. Een onderdeel van de koers is om de focus te (blijven) leggen op de relatie infrabeheerder met de vervoerders: *'in die omgeving moet het primaat liggen* bij goed rijdende treinen en het werk worden gedaan door spoororganisaties, *waar de minister als het ware geen omkijken naar heeft.'*.

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de werking van de relaties tussen de infrabeheerder en de vervoerders. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- lange termijn samenwerking;
- jaarlijks proces van capaciteitsverdeling;
- operationele uitvoering van de dienstregeling.

Gekozen is om de focus van de analyse van de samenwerking en interactie toe te spitsen op het capaciteitsverdelingsproces. Verreweg de meeste opmerkingen van partijen uit de eenmeting hebben betrekking op dit belangrijke jaarlijks terugkerende proces waarbij de partijen uiteindelijk formele afspraken maken om treinen goed te laten rijden. Binnen dit capaciteitsverdelingsproces kijken we vervolgens in het bijzonder naar de verschillende momenten waarop instrumenten worden gebruikt of processen worden doorlopen. Het gaat dan om de netverklaring, de toegangsovereenkomst of de gebruiksvergoeding. (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1:
Focus op het capaciteitsverdelingsproces de analyse voor samenwerking en interactie in de relatie infrabeheerder met de vervoerders



Tot slot besteedt dit hoofdstuk ook aandacht aan het toezicht, uitgeoefend door NMa Vervoerkamer, op de relaties tussen infrabeheerder en de vervoerders.

7.2 Lange termijn samenwerking voor verbetering van prestaties in de spoorsector

7.2.1. Wat is beoogd en hoe?

In de institutionele ordening zijn de relaties vervoerders-beheerder als leidend (*primaat)* gepositioneerd. Binnen deze relatie dienen de partijen

met behoud van eigen rollen en verantwoordelijkheden gericht te zijn, door samenwerking en interactie, het verbeteren van de prestaties.

De aandacht en energie in de relatie dient gericht te zijn op het gezamenlijke en inhoudelijke eindresultaat van de spoorsector als geheel: de kwaliteit van het vervoer zoals de klanten (reizigers en verladers) die ervaren.

Voorafgaand aan het jaarlijkse proces van capaciteitsverdeling hebben partijen ook de mogelijkheid om hun samenwerking op een meer informele wijze vorm te geven. In de lange termijn samenwerking kunnen partijen richting geven aan de ontwikkeling van de spoorsector. De Spoorwegwet laat het toe dat beheerder – vervoerders meerjarige afspraken maken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk een kaderovereenkomst met de beheerder af te sluiten. Daarnaast richt ook de mogelijkheid tot anticiperen door de zogenaamde overbelastverklaringen voor de toekomst (bij infrastructuur waarvan verwacht wordt dat deze in de nabije toekomst overbelast zal zijn) de aandacht van de infrastructuurbeheerder op de langere termijn wensen van de vervoerders.

7.2.2. Wat is bereikt?

De lange termijn samenwerking tussen de infrabeheerder en de vervoerders is onder meer vormgegeven in het Directeurenoverleg 'Samensporen'. Hierin zijn ProRail, NS en de Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders (BRG) vertegenwoordigd. De regionale personenvervoerders nemen hier niet aan deel. Onder regie van het Directeurenoverleg 'Samensporen' heeft de sector de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van de visie Benutten & Bouwen. Een voorbeeld is de gezamenlijke netwerkanalyse in Nederland die ProRail, NS en de goederenvervoerders hebben opgesteld. Andere voorbeelden van samenwerking tussen ProRail en de vervoerders betreffen het opstellen van een onderhoudsrooster dat overlast als gevolg van noodzakelijke werkzaamheden moet minimaliseren en het ontwerp van de nieuwe dienstregeling voor 2007. Deze dienstregeling is volgens ProRail een product van intensieve samenwerking tussen ProRail, NS, Railion en de overige vervoerders.[130] En na consultatie door NS van decentrale overheden en consumentenorganisaties tot stand gekomen.

7.2.3. Wat is niet of deels bereikt?

De twee mogelijke instrumenten om op dit niveau te hanteren, zijnde de kaderovereenkomst en het voor de nabije toekomst overbelastverklaren van infrastructuur zijn beiden in de onderzoeksperiode onbenut gebleven. Naar aanleiding van het capaciteitsverdelingsproces 2009 op 22 augustus 2008 zijn twee baanvakken voor de nabije toekomst overbelast verklaard.
Ten aanzien van het niet overbelastverklaren van infrastructuur waarvan in de nabije toekomst wordt verwacht dat deze overbelast zal

[130] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 24.

zijn, meldt de juridisch-technische toets een knelpunt. Zowel de richtlijn als het Besluit capaciteitsverdeling verplichten tot voorafgaande coördinatie voor een overbelastverklaring.

Het Besluit noemt hierbij niet de overbelastverklaringen ten aanzien van infrastructuur die naar verwachting in de toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen heeft. Deze voorafgaande coördinatie is geïmplementeerd via artikel 17 van de Spw, jo artikel 14, lid 4 van de beheerconcessie.

De wetgever heeft voornamelijk beoogd om een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit, zoals bedoeld in de richtlijn 2001/14/EG, te bewerkstelligen. De kaderovereenkomst wordt niet op padenniveau gesloten en geeft slechts beperkte aanspraken, omdat ingevolge artikel 17, derde lid, van de richtlijn 2001/14/EG een kaderovereenkomst geen belemmering mag vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of diensten.

Een van de oorzaken is dat de markt op de lange termijn voor bijvoorbeeld goederenvervoerders dynamisch is. Nog een oorzaak voor het niet gebruiken van de kaderovereenkomst is dat volgens de huidige prioriteringscriteria geen prioriteit toegekend kan worden aan capaciteit zoals overeengekomen in kaderovereenkomsten. ProRail kan daardoor geen garanties afgeven voor de capaciteit zoals overeengekomen in kaderovereenkomsten.
Een andere oorzaak is dat partijen als de decentrale overheden als opdrachtgever voor personenvervoerders geen afspraken kunnen maken in de kaderovereenkomst over de tijdligging, maar alleen over het aantal treinen per uur.

7.2.4. Conclusies

In de lange termijn samenwerking hebben de beheerder en de vervoerders de afgelopen jaren stappen gezet. De partijen weten elkaar goed te vinden om in samenwerking gedeelde visies op te stellen en te presenteren. Een bevestiging hiervan is te vinden in de samenwerking bij het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). Ook de gezamenlijke uiting bij de afronding van de dienstregeling 2007 en de dienstregeling 2009 onderstrepen dit beeld. De partijen zijn samen bezig het imago en de prestaties van de spoorsector te verbeteren.

De beschikbare formele instrumenten, de kaderovereenkomst en de overbelastverklaring voor de toekomst, voor de samenwerking op lange termijn blijven echter onbenut. Verklaringen daarvoor zijn gelegen in de gebrekkige zekerheid die een kaderovereenkomst biedt en de onduidelijke implementatie van de bepaling omtrent overbelastverklaringen voor de toekomst.

7.3 Jaarlijks proces van capaciteitsverdeling, inclusief de wettelijke instrumenten

Europa en Nederland hebben beoogd om capaciteitsverdeling in eerste instantie zoveel mogelijk een zaak tussen de beheerder en de gerechtigden te laten zijn.

Slechts daar waar het uit oogpunt van maatschappelijk belang nodig is om regels te stellen, of daar waar implementatie van Europese richtlijnen dwingt om meer partijen dan alleen de beheerder te binden aan richtlijnverplichtingen, zijn regels gesteld. Regels over de procedure van capaciteitsverdeling blijven dan ook, voor zover mogelijk, achterwege.
Deze paragraaf gaat over de samenwerking en de interactie tussen beheerder en vervoerders op het niveau van de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Conform de Europese regelgeving (91/440/EEG en voornamelijk richtlijn 2001/14/EG) hebben vervoerders (en beheerder) recht op een gelijkwaardige en non-discriminatoire verdeling van capaciteit. Regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing dienen spoorweginfrastructuurbeheerders aan te moedigen het gebruik van hun infrastructuur te optimaliseren. Deze richtlijn stelt onder andere dat "*de regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing moeten alle ondernemingen gelijkwaardige en niet discriminerende toegang bieden waarbij zo veel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen.*[131]

Deze Europese doelstelling van de capaciteitsverdeling is geïmplementeerd in de Spoorwegwet. De verplichting om uitvoering te geven aan niet discriminerende verdeling is opgedragen aan de beheerder die een concessie voor het beheer van de hoofdspoorwegen heeft zoals bedoeld in artikel 16 van de Spoorwegwet. Het beheer omvat de zorg voor eerlijke niet-discriminerende verdeling van capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van beheerder als van de spoorwegonderneming (artikel16, Spoorwegwet). De vervoerders kunnen hun rechten voor toegang tot het spoor ontlenen aan de artikelen 27, 58 tot en met 65 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling. In artikel 61 van de Spoorwegwet wordt gesteld dat bij of krachtens AMvB regels gesteld worden over de verdeling van capaciteit. Het besluit capaciteitsverdeling is hiervan de uitwerking en beoogt toe te zien op de eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit zowel ten behoeve van de beheerder, als de spoorwegondernemingen en internationale samenwerkingsverbanden. Het besluit capaciteitsverdeling beschrijft op hoofdlijnen de procedures voor de capaciteitsverdeling (conform richtlijn 2001/14/EG) en geeft met name regels voor het geval de coördinatiefase (het overleg tussen de beheerder en de vervoerders) niet succesvol kan worden afgerond in termen van het honoreren van conflicterende capaciteitsaanvragen.

[131] Overweging 11 richtlijn 2001/14/EG

Het proces van capaciteitsverdeling bestaat uit de volgende zes stappen:

1. vastlegging van de voor alle deelnemers bindende procesregels in de *netverklaring*,
2. *aanvraag van capaciteit* en «programmatie»,
3. «coördinatie» eventueel afgesloten door toepassing van de geschillenregeling,
4. toepassing van een verhoging als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de Spoorwegwet, *overbelastverklaring* en *toepassing van prioriteitscriteria*, *capaciteitsanalyse* en *capaciteitsvergrotingsplan*,
5. vaststellen van de verdeling van capaciteit in de dienstregeling en door middel van *toegangsovereenkomsten*,
6. eventueel indienen en behandeling van een klacht bij de toezichthouder, met vervolgens de mogelijkheid voor de toezichthouder om een handhavend op te treden.

De stappen 3 coördinatie of 4 verhoging zijn slechts nodig indien de stappen ervoor nog niet tot de overeenstemming tussen beheerder en betrokken gerechtigden hebben geleid die leiden tot stap 5, de verdeling van de capaciteit. Gedurende het totale proces kunnen partijen stap 6, indienen klacht, toepassen. Volgt er geen overeenstemming dan wordt de infrastructuur overbelast verklaard en voor de volgende dienstregelingsperiode een capaciteitsanalyse en capaciteitsvergrotingsplan gemaakt. Voor de verdeling van de capaciteit worden in een dergelijk geval de in dit besluit gespecificeerde minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria voor de verdeling van de aanvragen toegepast. De hiervoor genoemde richtlijn geeft aan dat er in de situatie van overbelaste infrastructuur prioriteitscriteria mogen worden toegepast. Deze criteria dienen op maatschappelijk belang te zijn gebaseerd.

Onderdeel van de verdere optimalisatie in de interactie en de samenwerking in de relatie beheerder en vervoerders is dat ook de benodigde capaciteit voor het onderhoud in relatie tot de capaciteit voor het vervoer op een goede manier wordt mee gewogen. De capaciteit voor het onderhoud dient net zoals de capaciteit voor het vervoer te worden aangevraagd en mee gewogen in het reguliere proces voor de jaardienstregeling.

De capaciteitsverdeling staat onder toezicht van NMa (Vervoerkamer). NMa is tevens bevoegd om klachten hierover te behandelen.

Vergeleken met de situatie voor de inwerkingtreding van de Spoorwegwet heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden:

- voor 1995 was capaciteitsverdeling een integraal onderdeel van het takenpakket van NS. Vanaf de uitplaatsing van de taakorganisaties lag deze verantwoordelijkheid bij Railned;
- vanaf 2000 werd de verdeling van capaciteit uitgevoerd op basis van het interim besluit capaciteitsverdeling, een tijdelijke voorziening tot het moment waarop de voorgenomen nieuwe Spoorwegwet in werking zou treden;
- Railned trad op als een publiekrechtelijke capaciteitstoedeler.

Er was voor geschillen een interne regeling en de mogelijkheid tot toetsing bij de rechter. VenW controleerde ex-post de naleving van wettelijke voorschriften door Railned.

De instrumenten uit het hierboven beschreven jaarlijkse proces van verdeling van capaciteit worden nader geanalyseerd.

Het gaat om de volgende (wettelijk voorgeschreven) instrumenten:
- netverklaring;
- gebruiksvergoeding;
- capaciteitsverdeling:
  - prioriteringsregels;
  - overbelastverklaring;
  - capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen;
- toegangsovereenkomsten.

7.3.1. Netverklaring

De netverklaring vormt in het systeem een soort aanbod (offerte) van de beheerder aan de vervoerders. Hoewel het aanbod als privaatrechtelijk kan worden getypeerd (een aanbod van de ene private partij aan de ander) gelden voor de opstelling van dit aanbod wel publiekrechtelijke regelingen en bovendien heeft het aanbod een publiekrechtelijke grondslag in artikel 58 van de spoorwegwet. Jaarlijks stelt de beheerder, na overleg met de betrokken gerechtigden (artikel 58, eerste lid, Spoorwegwet) een netverklaring op. In de jaren voor 2005 was een netverklaring niet verplicht, echter in 2003 is de eerste netverklaring afgegeven door ProRail als voorbereiding op de nieuwe werkwijze onder de nieuwe regelgeving.

Richtlijn 2001/14/EG en artikel 58 van de Spoorwegwet geeft aan welke informatie de beheerder minimaal in de netverklaring dient op te nemen. Het betreft hier enerzijds de onderwerpen die in artikel 3 en bijlage I bij de richtlijn zijn genoemd en anderzijds enige aanvullende informatie. De verplichting is ruim geformuleerd, de beheerder dient bijvoorbeeld ook «alle overige informatie die relevant is voor het gebruik van de capaciteit» in de netverklaring op te nemen. De wetgever heeft met de netverklaring, in lijn met de Europese richtlijn, beoogd om transparantie en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur te borgen: '*Teneinde transparantie en niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur voor alle spoorwegondernemingen te waarborgen, wordt alle informatie die nodig is om van het recht op toegang gebruik te kunnen maken in een netverklaring openbaar gemaakt.*'[132]

Binnen de kaders van de richtlijn is het mogelijk dat partijen de verdelingsprocedure inrichten naar eigen goeddunken en die procedures en de daarin geldende criteria beschrijven in de netverklaring. Hierbij is bewust gekozen voor het hanteren van enkele

[132] Richtlijn 2001/14, overweging 5

begrippen die in de netverklaring nader ingevuld kunnen worden, zoals het begrip «spits».

Uit de netverklaring blijkt verder welke beperkingen er zijn aan de beschikbaarheid van capaciteit.

Er is geen maat voor de beschikbaarheid van capaciteit in Nederland, maar er is wel een aantal factoren te identificeren die beschikbaarheid van de capaciteit ten opzichte van de fysieke capaciteit van de infrastructuur beperken. Deze beperkingen[133] dient de beheerder in de netverklaring te beschrijven.
Daarnaast geeft de netverklaring inzicht in de heffingsbeginselen en de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur (gebruiksvergoeding).

Het ambtshalve of op verzoek (klacht) toetsen van de netverklaring valt onder de bevoegdheid van de toezichthouder (NMa). Hiermee is geborgd dat het van tevoren door de infrastructuurbeheerder in de netverklaring beschreven proces eerlijk verloopt, dat wil zeggen op non-discriminatoire wijze en in overeenstemming met de mededingingsregels. NMa wordt niet betrokken in de consultatiefase van de netverklaring.

Wat is bereikt?
Het is gebleken dat in de afgelopen jaren de netverklaring steeds beter de noodzakelijke informatie verschaft die spoorwegondernemingen en andere gerechtigden nodig hebben voor toegang tot en gebruik van de spoorweginfrastructuur. Hiermee is sprake van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures in de relatie tussen beheerder en vervoerders.
De netverklaring komt jaarlijks na overleg met de partijen tot stand door het voorleggen van de concept netverklaring door de beheerder.

NMa heeft in de onderzoeksperiode de netverklaring getoetst en aan de netverklaring 2006 een aantal verbeterpunten opgelegd. NMa heeft een boete opgelegd aan ProRail omdat de netverklaring 2008 niet aan de eisen van de Spoorwegwet voldoet en een last onder dwangsom strekkend tot een aantal verbeterpunten[134]. Hiermee is aan het beoogde toezicht invulling gegeven en is door interventies van buitenaf een verbeteringsimpuls gegeven aan de netverklaring.

[133] Te denken valt aan de door de beheerder te hanteren planningsnormen die dienen om een veilig en ongestoord gebruik van de infrastructuur te verzekeren, maar ook aan geldende milieuregels of vergunningen die bepaald gebruik van infrastructuur bijvoorbeeld gedurende bepaalde dagdelen beperkt of verbiedt, brugopeningen, en beperkingen aan het gebruik van bepaalde routes voortvloeiend uit de functionaliteit van de infrastructuur of voortvloeiend uit wettelijke regelingen, waaronder beperkingen ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen en geluid.

[134] NMa (2008) *Zaaknummer 200063 netverklaring 2008*

Wat is niet of deels bereikt?
Over het overleg over de concept netverklaring geven diverse partijen aan dat ze minder geneigd zijn om commentaar te leveren. Naar hun mening worden terugkerende commentaarpunten niet serieus genomen. Uit de monitor prestaties en effecten blijkt dat een deel van de ingebrachte commentaarpunten betrekking heeft op enkele fundamentele punten.

Zo raken de commentaarpunten de discussie omtrent de gebruiksvergoeding (zie verderop in dit hoofdstuk), het gebruik omtrent bijkomende diensten en voorzieningen (zie het vorige hoofdstuk) en het feit dat ProRail de te leveren prestaties nog niet vast kan stellen omdat deze eerst middels het beheerplan dienen te worden goedgekeurd. Daarnaast acht ProRail het noodzakelijk om eenzijdig de Toegangsovereenkomsten en Netverklaring te kunnen wijzigen om aan wettelijke verplichtingen en gerechtelijke uitspraken te kunnen voldoen.

Verder blijkt uit de monitor dat vervoerders niet altijd alle door hen gewenste informatie terugzien in de netverklaring en dat er behoefte is aan meer detail over de beschikbaarheid van capaciteit. Voor de beheerder is het lastig om het juiste detailniveau voor elke individuele klant te bepalen. Ter aanvulling op de netverklaring kan de beheerder natuurlijk op individueel niveau informatie ter beschikking stellen. Dit vraagt om een klantgerichte instelling van de beheerder.

Ondanks enkele jaren ervaring met de netverklaring is uit de toetsing van NMa van de netverklaring 2008 gebleken dat de informatie over de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de infrastructuur op verschillende punten niet juist, adequaat en volledig is. Hiervoor is ProRail dan ook beboet[135].

NMa wijst op een onvolkomenheid in de regelgeving. Zij zou graag voor de officiële vaststelling van de netverklaring een toetsende rol willen hebben omdat de vervoerders er dan vanuit kunnen gaan dat hetgeen vermeld staat in de netverklaring in overeenstemming is met de wetgeving. Het nadeel is echter dat het toezicht beperkt is tot een periode van vier weken, waardoor de inhoud slechts marginaal getoetst kan worden.

Een kenmerk van de inrichting van de relatie beheerder – vervoerder is dat zij in overleg inhoud kunnen geven aan procedures en diverse kan-bepalingen uit de wet- en regelgeving. Daar waar die betrekking hebben op de mogelijkheden van de beheerder werkt zij die uit in de netverklaring. Voorbeelden hiervan zijn de genoemde procedurele uitwerking van de capaciteitsverdeling, de BUP-systematiek[136] en de gebruiksvergoeding. Het moment van overleg over de netverklaring is tevens het moment van bezwaar maken indien een partij het niet eens

[135] NMa (2008) *Zaaknummer 200063 netverklaring 2008*

[136] De BUP-fase is een door de partijen overeengekomen niet wettelijk voorgeschreven (door ProRail) fase waarin partijen hun wensen omtrent de gewenste capaciteit invoeren in het zogenaamde Basis Uren Patroon.

is met de voorgestelde uitwerking door ProRail. Hierover heeft enige onduidelijkheid bestaan.

Conclusies
De netverklaring levert 'grosso modo' de informatie die vervoerders nodig hebben om toegang tot het spoor te verkrijgen. Hiermee wordt voldaan aan de opgave om transparante en niet-discriminerende informatie ter beschikking te stellen.
Op de netverklaring zijn wel enkele punten van kritiek naar voren gebracht. Vervoerders ervaren geen gelijkwaardigheid en naar hun mening worden de opmerkingen die zij maken niet altijd goed overgenomen. Het ongenoegen over het niet meenemen van meerdere malen naar voren gebracht commentaar en het gewenste detailniveau zijn te verklaren vanuit de transitie. Het is voor alle partijen in de relatie de afgelopen jaren zoeken geweest naar de juiste modus. De opgedane ervaringen hebben geleid tot verbetering.

De onduidelijkheid of de vergissing die is gemaakt over het moment van bezwaar maken komt enerzijds voort uit een mogelijke onduidelijkheid in de wetgeving en anderzijds uit de complexiteit van het samenspel van wet- en regelgeving en de opgave om in samenwerking en interactie nader uitwerking te geven aan procedures en inhoud van het proces van capaciteitsverdeling.

7.3.2. Gebruiksvergoeding:

Met het gebruiksvergoedingssysteem wordt beoogd een systeem van toepassing te laten zijn waarmee (een deel van) de gemaakte kosten voor het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur in rekening worden gebracht bij de gebruikers van die infrastructuur. De gebruiksvergoeding wordt vastgesteld door de infrastructuurbeheerder en de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van een treindienst (variabele kosten) dienen in rekening te worden gebracht.

Richtlijn 2001/14/EG biedt de mogelijkheid om reserveringsvergoedingen te vragen en de noodzaak om prestatieregelingen af te sluiten. De wetgever heeft er voor gekozen om geen gedetailleerde regelgeving aangaande tarieven vast te leggen. Er is geen AMvB gebruiksvergoeding opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking is hiermee bij de beheerder neergelegd.

Tot 2000 bedroeg de hoogte van de gebruiksvergoeding nul. Van 2000 tot en met 2005 stelde de Minister van VenW de tarieven vast op basis van een tariefregeling voortvloeiend uit een toenmalig geldende AMvB Gebruiksvergoeding. De minister heeft gekozen voor een gefaseerde ingroei voor deze jaren.

De basisprincipes van de richtlijn 2001/14/EG ten aanzien van de gebruiksvergoeding betreffen efficiënt gebruik van de infrastructuur, non-discriminatie en kostendekkendheid van de vergoeding. Met duidelijke voorschriften ten aanzien van de bepaling van de

gebruiksvergoeding streeft de Europese Commissie naar Europese harmonisatie van de hoogte en de systematiek van de gebruiksvergoeding. Bepalingen laten echter veel beleidsvrijheid over aan de lidstaten.

De belangrijke bepalingen in deze richtlijn zijn:
- de vaststelling en de inning van de vergoeding zijn bevoegdheden van de beheerder (privaatrechtelijk te publiceren in de netverklaring en overeen te komen in de toegangsovereenkomst/ kaderovereenkomst);
- gebruiksrechten voor infrastructuur moeten tenminste de kosten weerspiegelen die rechtstreeks voorvloeien uit het exploiteren van de treindienst;
- de beheerder moet kunnen aantonen dat de gebruiksvergoeding non-discriminatoir is en voldoet aan het criterium van kostendekkendheid.

Richtlijn 2001/14/EG biedt de mogelijkheid om reserveringsvergoedingen te vragen en prestatieregelingen af te sluiten, alsmede diverse differentiatiemogelijkheden ten aanzien van milieukosten en anderszins.

De gebruiksvergoeding biedt veel mogelijkheden om op tactisch niveau afspraken te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van prijs en kwaliteit en voor de beheerder de diverse instrumenten om benutting te stimuleren. Ook kan de gebruiksvergoeding gebruikt worden ter financiering van (tijdelijke) capaciteitstekorten en infrastructuuruitbreidingen.

Wat is bereikt?
De Vervoerkamer van NMa concludeert dat de wijze van totstandkoming en de voorgestelde systematiek (mits aangevuld met een financiële prestatieregeling en mits gepubliceerd in de netverklaring) voldoet aan richtlijn 2001/14/EG en de Spoorwegwet. NMa is van mening dat de door ProRail vastgestelde variabele kosten passen binnen de voorwaarden zoals gesteld in richtlijn 2001/14/EG en in de Spoorwegwet.

Ook de juridisch-technische toets concludeert dat de gebruiksvergoeding is geregeld zoals de richtlijn voorschrijft, met dien verstande dat de relatie tussen de artikelen in de richtlijn en artikel 62 van de Spoorwegwet niet altijd duidelijk is te leggen en dat deze onduidelijkheid onder andere tot een rechtzaak heeft geleid.

Hiermee is invulling gegeven aan de doelstelling om de gebruiksrechten voor de infrastructuur tenminste de kosten te laten weerspiegelen die rechtstreeks voorvloeien uit het exploiteren van de treindienst.

Wat is niet of deels bereikt?
Er zijn onduidelijkheden over de tarieven en de transparantie daarvan bij diverse betrokken partijen. Dit komt door het feit dat variabele kosten een multi-interpretabel begrip is en een (gedetailleerde) invulling door de wetgever ontbreekt.

Er is destijds geen invulling gegeven aan de mogelijkheid om een AMvB gebruiksvergoeding op te stellen, mede omdat hiervoor destijds geen directe noodzaak aanwezig was. Als gevolg hiervan is ook geen nadere definitie gegeven van de term variabele kosten en er zijn geen nadere beleidsregels hieromtrent geformuleerd. Dit heeft de mogelijkheden van NMa om te kunnen toetsen, beperkt. Ook geeft NMa aan dat het variabele deel van de kosten op subjectieve wijze door interne ProRail-experts wordt ingeschat en dat niet is uit te sluiten dat nieuwe berekeningen met andere experts zouden leiden tot andere uitkomsten. NMa heeft als basis voor haar beoordeling van de Systematiek Gebruiksvergoeding nieuwe stijlonderzoek laten uitvoeren door de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Daaruit blijkt onder meer dat er ook andere uitwerkingen van de gebruiksvergoedingssystematiek mogelijk zijn binnen de eisen van de richtlijn.

Uit de door NMa uitgevoerde spoormonitors blijkt dat veel van de respondenten aangeven dat ze geen of onvoldoende inzicht hebben in de kostenstructuur en ook uit de zelfevaluaties komt dit beeld naar voren. Dit kan transparantie om discriminatie te voorkomen in de weg staan.

Door een politieke interventie is de Minister van VenW voor de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer afgeweken van de beleidslijn en de intenties van de richtlijn en wet- en regelgeving. Met de Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2007-2011 is er niet gehandeld conform de doelstelling dat de gebruiksvergoeding tot stand komt in de relatie vervoerders-beheerder en wordt vastgesteld door de beheerder. Dit is op aandringen van de Tweede Kamer gebeurd, omdat vraaguitval als ongewenst werd aangemerkt. Er is hiermee een verschil ontstaan tussen de intenties van het instrument en de feitelijke toepassing.

Deze interventie had tot doel om een geleidelijke ingroei van tarieven mogelijk te maken, waardoor tariefschokken en ongewenste vraaguitvaleffecten worden voorkomen. Met de afgesproken tariefontwikkeling vindt een geleidelijke ingroei van de tarieven plaats naar het niveau van de Duitse tarieven, zoals ook was beoogd en met de Kamer overeengekomen. Door de geleidelijke stijging is de markt in staat zich aan te passen. Het spoorgoederenvervoer wordt hiermee in staat gesteld een gezonde ontwikkeling door te maken. Volgens Policy Research (PRC 2005) zou invoering van de nieuwe systematiek van ProRail (prijsschok bij met name middelzware en zware treinen) leiden tot vraaguitval van ongeveer 35% treinkm en 40% tonkm in 2007. De realisatiecijfers laten een aanzienlijke groei van het spoorgoederenvervoer zien. In 2006 bedroeg de stijging 6% en in 2007 9% (vervoerd gewicht). Voor de komende jaren is de verwachting dat de groei van de spoorgoederenvervoer zal doorzetten.

Een belangrijk discussiepunt over de gebruiksvergoeding betreft de wijze waarop de tarieven tot stand komen en de mogelijkheid hierover te kunnen onderhandelen met de beheerder.

Op 11 mei 2006 heeft NMa, naar aanleiding van een klacht van Railion over ProRail, besloten dat als een spoorvervoerder op basis van de Netverklaring wil onderhandelen over de gebruiksvergoeding, ProRail hier gehoor aan moet geven.[137] De centrale vraag daarbij is of de gebruiksvergoeding zoals voorgesteld door de beheerder onderhandelbaar is. NMa heeft beroep aangetekend bij CPB tegen de beslissing van de rechtbank Rotterdam die, ProRail in het gelijk heeft gesteld. Het beroep loopt zodat er nog geen definitieve uitspraak ligt op dit punt. Vanuit de intenties van de inrichting van de relaties tussen de beheerder en de vervoerders is onderhandelbaarheid een duidelijke zaak. Het is aan de beheerder en vervoerder om te komen tot een optimale afstemming over capaciteit, kwaliteit en de prijs daarvan. Partijen komen dit overeen in een privaatrechtelijke overeenkomst zijnde de toegangsovereenkomst. De afspraken hierin zijn per definitie onderhandelbaar. Door deze onderhandelingen komen partijen tot een optimale inzet en benutting van de infrastructuur. Partijen ervaren in dit kader ook vaak de monopoliepositie van ProRail als belemmerend in de inrichting van de relaties waarbij onderhandelbaarheid beoogd is.

In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat een belangrijke verklaring voor de ontstane onduidelijkheid is gelegen in het ontbreken van een verhelderend regelgevend kader. Veel partijen hechten er belang aan dat de overheid nadere regels opstelt. De Spoorwegwet biedt de mogelijkheid om een AMvB op te stellen. Daarnaast is er de mogelijkheid om nadere beleidsregels te formuleren.

De Visitatiecommissie geeft hierop aansluitend in haar hoofdconclusies aan dat een deel van de kritiek voortkomt uit het nog onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die het systeem biedt, met name door de beheerder. Dit geldt voor de mogelijkheden die ProRail heeft om rationele beslissingen door vervoerders en daarmee een efficiënt spoorgebruik te kunnen stimuleren (bijvoorbeeld schaarsteheffingen, milieudifferentiatie, kortingsregelingen, prestatieregelingen en annuleringsvergoedingen). Het is duidelijk dat de gebruikers van het spoor wel om deze mogelijkheden vragen maar dat ProRail om onduidelijke redenen deze mogelijkheden niet heeft ingezet. ProRail heeft deze regelingen inmiddels opgenomen in de Netverklaring 2010.

ProRail heeft inmiddels (2008) wel afspraken gemaakt om een verdere differentiatie door te voeren, op grond van de nieuwe prestatieregelingen en de annuleringsvergoeding 2008, welke momenteel wordt geïmplementeerd. De annuleringsregeling is géén reserveringsvergoeding. In de annuleringsregeling voor goederenvervoerders, ingaande medio 2008, moet in de laatste 36 uren voor vertrek een annuleringsvergoeding worden betaald; voorheen was annuleren gratis.[138]
Het is nog onbekend welke ervaringen hiermee zijn opgedaan in de relatie met de vervoerders.

[137] NMa (2006) *Zaaknummer 200037 Railion versus ProRail BV.*

[138] Brief ProRail aan minister, nr. 20725648, 18 december 2007.

Daarnaast is op 15 juli 2008 is de prestatieregeling "toename stille kilometers" door ProRail ingevoerd, die zowel voor het personen- als het goederenvervoer geldt en voorziet in een tegemoetkoming indien vervoerders besluiten om hun lawaaiig materiaal om te bouwen. Dit heeft als doel om meer stille kilometers in Nederland te krijgen, zodat de beschikbare capaciteit in de toekomst nog beter kan worden benut.

Conclusies
De gebruiksvergoeding heeft de afgelopen periode nog niet gewerkt zoals deze was bedoeld. De tarieven wijken af van de intenties met betrekking tot het doorbelasten van de aan het gebruik gerelateerde kosten. Daarnaast heeft de wijze van vaststellen van de tarieven en de in het begin 'starre houding' van ProRail geleid tot een minder dan optimale samenwerking en interactie in relatie tot de (goederen)vervoerders. Voor decentraal vervoer worden inmiddels ook problemen voorzien betreffende het verhogen van de gebruiksvergoeding in relatie tot de mogelijkheden van decentrale overheden om deze prijsstijgingen te compenseren.
Daarnaast wordt een flink deel van het beschikbare instrumentarium door de beheerder niet ingezet waardoor belangrijke kansen voor een betere benutting van de infrastructuur worden misgelopen.

Bij elkaar genomen is een verklaring voor het nog niet optimale gebruik van de gebruiksvergoeding de transitie waarin de betrokken partijen zitten. De partijen moeten duidelijk wennen aan hun nieuwe rollen en verantwoordelijkheden en pakken schijnbaar eerst datgene op wat verplicht is en flink later pas datgene wat mogelijk is, mede onder invloed van interventies van de toezichthouder en bezwaarprocedures bij NMa en gerechtelijke procedures.

Een andere verklaring voor het minder dan optimale gebruik is de onduidelijkheid in de regelgeving. In een sector waarbij regelmatig sprake is van tegengestelde belangen (personen versus goederen, vervoer versus onderhoud e.d.) kijken deze partijen naar de overheid om duidelijkheid te creëren door regelgeving. Dit geldt voor de uitwerking van het begrip variabele kosten. Hiervoor zijn mogelijkheden beschikbaar in de Spoorwegwet. Gelet op de doelstelling dient de onduidelijkheid te worden weggenomen. De afweging hoe dat te doen komt aan de orde in het kabinetsstandpunt.

Het beschikbare instrumentarium dient ten volle te worden benut. Enerzijds omdat de partijen hierom vragen maar anderzijds ook omdat de toenemende schaarste vraagt om een prijsinstrument als mederegulerende prikkel.

7.3.3. Capaciteitsverdeling
Met de capaciteitsverdeling volgens de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling wordt beoogd op een eerlijke en niet-discriminerende wijze de beschikbare capaciteit te verdelen onder de verschillende aanvragers (vervoer en onderhoud) en zo bij te dragen aan een optimalisatie van het gebruik van de spoorwegen.

Wat is bereikt?
De afgelopen jaren is er sprake van toenemende drukte op het spoor, waardoor er op een klein aantal plaatsen en tijdstippen knelpunten ontstaan. In de onderzoeksperiode 2005 – 2007 is drie maal het proces van de jaarlijkse dienstregeling volgens de spelregels van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeeld doorlopen. Ieder jaar is een dienstregeling opgesteld, waarbij slechts enkele keren de prioriteringsregels uit het Besluit zijn toegepast. Er heeft echter geen grote formele afwijzing van capaciteitsaanvragen plaatsgevonden. Slechts 0,38% van de aanvragen is niet toegekend in 2008, de jaren daarvoor is alles toegekend[139]. De Visitatiecommissie constateert dat ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van de goederenvervoerders, regionale vervoerders en –inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud- NS, het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe niettemin in is geslaagd om belangrijke groei te realiseren en een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren in een situatie van toenemende schaarste. Dit is een prestatie van formaat!, aldus de visitatiecommissie. Het systeem leidt op grote lijnen dan ook tot een vorm van samenwerking tussen de partijen en bijbehorend gedrag dat aansluit bij datgene wat de wetgever heeft beoogd namelijk door samenwerking en interactie komen tot een optimalisatie van het gebruik.

De ingestelde toezichthouder NMa heeft volgens verscheidene partijen bijgedragen aan een eerlijke en niet discriminerende verdeling van capaciteit en daarmee aan meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders.

Wat is niet of deels bereikt?
Hoewel slechts 0,38% van de aanvragen niet is toegekend in 2008 en in de jaren daarvoor alles[140], is volgens de goederenvervoerders een deel van hun paden niet altijd toegekend zoals aangevraagd en hebben zij in die gevallen hun aangevraagde paden verlegd om uiteindelijk een pad te krijgen.

In totaal zijn 100% van de aanvragen van goederenvervoerders goedgekeurd in alle jaren en voor de NS 100% in 2005, 2006 en 2007 en 99,7 procent in 2008. Voor wat betreft het streekvervoer is dit 100% voor 2005, 2006 en 2007 en 99,1% in 2008.
Daarnaast is er sprake van een toenemend aantal conflicten in de aanvragen in het capaciteitsverdelingsproces[141].

Ten aanzien van de capaciteitsverdeling is sprake van een tegenstelling. Aan de ene kant is een beeld te geven van een succesvolle samenwerking en interactie op de relatie resulterend in jaarlijks betere capaciteitsverdelingen met heel weinig echte conflicten. Aan de andere kant ontstaat een beeld van veel ongenoegen en veel kritische geluiden

[139] Meer jarige monitor Prestaties en Effecten 2005 - 2007

[140] Meer jarige monitor Prestaties en Effecten 2005 - 2007

[141] Meerjarige monitor Prestaties en Effecten 2005-2007

over de capaciteitsverdeling welke niet ondersteund worden door de feiten. De Visitatiecommissie heeft hieromtrent een viertal bevindingen. Kort samengevat zijn deze:

- kenmerk van verdeling van schaarste;
- cultuurverschillen tussen zittende en grote partijen en (kleine) nieuwkomers;
- de vormgeving van het capaciteitsverdelingsproces;
- onvoldoende transparantie in de afweging rond vervoer en onderhoud.

Een verklaring voor de genoemde tegenstelling in combinatie met de bevindingen van de commissie is heel duidelijk te vinden in de transitie van de spoorsector op dit onderwerp. Een transitie op het punt van gewenning met het omgaan met vraagstukken op het gebied van schaarste, een transitie in het denken en handelen van de grote en gevestigde partijen. De commissie signaleert in dit verband dat ProRail in haar gedrag een belangrijke en significante cultuuromslag aan het doormaken is. De commissie geeft aan: "*marktpartijen hebben kennelijk moeten wennen aan het feit dat ProRail nu eenmaal gebonden is aan nogal wat regels en procedures en ProRail heeft zich erop moeten instellen dat deze marktpartijen klanten zijn, die zo goed mogelijk bediend moeten worden: kijken naar de klant, in plaats van primair naar Den Haag. Dit vereist een cultuuromslag bij ProRail, waarvan de commissie, zowel uit eigen waarneming als uit de recente oordelen van partijen, constateert dat die gaande is.*"

Een ander punt van aandacht is de wijze waarop de capaciteitsverdeling wordt ingericht door de beheerder in overleg met vervoerders rondom het proces van netverklaring. Deze is van oorsprong meer gericht op het personenvervoer waarbij gebruik wordt gemaakt van het Basis Uren Patroon (BUP). De BUP-fase is een door de deelnemende partijen (niet alle vervoerders nemen deel aan het BUP-proces) overeengekomen niet wettelijk voorgeschreven fase waarin partijen hun wensen omtrent de gewenste capaciteit invoeren in het BUP. Binnen een vraaggeoriënteerde markt van goederenvervoerders sluit het BUP-proces niet geheel aan op het proces van capaciteitsverdeling.

Een verklaring voor dit probleem zit niet in het systeem, maar meer in de combinatie van het gedrag van de spelers en een eventuele onduidelijkheid in de regelgeving. Het staat partijen vrij om in overleg met de beheerder te werken aan een alternatief. Het is wellicht aan de regelgeving om hierin meer duidelijkheid te verschaffen.

Omdat het proces van capaciteitsverdeling niet aansluit bij een vraaggeoriënteerde markt worden tijdens de BUP fase goederenpaden ingelegd in lijn met het minimum aantal treinpaden conform het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Goederenvervoerders dienen meer aanvragen in dan zij gebruiken. Daarnaast zijn er veel wijzigingen. Dit bevordert de optimale benutting van het spoor niet. ProRail heeft hier een aantal instrumenten uit de Spoorwegwet en met name de richtlijn 2001/14 tot haar beschikking

die nog niet ten volle worden benut. Hierop wordt later in deze paragraaf teruggekomen.

Als hoofdlijn komt uit de analyse naar voren dat de capaciteitsverdeling eerlijk en niet discriminerend wordt uitgevoerd. Desondanks heeft NMa ProRail voor de dienstregeling 2007 een boete opgelegd voor de wijze waarop ProRail Connexxion heeft behandeld in het proces tot verdeling van capaciteit[142]. NMa heeft geconcludeerd dat ProRail de aanvraag voor infrastructuurcapaciteit van Connexxion niet gelijk heeft behandeld als de aanvraag van NS Reizigers (NSR).

Verder zijn er diverse specifieke instrumenten, onderwerpen en/of thema's die in de capaciteitsverdeling aan de orde zijn. Dit zijn:
1. prioriteringsregels;
2. overbelastverklaringen;
3. capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen;
4. onderhoud.

Hieronder volgt een nadere analyse op deze punten.

Prioriteringsregels
In de onderzoeksperiode is er niet tot nauwelijks beslecht met behulp van de prioriteringsregels. Over de prioriteringsregels ervaren partijen wel dat er geanticipeerd wordt op de prioriteringsregels. Partijen waaraan prioriteit wordt toegekend hebben volgens hen immers geen incentive om concessies te doen. Ze staan immer vooraan in de rij bij de verdeling ingeval van schaarste. Ook de Visitatiecommissie veronderstelt dat er enige mate van anticiperend gedrag is van aanvragers van capaciteit door de prioriteitscriteria. Echter, gegeven dit anticiperend gedrag zijn er geen feiten voor handen die dit kunnen aantonen. Partijen geven wel aan dat de prioriteringsregels hen ertoe aanzetten om overwogen de capaciteitsaanvraag in te dienen. Dit is in lijn met een van de bedoelingen van de prioriteitscriteria. Daar komt bij dat de partijen inmiddels veel beter in de gaten hebben hoe de prioriteringsregels werken.

Het is hierbij niet zo dat er slechts één partij profiteert van de criteria. Dat verschilt per regio, baanvak en tijdsperiode.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de prioriteitsregels (en minimale bedieningsniveau) zijn gebaseerd op een afweging van maatschappelijk relevant en te beschermen vervoer in geval van schaarste en overbelaste situaties.
In die gevallen waar feitelijk sprake was van schaarste is het maatschappelijk relevante vervoer daadwerkelijk beschermd. Dit bij elkaar leidt tot een uitwerking van de prioriteringsregels zoals oorspronkelijk beoogd.
Hoewel over het geheel genomen er geen grote percentages aanvragen van capaciteit zijn afgewezen, zijn er bepaalde aandachtspunten.

[142] NMa (2008) *zaaknummer 200069 Capaciteitsverdeling 2007-Connexxion*

Ten eerste worden er met name op regionaal niveau bepaalde problemen ervaren ten aanzien van de prioritering. Hier leeft het gevoel dat door de prioriteringsregels het regionale personenvervoer te veel het onderspit delft. Voorbeeld is het capaciteitsconflict betreffende het inleggen van een pad voor een goederentrein over de Valleilijn, waardoor dagelijks tussen 19.00 en 20.00 enkele ritten moesten vervallen.

Ten tweede is er sprake van groei op het spoor (toenemende schaarste) en is in de toekomst spoorboekloos reizen gewenst.

Ten derde oordeelt de Visitatiecommissie dat in het geval van toenemende schaarste een ontwikkeling van ProRail in de richting van een pragmatische en inventieve capaciteitsmanager gewenst is.
Dit wordt in haar opinie onnodig bemoeilijkt door de systematiek van de AMvB-Capaciteit, die prioriteert op basis van type vervoer in geval van een overbelastverklaring. Dit kan naar mening van de commissie worden opgelost door in de AMvB algemene criteria op te nemen, waar aan ProRail in geval van conflictsituaties moet toetsen in plaats van vervoertypen te prioriteren.

Tot slot is een aandachtspunt dat ProRail nog onvoldoende alle beschikbare instrumenten heeft benut om de optimale de beschikbare capaciteit te kunnen benutten (zoals beschreven bij de onder andere de gebruiksvergoeding).

Alles overziend luidt de conclusie dat door de prioriteitsregels de in de ogen van de regering maatschappelijke meest relevante vervoersmarkten in de praktijk prioriteit krijgen en in die zin goed werken. Degenen die door deze prioriteringsregels geen recht hebben op toewijzing van het pad, te weten de goederenvervoerders op de lijnen waar stadsgewestelijk vervoer rijdt, en de streekgewestelijke vervoerders op de lijnen waar streekgewestelijke vervoerders rijden, merken de gevolgen van de prioritering en stellen voor in het kader van deze evaluatie de regels te wijzigingen. Volgens NMa is de benutting van de spoorweginfrastructuur niet optimaal.
De vraag rijst of en zo ja op welke wijze de vastgestelde prioriteitscriteria, die vooralsnog uitwerken zoals beoogd, voor de toekomst, gegeven de aandachtspunten die in samenhang moeten worden bezien, aanpassing behoeven. Verder voorziet het Besluit capaciteitsverdeling niet in afwegingscriteria voor aanvragen die conflicteren voor het geval de milieuruimte er niet is om alle aanvragen te honoreren.

Overbelastverklaringen
De wijze waarop overbelastverklaringen tot stand komen en de mogelijkheid om infrastructuur, waarvan verwacht wordt dat deze in de nabije toekomst overbelast zal zijn, overbelast te verklaren richt de aandacht van de infrastructuurbeheerder op de langere termijn wensen van de vervoerders. Het verband tussen de samenwerking bij de capaciteitsverdeling en die in de lange termijn samenwerking door

middel van toekomstbehoeften en capaciteitsvergrotingsplannen is echter onduidelijk.

Indien er een situatie ontstaat waarin er geen integrale oplossing is gevonden voor een gegeven jaar die tot tevredenheid van alle betrokken partijen leidt, dan kan een verhoging (schaarsteheffing) van de gebruiksvergoeding op grond van artikel 62, derde lid, van de Spoorwegwet in verband met overbelaste infrastructuur worden toegepast. Naar het oordeel van het evaluatieteam kan conform de richtlijn zowel een schaarsteheffing worden toegepast voorafgaand aan de daadwerkelijke overbelastverklaring alsook nadat er sprake is van een daadwerkelijke overbelastverklaring. Deze vergoeding wordt tussen partijen overeengekomen: De economische waarde van het pad bepaalt zodoende wie het pad krijgt. De andere vervoerder kan kiezen voor het niet rijden, maar zou ook onder meer kunnen omrijden, op een ander tijdstip of sneller of langzamer kunnen rijden, of indien dat een oplossing biedt: het alsnog inzetten van stiller materieel, waardoor zijn trein wel past.

In het Besluit capaciteitsverdeling is door te benoemen wat onder meer een niet bevredigende uitkomst van de verhoging oplevert, gewaarborgd dat de gevolgen van een dergelijke vergoeding in ieder geval niet ten koste van de minimale niveaus van capaciteit voor personenvervoer en goederenvervoer kunnen gaan.
De minimale bedieningsniveaus bevatten als het ware het maatschappelijk minimum van iedere soort vervoer.

Capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen
Over de afronding van het proces van capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen bestaan bij diverse partijen onduidelijkheden.

Nadat de infrastructuur overbelast is verklaard dient de beheerder een capaciteitsanalyse uit te voeren en een capaciteitsvergrotingsplan op te stellen. Dit dient te gebeuren *na overleg* met de vervoerders.

In het plan wordt onder meer aangegeven dat aan de hand van een kosten-batenanalyse van de gevonden mogelijke maatregelen wordt bepaald *welke maatregelen zullen worden genomen* om de infrastructuurcapaciteit te vergroten, inclusief een tijdschema voor uitvoering ervan[143]. Een capaciteitsvergrotingsplan bevat verder een advies van de beheerder betreffende de voorkeursvolgorde van de onderzochte oplossingsrichtingen.

Hiervoor heeft de beheerder zes maanden de tijd. Vervolgens kan het plan worden onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door de minister.

Het probleem met de capaciteitsvergrotingsplannen zit in het proces van besluitvorming over de te nemen maatregelen.

[143] Richtlijn 2001/14/EG, artikel 26, tweede lid.

ProRail geeft in haar zelfevaluatie aan dat een *besluit van ProRail* om al dan niet een specifieke oplossingsrichting uit te laten voeren, schriftelijk kenbaar wordt gemaakt aan alle door ProRail erkende spoorwegondernemingen in Nederland en aan NMa. Ook worden de capaciteitsvergrotingsplannen[144] gepubliceerd op de website van ProRail. Het is opvallend dat er geen capaciteitsknelpunten in de brede Randstad zijn opgepakt middels capaciteitsvergrotingsplannen. ProRail maakt in de capaciteitsvergrotingsplannen eigenstandig een keuze om maatregelen uit te voeren. Ook komt het voor dat ProRail besluit om geen maatregelen te treffen. De plannen zijn in de onderzoeksperiode niet aan voorafgaande goedkeuring onderworpen en daarmee is de besluitvorming intern ProRail tot stand gekomen.

ProRail kiest hiermee voor een bepaalde lijn om te komen tot afronding van de capaciteitsvergrotingsplanning die niet lijkt aan te sluiten bij de geest en letter van de wet- en regelgeving en waarbij het zicht op de te nemen maatregelen in relatie tot de capaciteitsknelpunten voor de overige betrokken en de minister niet aanwezig is.
Ten eerste komt een uitvoeringsgericht (er moet een maatregel worden doorgevoerd om het capaciteitsknelpunt op te lossen) capaciteitsvergrotingsplan tot stand na en in intensief overleg met de betrokken partijen tot stand.
Ten tweede behoeven voorgenomen technische of functionele wijzigingen op grond van artikel 17 van de Spw instemming van de minister. Daarbij is het tevens zo dat kleine infrastructurele aanpassingen, waarbij ook sprake kan zijn van uitbreidingen, meegenomen worden in de investeringen in het kader van het beheerplan.

De verklaring voor deze verwarring is enerzijds te vinden in onduidelijke formulering van de regelgeving. Het is niet duidelijk gesteld hoe een capaciteitsvergrotingsplan moet worden afgerond. Anderzijds heeft Prorail eenzijdig gekozen voor een bepaalde gedragslijn zonder daar de betrokkenen over te consulteren en te informeren.

Onderhoud
In 2008 heeft ProRail voor het eerst het onderhoud aangevraagd in de procedure van de jaardienst, zoals voorgeschreven in de richtlijn 2001/14/EG. NMa heeft dan ook geconstateerd dat ProRail bij de dienstregeling 2007 in strijd heeft gehandeld met de Spoorwegwet door capaciteit toe te wijzen aan ProRail Infra Management voor onderhoud nadat de termijn voor het verdelen van capaciteit voor de dienstregeling 2007 verstreken was.

[144] In de onderzoeksperiode zijn drie capaciteitsvergrotingsplannen uitgevoerd, te weten op

- het baanvak Venlo-Roermond (dienstregeling 2006);
- station Amersfoort en baanvak Amersfoort-Ede (2007);
- het baanvak Leeuwarden-Sneek (2007).

In het eerste geval is sprake van afwijzing van de gevonden oplossingsrichting vanwege kosten-effectiviteit (Venlo-Roermond). In het tweede geval is sprake van gedeeltelijke honorering (Valleilijn) en in het derde geval zijn oplossingen gevonden en gehonoreerd (Sneek).

NMa heeft aangegeven dat ProRail vooraf onderbouwd inzichtelijk moet maken hoeveel capaciteit zij nodig heeft voor onderhoud. Hoewel hierdoor wel vooraf meer discussie ontstaat, zijn er veel minder onttrekkingen achteraf en is de beschikbaarheid op een hoog niveau gebleven ondanks de toename van het onderhoud op het spoor.
De Visitatiecommissie constateert ten aanzien van het inplannen van onderhoud dat er tekortkomingen zijn in het proces rond de capaciteitsafweging tussen vervoer en onderhoud. Zo zijn de keuzes tussen onderhoud en vervoer door ProRail niet altijd voldoende transparant gemaakt en is er te spaarzaam operationeel overleg tussen vervoerders, aannemers en verkeersleiding geweest om tot soepele oplossingen te komen.

Hier is door toezicht van NMa discussie ontstaan omtrent de onderhoudsclaim van ProRail, waardoor de gewenste transparantie meer ontstaat te aanzien van het benodigde onderhoud binnen de spoorsector. Een meer operationeel overleg tussen beheerder, vervoerders en aannemers zou tot betere oplossingen kunnen leiden.
Er is een aantal zaken voorgelegd aan de vervoerkamer NMa waarbij vervoerders bezwaar aantekenen ten aanzien van de capaciteitsverdeling beheer-verkeer voor de dienstregeling 2008 (Veolia versus ProRail en Arriva versus ProRail waarbij ProRail met de partijen opnieuw om tafel is gegaan over de capaciteitsverdeling en Syntus versus ProRail, waarbij ProRail capaciteit heeft teruggegeven aan ProRail en NS versus ProRail).

ProRail heeft een geschillenregeling ingesteld die binnen tien dagen tot uitsluitsel moet leiden, niet zijnde de klachtprocedure bij de toezichthouder of een andere bestaande beroepsprocedure. Dit is conform de mogelijkheid die de regelgeving biedt om bepaalde processen nader te regelen in de netverklaring. De directeur ProRail Capaciteitsmanagement fungeerde in de evaluatieperiode als voorzitter van de geschillencommissie.

In de toegangsovereenkomst is bepaald dat capaciteitsconflicten door ProRail zelf worden beslecht bij wijze van bindend advies/vaststellingsovereenkomst. Echter, ProRail kan daar zelf ook partij in zijn in verband met capaciteitsaanvragen voor onderhoud. NS heeft aangegeven dat zij het ongewenst acht dat een bindend advies van ProRail Capaciteitsmanagement ook betrekking kan hebben op een geschil waarbij ProRail zelf partij is. Door geschilbehandeling in de zaken Syntus, Arriva en Veolia is meer duidelijkheid gecreëerd in de procedure die moet worden gevolgd bij conflicten tussen beheer en verkeer. Tevens heeft NMa ProRail gelast om in de netverklaring een geschillenbeslechtingsprocedure op te nemen die voldoet aan de eis van onafhankelijkheid.[145]

Het is de intentie van ProRail om bij geschilsituaties waarin ProRail zelf optreedt als vrager van onderhoudscapaciteit in de toekomst deze door een andere voorzitter te laten leiden.

[145] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 56.

De Visitatiecommissie heeft geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van een probleem van belangenverstrengeling in de taken van ProRail.

De suggestie van belangenconflicten wordt gewekt in de zelfevaluatie van NS, waar gesproken wordt over 'dubbele petten' en ook andere vervoerders maken wel opmerkingen in deze richting. Hier moeten naar het oordeel van de commissie twee kwesties uit elkaar worden gehouden. De eerste betreft de feitelijke vaststelling dat ProRail twee functies combineert en dat tussen die twee functies een samenhang bestaat, namelijk dat onderhoud ook capaciteitsvraag impliceert. De tweede kwestie is of deze combinatie van functies tot daadwerkelijke belangenverstrengeling leidt. De commissie heeft hiervoor in de zelfevaluaties geen onderbouwing aangetroffen en ziet ook anderszins geen duidelijke aanwijzing.

Desondanks geeft de commissie aan dat zij het de moeite waard acht te onderzoeken of er voordelen liggen in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail blijft en capaciteitsmanagement en verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel aanbesteed. De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten naar de mening van de commissie gezocht worden in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode kan worden geselecteerd.

De commissie geeft echter ook aan dat zij zich realiseert dat hier ook een belangrijk risico aan vast zit. Capaciteitsmanagement is een complex proces dat veel overleg nodig heeft tussen partijen. Het gaat om wisselwerking tussen personen van de verschillende organisaties, mensen die elkaar kennen en de weg weten door het systeem.
Bij uitplaatsing en aanbesteding zou juist de afstand tot de operatie van het beheer en het vervoer te groot kunnen worden.

De aanleiding voor deze suggestie van de commissie is onduidelijk. Zoals de commissie zelf aangeeft, ziet zij geen aanwijzingen voor belangenverstrengeling. Daarnaast biedt de analyse geen aanknopingspunten om de aanleiding voor dit voorstel te kunnen achterhalen.

Zoals de commissie zelf al aangeeft is ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van goederenvervoerders, regionale personenvervoerders en - inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud - NS het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe in geslaagd om een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren in een situatie van toenemende schaarste. Ook geeft de commissie aan dat nog niet alle beschikbare instrumenten voor een efficiëntere benutting van het spoor zijn gebruikt.

Conclusies
De wettelijke systematiek van de capaciteitsverdeling waarborgt dat door middel van een intensief proces van samenwerking en interactie de aanvragen van spoorwegondernemingen en het onderhoud zoveel mogelijk worden gehonoreerd en eerlijk worden behandeld. Het lukt partijen in een situatie van schaarste elk jaar weer om een nieuwe en verbeterde dienstregeling op te stellen.

Er is als het gaat om conflicten verkeer/verkeer één zaak opgetekend door NMa waarbij sprake is geweest van discriminatoire behandeling door ProRail. Er zijn vier zaken geweest bij NMa inzake een conflict beheer-verkeer. Partijen vertonen na deze zaken gedrag gedrag dat past bij wat is beoogd met de herbezinning in 2001.

Binnen het proces is gewaarborgd dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten die aansluit bij de NOMO en politieke wensen.

Nog niet alle instrumenten om benutting binnen het proces van capaciteitsverdeling te stimuleren zijn door ProRail in de afgelopen periode ingezet. Inmiddels heeft ProRail wel de annuleringsregeling geïntroduceerd. Daarnaast is duidelijk geworden dat een aan goederen toegewezen pad dat te weinig werd benut (minder dan 50%) is teruggeclaimd door ProRail en opnieuw verdeeld. Het betreft de Valleilijn.

Omdat ProRail pas in 2008 haar onderhoud heeft ingepland in de jaardienstregeling heeft zij zich in de voorgaande jaren niet aan de regelgeving gehouden. De verklaring ligt in een samenstel van gedrag en de wijze waarop ProRail de regelgeving heeft geïnterpreteerd. Door toezicht van NMa heeft ProRail haar werkwijze inmiddels aangepast en is de interpretatie van de regelgeving door ProRail niet de juiste gebleken.

Capaciteitsconflicten worden door ProRail zelf beslecht bij wijze van bindend advies. In het geval van een beheer-verkeer conflict heeft ProRail een dubbelrol. Deze situatie kon ontstaan omdat het binnen de kaders van de richtlijn mogelijk was dat partijen de verdelingsprocedure inrichtten naar eigen goeddunken. Zij konden die procedures en de daarin geldende criteria beschrijven in de netverklaring. NMa heeft reeds gelast om in de netverklaring een procedure op te nemen die voldoet aan de eis van onafhankelijkheid. Er zijn oplossingsmogelijkheden aangedragen in de artikelsgewijze toets (zie het onderliggend rapport Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5).

7.3.4. Toegangsovereenkomsten

De gerechtigden en de beheerder sluiten jaarlijks bilaterale overeenkomsten over het gebruik van capaciteit. Deze toegangsovereenkomsten zien vooral op de jaarlijkse verdeling van terugkerende paden in de dienstregeling. De toegangsovereenkomst is

op privaatrechtelijke leest geschoeid. De wetgever heeft hiervoor gekozen om gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie te bewerkstelligen. Er zal sprake moeten zijn van een tweezijdige, gelijkwaardige verhouding tussen beheerder en vervoerders, ook in het proces van de totstandkoming van overeenkomsten over capaciteitsverdeling. Dit proces zou "de geest moeten ademen van een overlegprocedure waarin partijen er met elkaar uit moeten komen".

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet zijn nieuwe eisen aan de toegangsovereenkomst gesteld. In artikel 59 van de Spoorwegwet is aangegeven dat een tussen de beheerder en een gerechtigde afgesloten overeenkomst in elk geval bedingen bevat over de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld, over de door de beheerder te bieden kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en over de gebruiksvergoeding.

Op grond van het bepaalde in hoofdstuk 6 van de Spoorwegwet is NMa aangewezen om toezicht te houden op de naleving van artikel 59 van de Spoorwegwet. NMa zal derhalve moeten toetsen of de infrastructuurbeheerder de wettelijk voorgeschreven bedingen in de toegangsovereenkomst heeft opgenomen, en of er sprake is van toegang op niet discriminerende grondslag.

In artikel 59 van de Spoorwegwet is de mogelijkheid gecreëerd dat bij AMvB voor de toegangsovereenkomst algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 231 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek kunnen worden vastgesteld. In artikel 3 van het Besluit capaciteitsverdeling zijn algemene voorwaarden opgenomen ten aanzien van capaciteitsverdeling en regels in verband met de Wet geluidhinder.

Wat is bereikt?
De toegangsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst in de zin van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dat betekent dat er in juridische zin sprake is van een gelijkwaardige positie van de beheerder en vervoerder.

Uit de modeltoegangsovereenkomsten blijkt dat de bedingen over capaciteit, kwaliteit en de gebruiksvergoeding een plek hebben gekregen. Vervoerders geven aan behoefte te hebben aan prijs-kwaliteit afspraken waarin maatwerk wordt geleverd.

Uit de Spoormonitor van NMa en ook uit het onderzoek van McKinsey blijkt dat vervoerders tevreden zijn over de toegangsovereenkomsten voor 2008, waarin bonus-malusmaatregelen en een vorm van maatwerk worden geïntroduceerd.

In de relatie NS beheerder krijgen deze prestatieafspraken hun weerslag in de afspraken tussen VenW en ProRail en VenW en NS, het beheer- respectievelijk vervoerplan. De interactie tussen ProRail en NS is gewaarborgd door de eisen ten aanzien van outputsturing in de beheer- en vervoerconcessie.

Wat is niet of deels bereikt?
Zoals gesteld heeft de wetgever gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie willen bewerkstelligen. Er zal sprake moeten zijn van een tweezijdige, gelijkwaardige verhouding tussen beheerder en vervoerders. Uit een analyse van de toegangsovereenkomsten blijkt dat de toegangsovereenkomsten onderling weinig verschillen vertonen.

Ook geldt dat de bij sommige vervoerders ontbrekende prestatie-indicatoren prestaties op landelijk niveau beschrijven, waardoor de (over heel Nederland gemiddelde) prestaties ook worden gegarandeerd aan de vervoerders bij wie deze prestaties niet in de toegangsovereenkomst staan. De verschillen in de toegepaste bonus/malus-regelingen hebben geen inhoudelijke betekenis omdat een verrekentarief van € 0,- is gehanteerd. In 2008 is een tweetal nieuwe bonus/malus- regelingen in het leven geroepen die alleen in het goederenvervoer zijn gebruikt.
Hiermee luidt de conclusie dat er geen sprake is van maatwerk om gezamenlijke optimalisaties te bewerkstelligen.

Vervoerders ervaren een rechtsongelijkheid. Dit komt door de afhankelijkheid die vervoerders ervaren van ProRail. ProRail heeft het monopolie op het beheer van de infrastructuur van de hoofdspoorwegen. Vervoerders zijn genoodzaakt met ProRail een overeenkomst te sluiten, willen zij vervoer over het spoor kunnen verrichten. De vervoerders zijn voor toegang tot het spoor, en dus voor een essentiële voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van hun bedrijfsactiviteit, afhankelijk van ProRail. Anderzijds is ProRail niet of nauwelijks afhankelijk van de individuele vervoerders.

Bepalingen die de wederpartij geheel uitsluiten van het recht op nakoming zijn onredelijk.
De te leveren prestaties, naast de gebruiksvergoeding, worden in bijlagen bij de toegangsovereenkomst beschreven. Voor bepaalde prestaties van zowel vervoerder als beheerder gelden 'prestatieregelingen' die gerelateerd zijn aan vooraf vastgestelde grenswaarden.
Voor andere prestaties zijn 'richtwaarden' geformuleerd. Ten aanzien van deze richtwaarden geldt alleen een inspanningsverplichting voor prestaties van de beheerder. Door de genoemde prestaties als inspanningsverplichting te benoemen, is het nagenoeg onmogelijk voor een vervoerder om ProRail aan te spreken op het niet of onvoldoende nakomen van de overeenkomst op deze onderdelen. Dit kan als onredelijk worden gezien en de ongelijkwaardigheid verklaren.

Door het sluiten van een toegangsovereenkomst worden er veel aanvullende regelingen van toepassing verklaard. Deze regelingen komen niet in onderling overleg tot stand. Indien ProRail de toegangsovereenkomst en/of de algemene voorwaarden wijzigt, kan de spoorwegonderneming de overeenkomst beëindigen.

Daar opzegging van de toegangsovereenkomst feitelijk geen optie lijkt voor een spoorwegonderneming, kan de eenzijdige wijzigingsmogelijkheid wellicht als onredelijk bezwarend worden aangemerkt. Zo kan de beheerder na afsluiting van de toegangsovereenkomst de netverklaring nog (eenzijdig) en na consultatie aanpassen. Het kan echter niet zijn dat daarmee afspraken in de toegangsovereenkomsten worden doorkruist.

Conclusies
Hoewel de toegangsovereenkomsten privaatrechtelijke overeenkomsten zijn en op basis daarvan tot stand komen binnen een juridisch gelijkwaardige relatie wordt deze gelijkwaardigheid niet ervaren. De verklaring hiervoor ligt voornamelijk in de positie en het gedrag van ProRail. Er is een grote hoeveelheid verplichtingen voor vervoerders, waar nauwelijks (afrekenbare) verplichtingen tegenover staan voor ProRail. ProRail geeft aan op dit punt lerende te zijn en is voornemens haar verplichtingen scherper vast te leggen.
Daarnaast worden in de toegangsovereenkomsten veel regelingen van toepassing verklaard die ProRail heeft opgenomen in de Netverklaring. Doordat ProRail over deze regelingen niet wil onderhandelen, worden ze ervaren als eenzijdig te zijn opgelegd door de spoorondernemingen, hetgeen zich niet verhoudt tot het sluiten van een overeenkomst tussen twee privaatrechtelijke partijen.

7.4 Uitvoering van de dienstregeling

De laatste fase van het meerjarige proces is de uitvoering van de dienstregeling. Gedurende een jaar gaat het hierbij om:
- de uitvoering van de dienstregeling zoals afgesproken (dagelijkse aansturing van het vervoerproces, verkeersleiding);
- het verdelen van capaciteit voor ad-hoc aanvragen (goederenvervoer en besloten personenvervoer);
- het minimaliseren van de gevolgen van verstoringen en calamiteiten.

De wetgever heeft hier, in lijn met de algehele visie op het functioneren van de relatie beheerder – vervoerder, beoogd om het primaat in de uitvoering bij de partijen zelf neer te leggen met als doel een verbetering c.q. vermindering van het aantal en de duur van verstoringen. Op grond van artikel 23 van het Besluit spoorverkeer dient de beheerder voor calamiteiten een noodplan conform artikel 29, eerste lid van richtlijn 2001/14/EG op te stellen.

Het beheer omvat op basis van artikel 16 van de Spoorwegwet onder meer 'de zorg voor het leiden van het verkeer over de infrastructuur.'[146]

[146] Andere taken betreffen de zorg over de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur en een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen

In artikel 23 van het Besluit Spoorverkeer is die beheertaak nader uitgewerkt:

- de beheerder draagt er zorg voor dat bij storing van het treinverkeer over de hoofdspoorweg of bij andere onregelmatigheden (…) zo spoedig mogelijk de veilige en ongestoorde treinenloop wordt hersteld;
- daartoe kan de beheerder in het belang van een veilig en ongestoord verkeer (…) aan bestuurders en aan andere personen (…) aanwijzingen inzake dat verkeer geven;
- de bestuurders en de andere personen (…) zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen;
- de beheerder stelt op grond van het eerste lid een noodplan op dat voldoet aan richtlijn 2001/14/EG.[147]

7.4.1. Wat is bereikt?

Beheerder en vervoerders hebben een gemeenschappelijk kader ontwikkeld voor de afhandeling van verstoringen.

Effectieve samenwerking in de bijsturing is vanwege het grote klantbelang een belangrijk issue in de spoorsector. In het onderzoek van McKinsey is geconstateerd dat ProRail de processen over storingen, bijsturing en calamiteiten heeft gedocumenteerd. Ook geven de bevindingen van dit onderzoek aan dat die gedocumenteerde verantwoordelijkheden zowel door NS als ProRail in de praktijk worden gevolgd.[148]

De uitvoering van het storingsmanagement-, bijsturing- en calamiteitenproces is volgens de onderzoekers de laatste jaren verbeterd en vertoont geen essentiële problemen.[149] De processen die worden toegepast om in het geval van verstoringen de schade te beperken, werken volgens McKinsey & Company in de praktijk: de reiziger wordt ingelicht en opgevangen en de treinenloop wordt zo spoedig mogelijk hervat. Alle cruciale functies in het storingsmanagement-, bijsturings- en calamiteitenproces zijn 24 uur per dag, 7 dagen in de week ingevuld. Tevens is er een plan aanwezig en in uitvoering om de informatievoorziening voor reizigers te verbeteren.[150]

Eind 2005 is de eerste fase van het nieuwe monitoringproces en het bijbehorende systeem geïmplementeerd.

[147] Artikel 29, eerste lid van richtlijn nr. 2001/14/EG

[148] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 23 en 25.

[149] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 26.

[150] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 28, 29.

Het oude proces en systeem boden, door de beperkingen op het gebied van de dekkingsgraad en de registratiemogelijkheden, onvoldoende grondslag voor een betrouwbare analyse waaruit voorstellen tot verbetermaatregelen konden worden afgeleid die konden rekenen op een breed draagvalk en acceptatie in de spoorsector. Om de dekkings- en betrouwbaarheidsdoelstellingen van het monitoringproces te halen volgde in 2007 een tweede fase waarin de registratie werd uitgebreid met vertragingen die een direct of indirect gevolg zijn van een voorval. Statistische analyses tonen aan dat door het nieuwe registratiesysteem een beduidend groter aandeel van de opgetreden onregelmatigheden geregistreerd wordt.

7.4.2. Wat is niet of deels bereikt?

Zoals uit het onderzoek van McKinsey blijkt, geven machinisten aan nog steeds ontevreden te zijn over het melden van onveilige situaties. McKinsey stelt: "Het is nog onvoldoende duidelijk wie hun aanspreekpunt is: de ProRail treindienstleider of de NS vakbaas."
De ontwikkeling en implementatie van een proces om onregelmatigheden, gemeld door machinisten, op te lossen en terug te koppelen is volgens McKinsey een goede actie.[151] Echter, de voortgang op de ondernomen actie is onvoldoende. Tevens is er bij het ontwerpen van het nieuwe proces onvoldoende samenwerking geweest met, of input gevraagd van de machinisten. De machinisten zijn uiteindelijk degenen voor wie dit proces ontworpen is.[152]

Daarnaast hebben partijen door het feit dat VPT nog niet is vervangen te maken met activiteiten die uitgevoerd worden door NS in opdracht van ProRail (NS lokaalplan en NS Dagplan).

Veel partijen hebben in de zelfevaluaties aangegeven het een tegenstrijdige situatie te vinden dat een concurrent voor hen taken uitvoert (zie tevens de analyse hierover in het hoofdstuk toegang).

7.4.3. Conclusies

Tijdens de uitvoering van de dienstregeling lijkt er sprake te zijn van goede samenwerking. De beheerder en de vervoerders hebben een gemeenschappelijk kader ontwikkeld voor de afhandeling van verstoringen. ProRail heeft de processen over storingen, bijsturing en calamiteiten gedocumenteerd. Voor het melden van onveilige situaties door machinisten zijn er echter nog problemen. De voorgestelde acties daarop worden onvoldoende voortvarend aangepakt waarbij ProRail de machinisten beter dient te betrekken.

Het monitoringspoces is verbeterd en er worden op andere punten acties uitgevoerd om processen verder te verbeteren. Dit beeld wordt ondersteund door de verbetering van de prestaties van de spoorsector.

[151] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails'*, eindrapport 6 mei 2008, pagina 74, McKinsey & Company

[152] Idem

7.5 Conclusies

Op basis van de conclusies die per onderdeel geformuleerd zijn in de voorgaande paragrafen, kunnen over de relaties tussen beheerder en vervoerders de volgende conclusies geformuleerd worden.

In essentie is met de wetgeving beoogd dat de spoorsector werkt aan het verbeteren van het spoorproduct en de prestaties onder het regime van rust en herstel.

7.5.1. Lange termijn samenwerking

De samenwerking tussen de infrabeheerder en de vervoerders op strategisch niveau is onder meer vormgegeven in het Directeurenoverleg Samensporen. De twee mogelijke instrumenten om op dit niveau te hanteren, zijnde de kaderovereenkomst en het voor de nabije toekomst overbelastverklaren van infrastructuur, zijn beiden in de onderzoeksperiode onbenut gebleven.

7.5.2. Jaarlijks proces van capaciteitsverdeling

In de afgelopen jaren is er een proces van capaciteitsverdeling ontstaan waarbij ondanks toegenomen krapte bijna alle aanvragen van vervoerders gehonoreerd zijn. Het is de partijen gelukt om in onderling overleg, goede samenwerking en interactie een dienstregeling op te stellen waarin verreweg de aanvragen gehonoreerd kunnen worden. Volgens de goederenvervoerders zijn een deel van hun paden niet altijd toegekend zoals aangevraagd en hebben zij in die gevallen hun aangevraagde paden verlegd om uiteindelijk een pad te krijgen.

In de zelfevaluaties is capaciteitsverdeling hét onderwerp waar de meeste opmerkingen over zijn gemaakt. Er is sprake van tegengestelde belangen van de verschillende partijen. De (aangedragen en deels ontbrekende) feiten kunnen de hoeveelheid commentaar niet onderbouwen. De capaciteitsverdelingsprocedure lijkt op een goede manier de samenwerking en de interactie van de relatie beheerder – vervoerders te stimuleren. De Visitatiecommissie constateert dat, in afwijking van de zelfevaluatierapporten, vrijwel alle partijen aangeven dat er op het punt van communicatie sinds enkele maanden sprake is van een positieve ontwikkeling.

Nederland beschikt over een intensief bereden spoorwegnet waarbij tegelijkertijd sprake is van verschillende belangen. De belangen van NS, die het hoofdrailnet moet exploiteren, verschillen wezenlijk van de belangen van regionale vervoerders en van die van goederenvervoerders. Daar komt bij dat de beheerder ook nog het spoor op een goed niveau moet houden door onderhoud. Verder ligt er een maatschappelijke en bedrijfsmatige opdracht om het vervoer van personen en goederen op het spoor te laten groeien. Dit maakt de opdracht tot het verdelen van capaciteit geen eenvoudige.

In de onderzoeksperiode 2005 – 2007 is drie maal het proces van de jaarlijkse dienstregeling volgens de spelregels van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling doorlopen. Ieder jaar is een dienstregeling opgesteld, waarbij slechts enkele keren de prioriteringsregels uit het Besluit zijn toegepast. Cijfers van ProRail bevestigen dit. Dit mag als een prestatie van formaat van de spoorsector worden gezien. De Visitatiecommissie onderstreept dit.

Dit laat onverlet dat er nog steeds knelpunten optreden. Regionaal worden er op bepaalde plaatsen problemen ervaren met de prioritering. Een eventuele differentiatie van de prioriteringsregels zou hier misschien aan tegemoet kunnen komen.

Ook speelt de vraag of de (prioriterings)regels aanpassing behoeven, gezien de in de toekomst verwachte groei en de wens om in de toekomst spoorboekloos te gaan reizen. De prioriteringsregels zouden niet aansluiten bij deze toekomstige wijzigingen.

Hierbij kan gedacht worden aan een oplossing zoals de Visitatiecommissie die voorstelt, waarbij de sector in staat wordt gesteld om zelf maatwerk te leveren. Daar staat echter tegenover of dat de infrastructuurbeheerder nu instrumenten onbenut laat. Vraag is of de beheerder dan nog meer vrijheid op dit punt moet krijgen. Dit zou er immers toe kunnen leiden dat bepaalde beleidsvoornemens niet behaald worden. Denk hierbij ook aan het voorbeeld van de gebruiksvergoeding en de gewenste optimale benutting van (milieuruimte op) het spoor.
Daarnaast zal het gezien de schaarste op het spoor moeilijker zijn voor de partijen binnen de sector om er samen uit te komen, danwel het maatschappelijk belang te borgen.

Het meest logische moment om de prioriteringsregels aan te passen danwel te differentiëren is wanneer de infrastructuur wordt uitgebreid naar aanleiding van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en duidelijk is waar de toekomstvaste routering van het goederenvervoer precies loopt.

Binnen de kaders van de richtlijn is het mogelijk dat partijen de verdelingsprocedure inrichten naar eigen goeddunken en die procedures en de daarin geldende criteria beschrijven in de netverklaring. In de praktijk is dit ook gebeurd. Ook is waar te nemen dat in eerste instantie de verbeteringen zich vooral richten op de precieze en formeel correcte invulling van de regelgeving; pas daarna worden er ook verbeteringen gezocht in het “uitnutten” van de mogelijkheden van het systeem. Dat betekent dat er op dit moment nog veel ongebruikt instrumentarium is, waardoor er mogelijk minder interactie is tussen de patijen dan mogelijk en eventueel gewenst. Dit kan ook de benutting van het spoorsysteem beïnvloeden. Het is onduidelijk waarom het gebruik van het genoemde instrumentarium achterwege is gebleven.

Ook de door de commissie genoemde cultuuromslag is hierbij van belang. De commissie geeft aan: "*marktpartijen hebben kennelijk moeten wennen aan het feit dat ProRail nu eenmaal gebonden is aan nogal wat regels en procedures en ProRail heeft zich erop moeten instellen dat deze marktpartijen klanten zijn, die zo goed mogelijk bediend moeten worden: kijken naar de klant, in plaats van primair naar Den Haag. Dit vereist een cultuuromslag bij ProRail, waarvan de commissie, zowel uit eigen waarneming als uit de recente oordelen van partijen, constateert dat die gaande is*."

Er is als het gaat om conflicten verkeer/verkeer door NMa éénmaal discriminatoir gedrag geconstateerd bij de verdeling van capaciteit. Daarnaast is pas in 2007 de capaciteit voor beheer voor de dienstregeling 2008 aangevraagd bij de jaardienst. Dit had voorgaande jaren ook moeten gebeuren. Ook constateert de commissie dat er tekortkomingen zijn in het proces rond de capaciteitsafweging vervoer en onderhoud.

De verklaring ligt in een samenstel van gedrag en de wijze waarop ProRail de regelgeving heeft geïnterpreteerd. Door toezicht van NMa heeft ProRail haar werkwijze inmiddels aangepast en is de interpretatie van de regelgeving door ProRail niet de juiste gebleken.

Ook belangentegenstellingen blijven hier een schaduw werpen op het gehele proces. Interventies van NMa tot nog toe hebben bijgedragen aan een transparanter proces, waardoor een transitie zichtbaar is.

7.5.3. Operationele uitvoering van de dienstregeling

Tot slot is er de samenwerking op operationeel niveau. Een voorbeeld dat bedoeld is om de samenwerking binnen de sector op dit niveau te bevorderen is het project dat gericht is op het verkleinen van de afstand tussen machinisten en verkeersleiding.

De samenhang tussen de verschillende niveaus in de samenwerking en interactie is niet geheel duidelijk. Een voorbeeld hiervan is de discussie over de lange termijn uitbreiding van het spoor versus de korte termijn tekorten aan capaciteit die uit de overbelastverklaring volgen. Het gevolg hiervan is dat er in die samenhang geen optimalisatie plaats vindt.

De samenwerking op operationeel niveau is voornamelijk ingevuld door de sector zelf, maar de Europese regelgeving richt zich ook steeds meer op de operatie, waardoor er een discrepantie ontstaat met regelgeving op nationaal niveau.

Daarnaast worden er afspraken gemaakt over lange termijn ontwikkeling op het spoor en op tactisch niveau kortere termijn aanpassingen aan het spoor middels capaciteitsanalyses en vergrotingsplannen. Hier moet de relatie tussen beide duidelijk zijn, maar momenteel maakt het systeem nog niet helder of die relatie ook daadwerkelijk gelegd wordt.

De regelgeving regelt voornamelijk de samenwerking op tactisch niveau.

8. Relaties Infrabeheerder - Overheden

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[153]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de relatie tussen de beheerder en de overheden. Aan bod komt zowel de relatie tussen ProRail en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als de relatie tussen ProRail en decentrale overheden. Het accent in dit hoofdstuk ligt bij de concessierelatie tussen de minister en ProRail.

[153] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

In hoofdstuk drie van dit rapport is de historische context van de spoorwetgeving geschetst. Voor de relatie beheerder – overheden zijn uit dat hoofdstuk met name de onderstaande punten van belang.

Het infrabeheer was tot 1995 een integraal onderdeel van de NS-organisatie; pas vanaf 1995 is sprake van een specifieke relatie tussen de beheerder en de rijksoverheid. De periode van 1995 tot 2005 werd gekenmerkt door het steeds meer en ook op andere wijze invulling geven aan die nieuwe relatie. De relatie kenmerkte zich door inputsturing (op budget en maatregelen), maar daaraan zijn gaandeweg elementen van outputsturing (op prestaties) toegevoegd.

Tussen de beheerder en de decentrale overheden bestond geen wettelijke aansturingsrelatie. Opdrachten van de decentrale overheden werden contractueel door de beheerder uitgevoerd als werken voor derden. In deze periode werd vanaf 1999 gefaseerd overgegaan tot decentralisatie van 10 treindiensten. Sinds de invoering van de nieuwe spoorwetgeving in 2005 is sprake van een wettelijke relatie tussen de beheerder en concessieverlenende decentrale overheden.

In dit hoofdstuk worden de doelen met betrekking tot de relatie beheerder-overheden behandeld aan de hand van onderstaande punten:

- de minister is verantwoordelijk voor het beheer en borgt het publieke belang;
- de minister stelt kaders en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering;
- de minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen en de sector geeft de gewenste besteding aan;
- ProRail professionaliseert, realiseert prestatieverbeteringen en verbetert de efficiency van haar taakuitvoering.

8.2 Wat is beoogd en hoe?

Met de herziening van de Spoorwegwetgeving werd voor de relatie tussen de beheerder en de overheid het volgende beoogd.[154]

De minister is verantwoordelijk voor beheer en borgt publiek belang
Het uitgangspunt van de Spoorwegwet is, dat de centrale overheid (de minister) verantwoordelijk is voor de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland. Aanleg en beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn namelijk aangemerkt als publieke taken vanwege de omvangrijke overheidsinvesteringen, de relatie met de ruimtelijke ordening, een onafhankelijke capaciteitsverdeling en de veiligheid.

Het beheer omvat zowel de zorg voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van, de eerlijke non-discriminatoire verdeling van de

[154] Zie Staten-Generaal, 1994-1995, 24042 (memorie van toelichting), TK, 2000-2001, 27465, nrs 53a en 3 (herbezinningsbrief), TK, 27482, nr. 13 (vierde nota van wijziging)

capaciteit op, als het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.
Bovendien omvat dit de uitbreiding van hoofdspoorweginfrastructuur voor zover dit een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.

Beoogd werd dat de minister binnen een wettelijk kader een beheerconcessie aan de beheerder verleent en daarmee de beheerder (in principe) op hoofdlijnen aanstuurt. Als belangrijkste stuur- en toezichtinstrumenten werden beoogd:
- de begroting van VenW (Hoofdstuk XII en het Infrastructuurfonds);
- de beheerconcessie;
- de instemmingsbeschikking met onderdelen van het beheerplan;
- de beschikking tot subsidieverlening;
- de kwartaalrapportages en verantwoording van ProRail;
- de beschikking tot subsidievaststelling;
- verantwoording over het infrastructuurfonds.

Als de concessie niet wordt nageleefd heeft de minister de beschikking over het instrumentarium van de Awb (zie hoofdstuk 4).

Voorts is beoogd vanuit het publieke belang de eigendom van de infrastructuur ondubbelzinnig bij de Staat te leggen en de continuïteit bij overgang van het beheer te borgen.

Decentrale overheden hebben in dit beoogde systeem geen concessierelatie met de beheerder. De wettelijke relatie in dit systeem betreft de capaciteitsaanvraag ten behoeve van regionaal aan te besteden treindiensten. Daarbij is de beheerder verplicht overleg te voeren met de concessieverlenende decentrale overheden, waarbij voor de indiening van de capaciteitsaanvraag de vervoerder nog niet bekend is. [155]

De minister stelt kaders en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering
In het beoogde systeem stuurt de minister de beheerder (in principe) op hoofdlijnen aan via de beheerconcessie en de subsidiebeschikking. Binnen die kaders moet de beheerder opereren. De minister ziet toe op de naleving van de gemaakte prestatieafspraken en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering. Dit betekent een andere wijze van aansturing door VenW. De uitvoering van de beheertaken is de verantwoordelijkheid van de privaatrechtelijke beheerder met wettelijke taken.

De minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen en de sector geeft de gewenste besteding aan
Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is noodzakelijk om de kwaliteit van het spoor op het gewenste basisniveau te brengen, in stand te houden en te onderhouden. Spoorbeheer is een

[155] Tweede Kamer,vergaderjaar 2004-2005, 27 216, nr. 45, vraag 47

randvoorwaarde om het spoorbeleid te kunnen realiseren. Beoogd werd dat de minister aangeeft hoeveel geld er voor beheer beschikbaar is. De sector geeft via het door ProRail op te stellen en bij gerechtigden te consulteren beheerplan vervolgens de gewenste besteding aan. De minister toetst dit en neemt de uiteindelijke beslissing met het verlenen van de subsidiebeschikking en de instemming met het beheerplan. De beheerder dient de transparante en doelmatige besteding hiervan aan te tonen. De minister legt tot slot verantwoording af aan de Tweede Kamer.

ProRail professionaliseert, realiseert prestatieverbeteringen en verbetert de efficiency van haar taakuitvoering.
De professionaliseringsopgave voor ProRail betreft de opgave om per 1 januari 2008 voor het beheer op output aangestuurd te kunnen worden. Dit houdt in dat in plaats van de tot 2005 geldende en voorlopig te handhaven systematiek van sturen op maatregelen en geld per genoemde datum (in principe) gestuurd zal gaan worden op in de beheerconcessie genoemde prestaties. Voor milieu en veiligheid blijft inputsturing (sturing op maatregelen) gelden en voor projecten projectsturing. [156]

De beheerder geeft jaarlijks – na overleg met de gebruikers van de infrastructuur – in het beheerplan aan welke prestaties zij wil gaan realiseren. Ze onderbouwt bovendien hoe ze die prestaties denkt te realiseren. De beoogde prestaties moeten in beginsel zo worden gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de grenswaarden die van toepassing waren in het voorgaande jaar.

8.3 Wat is bereikt?

Met de herziening van de Spoorwegwetgeving is voor de relatie tussen de beheerder en de overheid het volgende bereikt.

De minister is verantwoordelijk voor het beheer en borgt het publieke belang
In de wetgeving is zowel de verantwoordelijkheid voor het beheer als de borging van het publieke belang daarvan geregeld. De Spoorwegwet verankert die overheidsverantwoordelijkheid. [157]
De wet maakt het mogelijk dat de minister een of meerdere concessies verleent. Gekozen is voor één beheerder voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur.

De minister heeft binnen dit wettelijk kader een beheerconcessie aan de beheerder verleend. Daarbij is het toezicht op de beheerder vastgelegd in artikel 69, eerste lid, juncto artikel 17 van de Spoorwegwet. Bij het niet naleven van de concessieverplichtingen staan de in de Awb genoemde instrumenten ter beschikking.

[156] Zie Eindrapport Mc Kinsey & Company: Evaluatie voortgang "Op de Rails", 6 mei 2008, schema 21.

[157] Tweede Kamer,vergaderjaar 2000-2001, 27 482, nr. 3

De minister stelt kaders en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering
De minister heeft met ingang van 1 januari 2005 een concessie verleend aan ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweg-infrastructuur voor een periode van 10 jaar tot 1 januari 2015. Die concessie geeft in samenhang met de subsidiebeschikking de kaders voor ProRail. De minister stuurt ProRail daarmee op hoofdlijnen aan.

In de concessie zijn de zorgplichten van ProRail onder meer uitgewerkt in kernprestatie-indicatoren als de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur en de kwaliteit van de capaciteitsverdeling. ProRail moet jaarlijks haar ambities op de zorgplichten en indicatoren uitwerken in een beheerplan.

De relatie tussen ProRail en VenW is in de periode 2005 – 2007 meer gestroomlijnd en samenhangender geworden. De wet biedt volgens VenW voldoende ruimte en kader om de huidige concessie zo in te kunnen richten als volgens VenW noodzakelijk. Het nieuwe systeem van aansturing via de beheerconcessie betekende wel een behoorlijke verandering voor VenW en ProRail en dit vereiste een ingroeiperiode. Daarbij is voor het beheer de nadruk in de loop der jaren langzaam verschoven van inputsturing op basis van maatregelen en budget naar outputsturing met behulp van prestatie-eisen (per 1 januari 2008).

De minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen en de sector geeft de gewenste besteding aan
ProRail stelt jaarlijks op grond van de beheerconcessie een beheerplan op, waarin zij de in het komende jaar te realiseren prestaties voor haar zorgplichten toelicht. Alvorens ProRail het beheerplan aan de minister voorlegt dient ProRail gerechtigden te consulteren. Gerechtigden in het kader van de Spoorwegwet zijn spoorwegondernemingen en concessieverlenende overheden. De vervoerders en concessie-verlenende overheden hebben hiermee de mogelijkheid gekregen om via hun positie als gerechtigden invloed uit te oefenen op de uitvoering van de beheertaken van ProRail en de besteding van de middelen voor beheer. De basis voor de prestaties in het beheerplan zijn in beginsel de afgesproken prestaties uit de toegangsovereenkomsten. Ook de belangen van reizigers en verladers bij de aansturing van de beheerder worden op deze manier via de vervoerders indirect geborgd. Hierbij worden twee kanttekeningen gemaakt. Ten eerste betrekt ProRail –naar het oordeel van VenW- gerechtigden nog onvoldoende bij de totstandkoming van het beheerplan. VenW benoemt dit als een blijvend aandachtspunt. Ten tweede vinden decentrale overheden hun positie ten opzichte van ProRail te zwak. In de paragraaf “Wat is deels of niet bereikt” wordt uitgebreider stilgestaan bij deze en andere verbeterpunten.
Het beheerplan is tevens de onderbouwing van de subsidieaanvraag. Op basis hiervan verleent de minister een subsidie. De koppeling van beheerplan met de subsidieaanvraag werkt in de praktijk en draagt bij aan de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur.

McKinsey stelt vast dat ProRail en VenW erkennen dat langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en efficiencytaakstellingen duidelijk aanwezig is.[158]

ProRail professionaliseert, realiseert prestatieverbeteringen en verbetert de efficiency van haar taakuitvoering

ProRail heeft in de periode van 2005 tot 2008 een belangrijke stap gezet naar verdere professionalisering. De minister heeft na onderzoek van Holland Consultants Groep (HCG) in 2007 besloten dat ProRail klaar is voor sturing op output. Derhalve is op 1 januari 2008 overgegaan op outputsturing. Hiermee voldoet ProRail aan de in de beheerconcessie gestelde voorwaarden om naar outputsturing over te gaan.

Uit de evaluatie blijkt dat de prestaties van ProRail in de periode van 2005 tot 2008 een stijgende lijn vertonen (zie hiervoor tabel 8.1 en de daaronder opgenomen toelichting; meer gedetailleerde overzichten en informatie hierover is opgenomen in de Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007).
Ook uit het onderzoek van McKinsey & Company in 2008 blijkt dat de prestaties van ProRail op belangrijke indicatoren zijn verbeterd. Hierbij speelt overigens mede een rol dat de budgetten voor beheer en onderhoud substantieel zijn verhoogd ten gevolge van het Herstelplan Spoor. Voorts plaatst NS de kanttekening dat een deel van de KPI's van ProRail door NS niet als zinvol wordt beschouwd en contracteert NS deze niet zelf met ProRail. Het gaat om de KPI's: beschikbaarheid, bijsturing conform afspraken, informatievoorziening conform afspraken en geslaagde beroepen NMa.

Tabel 8.1;
Evaluatie Mc Kinsey: overzicht prestaties ProRail 2005-2008

Naam prestatie-indicator	Afspraak '06	Realisatie '06	Afspraak '07	Realisatie '07	Grenswaarde '08
Beschikbaarheid	98,5% rw[159]	99,3%	99% rw	99,4%	99,43%
Bijsturing cf. afspraken	97% gw[160]	98%	98% gw	98%	97%
Informatie voorziening cf. afspraken	97% gw	97%	97% gw	97%	98%
Sociale veiligheid overdag subjectief	76% gw	87%	84% gw	89%	86%
Sociale veiligheid 's avonds subjectief	38% gw	54%	50% gw	56%	55%
Reinheid subjectief	42% gw	53%	50% gw	55%	53%
Reinheid objectief Kathedralen	nvt/100% * gw	86%	nvt/100% * gw	58%	nvt/100% * 7,5

[158] Eindrapport McKinsey & Company: Evaluatie voortgang "Op de Rails", 6 mei 2008, blz. 53

[159] De afkorting rw staat voor richtwaarde: een door ProRail na te streven niveau

[160] De afkorting gw staat voor grenswaarde: een door ProRail te realiseren niveau

Reinheid objectief Plusstations	65%/71%* gw	52%	65%/71%* gw	53%	65%/71% * 7,5
Reinheid objectief Basisstations	65%/68%* gw	38%		34%	65%/68% * 7,5
Toegankelijkheid % maatregelen	-	-	-	-	70%
Geslaagde beroepen NMa	30%gw	0%	20%gw	0%	20%

*van/tot waarden per regio

Voor wat betreft de prestatie-indicator *beschikbaarheid* is het aantal storingsuren (TAO's x gemiddelde FHT)[161] in 2005 en 2006 afgenomen. Dat past in een dalende trend die al vanaf 2000 zichtbaar is. In 2006 zijn de helft minder storingen voorgekomen dan in 2000. Als gevolg van een gewijzigde meetmethode zijn de prestaties in 2007, voor wat betreft het zorgaspect betrouwbaarheid en beschikbaarheid infrastructuur, niet vergelijkbaar met voorgaande jaren. De verdubbeling van het aantal storingsuren ten opzichte van 2006 is voor een deel toe te schrijven is aan een verbeterde registratie; daarnaast speelt de toename van de functiehersteltijd een rol.

De prestaties ten aanzien van de prestatie-indicator *bijsturing conform afspraken* vertonen een gemengd beeld: het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen is in 2005 gedaald, maar in 2006 weer toegenomen, tot het niveau van 2004. In beide jaren voldeed ProRail wel aan haar eigen richtwaarde. Door een gewijzigde registratiemethode is het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen in 2007 niet vergelijkbaar met de jaren daarvoor. In 97 tot 98% van de gevallen is in de periode 2005 - 2007 de bijsturing conform de afspraken geweest. Dit is gelijk aan de gerealiseerde waarde in 2004. Vergeleken met de jaren daarvoor betekent dat relatief een aanzienlijke verbetering, omdat het aantal treinen in 2007 sterk toenam.

Voor de prestatie-indicator *informatievoorziening op CTA/CHA*[162] *conform afspraken* geldt dat in 2005, 2006 en 2007 97% van de gevallen de informatie op de CTA's/ CHA's correct is weergegeven. Dit percentage is al jaren constant en verbetert dus niet, al is de concessie gericht op verbetering.

Bij de prestatie-indicatoren *sociaal veiligheid en reinheid stations* heeft ProRail in eerste instantie gekozen voor het klantoordeel als indicator. Ten aanzien van de indicator 'reinheid stations' is later een objectieve indicator toegevoegd.

[161] De afkorting TAO staat voor Treinverkeer Aantastende Omstandigheid en FHT voor Functie Herstel Tijd.

[162] De afkorting CTA staat voor Centraalbediende Trein Aanwijzers en CHA voo Centraalbediende Hal Aanwijzers.

De klantoordelen voor zowel reinheid als sociale veiligheid vertonen in 2005, 2006 en 2007 een verbetering. De gerealiseerde waarden voldoen ruimschoots aan de geformuleerde grenswaarden.

Met betrekking tot de prestatie-indicator *geslaagde beroepen NMa* kan worden geconstateerd dat er in de betreffende periode geen beroepszaken zijn geweest. Wel zijn er onderzoeken van NMa in de onderzoeksperiode gestart die in 2008 tot uitspraken hebben geleid, waarbij NMa oordeelde dat ProRail aanpassingen moest verrichten.

8.4 Wat is niet of deels bereikt?

Op de volgende onderdelen spelen nog verschillende vraagstukken die nadere uitwerking, verduidelijking of keuzes vereisen.

De minister is verantwoordelijk voor het beheer en borgt het publieke belang

Handhavingsinstrumentarium
In de relatie VenW en ProRail is in de periode 2005-2007 slechts van enkele instrumenten gebruik gemaakt, met name van de overleg- en informatieplicht. Wat hierbij van belang is, is dat hier gegeven de hierboven aangegeven positieve prestatieontwikkeling geen aanleiding/ noodzaak toe was. Hierbij hoort tevens de kanttekening dat ProRail in de periode van 2005 tot 2008 in transitie was naar een meer professionele organisatie met de opgave om toe te werken naar outputsturing. De aansturing vond plaats op basis van richtwaarden en maatregelen i.p.v. grenswaarden (inspannings- in plaats van prestatieverplichtingen).

In het hoofdstuk juridisch-technische analyse is daarnaast in algemene zin geconcludeerd dat het beschikbare handhavingsinstrumentarium onvoldoende snel en gericht kan worden ingezet. Ook de visitatiecommissie vraagt aandacht voor de vraag of het aanwezige handhavingsinstrumentarium voldoende is om als rijksoverheid te kunnen interveniëren en derhalve of de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Deze conclusie geldt vooral voor de relatie tot de NS, waarbij aanvullend instrumentarium nodig blijkt. In de relatie tot ProRail is de noodzaak daartoe nog niet gebleken. VenW heeft ten aanzien van het handhavingsinstrumentarium overigens wel aangegeven soms een effectief sanctieinstrument op operationeel niveau te missen.

In hoofdstuk 4 is in algemene zin nader ingegaan op de wettelijke zorgplicht van de infrastructuurbeheerder en vervoerders. Met betrekking tot de toegankelijkheidsverbetering voor reizigers met een functiebeperking zijn inmiddels afspraken gemaakt in het Stappenplan en in het Implementatieplan Toegankelijkheid. Daarin is afgesproken dat in 2030 op circa 60 % van de stations – waarmee 90 % van de reizigers wordt bediend- een gelijkvloerse instap wordt gerealiseerd.

Hierdoor kunnen ook mensen met een motorische functiebeperking zelfstandig reizen.

De Tweede Kamer is in 2008 geïnformeerd over de versnelling van het toegankelijkheidsprogramma voor wat betreft de infrastructurele maatregelen door ProRail naar eind 2020.

Hiertoe is in de relatie tussen VenW en de Infrastructuurbeheerder met een overgangsjaar in 2007 per 1 januari 2008 geheel overgegaan naar afspraken op basis van afdwingbare grenswaarden, waardoor ook op dit onderdeel met ProRail een directe koppeling is aangebracht met zowel toezicht als met het handhavingsinstrumentarium.

Eigendom infrastructuur
De overdracht van de vermogensbestanddelen van Railinfratrust B.V. naar de Staat (conform artikel 125 uit de Spoorwegwet) heeft nog niet plaatsgevonden. De minister heeft van deze mogelijkheid tot op heden nog geen gebruik gemaakt. De vraag is hierbij gerezen in hoeverre met de uitvoering van dit artikel 125 wordt bereikt wat is beoogd. Beoogd werd:

- het aan de minister verlenen van een instrument, tot het verlenen van privaatrechtelijke bevoegdheden aan een opvolgende beheerder van de spoorweginfrastructuur en tot het bevorderen van medewerking van ProRail aan die opvolgende beheerder;
- het ondubbelzinnig bij de Staat leggen van de eigendom van de spoorweginfrastructuur;
- het doen eindigen van het bestaan van Railinfratrust B.V., omdat de bestaansreden van die vennootschap is komen te vervallen. Daarmee wordt VenW rechtstreeks aandeelhouder van ProRail.

Inmiddels is uit verschillende juridische analyses gebleken dat met het toepassen van artikel 125 niet alle genoemde doelen worden bereikt. ProRail behoudt immers het economische eigendom van de infrastructuur waardoor de medewerking van ProRail noodzakelijk is om een eventuele nieuwe beheerder privaatrechtelijke bevoegdheden over de infrastructuur te geven.

Continuïteit beheer
Het gaat hierbij om de borging van de continuïteit van het beheer bij het einde van de beheerconcessie. Anders dan voor het vervoer zijn voor het infrabeheer geen condities voor de overgang van de beheerconcessie geregeld. Beoogd was daartoe in samenwerking met ProRail een onderzoek voor 1 januari 2008 af te ronden. Die termijn is niet gehaald. Dit onderzoek kan in 2008 worden afgerond.

Hierbij is van belang dat tijdens de parlementaire behandeling een belangrijke wijziging heeft plaatsgevonden. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de beheerconcessie voor onbepaalde tijd aan ProRail zou worden verleend. Een zeer langlopende concessie stelt de beheerder - gelet op de lange levensduur van de infrastructuur van meestal tussen 30 en 70 jaar- in staat om te optimaliseren tussen vernieuwing, vervanging en onderhoud, het zogenaamde levenscyclus management.

Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer is besloten om de beheerconcessie niet voor onbepaalde tijd, maar voor bepaalde tijd te verlenen tot 1 januari 2015.[163] Tevens verzocht de Kamer daarbij om zekerheden voor het personeel bij het einde van de concessie. Daartoe is in de beheerconcessie de verplichting voor ProRail opgenomen om mee te werken aan bovengenoemd onderzoek naar maatregelen die genomen moeten worden om bij het einde van de concessie de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te waarborgen.

De minister stelt kaders en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering

Samenwerking en aansturing
Nadere analyse van de zelfevaluaties leert dat ProRail en VenW de periode 2005 – 2007 hebben ervaren als een ingroeiperiode. Gaandeweg is naar hun oordeel de samenwerking verbeterd. Beide partijen geven wel aan dat de samenwerking nog beter moet. Zo zijn beide partijen nog zoekende als het gaat om welke informatie op welk (detail)niveau moet worden uitgewisseld. De relatie tussen ProRail en de overheid is in de visie van ProRail nog (te) vaak gericht op concrete projecten en politieke wensen en te weinig op strategische vraagstukken.

Uit de analyse blijkt echter ook dat beide partijen verschillende beelden huldigen als het gaat om de aansturing van ProRail door VenW. Dit verschil van opvattingen komt ook naar voren uit het onderzoek van McKinsey.[164] In haar onderzoek naar de voortgang van "Op de Rails" signaleren zij een verschil van opvatting tussen VenW en ProRail over de reikwijdte van outputsturing. Als gevolg hiervan wordt door beide organisaties op onderdelen het niveau van onafhankelijkheid verschillend gepercipieerd. Het grootste verschil is dat VenW outputsturing ziet als onderdeel van de totale aansturing. Daarnaast zijn er in de visie van VenW ook gebieden waarop input- en projectsturing van toepassing zijn. ProRail ziet het totale aansturingsmodel als outputsturing. Consequentie is dat de aansturing op onderdelen niet optimaal verloopt en ProRail op onderdelen een grotere zelfstandigheid verwacht dan VenW. Deze behoefte aan zelfstandigheid speelt ook een rol bij vraagstukken zoals de operationele bemoeienis en de positionering van ProRail. McKinsey tekent daarbij aan dat het invoeren van outputsturing op zo'n grote schaal redelijk uniek is in Europa. Naar aanleiding van de verschillende beelden over de aansturing zijn VenW en ProRail hierover gesprekken gestart. Daarin lijken de verschillen minder groot dan in het rapport beschreven.

[163] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27 482 en 27 216, nr. 100.

[164] Eindrapport McKinsey & Company: Evaluatie voortgang "Op de Rails", 6 mei 2008, blz. 47 t/m 52

Andersom heeft de minister in relatie tot ProRail verschillende rollen en posities. VenW is concessieverlener, subsidiegever, opdrachtgever, bestuursorgaan, contractpartij en aandeelhouder. ProRail vindt de verschillende relaties met en rollen van VenW niet altijd scherp van elkaar te onderscheiden. VenW vindt dat haar rol als aandeelhouder de positie van VenW als subsidieverlener en concessieverlener versterkt.

Operationele bemoeienis
Met de nieuwe wetgeving is beoogd om ProRail op hoofdlijnen aan te sturen; VenW staat op afstand van de feitelijke uitvoering en stuurt op output. Deze nieuwe en andere wijze van aansturing vereiste een ingroei (transitie) periode. Waarbij partijen nadere invulling moesten geven aan hun nieuwe rollen en posities.

De visitatiecommissie noemt als een belangrijk punt van aandacht de opstelling van de politiek in relatie tot de bedrijfsvoering van ProRail. Een doelmatige, creatieve en klantgerichte organisatie moet risico's kunnen nemen. Als de organisatie evenwel ieder incident zwaar wordt aangerekend, zal dergelijk gedrag niet worden aangemoedigd. De organisatie kan zich risicomijdend gaan opstellen uit angst publiekelijk en politiek aansprakelijk te worden gesteld voor fouten of tekortkomingen. Een dergelijke benadering – die derhalve een politieke dimensie heeft – heeft gevolgen voor de opstelling van ProRail. Hierin ligt naar het oordeel van de commissie één van de redenen voor de klachten die marktpartijen hebben geuit. Hier ligt een mogelijkheid voor verbetering: het bieden van ruimte aan ProRail om zich meer te ontwikkelen als een proactieve, klantgerichte organisatie. [165]

ProRail ambieert ook deze ruimte. Pas dan kan ze haar mogelijkheden op het gebied van klantgerichtheid, creativiteit (zoals bij het proces van capaciteitsverdeling) en doelmatigheid volledig benutten.

VenW benoemt dit spanningsveld tussen enerzijds geen bemoeienis met operationeel niveau, maar anderzijds wel politiek verantwoordelijk worden geacht. De heeft zijn weerslag op de ministeriële verantwoordelijkheid.

De minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen en de sector geeft de gewenste besteding aan

Financieringssystematiek
De centrale overheid kent een kasstelsel. Daar ProRail voor het grootste deel wordt gefinancierd met rijksgeld is dat kasstelsel ook van toepassing op ProRail. Dit financieringssysteem is naar het oordeel van ProRail te beperkt. Met het oog op life cycle management zou ProRail graag zien dat ze meer vrijheid heeft in het schuiven met budget over boekjaren heen. McKinsey constateert dat er langjarige zekerheid is over de beschikbare middelen en eventuele efficiencytaakstellingen. Meerjarige afspraken zijn mogelijk; ook binnen de huidige financiering.

[165] Over 't spoor, Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwegwetgeving, september 2008, blz 81.

ProRail geeft voorts aan onvoldoende ruimte te hebben om risicodragend in projecten te participeren. In de visie van VenW kan ProRail in bepaalde mate risicodragend participeren, mits ProRail dit vooraf aan VenW meldt. Op de achtergrond spelen hier ook de vraagstukken van de verschillende opvattingen over de aansturing en de positionering van ProRail een rol.

Positie decentrale overheden

Decentrale overheden vinden hun positie ten opzichte van ProRail onvoldoende met name voor wat betreft hun invloed op en zeggenschap over de infrastructuur. Zij plaatsen in algemene zin vraagtekens bij het onderhoud en daarmee bij de kwaliteit van de regionale infrastructuur. ProRail geeft aan dat er geen sprake is van differentiatie door ProRail in de planning van onderhoud naar drukke en minder drukke lijnen. Voor wat betreft de beschikbaarheid verschillen perceptie van decentrale overheden en beschikbare gegevens van ProRail.

In tabel 8.2 zijn gegevens van ProRail over beschikbaarheid van regionale baanvakken en van het totale landelijke gemiddelde over de jaren 2006-2007 weergegeven. De tabel geeft de feitelijke situatie in procenten weer. Hieruit kan worden opgemaakt dat de beschikbaarheid op alle baanvakken hoog is, maar ook dat op enkele baanvakken de beschikbaarheid flink lager is dan het landelijke gemiddelde.

Uit deze gegevens kan niet de algemene conclusie worden getrokken dat op de regionale baanvakken minder onderhoud is of wordt gepleegd of dat de kwaliteit van de betreffende infrastructuur minder zou zijn dan die van het hoofdrailnet. Er kan slechts vastgesteld worden dat de beschikbaarheid op enkele baanvakken lager is dan het landelijke gemiddelde. Dit vereist -waar dit nog niet gedaan is- specifieke aandacht. Mc Kinsey geeft aan dat ProRail vanuit Europees perspectief momenteel "best in class" is op een aantal belangrijke processen. De beschikbaarheid van het spoor vertoont een positieve ontwikkeling. [166]

Tabel 8.2:
KPI beschikbaarheid 2006-2007 [167]

Spoorlijn	2006	2007
Harlingen Haven – Leeuwarden	99,44%	97,10%
Leeuwarden – Groningen	99,59%	98,40%
Waterhuizen aansluiting – Nieuweschans grens	98,55%	99,16%
Sauwerd – Groningen	99,70%	99,71%
Roodeschool – Sauwerd	99,15%	99,10%
Leeuwarden – Stavoren	99,02%	99,67%
Kampen – Zwolle	99,85%	99,86%
Zutphen – Hengelo	98,98%	99,60%
Winterswijk – Zevenaar	98,85%	98,82%
Nijmegen – Roermond	99,51%	98,76%
Landgraaf – Maastricht	99,87%	99,82%
Hoek van Holland strand – Schiedam	99,50%	98,20%

[166] Eindrapport McKinsey & Company: Evaluatie voortgang "Op de Rails", 6 mei 2008, blz. 10 en 25

[167] Beschikbaarheidsgegevens vanaf 2006 ProRail

Dordrecht – Geldermalsen	99,22%	99,42%
Emmen – Herfte aansluiting	98,76%	99,41%
Marienberg – Almelo	99,85%	98,90%
Apeldoorn – Zutphen	98,55%	99,54%
Zutphen – Winterswijk	99,06%	97,47%
Barneveld Noord – Ede Wageningen	98,94%	98,95%
Alphen aan de Rijn – Gouda	99,59%	99,37%
Hengelo - Oldenzaal grens	98,56%	99,17%
Delfzijl – Sauwerd	99,64%	98,92%
Totaal landelijke gemiddelde	99,35%	99,48%

De concessieverlenende decentrale overheden achten hun huidige wettelijke positie als gerechtigden onvoldoende. ProRail moet gerechtigden, waaronder dus de concessieverlenende overheden, zolang als voor de indiening van de capaciteitsaanvraag de vervoerder nog niet bekend is, consulteren op die onderdelen van het beheerplan waarvoor instemming van de minister nodig is. Langs die weg kunnen decentrale overheden (en vervoerders) invloed uitoefenen op de plannen van ProRail. Hiervan is door enkele decentrale overheden gebruik gemaakt. ProRail heeft in de periode van 2005 tot 2008 in toenemende mate invulling gegeven aan haar consultatieplicht. Dit komt tot uitdrukking in de beheerplannen. Hierbij de kanttekening dat ProRail individuele opmerkingen en wensen van gerechtigden toetst aan het algemeen belang.

Decentrale overheden zouden echter graag zien dat – analoog aan de vervoerconcessie met NS – in de beheerconcessie vastgelegd wordt dat zij periodiek als stakeholder geconsulteerd worden en dat ProRail moet aangeven hoe de resultaten van die overleggen zijn neergeslagen in hun plannen. Inmiddels is afgesproken dat ProRail en decentrale overheden op informele basis periodiek overleg gaan voeren.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat de decentrale overheden in de praktijk geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om kader- en toegangsovereenkomsten te sluiten met ProRail. Voorafgaand aan de verlening van meerjarige decentrale concessies hebben de decentrale overheden geen contact gehad met ProRail. Gevolg is dat decentrale overheden bij aanbestedingen onvoldoende rekening hebben gehouden met beschikbare capaciteit, onderhoud, prioritering en aansluitingen op het hoofdrailnet. Als decentrale overheden bij concessieverlening bepaalde voorwaarden stelden, bleek naderhand ProRail niet in staat om in alle gevallen deze voorwaarden in te lossen.

In de juridisch technische toets is in dit verband bovendien geconstateerd dat artikel 27a van de Wet personenvervoer 2000 dient te worden aangepast. Op grond van dit artikel dient de minister alvorens een concessie voor openbaar vervoer per trein wordt verleend advies te vragen aan de beheerder. Voor de gedecentraliseerde treindiensten dient die verplichting niet bij de minister, maar bij de betreffende decentrale overheid te liggen.

Nadere analyse wijst uit dat concessieverlenende decentrale overheden - met inachtneming van de wettelijke prioriteringsregels met betrekking tot de capaciteitsverdeling - bepaalde rechten hebben, waarvan zij echter nog niet ten volle gebruik maken.

Daar tegenover staat dat ProRail de gerechtigden – en daarmee de decentrale overheden – beter dient te betrekken bij de totstandkoming van het jaarlijkse beheerplan en bovendien naar partijen toe actiever en klantvriendelijk kan optreden.

Beperkte klanttevredenheid
De lokale overheden en vervoerders zijn voor ProRail belangrijke partners. De klanttevredenheid van beide is van 2006 naar 2007 gedaald[168]. Deze daling komt voornamelijk voort uit communicatie, transparantie, en de doorlooptijd bij projecten. ProRail heeft volgens de onderzoekers van McKinsey & Company inmiddels een aantal juiste acties ondernomen waaronder een programma genaamd "Klantfocus". De onderzoekers adviseren daarbij om het klanttevredenheidsonderzoek aan te passen zodat de basisoorzaken van ontevredenheid per relatie duidelijk worden. Ook wordt aanbevolen om een transparante communicatiestrategie voor lokale overheden en vervoerders te ontwikkelen.

De beperkte klanttevredenheid is deels terug te voeren op de organisatorische ontwikkelingen binnen ProRail, waarbij ProRail zich eerst heeft gericht op haar eigen functioneren (eerst doen wat moet) en nu gaandeweg (in transitie) zich ook richt op haar klanten. ProRail is een jonge organisatie die opgericht is in 2005. Tot en met 2006 heeft ProRail zich organisatorisch voornamelijk gericht op het integreren van de drie voorlopers (Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding). Ondertussen is de organisatie aan de slag gegaan met de zes aanbevelingen uit 'Op de Rails'. Het onderzoek geeft aan dat in de huidige organisatie de verantwoordelijkheid voor de kerntaken asset management en projectmanagement niet eenduidig is belegd. De organisatievorm van ProRail is op onderdelen nog te veel een afspiegeling van het verleden met drie taakorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de genoemde kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidig belegd zijn in zowel de centrale als de regionale organisatie, aldus de onderzoekers. Het herschikken van verantwoordelijkheden en uitvoering rond deze kerntaken leidt tot reductie van het aantal overdrachtsmomenten tussen afdelingen, optimalisatie van de interne communicatie en verhoging van de klantgerichtheid. Decentrale overheden geven hierbij aan dat zij liever een minder technisch georiënteerde samenwerkingspartner zien, met een eenvoudige organisatiestructuur.

In de reactie op de McKinsey & Company rapportage geeft ProRail ook aan doordrongen te zijn dat focus op de klanten noodzakelijk is.

[168] Eindrapport McKinsey & Company: Evaluatie voortgang "Op de Rails", 6 mei 2008, blz. 28 t/m 34

Decentrale overheden zijn ook ontevreden over ProRail bij werken voor derden, waarbij ProRail werken voor de decentrale overheid uitvoert. McKinsey & Company concludeert in haar rapport over de voortgang op de ambities uit "Op de Rails" dat werk voor derden in het merendeel vertraging oploopt. [9]

ProRail professionaliseert, realiseert prestatieverbeteringen en verbetert de efficiency van haar taakuitvoering.

Positionering van ProRail
Tussen ProRail en VenW bestaan uiteenlopende beelden over de positionering van ProRail. VenW ziet ProRail als een publieke dienstverlener, terwijl ProRail meer ondernemersvrijheid ambieert. Dit verschil van inzicht leidt/ kan leiden tot spanningen in de relatie tussen ProRail en VenW.

Om een goede werking van de sector te garanderen is het van belang dat de rol van ProRail volledig helder is voor zowel VenW als voor ProRail. Met name gaat het daarbij om de vraag in hoeverre ProRail naast de haar opgedragen publieke taken (concessiehouder/subsidieontvanger/bestuursorgaan en rechtspersoon met wettelijke taken) andere activiteiten als onderneming kan en mag verrichten.

Ook NS zet vraagtekens bij de rolopvatting van ProRail. NS stelt dat volgens hun waarneming de focus van ProRail niet uitsluitend is gericht op de belangen van haar klanten – de vervoerders –, maar ook op een grotere (financiële) onafhankelijkheid van V&W. Hiervan gaan volgens de NS de verkeerde prikkels uit. Voorbeelden hiervan zijn de prikkel om onderhoud te plannen op goedkope tijdstippen overdag, in plaats van te bezien hoe ProRail het onderhoud efficiënt en slim kan inrichten zodanig dat dit onderhoud de minste hinder voor vervoerders oplevert. NS ziet als rol van ProRail het klantgericht uitvoeren van de aan haar toebedeelde wettelijke taken (onderhoud en aanleg, capaciteitsverdeling en verkeersleiding).

Aanvankelijk was er de voorkeur om ProRail te positioneren als zelfstandig bestuursorgaan. Met de herbezinningsbrief is een keuze gemaakt voor de private organisatievorm. Daarbij waren de belangrijkste overwegingen:
- beheerder en vervoerders moeten samen het primaat hebben en niet het overheidsapparaat; het moeten twee sterke uitvoerende partijen zijn; daarbij past geen publieke relatie tussen de vervoerders en de beheerder (zie de herbezinningsbrief);
- gekozen wordt voor een robuuste en stabiele opzet, die nu duidelijkheid en rust creëert en discussies die nog gevoerd moeten worden niet in de weg staat;
- er worden geen onomkeerbare stappen genomen. Omvormen tot bijvoorbeeld een ZBO-structuur kan - indien ter zijner tijd gewenst- altijd nog.

Bij deze keuze is geen duidelijkheid gecreëerd over de mogelijkheid om andere (niet publieke) werkzaamheden te mogen verrichten. Deze onduidelijkheid laat daardoor ruimte voor ProRail om de ambitie van maatschappelijke onderneming te verkennen en de grenzen van het systeem te zoeken. Duidelijkheid is gewenst.

Ook de ontwikkeling van ProRail tot één beheerder speelt daarbij een rol. Immers ProRail is ontstaan uit de samenvoeging van drie taakorganisaties. Organisaties die op hun beurt voor 1995 een belangrijk onderdeel uitmaakten van de 'technische dienst' van de NS. Ook de visitatiecommissie wijst op deze cultuuromslag binnen ProRail. Een omslag die getypeerd kan worden als van techniek en aanbod gericht naar klant en vraaggericht.

Outputsturing
Met betrekking tot de per 1 januari 2008 ingevoerde outputsturing heeft VenW een aantal door ProRail nog te realiseren verbeterpunten benoemd. Het betreft de door het externe bureau HCG geadviseerde aanbevelingen voor verbetering. VenW acht ProRail in staat deze in de loop van 2008 door te voeren. ProRail werkt op dit moment aan het verbeteren van het zgn. dashboard. In het Beheerplan 2008 geeft ProRail aan dat de prestatie-indicator Beschikbaarheid verder zal worden gedifferentieerd naar regio's en naar spoorlijnen/tracés als eerste stap om te komen tot differentiatie.

Kosten en kostprijs[169]
De kosten van ProRail zijn in de periode 2002-2007 met 23% gestegen in lopende prijzen, als wordt gecorrigeerd voor een aantal veranderingen van meer boekhoudkundige aard. Na correctie voor scopeveranderingen, kosten die gemoeid zijn met kwaliteitsverbeteringen, additionele eisen aan uitvoering van werkzaamheden, prijsstijgingen en dergelijke, is er sprake van een stijging van 5% van de kosten van ProRail. Deze kostenstijging van ProRail blijkt te kunnen worden verklaard door toename van de belasting van de railinfrastructuur. Dit betekent dus dat de kosten van ProRail als geheel, na correcties, in de onderzoeksperiode niet zijn gestegen. Gerealiseerde efficiency heeft geleid tot additionele reducties van de TAO's en zijn deels gebruikt voor opvang van tegenvallers, bijvoorbeeld bij GSM-R.

Door de toename van het aantal treinkilometers is de kostprijs per treinkilometer afgenomen (met 5% tussen 2002 en 2007), vooral door de groei van het aantal treinkilometers van achtereenvolgens NS met de nieuwe dienstregeling in 2007, de groei van het goederenvervoer (stijging met 24% van het dagtonnage met als effect 8% meer treinkilometers) en de groei van het regionaal personenvervoer.

[169] Bron: Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur door ProRail.

De kostprijs per treinkilometer is echter geen goede indicator voor efficiency van ProRail. Deels omdat de treinkilometers niet door ProRail worden bepaald, deels omdat de variabele kosten slechts een deel van de totale kosten uitmaken.

Op basis van het voorgaande blijkt dat de absolute kosten van ProRail niet zijn veranderd in de onderzoeksperiode. Hier staat wel een sterke verbetering van de prestaties tegenover (beschikbaarheid, bijsturing van de treindienst, veiligheid, arbo-veiligheid, etc) en is een professionelere ProRail organisatie neergezet.

Efficiency van kernactiviteiten van ProRail[170]
Ten aanzien van de kernactiviteiten zijn de volgende zaken geconcludeerd.

Beheer en instandhouding
Op basis van een analyse met het bedrijfsmodel blijkt dat bij de transfer efficiencyvoordelen zijn gerealiseerd en dat, per saldo, bij onderhoud geen sprake is geweest van prijsdalingen bij onderhoud. Daarbij speelt dat enerzijds efficiencyvoordelen zijn gerealiseerd met aanbestedingen van het onderhoud (dit betreft de zogeheten procescontracten), terwijl anderzijds middelen in de periode tot 2007 zijn teruggeploegd ten behoeve van extra reductie van het aantal TAO's. Hieruit kan worden afgeleid dat voor dezelfde prijs een hogere kwaliteit wordt geleverd en dat derhalve sprake is van enige efficiency-winsten.

Aanleg en realisatie
Vastgesteld is dat de investeringen per Fte zijn afgenomen. Derhalve is hier sprake van een daling van de efficiency. Met meer mensen (22%) worden minder investeringen (-5%) weggezet. Deels omdat ten aanzien van overheidsinvesteringen sprake is van een 'interbellum': na een teruggang in 2003, staat ProRail vanaf 2007 forse groei te verwachten. ProRail geeft aan dat hierbij onder meer speelt dat planprocessen complexer zijn geworden en derhalve meer menskracht nodig is. Uit de outcomeberekeningen van NMa van de beboete bouwkartels in de GWW-sector, waaronder diverse railkartels, blijkt dat de prijzen in deze kartels zo'n 10% hoger waren dan de prijs bij volledige mededinging zou zijn geweest. Deze kartels zijn in de onderzoeksperiode beboet. Verwacht mag worden dat dit effect heeft gehad op de ontwikkeling van de prijzen in de railsector (bron jaarverslagen van NMa). Middels de inzet van nieuwere aanbestedingsmethodieken wordt getracht hier te komen tot verlaging van de aanlegkosten, al kan sprake zijn van een negatief effect op de gehanteerde indicator, als geen mogelijkheden bestaan om tegelijkertijd het aantal Fte's terug te dringen.

[170] Bron: Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur door ProRail.

Aanleg en studies
Hier kan worden vastgesteld dat het aantal Fte's is gestegen met 7% in de periode 2002-2007. Omdat geen heldere outputindicatoren zijn ontwikkeld kan echter geen uitspraak worden gedaan over de efficiency bij uitvoering van deze activiteiten.

Verkeersleiding
Hier is sprake van een stijging van het aantal treinkilometers (+11%) en een daling van het aantal Fte's (-10%). Derhalve is de efficiency, gemeten met het aantal treinkilometers per fte, toegenomen in de onderzoeksperiode en wel met 19%. Hierbij speelt de automatisering een rol alsmede de concentratie van verkeersleidingsposten.

Capaciteitsverdeling
Hier is het aantal Fte's over de onderzoeksperiode (2002-2007) ongeveer gelijk gebleven terwijl het aantal vervoerders, treinen en conflicten is toegenomen. Hier is dus ook sprake geweest van een toename in de efficiency.

Staf en ICT
Vastgesteld is dat het aantal Fte's met 10% is toegenomen. Dit wordt deels verklaard door de toename van ICT-activiteiten en de vraag naar automatiseringsprojecten. Bij de overige onderdelen van de staf is sprake van een groei in het aantal Fte's (11%). Dit duidt op een toename van de administratieve lasten bij ProRail en afname van de efficiency van de staf. ProRail geeft aan dat dit wordt verklaard door de veranderingen als gevolg van de spoorwetgeving en de professionalisering van ProRail.

8.5 Conclusies

De minister is verantwoordelijk voor het beheer en borgt het publieke belang.
- Dit is verankerd in de spoorwegwetgeving.
- Het toezicht op de beheerder is geregeld en het handhavingsinstrumentarium van de Awb staat ter beschikking. Per 1 januari 2008 geldt dit mede voor afspraken met betrekking tot de toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking.
- Het handhavingsinstrumentarium is slechts ten dele toegepast. Een conclusie of dit voldoende is, kan nog niet worden getrokken. Met name de visitatiecommissie Sorgdrager vraagt aandacht hiervoor, in relatie tot de borging van de publieke belangen.
- De overdracht van de vermogensbestanddelen van ProRail naar de Staat heeft nog niet plaatsgevonden. De vraag is gerezen of met de uitvoering van art. 125 van de Spoorwegwet alle beoogde doelen worden bereikt.
- Het onderzoek naar de continuïteit van het beheer is niet op de beoogde datum (1 januari 2008) afgerond. Dit kan in 2008 worden gerealiseerd.

De minister stelt kaders en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering.

- Er is één beheerconcessie verleend aan ProRail voor alle hoofdspoorwegen in Nederland.
- De samenwerking tussen VenW en ProRail is gaandeweg (in de periode van 2005 tot 2007) verbeterd, maar partijen hebben verschil van opvatting over de gebieden waarop output-, input- en projectsturing van toepassing zijn. Consequentie is dat de aansturing op onderdelen niet optimaal verloopt en ProRail op onderdelen een grotere zelfstandigheid verwacht dan VenW.
- Er is een spanningsveld tussen geen bemoeienis van de minister met het operationeel niveau en de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het beheer. In de praktijk wordt van VenW soms meer operationele bemoeienis verlangd dan past bij de ambitie om ProRail op hoofdlijnen aan te sturen.

De minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen en de sector geeft de gewenste besteding aan.

- De beoogde jaarlijkse cyclus van beheerplan en subsidiebeschikking werkt. VenW benoemt hierbij als blijvend aandachtspunt dat ProRail de gerechtigden voldoende dient te betrekken bij de totstandkoming van het beheerplan.
- Er is meerjarige duidelijkheid over de beschikbare financiën.
- ProRail acht de financieringssystematiek te beperkt. Bovendien vindt ProRail dat er te weinig ruimte is om risicodragend te participeren. In de visie van VenW kan ProRail in bepaalde mate risicodragend participeren, mits ProRail dit vooraf aan VenW meldt.
- Decentrale overheden vinden hun positie in algemene zin en als gerechtigde richting ProRail onvoldoende. Kanttekening hierbij is dat decentrale overheden nog niet ten volle gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om kader- en toegangsovereenkomsten te sluiten.
- De perceptie van decentrale overheden dat de kwaliteit en het onderhoud van de regionale infrastructuur minder zou zijn dan die van het hoofdrailnet wordt niet ondersteund door gegevens van ProRail. Wel kan worden geconstateerd dat de beschikbaarheid op enkele baanvakken lager is dan het totale landelijke gemiddelde. Die knelpunten verdienen specifieke aandacht. Overigens geldt dat ook voor het HRN.
- Er is ten aanzien van ProRail sprake van beperkte klanttevredenheid bij decentrale overheden. Dit betreft onder andere het werk voor derden, dat in het merendeel vertraging oploopt.

ProRail professionaliseert, realiseert prestatieverbeteringen en verbetert de efficiency van haar taakuitvoering.

- Outputsturing is ingevoerd per 1 januari 2008. Daarmee heeft ProRail voldaan aan de belangrijkste professionaliseringsopgave.
- De prestaties van ProRail vertonen een stijgende lijn.

- Er bestaat verschil van inzicht over de rol van ProRail. ProRail wil meer ondernemersvrijheid, terwijl VenW ProRail ziet als publieke dienstverlener. Ook NS plaatst kantekeningen bij de rolopvatting van ProRail. De wetgeving biedt onvoldoende duidelijkheid op dit punt.
- Op basis van de financiële analyse kan worden geconcludeerd dat kernactiviteiten van ProRail die meer routinematig zijn (onderhoud, Capaciteitsverdeling en Verkeersleiding) efficiënter worden uitgevoerd. Het gaat daarbij, relatief ten opzichte van andere zaken, makkelijker gestandaardiseerd kunnen worden met duidelijke definities van output. Bij deze onderdelen is de vraag of verdere efficiencyvoordelen kunnen worden gerealiseerd.
  Er zijn indicaties dat zo'n opgave te realiseren is. Deze zijn nodig om reeds opgelegde taakstellingen voor de komende jaren in te vullen. Zo kunnen bij onderhoud additionele kostenbesparingen worden gerealiseerd in de nieuwe ronde aanbestedingen. Bij Capaciteitsverdeling zijn er indicaties dat met het beter inplannen van onderhoud besparingen kunnen worden gerealiseerd mits overeenstemming wordt bereikt met de vervoerders zonder forse additionele inspanningen.. En bij Verkeersleiding kunnen verdere standaardisatie en concentratie van specifieke werkzaamheden tot additionele besparingen leiden al blijkt uit de internationale benchmark dat deze activiteit van ProRail al erg geconcentreerd is en een hoge graad van automatisering kent.
- Ten aanzien van andere activiteiten (aanleg, studies, staf) kunnen minder eenvoudig outputindicatoren worden geformuleerd die inzicht geven in de productieve efficiency. Hierbij spelen ook andere factoren een rol (innovatie, gerichtheid op externe contacten). Wel kan worden vastgesteld dat hier sprake is van een toename van de inzet van menskracht. Of dat leidt tot een betere invulling van de zorgplichtactiviteiten kan op basis van deze analyses niet worden vastgesteld. Bij deze onderdelen zal een nadere analyse en benchmarking van activiteiten kunnen leiden tot inzichten die gebruikt kunnen worden om verdere kostenbesparingen te realiseren.

9.Relaties Vervoerders - Overheden

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[171]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de relaties tussen de personenvervoerders en de overheid als concessieverlener. Dit betreft zowel de relatie tussen NS en de rijksoverheid als concessieverlener voor het hoofdrailnet als de relatie tussen decentrale vervoerders en de decentrale overheid als concessieverlener van regionale spoorvervoerdiensten.

[171] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

De positie van de klanten van de personenvervoerder voor het hoofdrailnet, vertegenwoordigd door de consumentenorganisaties in het Locov, komt eveneens aan de orde in dit hoofdstuk.

In dit hoofdstuk staan de concessierelaties centraal. De overheid heeft geen concessierelatie met de goederenvervoerders. Om die reden komen deze vervoerders in dit hoofdstuk niet aan de orde.De goederenmarkt is een geliberaliseerde markt, waarbij sprake is van concurrentie op het spoor. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook de goederenvervoerders met de wetgeving in aanraking komen, dus met de voorwaarden en de kaders die de overheid stelt. In die zin is er dus wel degelijk sprake van een relatie. Zo moeten ook goederenvervoerders bijvoorbeeld in het bezit zijn van een toegangsovereenkomst en capaciteit aanvragen. Deze onderwerpen komen in de hoofdstukken 6 Toegang en 7 Relaties Infrabeheerder – vervoerders aan bod.

9.2 Hoofdrailnet

9.2.1. Wat is beoogd en hoe?

De prestaties van NS in 2001 vormden de aanleiding voor de toenmalige Minister van VenW voor een herbezinning op de destijds voorliggende wetsvoorstellen (zie nader de historische context in hoofdstuk 3 en bijlage D). De minister benadrukte in de Herbezinningsbrief het belang van een omgeving waarin voor de sector sprake zou zijn van rust en de vormgeving van het herstel. In het eindbeeld zou sprake moeten zijn van een situatie waarin het primaat ligt bij goed rijdende treinen, het werk wordt gedaan door de spoororganisaties en de minister geen bemoeienis heeft met de dagelijkse bedrijfsvoering.

De spoorwetgeving (inclusief lagere regelgeving en concessies) regelt de relatie tussen NS en VenW voor de reizigersvervoerdiensten op het hoofdrailnet en beoogde het volgende te bereiken:

- exclusiviteit van het openbaar personenvervoer per trein;
- de overheid borgt het publieke belang en staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering;
- het verbeteren van prestaties;
- het professionaliseren van NS;
- de continuïteit van het vervoer.

Hieronder komt ook de vraag aan de orde in hoeverre sprake is geweest van rust en herstel.

Exclusiviteit

Het doel van de wetgeving was het vastleggen van de exclusiviteit van het openbaar personenvervoer per trein. Dit doel komt voort uit *De derde eeuw spoor* waarin de koers ten aanzien van concurrentie werd gewijzigd van concurrentie *op* naar concurrentie *om* het spoor.

De voornaamste reden te kiezen voor concurrentie om het spoor was de samenhang van de treindiensten op het hoofdrailnet. Het instrument om het exclusieve recht van een vervoerder voor de exploitatie van benoemde treindiensten vast te leggen, is de concessiesystematiek[172]. Deze sluit derden wettelijk uit[173], dit in tegenstelling tot contracten die geen derdenwerking kennen. Voor NS bevat de wet personenvervoer een uitzonderingsgrond op het principe om aan te besteden. Op basis van dit wetsartikel heeft NS door middel van onderhandse gunning het exclusieve recht voor de vervoerdiensten op het hoofdrailnet verkregen[174]. Voor onderhandse gunning is gekozen omwille van de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren wijzigingen in de sector.

Overheid borgt publieke belang en staat op afstand van dagelijkse bedrijfsvoering

De overheid richt zich op het *borgen van het publieke belang.* Als publiek belang van het openbaar personenvervoer per trein op het hoofdrailnet werd gezien: de bereikbaarheid van de grote steden en de economische kerngebieden (met name in de spits) en een basisniveau van bereikbaarheid voor het hele land tegen aanvaardbare kosten. Omdat sprake is van een monopoliepositie, en de klant derhalve bij een slecht product niet van de ene leverancier naar de andere kan stappen, is ook de borging van de kwaliteit van het vervoerproduct van belang.

Hiertoe zijn in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet afspraken gemaakt over de kwantiteit en de kwaliteit van het vervoer. Over de kwantiteit moet NS onder meer in het jaarlijks op te stellen vervoerplan aangeven in hoeverre en op welke wijze het vervoeraanbod past bij de vraag. Eventuele wijzigingen ten opzichte van het voorafgaande dienstregelingjaar moet NS motiveren.

[172] Ook is voor het instrument concessie gekozen omdat contracten ten onrechte een suggestie van gelijkwaardigheid van partijen suggereren, terwijl de Staat rechten verleent waaraan verplichtingen worden gekoppeld (*Herbezinningsbrief*).

[173] Overigens kunnen meerdere partijen een concessie krijgen voor een x-aantal diensten op hetzelfde net. In de voorgenomen systematiek is echter sprake van vastlegging van een exclusief recht.

[174] *De derde eeuw spoor* constateert dat voor het hoofdrailnet geen sprake was van een optelsom van verschillende treindiensten, maar van een vervoerkundig, logistiek en commercieel samenhangend geheel. Het hoofdrailnet werd destijds gevormd door alle spoorvervoerdiensten minus de contractsectordiensten (zie de historische context in bijlage D). In aanloop naar de verlening van de concessie zijn de diensten Utrecht - Baarn, Utrecht - Rhenen, Lelystad – Almere - Weesp, Zaandam – Hoorn - Enkhuizen en Alkmaar – Schagen - Den Helder toegevoegd gezien de mate van samenloop en samenhang met de overige hoofdrailnetdiensten. Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer over de concessies is de lijn Alkmaar - Den Helder met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2005 toegevoegd aan het hoofdrailnet. Per 1 januari 2006 is de lijn Zwolle - Almelo toegevoegd, omdat deze niet gedecentraliseerd wordt voor de gereedkoming van de tunnel bij Nijverdal, en de lijnen Haarlem - Zandvoort, Haarlem - Uitgeest en Hoorn - Alkmaar, omdat de Minister niet kon instemmen met de voorwaarden die de provincie voor decentralisatie hanteerde.

Als kwaliteitsborging in het systeem is geregeld dat over deze onderwerpen NS overleg voert met de consumentenorganisaties, de infrastructuurbeheerder en de decentrale overheden IPO/SkVV (dit laatste om een adequate ontwikkeling van het stads- en streekgewestelijk spoorvervoer te bevorderen). Als NS afwijkt van de zienswijzen van deze partijen moet zij dit in het plan motiveren. De concessie regelt de kwaliteit van het vervoer door onder meer het opleggen van de zogeheten zorgplichten en prestaties.

Ook de uitwerking van deze zorgplichten en prestaties moet NS jaarlijks in het vervoerplan concretiseren, waarbij NS dient te overleggen met de consumentenorganisaties en de infrastructuurbeheerder (dit laatste om te borgen dat het vervoerplan voor die prestaties die een relatie kennen met de prestaties van de infrabeheerder een afspiegeling vormt van de afspraken die NS met de beheerder over de daartoe benodigde kwaliteit heeft gemaakt). De uitwerking van de prestaties in het plan behoeft de instemming van de minister. De ingestemde onderdelen kennen daarmee geen verschil in rechtskracht met de concessievoorwaarden.

Met betrekking tot de toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking zijn in de concessie specifieke verplichtingen opgenomen ter uitvoering van 32, tweede lid, onder g, van de Spoorwegwet. Het gaat hierbij om assistentieverlening, alsmede om het opstellen en uitvoeren van concrete maatregelen op grond van het in overleg met ProRail opgestelde Stappenplan. Een concrete verplichting is daarnaast[175] dat NS bij de aanschaf van nieuwe en aanpassing van bestaande spoorvoertuigen rekening houdt met het Rapport Toegankelijke Treinen van 17 september 2003, en met de kenmerken van de infrastructuur[176].

De vervoerder is binnen het wettelijk kader verantwoordelijk voor de vervoersprestaties en de commerciële en logistieke definitie daarvan. De overheid ziet toe op naleving van de afspraken. Door deze systematiek is beoogd dat de *overheid op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering* staat (dit uiteraard mede in de context van de toegroei naar outputsturing (zie onderstaand)). Instrumenten om te monitoren zijn deels de in de concessie verankerde afspraken (verantwoordingen, audits etc.) en deels de signalen die uit onderling overleg en extern naar voren komen. Indien NS een concessieafspraak niet naleeft, staat de minister het handhavingsinstrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht ter beschikking. In oplopende zwaarte zijn dit: informatie- en overlegplicht, bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

[175] Betreffende verplichting staat los van het Stappenplan en staat in art. 10 lid 4)

[176] Voorts geldt vanaf 1 juli 2008 de Europese TSI inzake personen met gereduceerde mobiliteit.

Verbeteren prestaties
NS dient de zorgplichten en de prestaties in het vervoerplan te concretiseren. De indicatoren die NS in het plan in ieder geval moet gebruiken, liggen vast in de concessie (voor de fase van toegroei naar outputsturing lagen ook de in ieder geval te hanteren nadere prestatie-indicatoren vast in de concessie). De gekozen waarden dient NS te onderbouwen. Hierbij verplicht de concessie in beginsel tot jaarlijkse verbetering. Indien dit naar het oordeel van NS niet haalbaar is, kan gemotiveerd worden afgeweken. De redenen voor het maken van jaarlijkse afspraken vormen flexibiliteit (dit mede naar aanleiding van de ervaringen rondom 2001, waarbij net gesloten meerjarige afspraken niet werden gehaald), het kunnen meenemen van de inzichten uit de toegroei naar outputsturing en het geven van een positie aan de checks en balances in het systeem (consumentenorganisaties, infrabeheerder).

Professionaliseren van NS
Bij het afsluiten van de concessies werd geconstateerd dat de sector nog niet toe was aan outputsturing, dit mede gebaseerd op de gebeurtenissen in 2001. Daarom is afgesproken dat in de periode tot 1 januari 2008 NS de nodige kennis verwerft om over te gaan op sturing op te realiseren resultaten. Dit betreft bijvoorbeeld inzicht in de relatie tussen maatregelen en prestaties (wat is nodig om prestatie te halen) en in de interactie-effecten tussen het handelen van NS en ProRail. Er werd voorzien stapsgewijs toe te groeien naar outputsturing. Tot het moment van outputsturing had NS de keuze om in het vervoerplan een richtwaarde (na te streven prestatiewaarde) met maatregelen op te nemen of een grenswaarde (te behalen prestatiewaarde).

Continuïteit vervoer
Ook de continuïteit van het vervoer wordt gezien als publiek belang dat moet worden geborgd door het stelsel. Hiertoe gaat de Wet Personenvervoer 2000 in artikel 43a uit van overdacht van productiemiddelen bij de overgang van een concessie naar een nieuwe concessiehouder (de overdracht van personeel was reeds geregeld). Echter de toepassing van artikel 43a kan voor het openbaar vervoer per trein worden uitgesloten (artikel 43c).

De vervoerconcessie regelt in de artikelen 30 t/m 32 de bepalingen omtrent de mogelijke beëindiging van een concessie en de waarborging van de continuïteit nader. In de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is artikel 43a van de wet uitgesloten om overdacht van productiemiddelen - en daarmee de facto de uitholling van het aandeelhouderschap in de NV NS - te voorkomen (dit op basis van het amendement Dijsselbloem/Eurlings[177]). In plaats hiervan is geregeld dat er een onderzoek komt naar 'managementaanbesteding' met als doel te komen tot een toepasbaar model van aanbesteden.

[177] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27216, nr. 24

Vooropgesteld dient te worden dat de concessie de algemene verplichting bevat om investeringen in materieel te (blijven) doen teneinde de continuïteit van het vervoer te kunnen waarborgen. Echter omdat in de concessie art 43a WP 2000 thans is uitgezet, bestaat er voor NS onzekerheid over de situatie na 2015. Om deze onzekerheid weg te nemen is bepaald dat er geen aanbesteding van de concessie kan plaatsvinden, voordat er een 'redelijke regeling' is getroffen voor de aan deze concessie gerelateerde productiemiddelen.

9.2.2. Wat is bereikt?

Exclusiviteit
Zoals beoogd, is de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet onderhands aan NS gegund en (met terugwerkende kracht) op 1 januari 2005 in werking getreden. Hiermee heeft NS het exclusieve recht gekregen op de exploitatie van de vervoerdiensten op het hoofdrailnet (uitgezonderd de bestaande samenloop met een aantal decentrale spoorvervoerdiensten). De vervoerconcessie heeft een looptijd tot 2015.

Het is de NV NS aan wie de concessie is verleend, onder meer omdat er meer nodig is om vervoer op het hoofdrailnet te bieden dan alleen het productiebedrijf NSR. Veel verschillende dochtermaatschappijen leveren bijdragen aan het vervoer op het hoofdrailnet.

Overheid borgt publieke belang en staat op afstand van dagelijkse bedrijfsvoering
De publieke belangen zijn in de vervoerconcessie en de daarop gebaseerde vervoerplannen vastgelegd. Ook is met de wetgeving de rol van de overheid duidelijk vastgelegd, inclusief haar toezicht- en handhavingsinstrumenten.

In het algemeen is er tevredenheid bij de betrokken partijen over het kader dat de wetgeving en de concessie vormen. NS geeft aan dat de concessie in de praktijk goed werkbaar is en ruimte geeft voor kwaliteitsverbetering. VenW geeft aan voldoende handvatten te hebben voor de aansturing van NS en is van mening dat NS voldoende ruimte heeft binnen de gestelde kaders. Ook de Visitatiecommissie geeft aan dat geen van de partijen een pleidooi heeft gehouden de gehanteerde systematiek te verlaten. De indicatoren die de uitwerking vormen van de zorgplichten worden door de verschillende partijen - waaronder de consumentenorganisaties- als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten voor de reiziger gezien. Wel missen de consumentenorganisaties een indicator voor reissnelheid in de Vervoerconcessie.

In 2007 is in opdracht van VenW onderzocht of outputsturing van NS op basis van de huidige indicatoren mogelijk is (dit was een van de twee vragen van het onderzoek, de andere vraag betrof het voldoen aan de eisen die de concessie ten aanzien van het gereed zijn voor outputsturing stelt, zie hiervoor onderstaand *professionaliseren NS*)[178]. De conclusie was dat dit in voldoende mate mogelijk is op basis van een goede mix van subjectieve en objectieve indicatoren.

Verbeteringen voor wat betreft de relevantie voor de reiziger zijn volgens de onderzoekers te vinden in een indicator voor reizigerspunctualiteit (deze wordt in 2008 door NS in overleg met consumentenorganisaties ontwikkeld) en een indicator voor reizigersgroei.

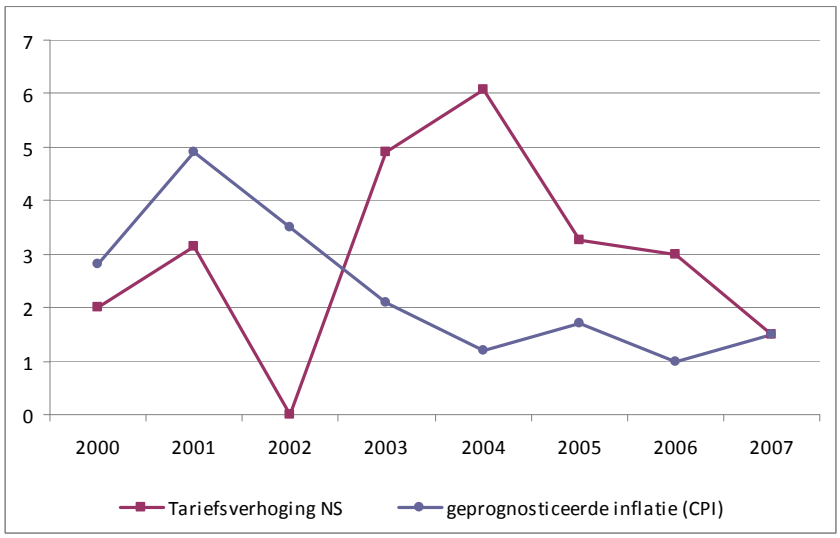
Reizigersgroei kent in het huidige systeem geen prestatie-indicator, voornamelijk vanwege de ervaringen met het Overgangscontract II en de overtuiging dat dit aspect slechts deels door NS te beïnvloeden is. Wel is door interventie van de Tweede Kamer een zorgplicht in de concessie opgenomen die stelt dat het aangeboden vervoer gericht moet zijn op groei. Met het aantreden van het nieuwe kabinet is in het regeerakkoord opgenomen dat de ambitie is om het OV per spoor 5% per jaar te laten groeien. Vanuit deze beleidswijziging is het de vraag of een indicator voor reizigersgroei gewenst is. Hierbij moet wel bovenstaande notie ten aanzien van de beïnvloedbaarheid door NS worden betrokken. Overigens geldt dit ook voor klantoordelen, waar NS in de aansturingsrelatie de nadruk op wenst te leggen.

Betaalbare vervoerdiensten
In de Herbezinningsbrief worden ook betaalbare vervoerdiensten benoemd als uitgangspunt bij het publiek belang. In de concessie is de maximale tariefruimte voor NS voor de zogeheten beschermde kaartsoorten bepaald. NS mag de kosten waarvoor zij zich gesteld ziet in de vorm van inflatie (CPI)[179] en de stijging/daling van de gebruiksvergoeding doorberekenen.

[178] Onderzoeksrapport Holland Consulting Group, 4 november 2007

[179] En de procentuele wijziging van de over de prijs van een treinkaartje gerekende omzetbelasting voor zover die niet reeds in CPI is verdisconteerd.

Figuur 9.1:
Jaarlijkse tariefverhoging en geprognosticeerde inflatie



De tariefstijging in 2004 betrof een stijging van 4% per 1 januari en een stijging van 2,075% per juli (afspraak NS -consumentenorganisaties, zie voor toelichting Nulmeting 12.2.4).

De tarieven hebben zich conform de afspraken ontwikkeld. De Visitatiecommissie vraagt aandacht voor de samenhang tussen prestaties, kosten en tarieven. In het verleden is echter bewust afgezien van een koppeling tussen prestaties en tarieven, omdat voor de beschermde kaartsoorten de prijsstijging is gemaximeerd om de reiziger zonder alternatief niet met te hoge prijsstijgingen te confronteren. NS de ruimte geven om de tarieven te verhogen bij een kwaliteitsstijging, werd in dat licht onwenselijk geacht.

Het korten als de prestaties slecht zijn, kan er toe leiden dat er minder ruimte is voor de nodige investeringen. Ook dat werd onwenselijk geacht in het licht van de doelstellingen op het gebied van rust en prestatieherstel (Voor de koppeling tussen kosten en prestaties zie het onderdeel doelmatigheid in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk). Door in de concessie enerzijds de tariefruimte van NS te beperken en anderzijds prestatieverbetering in principe te verplichten is ook impliciet sprake van een doelmatigheidsprikkel. De concessie bepaalt dat in samenhang met de evaluatie en de vaststelling van de concessieprijs het tariefartikel kan worden gewijzigd. In een separaat traject wordt de concessieprijs bezien. Het kabinetsstandpunt zal op beide onderwerpen nader ingaan.

Verbeteren prestaties (rust en herstel)
Bij de tegenvallende prestaties in 2001 en 2002 was sprake van onrust intern NS, grote politieke actualiteit en een bekoelde relatie tussen NS en VenW (zie nader de historische context in bijlage D). Met het Verbeterplan/het Herstelplan/de Herstelkoers van NS is de basis gelegd voor rust en herstel van de prestaties. Voor veel prestaties is in 2003/2004 de opgaande lijn zichtbaar. Eind 2007 geldt voor veel prestaties dat het niveau van voor het dieptepunt in 2001 is bereikt of overstegen (zie Monitor Prestaties en Effecten 2005-2007).

De aankomstpunctualiteit is sinds 1995, toen er werd overgegaan op volledig geautomatiseerde registratie van de punctualiteit, niet zo hoog geweest als in 2007 en ook op andere prestaties (bijvoorbeeld sociale veiligheid) is sprake van verbetering van de gerealiseerde prestaties. Verder geeft NS invulling aan haar verplichting tot assistentieverlening - overigens op meer stations dan zij volgens de concessie toe verplicht is – en zijn het Stappen- en Implementatieplan opgesteld en naar de Kamer gestuurd. Vanaf 2006 is het Implementatieplan in uitvoering"[180]. Zoals opgemerkt is er op dit moment voor NS geen prestatie-indicator voor de zorgplicht toegankelijkheid.

Ook vertonen de meeste klantoordelen een positieve ontwikkeling ten opzichte van de waarde in 2000 (uitgezonderd het klantoordeel over de zitplaatskans in 2007). Het algemene klantoordeel is nimmer zo hoog geweest: 70% van alle treinreizigers geeft NS een 7 of hoger (versus 66% in 2000 en 45% in 2001). Met een blik op de groei van het reizigersvervoer in de laatste jaren (4,6% in 2005, 5% in 2006 en 3% in 2007) vormt dit een aanzienlijke prestatie van NS. Het behalen van de met de vervoerplannen afgesproken prestaties geeft een meer wisselend beeld. Dit moet mede gezien worden in het licht van de fase van toegroei naar outputsturing. Met name op het gebied van informatievoorziening blijven enkele prestaties in de periode voor 2008 achter.

De Visitatiecommissie merkt op dat de prestaties in de recente jaren over het algemeen duidelijk in de lift zitten en de grote problemen van het begin van deze eeuw achter ons liggen. Het spoorsysteem dat door de wetgeving (en concessie) is geformaliseerd blijkt ook op het zo omvangrijke en belangrijke hoofdrailnet in de tijd kwalitatief groeiende prestaties neer te zetten, aldus de commissie[181]. De commissie geeft aan dat het systeem van vervoerconcessie met een jaarlijks vervoerplan niet 'het gebruikelijke karakter heeft van het vooraf contracteren van prestaties' maar meer een onderhandelkarakter kent.

Het jaarlijks maken van afspraken is echter te verklaren vanuit de overwegingen die ten grondslag lagen aan het systeem (zie beoogde situatie *Verbeteren prestaties*). Dit systeem heeft de afgelopen jaren de gewenste flexibiliteit gebracht. Zoals de commissie aangeeft, is het te laag leggen van de lat niet de goede prikkel, maar het te hoog stellen van een norm is net zo min motiverend[182].

[180] Het Stappenplan is op 12 oktober 2005 naar de Kamer gestuurd (kamerstuk 23645, nr. 112); het Implementatieplan Toegankelijkheid Spoor is op 29 september 2006 (kamerstuk 23645, nr. 144) naar de Kamer gestuurd. Over assistentieverlening zijn – voor zover bij ons bekend is, geen officiële stukken te vinden.

[181] Ten aanzien van de prestaties meldt de commissie ook dat voor het hoofdrailnet geconstateerd kan worden dat de prestaties op het niveau zijn van begin jaren negentig. Deze uitspraak heeft betrekking op de groei van het personenvervoer.

[182] Ook vraagt de commissie zich af of welk niveau de normstelling moet gelden: landelijk of op niveau van regio's. Mede in het licht van het beoogde niveau van sturing is een landelijke normstelling gekozen.

Door de flexibiliteit konden jaarlijks op basis van de meest recente inzichten afspraken worden gemaakt. De consumentenorganisaties, de infrabeheerder en de decentrale overheden zijn betrokken bij het opstellen van het plan (alleen ten aanzien van het vervoerplan 2005 hebben de consumentenorganisaties afgezien van een reactie). Jaarlijks heeft de minister ingestemd met het plan, wel na discussie over instelwaarden en onderbouwing.

Overigens kan op verzoek van NS de minister bepalen dat NS voor de jaren 2008 en later meerjarige plannen opstelt. Hiervan is nog geen gebruik gemaakt. Nu outputsturing een feit is, kan de vraag worden gesteld of meerjarige plannen wenselijk zijn. Aan de andere kant moet hierbij in gedachten worden gehouden dat de ervaring met outputsturing nog jong is en de flexibiliteit in het systeem minder wordt.

Professionaliseren NS
NS is in de afgelopen jaren stapsgewijs geprofessionaliseerd. Voor reinheid en sociale veiligheid werd per 2007 op grenswaarden gestuurd. De minister heeft besloten om, conform de eisen uit de vervoerconcessie, NS per 1 januari 2008 volledig op output aan te sturen. Hiermee wordt NS volledig verantwoordelijk voor de realisatie van haar prestaties en kan daarop worden aangesproken. Dit besluit was in lijn met de wensen van de Tweede Kamer. De toets die in opdracht van VenW door HCG is uitgevoerd over de vraag of NS voldoet aan de eisen die de concessie aan NS stelt ten aanzien van outputsturing, wees echter uit dat NS nog niet volledig haar bedrijfsvoering had kunnen richten naar deze eisen uit de concessie.

Dit was volgens de onderzoekers deels verklaarbaar door de omslag die NS in 2006 in de sturingsfilosofie naar een klantgedreven dienstverlener heeft gemaakt. In een bijlage bij het vervoerplan 2008 heeft NS aangegeven hoe zij verwacht in 2008 wel te voldoen aan de eisen. Na de zomer van 2008 is dit wederom getoetst. Uit deze toets is gebleken dat NS nu wel aan de eisen voldoet[183].

Continuïteit vervoer
De bepalingen in de Wet Personenvervoer 2000 in combinatie met de vervoerconcessie regelen dat continuïteit van het vervoer (en de rechtspositie van het personeel) zijn geborgd bij overgang van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Het onderzoek naar de managementaanbesteding heeft plaatsgevonden. VenW en NS verschillen van mening over de vraag of de modellen praktisch toepasbaar zijn, waarbij VenW van mening is dat er in beginsel een aantal praktisch toepasbare modellen ligt, die afhankelijk van de ontstane situatie zijn in te zetten. Er heeft geen nadere besluitvorming over de keuze van één van de modellen plaatsgevonden aangezien de toepassing van een model afhankelijk is van de situatie en er voor de toepassing een nadere uitwerking nodig is.

[183] NS Outputsturing; Toets op voldoen aan artikel 26 lid 1 van de vervoersconcessie definitief, 3 oktober 2008

Daarnaast is conform de bepaling in de concessie een zogeheten redelijke regeling met NS getroffen voor de aan de concessie gerelateerde productiemiddelen.
In het kader van de afloop van de concessie in 2015 merkt de Visitatiecommissie op dat zij het van belang vindt om ruim voor 2015 duidelijkheid te verschaffen over de keuze. Ook geeft zij aan onvoldoende informatie te hebben aangetroffen om over de verschillende opties die zij ziet (aanbesteden (management), opknippen of afschaven hoofdrailnet) gefundeerd een keuze te kunnen maken. In de uitwerking die VenW heeft gegeven aan de motie Wolfson c.s.[184] over de alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector is wel een aantal varianten bezien. Het vraagstuk van de concessie na 2015 betreft echter niet de evaluatieperiode, maar de toekomst en zal dan ook in het kabinetsstandpunt aan de orde komen.

9.2.3. Wat is niet of deels bereikt?

Naast bovenstaande positieve bevindingen, doet zich ook een aantal situaties voor waar de beoogde situatie niet (geheel) is bereikt.

Exclusiviteit

Samenloop
Hieronder zijn de bepalingen over samenloop uit de vervoerconcessie geanalyseerd. Hierbij is niet ingegaan op de invloed van de capaciteitsverdeling(sregels) op de afweging tussen de verschillende vervoerdiensten (dit behandelt hoofdstuk 6 *Infrabeheerder - vervoerders*).
NS heeft het exclusieve recht tot het bieden van vervoerdiensten op het hoofdrailnet. Dit met uitzondering van de baanvakken waar reeds samenloop met een aantal decentrale spoorvervoerdiensten bestond. De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet benoemt een proces waarbij over uitbreiding van de frequentie op de huidige samenloop goede afspraken gemaakt dienen te worden tussen NS, de decentrale vervoerder en de concessieverlenende decentrale overheden. NS moet transparant en constructief aan dit overleg meewerken. Vanuit de gedachte van exclusiviteit, is het uitgangspunt hierbij dat er geen concurrentie op het spoor mag ontstaan.

Samenloop moet voor beide vervoerders voordelen opleveren en logistiek inpasbaar zijn. Indien vervoerders niet tot overeenstemming kunnen komen zal de minister dit proces faciliteren. De percepties over samenloop verschillen. NS geeft aan dat er geen sprake is van issues die onoplosbaar bleken. IPO geeft aan dat het exclusieve recht onnodig beperkingen oplegt aan de exploitatie van de decentrale diensten. Dit wordt niet helder door IPO onderbouwd. Wel blijkt uit de meegezonden casuïstiek dat over uitbreiding van de samenloop (uiteindelijk) afspraken met NS zijn gemaakt. Ook is de minister nimmer benaderd door decentrale overheden of vervoerders om het proces zoals benoemd in de vervoerconcessie te faciliteren.

[184] Eerste Kamer, Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein, motie lid Wolfson c.s., 27482, 27216, nr. 145f, 2003

Zo beschouwd is er sprake van een situatie die werkt zoals beoogd. Dat het onderwerp toch in deze paragraaf wordt behandeld, komt door de ingebrachte percepties. Een verklaring voor deze situatie lijkt deels voort te komen uit gedrag/belangentegenstelling. Daarnaast is geen gebruik gemaakt van het mogelijke instrument. Dit kan zijn omdat het uiteindelijk niet nodig was, het kan ook zijn dat sprake was van transitie.

Overheid borgt publieke belang en staat op afstand van dagelijkse bedrijfsvoering

Operationele bemoeienis
Beoogd is dat de overheid op afstand staat van de dagelijkse bedrijfsvoering van NS. In de praktijk is echter nu en dan sprake geweest van bemoeienis op operationeel niveau. NS en VenW benoemen dit allebei in hun zelfevaluaties.

Het is te verklaren vanuit meerdere factoren. Ten eerste is van operationele bemoeienis bij een aantal specifieke trajecten sprake geweest, zoals bijvoorbeeld de dienstregeling 2007 en inzake eisen met betrekking tot toegankelijkheid, waar dit nodig is ten behoeve van een goede besluitvorming door de minister/politiek.

NS geeft aan te verwachten dat met de invoering van outputsturing de rollen tussen NS en VenW nog meer worden ingevuld zoals in de wetgeving werd beoogd. Sturen op output zal echter niet betekenen dat alleen informatie op dat niveau nodig is. De wetgeving en de concessie bepalen op dit punt ook dat de minister alle informatie op kan vragen die nodig is voor een goede rolvervulling.

Hier lijkt sprake van een situatie van transitie waarin (nog) moet worden gewend aan het feit dat in specifieke situaties nadere informatie nodig is voor een goede besluitvorming. Wat daarbij van belang is, is het onderscheid tussen sturing en informatievoorziening.

Ten tweede zijn operationele vragen van VenW aan NS te verklaren vanuit de vragen die de Tweede Kamer stelt. Op deze wijze zijn aspecten die niet zijn opgenomen in de vervoerconcessie onderwerp geworden van het politieke debat (bijvoorbeeld rijsnelheden). De visitatiecommissie stipt aan dat de Kamer ook stuurt op incidenten.

VenW benoemt dit spanningsveld tussen geen bemoeienis met operationeel niveau maar wel politiek verantwoordelijk worden geacht. Ook geeft de commissie aan dat de aansturing van NS blijvend niet eenvoudig is, temeer daar de politieke context waarin het spoor functioneert geen constante is. ‘De politiek moet nog wennen aan de grotere afstand waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid een veel algemener karakter heeft gekregen dan voorheen’, aldus de commissie. Er lijkt dus ook sprake van een situatie van transitie. Wellicht dat ook de visie in het Coalitieakkoord op NS als maatschappelijke onderneming een beleidsbijstelling is die verwachtingen in de Tweede Kamer heeft gewekt.

Rol Tweede Kamer in systeem
De Tweede Kamer heeft met de motie Slob c.s[185]. in 2006 aangegeven meer invloed op de dienstregeling te willen en vooraf in plaats van na goedkeuring het vervoerplan te willen ontvangen. Dit verhoudt zich niet goed tot de ministeriële bevoegdheid in te stemmen met het vervoerplan, waarbij de Tweede Kamer controleert en de minister ter verantwoording kan roepen. Beoogd was om door middel van een doorkijk over de te verwachten ontwikkelingen en prognoses van de prestaties van vier jaar in het vervoerplan de Kamer te informeren en hier waar nodig het gesprek over te hebben. Verklarende factoren hiervoor zijn gedrag en transitie. De doorkijk in het vervoerplan van NS was -met uitzondering van de dienstregeling 2007- summier ingevuld. Omdat het een item betreft waar de minister niet mee instemt (instemming betreft de prestaties in het jaar waarop het plan betrekking heeft), stond dit instemming met het vervoerplan niet in de weg. Achteraf bezien hadden zowel VenW als NS meer aandacht kunnen besteden aan de doorkijk.

Transparantie informatievoorziening
Voor het monitoren van de afspraken en daarmee het borgen van het publieke belang, is transparante informatievoorziening van belang. Het adagium van VenW luidt: "De prijs van een monopolie betreft transparantie." Over de informatievoorziening zijn dan ook afspraken in de wet en de concessie gemaakt. VenW geeft aan dat de transparantie van NS op met name financiële dossiers (financiële verantwoording, managementaanbesteding) en corridorspecifieke informatie lastig verloopt. Dit lijkt uit een samenstel aan factoren te verklaren.

Ten eerste is dit het gedrag van NS die in de relatie tot haar concessieverlener niet scheutig is in de informatievoorziening op dit soort aspecten. Ook in dit traject van de evaluatie is deze houding geconstateerd (en door de toetsingscommissie van de Eenmeting benoemd). VenW geeft aan dat NS veelal een beroep op de bedrijfsgevoeligheid van de informatie doet. De Wet openbaarheid bestuur kent echter uitzonderingsgronden op het moeten verstrekken van informatie door een bestuursorgaan aan een verzoekende derde. Bedrijfsvertrouwelijkheid van de gegevens is een grond, waarmee het risico dat VenW daadwerkelijk bedrijfsgevoelige informatie openbaar moet maken wordt weggenomen. Ook de Visitatiecommissie merkt op dat NS in relatie tot andere vervoerders een slag moet maken in transparantie.

Ten tweede blijkt specifiek voor de financiële informatie dat de betrokken partijen verschillende beelden hebben bij de vraag welke activiteiten van NS behoren tot de reikwijdte van het hoofdrailnet. De afspraken in de concessie laten klaarblijkelijk de ruimte voor een verschil van inzicht. Ten derde geldt de transitie als verklaring: partijen zochten met elkaar naar welke informatie nodig is.

[185] Tweede Kamer 2005-2006, 29984, nr. 69

VenW heeft in 2005/2006 een last onder dwangsom ten aanzien van het financiële informatieprofiel aangekondigd. Dit heeft ertoe geleid dat de gevraagde informatie alsnog is aangeleverd. VenW constateert een grote afstand tussen de overleg- en informatieplicht en de last onder dwangsom. Gezien de intensiteit en doorlooptijd die met dit proces gemoeid waren, is de vraag echter of het huidig handhavingsinstrumentarium afdoende is, of dat er meer eenvoudig en sneller inzetbaar handhavingsinstrumentarium wenselijk is.

Verbeteren prestaties

Doelmatigheid
Uit de analyse van de Visitatiecommissie volgt dat in de huidige vervoerconcessie weinig aandacht bestaat voor de doelmatigheid van het te leveren vervoerproduct. Bij langlopende concessies die onderhands worden gegund is aandacht voor de kosten waartegen de prestaties worden geleverd onontbeerlijk, aldus de commissie. Dat niet expliciet op doelmatigheid wordt gestuurd vanuit de concessie is te verklaren vanuit het verleden:

- het doel van het nieuwe systeem was rust en prestatieherstel, daarvoor was het juist nodig dat partijen investeerden;
- vanaf 1 januari 2005 is het Ministerie van Financiën namens de Staat aandeelhouder van NS. Hiervoor is gekozen omdat deze overdracht paste binnen het beleid van organisatorische concentratie van het staatsaandeelhouderschap.[186] Het was de rol van de aandeelhouder te sturen op financiën en van de concessieverlener om te sturen op de realisatie van de publieke belangen.

Wel zijn met de afspraken in de concessie de laatste jaren de financiële ontwikkelingen binnen NS gemonitord door VenW.

Andersom constateert de commissie ook dat het aandeelhouderschap in de afgelopen jaren niet is ingezet om de maatschappelijke prestaties te maximaliseren. De commissie benoemt hierbij de spanning die kan bestaan tussen het door NS investeren in kwaliteitsverbetering -in combinatie met het niet kunnen doorbereken van deze investeringen in de tarieven (NS mag alleen de inflatie en de stijging/daling van de gebruiksvergoeding doorberekenen in de tarieven)- en het financiële resultaat. Een verbreding van het aandeelhouderschap waarbij naast financieel-economische ook meer brede maatschappelijke baten en kosten worden betrokken, acht de commissie wenselijk.

Recente ontwikkelingen in het Deelnemingenbeleid van het Rijk wijzen op een verschuiving naar een bredere maatschappelijke taakopvatting van het aandeelhouderschap. Zo heeft het Ministerie van Financiën in de Nota Deelnemingenbeleid aangegeven dat ze het wenselijk acht om het publiek belang een duidelijkere plaats te geven binnen de uitoefening van het aandeelhouderschap.

[186]Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein), Kamerstuk 2004-2005, 27216, nr. 46 (1 december 2004)

Het vizier van de aandeelhouder blijft primair gericht op het gezond houden van (bedrijfseconomische) prestaties, aldus het Ministerie van Financiën. Dit teneinde de continuïteit van de onderneming en daarmee de verlening van publieke diensten te waarborgen.

Concessieprijs/Financiële positie NS
NS was voor de vervoerconcessie tot tenminste 2008 een jaarlijkse concessieprijs verschuldigd van € 0.

Uit financiële prognoses was gebleken dat de te verwachten resultaten niet hoog genoeg waren om een concessieprijs te rechtvaardigen. Daarbij kwam dat een beperkte tariefstijging wenselijk was en verdere verbetering van de vervoerprestaties noodzakelijk was. In de financiële analyse die uitgevoerd is, komt aan de orde hoe de praktijk zich heeft verhouden tot de aannames onder de concessieprijs van € 0. In algemene zin volgt uit de jaarverslagen van NS het beeld dat de financiële positie van NS sinds 2004 aanzienlijk is verbeterd. In een separaat traject wordt in meer detail bezien welke concessieprijs door deze en andere ontwikkeling gerechtvaardigd is.

Voor de voormalige contractsectorlijnen die aan het hoofdrailnet zijn toegevoegd is in 2005 afgesproken dat NS subsidie (voor de onrendabele top) blijft ontvangen in de daarop volgende jaren met een afbouwregeling. De zogeheten subsidie voor de bijzondere spoorvervoerdiensten. In navolging op de evaluatie zal worden bezien of en in welke mate deze diensten na 2008 subsidiabel blijven.

Bonus - malus
Daar waar NS de concessieafspraken niet nakomt, staat de Minister van VenW het handhavingsinstrumentarium uit de Algemene wet bestuursrecht ter beschikking.

De Visitatiecommissie merkt op dat dit een andere lijn is dan gekozen door decentrale overheden, waar sprake is van meerjarige afspraken met boetes, en stelt voor ook in de relatie tussen VenW en NS meer te gebruik te maken van bonus-malus regelingen ten aanzien van de prestaties. Ondanks het feit dat ook van een boete een preventieve werking uit kan gaan, is van een boete door VenW in de richting van NS afgezien omdat dit geen reparatoir karakter heeft (de last onder dwangsom dwingt het gebrek te herstellen, terwijl bij een boete niets hersteld hoeft te worden) en omdat een boete ertoe leidt dat geld wordt weggehaald daar waar het nodig is om problemen op te lossen[187] (dit moet mede in het licht van de situatie in 2001 en het herstel daarna worden bezien). De vraag is of er afdoende positieve prikkels in het systeem aanwezig zijn. Dit zal in samenhang met de verschillende mogelijkheden voor een concessieprijs in ogenschouw moeten worden genomen.

[187] Brief Minister van VenW aan TK, lijst van vragen en antwoorden over de vervoer- en beheerconcesssie van 1 oktober 2004, 27 216, nr. 45

Ontwikkeling efficiëntie[188]
De efficiëntie van de inzet van de productiemiddelen personeel, materieel en energie door NSR in de onderzoeksperiode is verbeterd. De efficiëntieverbetering is het grootst onder het personeel en dan met name onder machinisten en conducteurs (het aantal treinkilometers per machinist en conducteur is sinds 2004 met respectievelijk 24% en 25% gestegen). In 2007 wordt met minder mensen een omvangrijker vervoeraanbod geboden dan in 2001.

Deels is dit het gevolg van het feit dat machinisten en hoofdconducteurs een groter deel van hun werkdagen aan de uitvoering van de dienstregeling besteden en deels omdat hun effectieve inzet (= daadwerkelijke rijtijd) op deze dagen is toegenomen.

De verbeterde efficiëntie van de materieelinzet blijkt uit een toename van het aantal kilometers dat een bak en een zitplaats in een jaar voor reizigers beschikbaar is (+ 11% ten opzichte van 2004). Eén van de factoren die bij deze efficiëntieverbetering een rol heeft gespeeld is het lagere onttrekkingspercentage van het materieel voor onderhoud.

Wijze waarop NS de efficiëntieverbetering heeft benut[189]

Verbetering vervoeraanbod
De uitbreidingen in het vervoeraanbod die NS de afgelopen jaren tot stand heeft gebracht waren mede mogelijk door de gerealiseerde efficiëntieverbeteringen. Niet alleen de omvang maar op onderdelen is ook de kwaliteit van het vervoeraanbod verbeterd, zoals onder andere blijkt uit het feit dat meer treinen op tijd rijden, aansluitingen vaker gehaald worden en het percentage ritten dat uitvalt zich heeft gestabiliseerd. Uiteraard is hierbij ook van belang geweest dat de prestaties van ProRail in deze jaren zijn verbeterd (zoals reductie TAO's, functiehersteltijden en rijweginstellingen) en dat de samenwerking tussen NS en ProRail in de bijsturing is verbeterd ten opzichte van het dieptepunt in 2001.
Wel is het thans niet zo dat de ontwikkelingen in het aanbod goed aansluiten op de vraag, vooral blijkend uit relatief lage bezettingscijfers van het materieel buiten de spitsen.

Beperking tariefstijgingen
De tariefstijgingen van NS passen binnen de concessievoorwaarden die een maximum aan de tariefstijgingen stellen dat is gebaseerd op de verwachte inflatie (consumentenprijsindex) en eventuele wijziging van de gebruiksvergoeding (zie de bijlage Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten 2005 – 2007 bij de Eenmeting). De tariefstijgingen, inclusief de extra tariefstijging op basis van de overeenkomst tussen NS en LOCOV, lagen in de periode 2002-2005 boven de gemiddelde stijging van consumentenprijzen.

[188] Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouder NS

[189] Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouder NS

In de jaren 2006 en 2007 is de gemiddelde tariefstijging vergelijkbaar met de ontwikkeling in de consumentenprijzen. NS heeft de efficiëntieverbeteringen niet ingezet om de tarieven minder te laten stijgen dan contractueel was toegestaan.

Versterking financiële positie
Het resultaat van NS op haar HRN-activiteiten in de onderzoeksperiode is verbeterd. Tot en met 2006 is daarbij sprake van een stijgende lijn van de resultaten.

In 2007 neemt het resultaat af door de stijging van de kosten die met de uitvoering van de nieuwe dienstregeling gemoeid zijn en die (nog) niet volledig worden gecompenseerd door hogere kaartomzetten.

NS anticipeert hiermee op te verwachten groei in de toekomst. Tevens blijkt uit ervaringen dat de baten zich op enige termijn doen gelden.

De onderstaande tabel toont dat mede door het verbeterde resultaat op het HRN-vervoer het (bedrijfs)resultaat van NS is verbeterd. Deze resultaatsverbetering was mogelijk door (i) de reizigersgroei, (ii) gerealiseerde efficiëntieverbeteringen en (iii) stijging van de tarieven.

Uit de tabel blijkt verder dat naast het resultaat op het HRN-vervoer ook het resultaat van knooppunten een belangrijke component binnen het totale resultaat van NS vormt. Tot 2005 hadden de knooppunten het grootste aandeel in het resultaat van NS; vanaf 2005 heeft het HRN-vervoer die positie overgenomen. Voor wat betreft het resultaat is hierbij van belang dat hiervoor de kaders gelden van het staatsdeelnemingenbeleid.

Tabel 9.1:
Bijdrage HRN aan concernresultaat (in lopende prijzen; in € mln.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
HRN-vervoer[1]		-€ 36	€ 10	€ 70	€ 117	€ 238	€ 155
Overig reizigersvervoer[2]		-€ 33	-€ 47	-€ 21	€ 16	-€ 84	€ 19
Reizigersvervoer[3]	-€ 1	-€ 69	-€ 37	€ 49	€ 133	€ 154	€ 174
Knooppunten[3]	€ 38	€ 62	€ 60	€ 80	€ 114	€ 115	€ 127
Bouw[3]	€ 21	€ 21	€ 19	€ 22	€ 51	€ 37	€ 23
Overig[3]	-€ 20	€ 3	€ 2	-€ 7	-€ 10	€ 4	€ 31
Totaal NS-concern[3]	€ 38	€ 17	€ 44	€ 144	€ 288	€ 310	€ 355

[1] Bron: Gegevens die NS ten behoeve van deze evaluatie heeft aangeleverd.
[2] Overig reizigersvervoer = Reizigersvervoer – HRN-vervoer en omvat o.a. HiSpeed, NedRailways, contract-sectorlijnen en overig werk van FSC en Nedtrain
[3] Bron: Jaarverslagen NV NS 2001-2007

9.2.4. Overig
NS heeft suggesties gedaan voor aanpassing van een aantal artikelen in de vervoerconcessie. Deze zijn opgenomen in de artikelsgewijze toets (zie het onderliggend rapport Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5).

9.3 Regionaal spoorvervoerdiensten

9.3.1. Wat is beoogd en hoe?

Om tot betere integratie van het regionaal vervoer, een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeers- en ruimtelijke ordeningsbeleid te komen, was het beleidsvoornemen om de opdrachtgeversrol voor de zogenaamde contractsectorlijnen te decentraliseren. Hiermee is reeds voor de invoering van de nieuwe wetgeving een begin gemaakt.

De spoorwetgeving (inclusief lagere regelgeving en concessies) beoogde ten aanzien van het regionaal spoorvervoer het volgende te bereiken:

- invoeren exclusiviteit van het openbaar personenvervoer per trein;
- decentraliseren besluitvorming, bieden instrumenten aan decentrale overheden om rol in te kunnen vullen en samenhang met HRN te borgen;
- borgen continuïteit van het vervoer.

Exclusiviteit

In voorgaande paragraaf is uitgelegd dat er voor de invoering van exclusiviteit is gekozen om concurrentie op het spoor uit te sluiten. Net als voor de diensten op het HRN, verplicht de nieuwe wetgeving de invoering van concessies voor de exploitatie van regionale lijnen. Beoogd is dat een half jaar na invoering van de wetgeving enkel op basis van concessies wordt gereden[190].

Decentraliseren besluitvorming, bieden instrumenten aan decentrale overheden om rol in te kunnen vullen en samenhang met HRN te borgen

Met de invoering van de spoorwetgeving is beoogd de stapsgewijze decentralisatie van bevoegdheden voort te zetten en bevoegdheden formeel over te dragen (op basis van het Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid). Bij acceptatie, zouden decentrale overheden wettelijk bevoegd worden tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor regionaal openbaar vervoer per trein (voor de in het besluit omschreven vervoersdiensten).

De decentrale overheden zijn vrij om, binnen de voorwaarden die de Wp2000 aan concessievoorschriften stelt, de concessie naar eigen inzicht in te vullen. Wel verplicht de nieuwe wetgeving vervoersdiensten aan te besteden. In de Memorie van toelichting op de Concessiewet staat beschreven dat met de aanbestedingsverplichting is beoogd om hetzij het door de regionale overheid gedefinieerde openbaar vervoersysteem tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren, hetzij een zo goed of uitgebreid mogelijk openbaar vervoersysteem geboden te krijgen voor het beschikbare geld.

[190] Stand van zaken concessies contractsectordiensten; Brief Minister van Verkeer en waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Tweede Kamer 2004-2005, 29984, nr. 2

Onder bepaalde voorwaarden, welke staan beschreven in artikel 36a van Besluit personenvervoer 2000, kan de concessie voor regionaal vervoer maximaal voor 3 jaar onderhands gegund worden[191]. Net als voor invoering van de wetgeving, zouden regionale concessieverleners van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat via de BDU een exploitatiesubsidie (blijven) ontvangen (inclusief een compensatie voor de gebruiksvergoeding).

De wetgeving stelt decentrale overheden een aantal instrumenten ter beschikking met als doel hen in staat te stellen hun rol als concessieverlener te vervullen. Om te beginnen hebben decentrale overheden instrumenten tot hun beschikking gekregen om de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de concessies te borgen. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 7. Verder is NS op basis van de nieuwe wetgeving verplicht haar vervoerplan en dienstregeling met decentrale overheden, verenigd in IPO en SKVV, in een overleg af te stemmen. NS dient te bezien of de uitkomsten van dit overleg binnen het kader van de concessie gerealiseerd kunnen worden (vertaling in dienstenaanbod). De resultaten van het verplichte overleg met de decentrale overheden dient NS te beschrijven in het vervoerplan, waarbij afwijkingen dienen te worden gemotiveerd. Door deze afstemmingsverlichting worden de decentrale overheden in staat gesteld om invloed uit te oefenen teneinde de samenhang tussen de diensten van de regionale vervoerders en NS te borgen.

Borgen continuïteit van het vervoer

Verder beoogde de nieuwe wetgeving bij het einde van een concessie en de start van een nieuwe concessie (ongeacht of de concessie op reguliere wijze eindigt dan wel tussentijds wordt beëindigd) continuïteit van het OV per trein te borgen (doel 5). De Wp2000 kende al een regeling voor overname van personeel dat bij de overgang van concessies is betrokken, maar de Concessiewet beoogde hiernaast ook een bepaling voor de overname van productiemiddelen in de Wp2000 te incorporeren [192]. Dit houdt in dat de nieuwe concessiehouder in principe verplicht is het personeel en de productiemiddelen van de vorige concessiehouder over te nemen, zodat geborgd is dat een nieuwe concessiehouder over de benodigde middelen beschikt om de concessie uit te voeren.

In principe, omdat de bepaling niet geldt wanneer de concessieverlener ervoor heeft gekozen de toepassing van deze bepaling in de concessie uit te sluiten, en omdat de oude en de nieuwe concessiehouder ook anders overeen mogen komen.

[191] Deze voorwaarden zijn: afwachting van tot stand te brengen infrastructuur; in afwachting van de vorming van nieuwe concessiegebieden; of gedurende een periode waarin aanbesteding wordt voorbereid.

[192] Onder productiemiddelen worden begrepen het (rollend) materieel, stallingen, hard- en software (ICT) en energievoorziening.

Per amendement[193] is in de wetgeving opgenomen dat de overgangsbepaling niet geldt wanneer het een eerste aanbesteding van een concessie voor regionaal openbaar vervoer op een gedecentraliseerde lijn betreft[194]. Reden was dat de Tweede Kamer het regionale vervoer niet wilde verplichten om het relatief zware en wat oudere materieel van de NS over te nemen voor gedecentraliseerde lijnen en de mogelijkheid wilde bieden initiatieven op het gebied van lightrail te stimuleren[195].

Voordat er wordt ingegaan op wat er met de wetgeving is bereikt, is het van belang dat de scope van deze evaluatie helder is. In het kader van deze evaluatie is overeenkomstig het beoordelingskader onderzocht of het wettelijk kader afdoende handvatten biedt voor decentrale overheden om hun rol ten aanzien van het regionaal spoorvervoer in te vullen. Zoals ook in onderliggende rapporten[196] is aangegeven, maken de door decentrale overheden verleende concessies geen deel uit van dit onderzoek. Hiermee wordt bedoeld dat de inhoud van deze concessies niet is geanalyseerd en er niet is gekeken naar de effecten die zijn opgetreden op de individuele lijnen. Wel wordt op hoofdlijnen ingegaan op de effecten die in het regionaal vervoer zijn opgetreden. Dit omdat deze effecten een indicatie geven of de bevoegdheden van decentrale overheden toereikend zijn.

9.3.2. Wat is bereikt?

Invoeren exclusiviteit

Op het moment van invoering van de wet waren er 11 contracten voor treindiensten verleend door decentrale overheden. Deze contracten zijn na invoering van de wet omgezet in publiekrechtelijke concessies. In 'Besluiten tot aanwijzing vervoersdiensten'[197], is voor iedere decentrale overheid aangegeven welke diensten het concessiegebied precies omvat. Omdat de concessies minimaal moeten voldoen aan eisen die de Wp2000 stelt, zijn er waar nodig aanvullende verplichtingen opgenomen. Dit betreft voorschriften ten aanzien van de punctualiteit, zitplaatskans, serviceniveau, veiligheid en toegankelijkheid. Geconcludeerd kan worden dat exclusiviteit in het regionaal vervoer is ingevoerd.

[193] Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein), Kamerstuk 2001-2002, 27 216, nr. 33

[194] WP2000, artikel 43

[195] Voortzetting van de behandeling van de wetsvoorstellen: - Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet) (27482); - Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein) (27216), Tweede Kamer 2001-2002, nr. 62, pag. 4211-4243

[196] Zie: Nulmeting p. 133

[197] op basis van artikel 20 van de WP2000

Decentraliseren besluitvorming, bieden instrumenten aan decentrale overheden om rol in te kunnen vullen en samenhang met HRN te borgen

In de eerste helft van 2005 heeft de overdracht van bevoegdheden ten aanzien van de toenmalige contractsectorlijnen, op basis van het Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid, plaatsgevonden.

Conclusie is dus dat de stapsgewijze decentralisatie van bevoegdheden inderdaad is voortgezet, wat na 2005 heeft geresulteerd in de decentralisatie van 12 lijnen (waarmee er in totaal 23 lijnen gedecentraliseerd zijn, zie figuur 8.1).

Figuur 8.1:
Overzicht van decentralisatie en aanbestedingen van regionale lijnen

	Traject	Decentraal per	Aanbe-steed?[1]	Concessieduur	Concessieverlenende overheid	vervoerder	Opmerkingen
1	Leeuwarden – Harlingen	30.5.1999	Ja	11.12-2005-15-12-2020	Fryslan	Arriva	per 15.12.2005 aanbesteed
2	Leeuwarden – Stavoren	30.5.1999	Ja	Idem	Fryslan	Arriva	per 15.12.2005 aanbesteed
3	Groningen – Roodeschool	28.05.2000	Ja	Idem	Groningen	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
4	Groningen – Delfzijl	28.05.2000	Ja	Idem	Groningen	Arriva	per 15.12.2005 opnieu w aanbesteed
5	Groningen – Nieuweschans	28.05.2000	Ja	Idem	Groningen	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
6	Zwolle – Emmen	09.12.2007	Nee	09.12.2007-31.12.2010	Drenthe/Overijssel	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
7	Zwolle – Almelo - Enschede	Dec. 2014			Rijk		Per 2006 voorlopig Hoofdrailnet
8	Zwolle – Kampen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009	Overijssel	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
9	Hengelo – Oldenzaal	14.12.2003	Ja		Gelderland/Twente	Syntus	concessie geïntegreerd met 10 en bus
10	Hengelo – Zutphen	14.12.2003	Ja		Gelderland/Twente	Syntus	concessie geïntegreerd met 9 en bus
11	Zutphen – Apeldoorn	12.12.2004	Ja		Gelderland	NSR	
12	Zutphen – Winterswijk	19.5.1999	Nee		Gelderland	Syntus	concessie geïntegreerd met 13a, 13b en bus
13a	Doetinchem – Winterswijk	30.5.1999	Nee		Gelderland	Syntus	concessie geïntegreerd met 12, 13b en bus
13b	Arnhem - Doetinchem	mei 2001	Nee		KAN/Gelderland	Syntus	concessie g eïntegreerd met 12, 13a, en bus
14	Utrecht – Baarn				Rijk		per 2005 Hoofdrailnet
15	Utrecht – Rhenen				Rijk		per 2005 Hoofdrailnet
16	Amersfoort – Ede-Wageningen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-31.12.2016+5	Gelderland	Connexxion	
18a	Geldermalsen – Tiel[2]				Rijk		
18b	Tiel – Arnhem	1.4.2005	Ja	01.04.2005-31.12-2009	KAN/Gelderland	Syntus	
19	Geldermalsen - Dordrecht	10.12.2006	Ja	01.01.2007-31.12.2018	Zuid-Holland	Arriva	Concessie geïntegreerd met bus
20	Roermond - Nijmegen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Limburg/KAN	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
21	Maastricht - Kerkrade	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Limburg	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
22	Alkmaar - Den Helder				Rijk		per 2005 Hoofdrailnet
23	Hoorn – Alkmaar – Uitgeest				Rijk		per 2006 Hoofdrailnet
24	–Enkhuizen – Zaandam – Amsterdam				Rijk		per 2005 Hoofdrailnet
25	Haarlem – Uitgeest				Rijk		per 2006 Hoofdrailnet
26	Lelystad – Weesp – Amsterdam(- Hoofddorp)				Rijk		per 2005 Hoofdrailnet
27	Gouda – Alphen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009+1	Zuid Holland	NSR	sinds oktober 2002 lightrail -proef
28	Rotterdam - Hoek van Holland	9.12.2007	Nee	9.12.2007-11.12.2010	Stadsregio Rotterdam	NSR	ombouw RandstadRail g epland
29	Den Haag CS – Rotterdam Hofplein [1]	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016/ 10.12.2006-09.12.2015	Stadsregio Rotterdam	RET	RandstadRail, is geen spoorlijn meer
30	Den Haag CS – Zoetermeerlijn	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016	Stadsgewest Haaglanden	HTM	RandstadRail, is geen spoorlijn meer
31	Groningen – Leeuwarden	11.12.2005	ja	11.12-2005-15.12.2020	Groningen/Fryslan	Arriva	Geen contractsectorlijn
32	Zandvoort - Haarlem				Rijk	NS	per 2006 Hoofdrailnet
33	Houten-Houten-Castellicum				Rijk	NS	Gaat per 2010 over op Hoofdrailnet

Niet alle contractsectorlijnen zijn uiteindelijk gedecentraliseerd. Een aantal toenmalige contractsectorlijnen[198] is vanwege samenloop en

[198] Utrecht – Leiden, Alkmaar-Amsterdam, Enkhuizen – Amsterdam, Utrecht - Rhenen, Utrecht – Baarn, Lelystad – Amsterdam, Hoorn- Alkmaar, Haarlem –Uitgeest,

samenhang met de overige hoofdrailnetdiensten weer toegevoegd aan het HRN.
Voor deze zogenaamde bijzondere spoorvervoerdiensten heeft NS tijdelijk een subsidie toegewezen gekregen. Bij de lijnen in Noord-Holland speelden mede de voorwaarden die de provincie Noord-Holland aan decentralisatie stelde een rol om niet tot decentralisatie over te gaan[199].

Eén dienst[200], vanwege de meerjarige bouwwerkzaamheden van de tunnel bij Nijverdal, voorlopig weer toegevoegd aan het HRN. Deze dienst komt vanaf 2015 voor decentralisatie in aanmerking. Overigens zijn niet alle gedecentraliseerde lijnen toenmalige contractsectorlijnen. Zo is bijvoorbeeld ook de lijn Groningen-Leeuwarden gedecentraliseerd[201].

Over het feit dat er is gedecentraliseerd, zijn de decentrale overheden positief. Het biedt, zo geven zij aan, inderdaad mogelijkheden tot integrale beleidsontwikkeling, waardoor meer aan mobiliteit en aan het bereikbaarheidsprobleem kan worden gedaan. De decentrale overheid heeft naar eigen zeggen in beginsel voldoende bevoegdheden/instrumenten om haar taken uit te voeren. Ook zijn de eisen die de Wp2000 aan concessievoorschriften stelt (zoals eisen aan toegankelijkheid, punctualiteit, etc.)[202] niet ter discussie gesteld.

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de decentrale overheden over het algemeen uit de voeten kunnen met de wettelijke randvoorwaarden en instrumenten die zij met de wetgeving tot hun beschikking hebben gekregen om de rol van concessieverlener te vervullen.

Zowel de zelfevaluaties alsmede de verschillende beschikbare studies[203] wijzen uit dat er door nieuwe vervoerders en door decentrale overheden maatregelen zijn genomen (zoals verbetering van het

Zandvoort- Haarlem, Zwolle–Almelo, Houten- Houten Castellum (zie voor precieze reden per lijn: *Spoor: vervoer- en beheerplan*, Tweede Kamer, 29 984, nr. 2 en nr. 9, *Besluit Wijziging HRN*, 2006)

[199] Besluit Wijziging HRN, 2006

[200] Zwolle – Almelo

[201] Reden was dat deze lijn logisch en logistiek het beste in het zogenaamde NoordNedconcept paste.

[202] *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer, Wet personenvervoer 2000*

[203] *Evaluatie spoorwetgeving; Eenmeting: beschrijving 2005-2007, doelen 6 t/m 16,* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, Decentraal Spoor Centraal; Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen (2008), *Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer, Syntheserapport, MuConsult, 2004, Evaluatie WP2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, Twynstra Gudde Adviseurs en Managers en MuConsult, 2005, Openbaar vervoer,* brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 november 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 23645, nr 82

aanbod in de vorm van bedieningsperiode, stationsomgevingen, frequentieverhoging, afstemming met het overig openbaar vervoer in de regio en/of nieuw materieel) die vóór decentralisatie, aanbesteding en concessieverlening zijn uitgebleven[204] en dat deze maatregelen hebben bijdragen aan vervoersgroei[205].
Dit wijst erop dat het regionale vervoer een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat de decentrale overheden met hun huidige bevoegdheden goed in staat zijn invulling te geven aan hun rol.

Ook blijkt uit de vervoerplannen dat is de afstemmingsverplichting met NS ieder jaar is benut. Ook heeft NS steeds gemotiveerd waarom er van de zienswijze van decentrale overheden wordt afgeweken. In het vervoerplan van 2006 staat aangegeven dat in overleg met IPO en de SKVV is afgesproken om de reguliere overleggen te gebruiken om invulling te geven aan de afspraken in de Vervoerconcessie. De uitkomsten van deze overleggen zijn verwerkt tot één document dat als basis heeft gediend voor de invulling van de genoemde artikelen uit de Vervoerconcessie[206]. In het Vervoerplan van 2007 is aangegeven dat eenzelfde procedure is doorlopen.

Tevens meldt het vervoerplan dat NS, IPO en SKVV het gelopen proces hebben geëvalueerd en dat er nadere afspraken zijn gemaakt over de werkwijze voor komende jaren om overleg in een vroegtijdig stadium te bewerkstelligen. Zo is er een structuur vastgesteld voor Bestuurlijk Overleg tussen IPO/SKVV en NS[207]. Hieruit blijkt dat decentrale overheden en NS zich actief hebben ingezet om het afstemmingsproces samen zo goed mogelijk vorm te geven.

IPO is echter niet altijd tevreden met de uitkomsten van het overleg. Hierop wordt later teruggekomen.

---

[204] Voorbeelden van genomen maatregelen zijn onder meer de uitbreiding van het voorzieningenniveau, de integratie met busvervoer, het verhogen van frequenties en het schrappen van parallelle busdiensten.

[205] De groei van de vervoersomvang van de gedecentraliseerde spoorlijnen samen is in de periode 2002 tot 2006 gemiddeld 2,75% per jaar. De stijging over de gehele periode is 11,5%. Dit groeitempo is ruim het dubbele van de vervoergroei zoals in LMCA gerapporteerd voor het landelijke personenvervoer per trein over de periode 2000-2006. (zie Decentraal Spoor Centraal; Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen (2008), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de groei relatief groot is, maar de groei in het absolute aantal reizigers lager is dan de groei van het HRN (Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten, 2005-2007). Ook kunnen veel van de maatregelen die als uitvloeisel van aanbesteding en concessieverlening worden genomen en die tot vervoersgroei leiden, eenmalig worden ingezet. Lijnen waar de maatregelen al in de periode tot 2006 zijn ingezet, zullen, net als het HRN, voor vervoersgroei meer afhankelijk zijn van autonome ontwikkelingen (groei van bevolking, arbeidsplaatsen, economie) (zie Decentraal Spoor Centraal; Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen (2008), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid).

[206] Hoofdstuk 9,*Vervoerplan 2006*

[207] paragraaf 4.3, *Vervoerplan 2007*

Wat betreft aanbestedingen kan het volgende worden geconstateerd. Voor 2005 zijn er 11 lijnen gedecentraliseerd, waarvan er acht zijn aanbesteed en drie onderhands zijn gegund. Na 2005 zijn er 12 lijnen gedecentraliseerd, waarvan zes lijnen zijn aanbesteed en zes lijnen onderhands zijn gegund. Er werd, ondanks het feit dat het nog niet verplicht was, dus ook voor 2005 al aanbesteed. Het enige verschil met na 2005 is dat het na 2005 verplicht moest gebeuren. Geconcludeerd kan worden dat de aanbestedingsverplichting in verhouding niet tot meer aanbestede lijnen heeft geleid. Dit komt doordat gebruik is gemaakt van wettelijke uitzonderingsgronden, op basis waarvan het decentrale overheden is toegestaan onderhands te gunnen. Voornaamste reden om nog niet aan te besteden was de aanleg van nieuwe infrastructuur.

Borgen continuïteit van het vervoer
Met de invoering van de wetgeving is door de bepaling betreffende de overname van productiemiddelen, continuïteit in principe geborgd. In de praktijk is deze bepaling echter nog niet toegepast, omdat deze bepaling niet gold bij de eerste aanbestedingen. De toekomst zal dus moeten uitwijzen of de bepaling in de praktijk het gewenste effect sorteert. Daarbij kan ook het gedrag van de partijen de problemen met de beschikbaarheid van materieel in de toekomst verminderen (goed plannen, op tijd materieel aanvragen etc.).

9.3.3. Wat is niet of deels bereikt?

Zoals voorgaande duidelijk maakt, is er in het regionaal vervoer veel bereikt. Er hebben zich echter ook een aantal knelpunten voorgedaan. Deze worden hieronder uiteengezet. Hierbij wordt steeds ingegaan op de vraag of deze problemen zijn opgetreden als gevolg van de wetgeving (onvoldoende/ontoereikende instrumenten, onduidelijkheden in de regelgeving) of dat hier andere verklaringen aan ten grondslag liggen.

Invoeren exclusiviteit
Op dit punt spelen er geen vraagstukken.

Decentraliseren besluitvorming, bieden instrumenten aan decentrale overheden om rol in te kunnen vullen en samenhang met HRN te borgen
Hierboven is ten eerste geconcludeerd dat decentrale overheden hun bevoegdheden in beginsel toereikend achten en de wettelijke eisen ten aanzien van de inhoud van concessies werkbaar vinden. Op één punt wensen decentrale overheden echter meer vrijheid: de maximale concessieduur. De maximale periode waarvoor een concessie mag worden verleend bedraagt wettelijk 15 jaar. Het idee hierachter is dat de periode niet te lang is, zodat de concurrentiedruk voor vervoerders voelbaar is, maar ook niet te kort, zodat er een prikkel is om te investeren. Een aantal decentrale overheden en regionale vervoerders geeft aan de duur relatief kort te vinden in verhouding tot de afschrijvingsperiode van materieel. Er wordt echter ook aangegeven dat dit, vanwege de overgangsbepaling en voorwaarden in de concessie op

het gebied van investeringen, niet heeft geleid tot het niet doen van investeringen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er geen directe aanleiding bestaat om de concessieduur te verlengen. Dit is op het moment ook niet mogelijk, daar Europese regelgeving een maximale termijn van 15 jaar toestaat. Per 3 december 2008 wordt echter de PSO-verordening ((EG) nr. 1370/2007) van kracht, op grond waarvan de concessieverlener, op basis van bepaalde uitzonderingsgronden[208], bevoegd is een maximale concessieduur te verlengen.
De wet beoogde verder decentrale overheden in staat te stellen samenhang met het HRN te borgen, door NS te verplichten haar vervoerplan en dienstregeling met decentrale overheden af te stemmen. Zoals hierboven beschreven is dit ook gebeurd. IPO geeft echter aan dat, met name wanneer NS haar dienstregeling tussentijds aanpast, het borgen van samenhang soms lastig is.
En dat op lijnen waar NS de exploitatie doet, bediening met de stoptrein niet altijd voldoende frequent is als "feeder" voor goede exploitatie van het regionaal treinvervoer of ander streekvervoer[209].

Uit de vervoerplannen blijkt inderdaad dat de wensen van decentrale overheden, niet altijd door NS zijn ingewilligd. Dit valt echter te verklaren vanuit het feit dat NS een kosten-baten afweging moet maken. In bepaalde gevallen kan aanpassing van de dienstregeling van het HRN op de dienstregeling van een regionale lijn dusdanig nadelige gevolgen hebben voor aansluitingen op het HRN, dat er in verhouding meer reizigers door op achteruit gaan dan op vooruit. Dat wensen niet altijd gehonoreerd worden is dus een feit, maar dat dit niet altijd mogelijk en wenselijk is ook.

Om te borgen dat NS geen misbruik van haar positie maakt, dient zij altijd te motiveren wanneer ze van het advies van decentrale overheden afwijkt. Dit is gebeurd. Het is echter mogelijk dat decentrale overheden van mening zijn dat de motivatie om af te wijken niet deugdelijk is. In dat geval zijn decentrale overheden bevoegd als belanghebbenden bezwaar aan te tekenen bij de minister, wanneer deze toch instemt met het Vervoerplan (op grond van de Awb). Dit is echter nooit gebeurd. Dit wijst erop dat decentrale overheden óf niet op de hoogte waren van deze mogelijkheid, óf dat de decentrale overheden zich uiteindelijk bij de motivatie van NS hebben neergelegd. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat de wetgeving voldoende mogelijkheden biedt. Decentrale overheden geven zelf ook aan dat het verplichte overleg nog mogelijkheden biedt tot verbetering.

[208] Wanneer de exploitant van openbare diensten moet investeren in activa met een uitzonderlijke terugverdientijd alsmede in het geval van ultraperifere gebieden, als vermeld in artikel 299 van het Verdrag, is verlening van anderhalf keer de oorspronkelijke concessieduur toegestaan. Tevens moet het mogelijk zijn contracten, mits via een eerlijke openbare aanbestedingsprocedure gegund, voor een nog langere periode te verlengen wanneer een exploitant van openbare diensten uitzonderlijke infrastructuurinvesteringen of investeringen in rollend materieel en voertuigen doet waarmee grote sommen zijn gemoeid.
[209] IPO-visie Spoor, bestuurlijk vastgesteld op 6 december 2007

Borgen continuïteit van het vervoer
Verder hebben zich problemen voorgedaan in de fase tussen het moment dat regionale vervoerders een concessie verwierven en het moment dat er tot exploitatie diende te worden overgegaan. De periode waarin dit georganiseerd moest worden, hebben vervoerders als relatief kort ervaren. Met name op het gebied van de aanschaf van materieel leidde dit tot problemen. Materieel was niet op tijd voor handen, waardoor door sommige vervoerders niet aan de afspraken in de concessie kon worden voldaan en er tijdelijk gereden moest worden met oud materieel.

Het is echter aannemelijk dat een deel van de problemen te verklaren is vanuit het feit dat geen van de partijen ervaring had met de overgang van exploitatie van de ene op de andere vervoerder. Hierdoor zijn partijen aangelopen tegen zaken die zij niet voorzien hadden, zoals lange levertijden. Een deel van de verklaring is dus gelegen in het feit dat er sprake is van een transitieperiode, waarin partijen soms zoekende zijn.

Hiernaast valt op dat partijen van mening verschillen aan wie de problemen te wijten zijn en dat ze elkaar de zwarte piet toespelen. Zoals de Visitatiecommissie ook opmerkt, was een deel van de belangrijke productiemiddelen aanvankelijk in handen van NS. Dit betekent dat, wanneer er niet elders geleased kon worden, een beroep moest worden gedaan op de concurrent. Het is vanzelfsprekend dat NS bij het afsluiten van leasecontracten haar eigen belangen behartigde en haar voorwaarden stelde, net als dat het logisch is dat regionale vervoerders dit deden. Een verklaring van de optreden problemen ligt dus ook in belangentegenstellingen, welke de samenwerking soms in de weg hebben gestaan.

Het feit dat de *overgangsbepaling* die is gecreëerd om de continuïteit te borgen, ter bescherming van de regionale vervoerders niet kon worden toegepast, heeft dus tot gevolg gehad dat partijen zelf hebben moeten zoeken naar manieren om de overgang zo goed mogelijk te laten verlopen. En dit is niet in alle gevallen optimaal gelukt. Partijen zijn er echter samen uitgekomen.

De Visitatiecommissie stelt dat leasebedrijven aan belang winnen, waardoor de situatie over het algemeen verbeterd is. Dit neemt echter niet weg dat partijen nog steeds problemen en een afhankelijkheid van NS ondervinden. De toekomst zal moeten uitwijzen of de overgangsbepaling deze problemen wegneemt en het proces versoepelt.

9.4 Consumentenorganisaties

9.4.1. Wat is beoogd en hoe?

In de periode voor 2005 hadden partijen (NS, VenW en consumentenorganisaties in het Locov) afgesproken te werken in de geest van de komende wetgeving waarin de rol van de consumentenorganisaties formeel zou worden vastgelegd. Mede naar aanleiding van een evaluatie van het Locov in 2001 kreeg de nieuwe wetgeving niet alleen tot doel de positie van de consumentenorganisaties ten opzichte van de concessieverlener en de concessiehouder formeel te verankeren, maar ook te versterken. Dit zou worden vastgelegd in een aantal bepalingen in de Wet personenvervoer 2000, het Besluit personenvervoer 2000 en de vervoerconcessie.

De consumentenorganisaties zouden met de invoering van de wetgeving over *gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing* beschikken.

Het gekwalificeerde adviesrecht houdt kort gezegd in dat de consumentenorganisaties niet alleen het recht hebben om advies uit te brengen, maar dat op de concessiehouder/-verlener in voorkomende gevallen ook de verplichting rust om aan de consumentenorganisaties mee te delen waarom van het advies wordt afgeweken[210]. Met de invoering van de wetgeving geldt voor alle vervoerders en overheden de verplichting tot het minstens een keer per jaar advies vragen aan consumentenorganisaties over de wijziging van de dienstregeling, de tarieven en overige bij algemene maatregel van bestuur en in de concessie te bepalen onderwerpen.

De consumentenorganisaties kunnen na overleg over alle genoemde onderwerpen advies uitbrengen aan de betreffende overheid of vervoerder (artikelen 28 en 31). Aan deze verplichtingen wordt wat betreft NS Reizigers b.v. en de rijksoverheid al gevolg gegeven via de participatie in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV). De decentrale overheden en de overige vervoerders, die allemaal op regionale schaal opereren, moeten op regionaal niveau met consumentenorganisaties in contact treden.

[210] Concessieverleners en concessiehouders hoeven niet alle consumentenorganisaties om advies te vragen en te informeren. In de Wet personenvervoer 2000 is bepaald dat de concessieverlener aan de concessie voorschriften verbindt welke consumentenorganisaties betrokken worden bij overleg en advies. Voor de concessie voor het hoofdrailnet (en voor de HSL-Zuid) beschikken de consumentenorganisaties die door de minister zijn benoemd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) over adviesrecht. Voor de regionale concessies bepaalt de desbetreffende decentrale overheid welke consumentenorganisaties adviesrecht hebben. Op regionaal niveau zijn consumentenorganisaties verenigd in reizigersplatforms, ook wel bekend als Rocovs. Het functioneren van de Rocovs valt buiten de scope van deze evaluatie.

Andere instrumenten zijn onder meer (zie Eenmeting, beschrijving 2005-2007, hoofdstuk 9 voor compleet overzicht):

- het geven van ongevraagd advies;
- de concessieverlener moet consumentenorganisaties informeren over resultaten van maatregelen ten aanzien van de mate van bereikbaarheid de aanleg en onderhoud van infrastructuur;
- consumentenorganisaties kunnen de concessieverlener vragen om tot handhaving over te gaan als zij van mening zijn dat de concessiehouder tekort schiet in de naleving van de regelgeving of de vervoerconcessie[211].

9.4.2. Wat is bereikt?

Conform de beoogde situatie is met de invoering van de nieuwe wetgeving de positie van de consumentenorganisaties formeel vastgelegd en zij kunnen naar de rechter voor een marginale toetsing van de naleving van de afspraken.

De onderwerpen waarover verplicht advies dient te worden gevraagd zijn niet door de consumentenorganisaties of door andere partijen ter discussie gesteld. In 2005 hebben consumentenorganisaties, vertegenwoordigd in het Locov, 14 adviezen uitgebracht, een jaar later 6 en in 2007 waren het er 9. Ook is er, naast en mede ter voorbereiding op de adviezen, overleg gevoerd tussen de concessieverlener en concessiehouder en de consumentenorganisaties. De betrokken partijen zijn het er over eens dat met die informele contacten in de aanloop naar formele adviezen veel wordt bereikt. Consumentenorganisaties geven aan de indruk te hebben dat er op deze wijze meer wordt bereikt dan in het formele traject. Naast de overleggen met de concessiehouder/-verlener maken de consumentenorganisaties gebruik van media en politiek om invloed uit te oefenen.

Partijen zijn tevreden over wat er door het overleg wordt bereikt. De consumentenorganisaties hebben het gevoel dat NS haar strategie meer laat bepalen door klantwensen en klantoordelen dan voorheen.

NS onderschrijft dit en meldt dat nog explicieter en scherper aandacht besteed wordt aan het klanteffect van voorgenomen maatregelen.

[211] Mocht de concessieverlener besluiten niet tot handhaving over te gaan dan kan daartegen een bezwaarschrift worden ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit bezwaar moet de concessieverlener zijn eerdere weigering om tot handhaving over te gaan volledig heroverwegen. Tegen de beslissing op het bezwaar kunnen zowel de consumentenorganisaties als de concessiehouder beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

9.4.3. Wat is niet of deels bereikt?

Effectiviteit
De perceptie van partijen over de daadwerkelijke invloed van adviezen van consumentenorganisaties verschilt. NS en VenW schatten de invloed groter in dan de consumentenorganisaties. Dit is voor een deel te verklaren vanuit gedrag: de belangentegenstellingen die er zijn tussen de betrokken partijen (zo dienen de consumentenorganisaties het reizigersbelang en weegt NS het belang van reizigers en bedrijfsmatige aspecten af). Een andere verklaring is dat de invloed die consumentenorganisaties hebben in het informele voortraject niet terug is te zien in het formele adviestraject.

Marginale versus inhoudelijke toetsing
Het instrument van marginale toetsing is nooit gebruikt door de consumentenorganisaties. Dit vloeit voort uit (de positieve bevinding) dat de consumentenorganisaties aangeven dat NS doorgaans conform de procedures handelt. Doordat de rechter alleen het proces toetst, achten zij de kans nihil dat een besluit wordt teruggedraaid. Desalniettemin overwegen de consumentenorganisaties het instrument in de toekomst aan te wenden. Het effect van de marginale toetsing bij de rechter is daardoor nog niet in te schatten (transitie).

Gelet op het bovenstaande hebben de consumentenorganisaties aangegeven behoefte te hebben aan een meer inhoudelijke toetsing van het al dan niet overnemen van adviezen door NS bijvoorbeeld door een markttoezichthouder die bevoegd en in staat is om de publieke belangen van het openbaar vervoer te bewaken en als arbiter te fungeren bij geschillen tussen consumentenorganisaties en vervoerders. Bij de totstandkoming van de wetgeving leefde deze wens ook onder en aantal consumentenorganisaties. Destijds is door de minister aangegeven dat dit niet past in het toekomstige spoorbestel. Het toezicht op de uitvoering van publieke belangen/de concessie is toebedeeld aan de concessieverlener; voor het hoofdrailnet is dit de Minister van VenW. De uitoefening van het toezicht door de minister staat onder parlementaire controle. Ook de consumentenorganisaties kunnen de minister aanspreken op een besluit dat hij neemt in het kader van de concessie over onderwerpen waar NS de adviezen van consumenten heeft moeten inwinnen[212]. Dit is niet formeel gebeurd.

De minister heeft toegezegd om naar aanleiding van de evaluatie van de OV-ambassadeur en de resultaten van onderhavige evaluatie terug te komen op dit onderwerp. Dit zal in het kabinetsstandpunt gebeuren.

Kennisongelijkheid
De Visitatiecommissie signaleert een kennisongelijkheid tussen de consumentenorganisaties en NS die het doen van goed advies lastiger

[212] Een besluit van de minister in deze is een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep mogelijk is door belanghebbenden.

maakt. Zij doet hiertoe de suggestie om de inbreng van consumentenorganisaties te verstevigen door hen meer financiële armslag te geven om expertise in te huren.

Positie ten aanzien van ProRail
Daarnaast constateert de Visitatiecommissie dat de consumentenorganisaties geen formele rol ten aanzien van ProRail hebben. Hiervoor is gekozen om de checks and balances als het gaat om ProRail eenduidig bij zijn klanten, zijnde de vervoerders te leggen. Inmiddels is de praktijk ontstaan dat ProRail regulier (1 à 2 keer per jaar) wordt uitgenodigd voor een overleg van het Locov. Volgens de consumentenorganisaties kan ook via de lijn van het bestaande systeem de invloed afdoende zijn.

9.5 Conclusies

Hoofdrailnet
NS heeft met de vervoerconcessie het exclusieve recht gekregen tot exploitatie van vervoerdiensten op het hoofdrailnet. Dit exclusieve recht lijkt geen onoplosbare problemen ten aanzien van samenloop te hebben opgeleverd.

Met de concessie en het daarin opgelegde instrument van een vervoerplan worden de publieke belangen geborgd. In het algemeen zijn partijen tevreden over het systeem en de daarin opgenomen instrumenten. Ook worden de kernprestatie-indicatoren als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten voor de reizigers gezien. Dit met de kanttekening dat consumentenorganisatie een indicator missen voor reissnelheid. Voor het onderdeel toegankelijkheid zijn nog geen kernindicatoren bepaald. Een indicator voor reizigerspunctualiteit ontwikkelt NS, tezamen met de consumentenorganisaties, in 2008. De vraag is of een indicator voor reizigersgroei wenselijk is, mede in het licht van de ambitie vanuit het Coalitieakkoord.

De gerealiseerde prestaties van NS zijn op veel onderdelen verbeterd in de periode 2005-2007. Het algemene klantoordeel is nog nooit zo hoog geweest. Overigens werd prestatieherstel ook zichtbaar voor 2005. In vergelijking met de situatie waarin naar aanleiding van de prestaties van NS in 2001 sprake was van onrust intern NS, in de relatie tussen NS en VenW en in de politiek, is sprake van een stabielere omgeving. De beoogde rust en herstel is bereikt.

Sinds 1 januari 2008 is in de sturingsrelatie sprake van volledige outputsturing.

Naast kwantiteit en kwaliteit van het vervoer is de continuïteit een belang dat met de spoorwetgeving moest worden geborgd. De regelingen in de Wet personenvervoer 2000 in combinatie met de vervoerconcessie regelen dit.

Er ligt in beginsel een aantal modellen van managementaanbesteding, die voor toepassing nadere uitwerking behoeven. NS en VenW verschillen van mening over de vraag of deze praktisch toepasbaar zijn. Ook is met NS conform de afspraak in de concessie een zogeheten redelijke regeling getroffen.

Van het principe dat de overheid op afstand staat van de dagelijkse bedrijfsvoering van NS is in de praktijk op enkele specifieke dossiers afgeweken. Dit vanuit de behoefte van VenW aan informatie voor goede besluitvorming van de minister en deels met als achtergrond vragen uit de Tweede Kamer. Er is sprake van een spanningsveld tussen in principe geen operationele bemoeienis willen hebben en politiek verantwoordelijk worden geacht. Ook de wens van de Tweede Kamer om meer invloed op de dienstregeling en vooraf in plaats van na instemming het vervoerplan te ontvangen, verhoudt zich lastig tot de ministeriële bevoegdheid met het plan in te stemmen. Wellicht dat een uitgebreidere doorkijk in het vervoerplan het systeem kan laten werken zoals gewenst.

Daarnaast lijkt sprake van een spanningsveld tussen VenW en NS ten aanzien van de informatieverstrekking door NS, waar met name op de financiële dossiers de informatievoorziening niet direct soepel verlopen.

Hier lijkt enerzijds sprake van gedrag, anderzijds bestaan er verschillende beelden bij de betrokken partijen over de vraag welke activiteiten van NS tot de reikwijdte van het hoofdrailnet (de afspraken in de concessie laten klaarblijkelijk ruimte voor een verschil in inzicht). Er zijn elementen in het systeem die nader moeten worden bezien. Bijvoorbeeld de vragen of meer expliciet sturen op doelmatigheid gewenst is en met het meer samengaan van de aansturing vanuit aandeelhouder en concessieverlener onder het nieuwe deelnemingenbeleid afdoende bereikt kan worden en of een concessieprijs gerechtvaardigd is. Hier zal in het kabinetsstandpunt nader op worden ingegaan.

Op basis van de financiële analyse luidt de conclusie dat de efficiency bij de exploitatie van het HRN is verbeterd. Deze verbetering is samen met de opbrengstenstijging door groei van het aantal reizigers en de tariefstijgingen benut voor versterking van de financiële positie van het concern als geheel, uitbreiding van het aanbod en de kwaliteitsverbetering.

Regionale spoorvervoerdiensten
Geconcludeerd kan worden dat exclusiviteit is ingevoerd, de bevoegdheden zijn overgedragen en decentrale overheden in het algemeen tevreden zijn over de wijze waarop zij hier invulling aan kunnen geven. De effecten die optreden in de regio wijzen hier ook op. Wel blijkt dat een deel van het instrumentarium tot op heden niet of slechts beperkt door decentrale overheden is benut. De overgangsbepaling om continuïteit te borgen is niet benut omdat deze nog niet toepasbaar was.

De toekomst moet uitwijzen of dit instrument werkbaar is en continuïteit borgt. Van de afstemmingsverplichting met NS om samenhang te borgen is gebruik gemaakt, maar decentrale overheden zijn niet altijd tevreden met het resultaat. Dit hangt echter samen met het feit dat het optimaliseren van de samenhang tussen regionale lijnen en het HRN niet altijd mogelijk en wenselijk is met het oog op de totale samenhang. De wetgeving biedt de decentrale overheden mogelijkheden bezwaar aan te tekenen wanneer ze van mening zijn dat NS het afwijken van hun zienswijze niet deugdelijk onderbouwt. Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de aanbestedingsverplichting er in de praktijk niet toe geleid dat er na 2005 meer gedecentraliseerde lijnen zijn aanbesteed dan hiervoor. Dit is echter te verklaren uit het feit dat er sprake was van omstandigheden (aanleg nieuwe infrastructuur) op basis waarvan de wet onderhands gunnen toestaat.

Consumentenorganisaties
De formele positie van consumentenorganisaties is versterkt. Consumentenorganisaties hebben invloed op basis van het formele adviestraject, maar ook voor een aanzienlijk deel door middel van het informele voortraject en door de media en de politiek. Over wat bereikt wordt, zijn partijen positief. Over de daadwerkelijke invloed verschillen de inzichten. De instrumenten die de consumentenorganisaties hebben, zijn deels benut. Zo is van de marginale toetsing in de praktijk geen gebruik gemaakt. Consumentenorganisaties twijfelen aan het nut van dit instrument en wensen een inhoudelijke toetsing. De minister heeft toegezegd om naar aanleiding van de evaluatie van de OV-ambassadeur en de resultaten van onderhavige evaluatie terug te komen op dit onderwerp. Dit zal in het kabinetsstandpunt gebeuren.

10. Maatschappelijk gewenste benutting

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[213]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Samenvattende conclusies	hoofddoelstelling

10.1 Inleiding

Maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen is een van de hoofddoelstellingen van de spoorwetgeving. In de Memorie van Toelichting is deze doelstelling echter niet verder uitgewerkt.

[213] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

Wel heeft de minister in een latere toelichting aangegeven dat met de bevor-dering van een maatschappelijke gewenste benutting van de spoor-wegen wordt bedoeld het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurand-voorwaarden en veiligheid.[214]

In dit hoofdstuk wordt aangesloten bij de operationalisatie van dit doel in het Beoordelingskader. Daarin wordt aangegeven dat de volgende ontwikkelingen die worden benoemd in de Nota Mobiliteit maatgevend zijn voor de mate waarin dit doel is gerealiseerd:

- het aantal mensen dat tijdens de spits van, naar en deels binnen stedelijke netwerken wordt vervoerd;
- het tonnage aan economisch waardevolle goederen dat op internationale corridors wordt vervoerd;
- het gebruik van de capaciteit van het spoor binnen de geldende veiligheids- en milieurandvoorwaarden.

Hierna worden eerst de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke benutting beschreven. Vervolgens worden waar mogelijk verklaringen gegeven voor deze ontwikkelingen. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de invloed van maatschappelijke factoren, de bijdrage van het systeem en de werking daarvan en het stimulerende dan wel remmende effect van het handelen van spoorpartijen op de maatschappelijke benutting van de spoorwegen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste bevindingen.

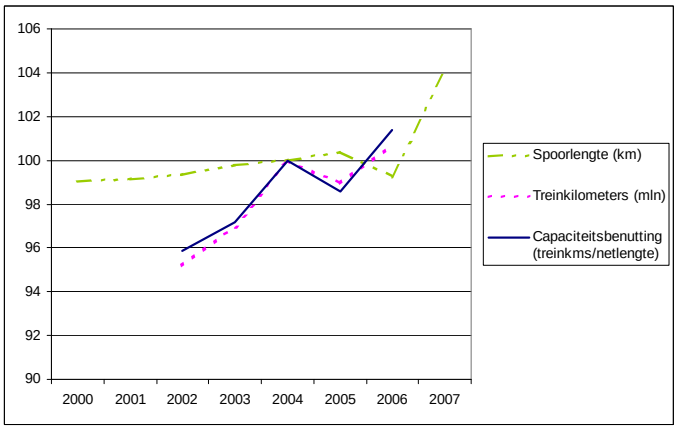
10.2 Belangrijkste ontwikkelingen

Bij het beschrijven van de ontwikkelingen is geput uit de *Meerjarige monitor prestaties en effecten Beschrijving Uitgangssituatie (voor 2005)* en de *Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007* die in het kader van deze evaluatie zijn opgesteld. Voor de verantwoording van de cijfers wordt verwezen naar deze documenten.

[214] Nota naar aanleiding van het nader verslag, TK 2001-2002, 27482, nr. 15).

10.2.1. Benutting van de infrastructuur

Figuur 10.1
Benutting van de infrastructuur



indexcijfers (2004 = 100)

De lengte van het spoorwegennet is tussen 2000 en 2006 vrijwel gelijk gebleven. De lichte daling van de netlengte in 2006 komt vanwege de overdracht van een deel van het netwerk aan RandstadRail. In 2007 is de spoorlengte met 313 kilometer toegenomen als gevolg van de ingebruikname van de Betuweroute en de viersporigheid op het traject Utrecht - Amsterdam.

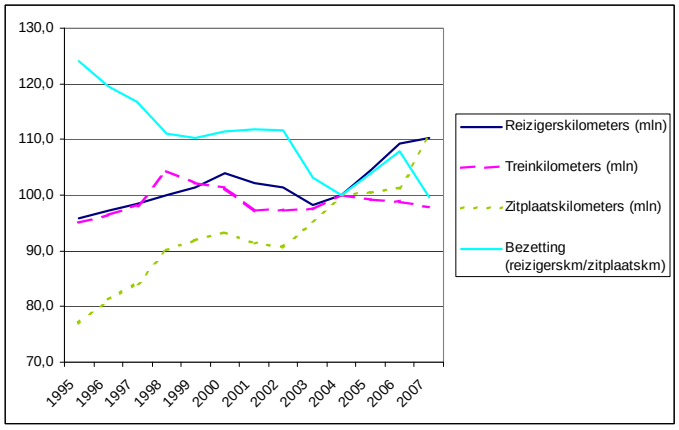
Vanaf 2002 is sprake van een opwaartse trend wat betreft de benutting van de capaciteit van de infrastructuur.[215] Bezien over de periode 2002-2006 is het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer met 4% toegenomen en in het goederenvervoer met 25%. Aangezien de netlengte gedurende dezelfde periode vrijwel gelijk is gebleven, wordt het spoornet intensiever benut. Uit een internationaal vergelijkende studie van LITRA blijkt dat alleen Zwitserland en Japan een hogere capaciteitsbenutting kennen dan Nederland.

[215] Cijfers van 2007 over het aantal treinkilometers zijn niet goed vergelijkbaar met voorgaande jaren en daarom ontbreekt dit cijfer en die van benutting in het diagram. ProRail rapporteert vanaf 2007 over het totale reizigersvervoer, terwijl in de cijfers van de jaren daarvoor de contractsector niet is meegenomen.

10.2.2. Benutting ten behoeve van personenvervoer

Personenvervoer NS

Figuur 10.2
Benutting ten behoeve van personenvervoer NS[216]



indexcijfers (2004 = 100)

Over de periode 1995-2007 is de vervoersomvang van NS (in reizigerskilometers) in totaal met 15% toegenomen. Ten opzichte van 2004 bedraagt de groei circa 10%. In zowel 2005 als 2006 is de vervoersomvang in termen van reizigerskilometers met circa 5% per jaar gegroeid.

In 2007 is sprake van een afvlakking van de jaarlijkse groei naar 3%.[217] De vervoeromvang van de grote contracten, voornamelijk de OV Studentenkaart, is in 2005 - 2007 relatief sterker gestegen dan het standaardassortiment.

Het vervoersaanbod (in zitplaatskilometers) is in de periode 2005 – 2007 ook gegroeid ten opzichte van 2004 (+10,7%). Met name de sprong in vervoersaanbod in 2007 valt op. Aangezien deze groei gepaard ging met een daling van het aantal treinkilometers in de periode 2005 – 2007 (-2,3%) kan worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein is toegenomen.

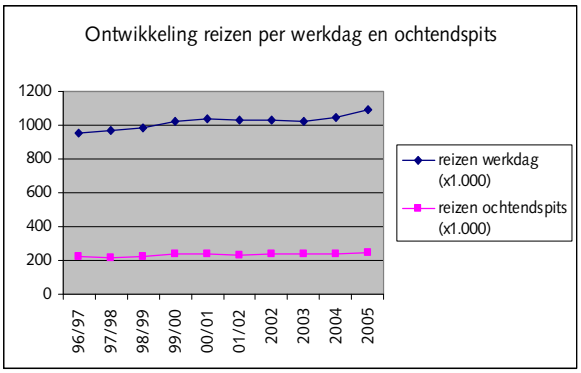
De groei van zowel het vervoersaanbod als de vervoersomvang betekent wel dat de bezetting van de treinen in de periode 2005 – 2007 nagenoeg gelijk is gebleven. In 2005 en 2006 neemt de bezetting nog iets toe als gevolg van vervoergroei (reizigerskilometers) en een nagenoeg gelijkblijvend aantal zitplaatskilometers; in 2007 neemt de bezettingsgraad echter af en komt de bezetting ongeveer uit op het niveau van 2004.

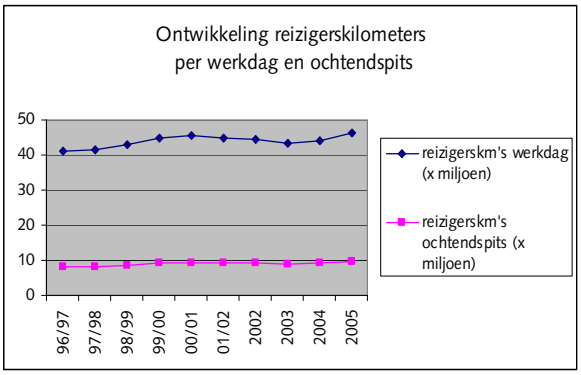
[216] Opgemerkt moet worden dat de cijfers enigszins vertekenen doordat NS over de jaren aanbestedingen van treindiensten uit de contractsector heeft verloren.
[217] NB. Dit cijfer (3%) is gecorrigeerd vanwege het feit dat een aantal contractsectorlijnen niet meer door NS worden geëxploiteerd. Met correctie was de groei zo'n circa 1%.

De toename van het vervoersaanbod (in zitplaatskilometers) kan worden verklaard door de aanschaf van dubbeldekkers, de toegenomen treinlengte en de versnelde aanschaf van extra materieel mede naar aanleiding van grote materieelgebreken rond de eeuwwisseling. Het tekort aan materieel sloeg daardoor in 2005 zelfs tijdelijk om in een overschot. In 2007 was overigens weer even sprake van een gebrek aan rijtuigen, dat na korte tijd is opgevuld met het huren van rijtuigen van de Duitse spoorwegen.

Verder kan de toename van het vervoersaanbod ook deels worden verklaard door het feit dat treinen uit de Randstad vaak doorrijden naar gebieden buiten de Randstad. De groei van het aantal passagiers was in de Randstad veel groter dan daarbuiten. En tot slot heeft het minder af- en aankoppelen tussen de ochtend- en de avondspits, bedoeld om de punctualiteit van de treinenloop te vergroten, bijgedragen aan de groei van het aantal zitplaatsen/zitplaatskilometers.

Figuur 10.3:
Ontwikkeling van het aantal treinreizen en reizigerskilometers per trein voor werkdag en ochtendspits





Wat de vervoersomvang betreft, kan nog onderscheid gemaakt worden naar marktsegmenten:[218]

- het aandeel woon-werkgerelateerde reizen en onderwijsgerelateerde reizen is gestegen in de periode 1991 - 2006. Vervoer met als motieven 'winkelen' en 'vrije tijd' daalde;
- de vervoersomvang (in aantal reizigerskilometers) in de ochtendspits is in de periode 1996 – 2005 toegenomen. En omdat de

[218] Cijfers over het gebruik tijdens de spits van, naar en binnen de stedelijke netwerken waren niet voorhanden. Als alternatief is ervoor gekozen om apart cijfers op te nemen over het landelijk gebruik van de trein in de spits en cijfers over de ontwikkeling van het gebruik in stedelijke regio's.

vervoersomvang in de ochtendspits procentueel iets sterker is gegroeid dan op een gemiddelde werkdag is het aandeel vervoer in de ochtendspits gestegen. Verder valt wel op dat de spitsen afvlakken: het aantal reizen buiten de spits is in de betreffende periode sterker gegroeid dan in de spits;
- zes stedelijke regio's waren in 2006 goed voor 53% van alle in-/uitstappers: de grootstedelijke agglomeraties Amsterdam/Schiphol, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en Brabantstad en de KAN-regio. In 1992 was dat 51%;
- vanaf 1992 is het treingebruik naar de grootstedelijke gebieden Amsterdam en Utrecht duidelijk sterker gestegen dan gemiddeld. Het vervoer naar Rotterdam en de KAN-regio steeg in diezelfde periode ongeveer conform de landelijke trend. Het aantal in- en uitstappers naar Den Haag en Brabantstad blijft achter bij het gemiddelde. Deze regionale verschillen kunnen in belangrijke mate worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid;
- bezien voor de periode 2000-2006 ontwikkelen zich vooral de aantallen in-/uitstappers van de stations in Amsterdam/Schiphol, Utrecht, Brabantstad en het KAN zich bovengemiddeld, terwijl Rotterdam en Den Haag achterbleven bij de landelijke ontwikkelingen.

Voor het vervoer van reizigers met een functiebeperking zijn gegevens beschikbaar voor het onderdeel assistentieverlening (zie Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten: beschrijving 2005 – 2007). Voor de overige onderdelen uit de concessie zijn geen cijfers beschikbaar (toegankelijk vervoersmaterieel, voor de doelgroep toegankelijke reisinformatie en oplossen overige drempels in de door NS geboden voorzieningen). Het aantal OV-begeleiderskaarten bedraagt circa 50.000. Dit aantal is over de jaren vrijwel constant.

Regionaal spoorvervoer
Het regionale spoorvervoer is in de periode 2002 – 2006 procentueel substantieel gegroeid. Op de regionale lijnen is het vervoer (in reizigerskilometers) gestegen van ongeveer 1,0 miljard in 2002 naar ruim 1,1 miljard in 2006: een groei van iets meer dan 11%. Wel is sprake van grote variatie tussen de regionale lijnen: op een paar lijnen is het vervoer met ongeveer de helft gestegen; op andere lijnen was sprake van krimp.

De regionale spoormarkt is relatief sterker gegroeid dan het HRN, dat in de periode 2002 – 2006 een groei kende van ongeveer 8%. In absolute cijfers is de groei op de regionale lijnen echter lager: iets meer dan 100 miljoen reizigerskilometers versus ongeveer 1.100 miljoen reizigerskilometers op het HRN. De regionale spoormarkt besloeg in 2006 ongeveer 7% van de totale spoormarkt voor personenvervoer. Wel moet hierbij worden aangetekend dat de kenmerken van het regionaal vervoer (en het aanbod) anders zijn dan die van het HRN. Voorbeelden daarvan zijn andere opzet en planning van het rijdend personeel (zoals eenmansbediening en efficiënte inzet machinisten) korte keringen, efficiënte materieelinzet, weinig staf en overhead.

Aandeel trein in totale mobiliteit

Het aandeel van de trein in de totale mobiliteit van Nederland (in verplaatsingskilometers) is in 2005 gedaald, maar in 2006 aanzienlijk gestegen.[219] Per saldo is het marktaandeel van de trein iets gestegen. Het marktaandeel van de belangrijkste concurrent van de trein, de auto, is ook toegenomen.

Tabel 10.1:
Aandelen van de trein ten opzichte van andere vervoerwijzen, gemeten in verplaatsingskilometers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Autobestuurder	*48,9*	*49,2*	*49,7*	*49,8*	*49,5*	*49,8*	*50,3*
Autopassagier	*25,9*	*25,4*	*25,7*	*25,9*	*26,6*	*25,7*	*24,6*
Trein	**8,6**	**8,7**	**8,5**	**7,9**	**8,2**	**7,6**	**8,7**
bus, tram en metro	*4,2*	*4,2*	*4,0*	*3,6*	*3,6*	*3,5*	*3,2*
Bromfiets	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
Fiets	*7,4*	*7,4*	*7,2*	*7,7*	*7,4*	*7,8*	*7,6*
Lopen	*1,8*	*1,9*	*1,8*	*1,8*	*1,8*	*1,9*	*2,0*
Overig	*2,6*	*2,7*	*2,6*	*2,8*	*2,4*	*3,3*	*3,0*
Totaal	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Bron: CBS, Mobiliteitsonderzoek Nederland

10.2.3. Benutting ten behoeve van goederenvervoer

Tabel 10.2:
Ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor

Indicator	eenheid	2000	2004	2005	2006	Index 2006 2000=100
Vervoerd gewicht	mlnton	28,1	34,1	38,5	41,5	148
Ladingtonkilometers in Ned.	mld tonkm	4,6	5,8	6,4	7,2	157
Goederentreinkilometers in Ned.	mln km	8,4	9,5	9,7	10,4	124
Gemiddelde belading (ladington/treinkm)	ton	549	617	660	689	126
Gemiddelde vervoerafstand in Ned	km	164	171	166	173	105

Het aantal ladingtonkilometers is toegenomen van 4,6 miljard in 2000 tot 7,2 miljard in 2006: een groei van 57%. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 8,4 miljard in 2000 tot 10,4 miljard in 2006: een groei van bijna 24%. De gemiddelde belading van de goederentreinen (ladingtonkilometers / treinkilometers) nam toe van 549 ton in 2000 tot 689 ton in 2006: een groei van 26%.

De groei in het spoorgoederenvervoer is vooral opgetreden in de internationale afvoer per spoor vanuit Nederland. Hier is, tussen 1995 en 2005, een toename gerealiseerd van 10 tot meer dan 23 miljoen ton. De internationale aanvoer is, in dezelfde periode, toegenomen met 4,5 miljoen ton en het binnenlands vervoer met 2,5 miljoen ton. Daarnaast is bekend dat er sinds een aantal jaar ook transitoverkeer (tussen Duitsland en België via Nederland) plaatsvindt. Die stroom werd voor 2006 geraamd op 1 miljoen ton. Een belangrijke reden voor deze

[219] NB. Het aandeel van de trein over de jaren fluctueert nogal, mede door de steekproefvariatie in het Mobiliteitsonderzoek Nederland van CBS.

transitstroom is de hoge gebruiksvergoeding op het Duitse net ten opzichte van Nederland.

De grootste absolute toename, met 8,5 miljoen ton, is tussen 1995 en 2005 opgetreden bij het vervoer van containers. Het vervoer van steenkolen is in die periode met meer dan 4 miljoen ton toegenomen en het vervoer van ertsen met bijna 3 miljoen ton. Ook het vervoer van staalproducten, cellulose en granen groeide meer dan gemiddeld.

Het aandeel spoor in het totale goederenvervoer in Nederland, gemeten in tonnen, is in de periode 1995 - 2005 verdubbeld van 1% naar 2%. Ondanks deze stijging blijft het aandeel zeer bescheiden, zowel in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland (17,3% in 2007), de gehele EU (15,8% in 2006), als andere binnenlandse transportmodi.

Dat neemt niet weg dat in vergelijking met andere sectoren tussen 1995 en 2005 in het spoorgoederenvervoer wel de grootste groei isopgetreden (93%). In tonkilometers gemeten is het aandeel gestegen van 3,2% in 1995 naar 5,4% in 2005.

10.2.4. Maatschappelijke randvoorwaarden: veiligheid, milieu en leefbaarheid

Spoorwegveiligheid
De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007 op het gewenste niveau, net als in de periode 2000 - 2004. Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal 393 reizigers gewond, ligt het aantal slachtoffers hiermee (ruim) onder de waarde die IVW hanteert.

Onder personeel is in de periode 2005 - 2007 een dode gevallen. Het risico voor personeel ligt daarmee in de buurt van de afgesproken waarde. Die ligt op ongeveer 1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang.

In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18 respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de afgesproken waarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens (gemeten vanaf 1997). Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd.

Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides is in de periode 2005 - 2007 jaarlijks ongeveer gelijk en is over een langere periode min of meer constant gebleven.

Externe veiligheid
De Tweede kadernota railveiligheid geeft als doelstelling voor externe veiligheid het continueren van 0 dodelijke slachtoffers. In de periode

2005 – 2007 zijn in Nederland geen mensen omgekomen in de omgeving van het spoor, ten gevolge van een ongeval of incident binnen het spoorwegsysteem. De doelstelling van de kadernota is dus gehaald.

Emissies
Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt energie gebruikt als efficiencymaat. In 1997 heeft het NS met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) een meerjarenafspraak gemaakt over energiebesparing.[220] NS heeft in 2005 en 2006 verschillende energiebesparende maatregelen genomen.

In 2005 lag het percentage energie-efficiencyverbetering ten opzichte van 1997 op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks de verslechtering in 2006 ten opzichte van 2005 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling van 20% in 2010 te realiseren. De inkoop van duurzame energie voor tractie en de gerealiseerde energiebesparing brengt de beoogde vermindering van emissies met zich mee.

Geluidshinder
In 2004 hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding. In 2005 en 2006 waren er respectievelijk 7500 en 9000 woningen met een geluidbelasting boven de 70 dB Lden.

10.3 Verklaringen

Hierna gaan we voor reizigers- en goederenvervoer na wat de belangrijkste verklaringen zijn voor de geschetste ontwikkelingen.

10.3.1. Reizigersvervoer

Een groot deel van de vervoerontwikkeling in het reizigersvervoer kan worden verklaard uit maatschappelijke ontwikkelingen, met name in de bevolkingsopbouw en de economie. Daarnaast spelen files en de brandstofprijzen bij het autogebruik een rol.
Onderzoek van het KIM over de periode 1990-2006 toont dit aan en onderschrijft daarmee de resultaten van andere onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van VenW en NS zijn uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat het aannemelijk is dat het systeem en de wijze waarop spoorpartijen binnen dat systeem handelen ook hebben bijgedragen aan een beter maatschappelijke benutting van de spoorwegen.

KIM geeft in haar onderzoek aan dat over de periode 1991-2006 het beleid van NS om de punctualiteit te verbeteren en reizigers meer marktgericht te benaderen effect heeft gehad. In hoofdstuk 9 werd al geconcludeerd dat voor de meeste prestaties een opgaande lijn zichtbaar is en dat reizigers steeds positiever oordelen over de prestaties van NS.

[220] De verantwoordelijkheid voor de naleving van deze meerjarenafspraak is door EZ overgedragen aan VenW.

Datzelfde geldt voor de prestaties van ProRail. Ook die vertonen een stijgende lijn (zie hoofdstuk 8). Hier staat wel tegenover dat op basis van onderzoek van KIM aangenomen kan worden dat tariefstijgingen in de periode 1991 – 2006 hebben geleid tot reizigersverlies.
In 2005 en 2006 was de tariefverhoging in het reizigersvervoer hoger dan het inflatieniveau. In 2007 lag de tariefstijging net iets onder het inflatieniveau.

In het regionaal spoorvervoer is decentralisatie en marktwerking gepaard gegaan met groei. Aan die groei liggen een aantal factoren ten grondslag, waarvan waarschijnlijk de belangrijkste zijn:

- betere afstemming tussen bus- en treinvervoer;
- kostenverlagingen door andere productieconcepten. De middelen die vrijkwamen zijn onder meer ingezet voor de verhoging van de frequenties, de uitbreiding van treindiensten aan de randen van de dag en nieuw materieel;
- imagoverbetering. Met behulp van marketing is de positie van het regionale spoorvervoer versterkt.

Op regionale lijnen deden zich ook knelpunten voor. Deels was dit het gevolg van de (gebrekkige) kwaliteit van het materieel. Zo daalde de klantwaardering in een aantal gevallen door uitvallen van treinen door onderhoud. En deels kwam dit door problemen met de infrastructuur. Zo kon niet in alle gevallen (tijdig) aan de uitbreidingsbehoefte van regionale vervoerders worden voldaan.

Wat betreft de stimulerende dan wel remmende werking ten aanzien van maatschappelijke benutting van meer specifieke onderdelen van het systeem (en het handelen van spoorpartijen daarbinnen) wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

10.3.2. Goederenvervoer

Belangrijke verklaringen voor de groei van de goederenmobiliteit in Nederland zijn de economische groei en de internationalisering en globalisering van de goederenproductie en het -verbruik. Een zeer specifieke ontwikkeling die de groei van het spoorvervoer verklaart, is de sluiting van de Duitse steenkolenmijnen. Deze heeft gezorgd voor een toename van de Duitse import van steenkolen van overzee.

Een deel van de vervoersgroei kan echter ook worden toegerekend aan de marktliberalisatie. Naast de genoemde vraaggestuurde stimulansen vanuit economische en ruimtelijke ontwikkelingen is namelijk ook de verandering in het aanbod van vervoersdiensten van belang geweest voor de groei van het spoorgoederenvervoer. Circa de helft van de groei is hieraan toe te schrijven. Het aanbod aan vervoersdiensten is flink toegenomen en verladers kunnen in enkele deelmarkten tegenwoordig kiezen uit verschillende vervoerders. In 1997 was het aandeel van nieuwe toetreders nog 0. In 2004 was hun aandeel circa 20% van het vervoerde tonnage en in 2006 was dit gegroeid tot 25%. Zelfs in een zeer open markt als die van Duitsland ligt dit aandeel niet hoger (16,4% in 2006)

Of kwaliteitsverbeteringen ook een bijdrage hebben geleverd aan de groei van het spoorgoederenvervoer is niet eenduidig vast te stellen.

Uit onderzoek is gebleken dat de gemiddelde snelheid op het Nederlandse net niet noemenswaardig is verbeterd, ook al is het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties iets afgenomen.

Over de punctualiteit van de goederentreindiensten is informatie beschikbaar voor de jaren 2004, 2005 en 2006. Daaruit blijkt dat circa 80% van de vertrekkende en circa 70% van de aankomende goederentreinen op tijd zijn.[221] Cijfers van de UIRR[222] laten zien dat in 2005 circa 40% van de treinen een vertraging van meer dan een half uur heeft, 25% meer dan 3 uur te laat komt en circa 5% meer dan 24 uur is vertraagd. Een klanttevredenheidsonderzoek onder verladers in 2008 wees uit dat het merendeel van de verladers regelmatig met vertragingen geconfronteerd wordt. Een groot ongenoegen bestaat er verder over de informatievoorziening bij langdurige stremmingen die ontstaan door groot onderhoud aan het spoor. Over het algemeen zijn de verladers wel van mening dat de concurrentiepositie ten opzichte van vooral het wegvervoer is verbeterd.

Een andere verklaring voor de groei van het goederenvervoer zijn de ontwikkeling van de prijzen van goederenvervoer. Die laten een positieve ontwikkeling zien. Vanaf 1996 zijn de prijzen aanzienlijk gedaald, vooral voor het containervervoer, maar ook voor andere belangrijke segmenten. Wel hebben de meeste verladers in het eerder genoemde verladersonderzoek aangegeven dat er vooral in de laatste jaren sprake is van prijsstijgingen die hoger waren dan de jaarlijkse inflatie, namelijk van 6 – 8% per jaar. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in die jaren de gebruiksvergoeding voor de goederenvervoerders met meer dan de prijsindex is gestegen.

10.4 Conclusies

Voorop staat dat de vraag of sprake is van maatschappelijk gewenste benutting niet eenduidig is te beantwoorden. Dat blijkt ook uit de inbreng van de partijen in de zelfevaluaties. Over de vraag of de spoorwegen vanuit maatschappelijk oogpunt goed benut worden verschillen de meningen. Afhankelijk van hun belangen leggen partijen andere accenten.

Voor een objectieve uitspraak over de maatschappelijk gewenste benutting kan worden gekeken waar of sprake is van positieve ontwikkelingen met betrekking tot maatschappelijke benutting.

[221] 'Op tijd' betekent met een vertraging van minder dan 5 minuten.

[222] Union Internationale des sociétés de transport combiné Rail Route; de organisatie waar de grote intermodale railoperators zijn aangesloten

Op basis van de beschikbare gegevens en de gekozen uitwerking van het doel maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen kan worden geconcludeerd, dat:

- de cijfers over benutting het beeld achterlaten dat de capaciteit van de spoorwegen in de afgelopen jaren beter is benut;
- zowel voor het goederenvervoer als het (regionaal) personenvervoer is een positieve ontwikkeling zichtbaar is in termen van groei (tonkm/reizigerskm);
- het ook aannemelijk is dat de capaciteit gewenst wordt benut, aangezien er weliswaar sprake is van toenemende drukte op het spoor, maar dat niet heeft geleid tot grote afwijzing van capaciteitsaanvragen. Het aantal overbelastverklaringen is gering geweest in de periode 2005 – 2007;
- de benutting van de beschikbare capaciteit overeenkomstig is met de beleidsprioriteiten uit de nota Mobiliteit;
- de betere benutting van de spoorwegen voor een groot deel verklaard wordt door maatschappelijke en economische ontwikkelingen;
- dat het echter ook aannemelijk is dat het systeem en de werking daarvan een bijdrage hebben geleverd aan de maatschappelijke benutting van de spoorwegen. De kwaliteit van het reizigersvervoer vertoont een stijgende lijn en reizigers oordelen over het algemeen ook steeds positiever over de dienstverlening op het spoor. Hier staat wel tegenover dat tariefstijgingen de reizigersgroei hebben gedrukt. In het regionaal spoorvervoer is decentralisatie en marktwerking gepaard gegaan met groei. En voor goederenvervoer geldt dat door marktliberalisatie het aanbod aan vervoersdiensten en de keuzevrijheid voor verladers is toegenomen en de prijzen een positieve ontwikkeling doormaken;
- de benutting van de spoorwegen grotendeels heeft plaatsgevonden binnen de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van veiligheid, milieu en leefbaarheid: normen met betrekking tot spoorwegveiligheid en externe veiligheid zijn niet overschreden en laten over het algemeen een positieve trend zien; wat betreft energie-efficiency ligt NS op koers om de lange termijndoelstelling te halen; normen voor geluidshinder zijn wel overschreden, maar laten over langere periode een positieve ontwikkeling zien. Dat bij zowel een groei van personen- en goederenvervoer als een toegenomen benutting.

Samenvattend kan gesteld worden dat de maatschappelijke benutting van de spoorwegen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dat neemt niet weg dat de capaciteit waarschijnlijk nog beter kan worden benut – en daarmee maatschappelijk wenselijker - op het moment dat het instrumentarium voor capaciteitsverdeling ten volle wordt gebruikt (zie hoofdstuk 7 Relatie Infrabeheerder - vervoerders).

11. Eindconclusies

Hfst	Onderwerp	Doel
4	Juridisch-technische analyse	1: actualisering en modernisering 2: codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 3: beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 4: tijdsbestendigheid, stabiliteit en flexibiliteit
5	Veiligheid	2^{E}: verankeren overheidszorg veiligheid[223]
6	Toegang	6: non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
7	Relaties Infrabeheerder-Vervoerders	7: non-discriminatoire capaciteitsverdeling 8: voldoende interactie tussen infrastructuur en vervoer 9: samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
8	Relaties Infrabeheerder-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 10: aansturing infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
9	Relaties Vervoerders-Overheden	5: condities voor overgang van concessies 11: exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en de overheid 12: decentralisatie personenvervoer per spoor 13: versterken positie consumentenorganisaties 14: verbeteren prestaties en professionalisering van NS en ProRail 16: verbeteren efficiency concessiehouders
10	Maatschappelijk gewenste benutting	15: realiseren maatschappelijk gewenste benutting
11	Eindconclusies	hoofddoelstelling

11.1 Inleiding

Sinds begin jaren ‘90 is gewerkt aan systeemwijzingen in de spoorsector. Het eindbeeld is meermalen aangepast en veranderingen volgden elkaar op. Deze periode van discussie over de structuur is in 2001 afgesloten met de herbezinningsbrief waarin werd teruggekomen op een aantal structuurwijzingen. Partijen in de spoorsector hebben zich na deze herbezinning meer gericht op het herstellen en verbeteren van prestaties. In 2005 is de nieuwe wetgeving in werking getreden waarin deels de ontstane situatie werd gecodificeerd en deels nieuwe instrumenten werden vastgelegd.

[223] Bron: Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving dd 15 maart 2007.

In de afgelopen jaren is er op en om het Nederlandse spoor veel gebeurd en gepresteerd. De groei van het aantal reizigerskilometers is fors gestegen. Ook het goederenvervoer toont een duidelijke groei. Prestaties op indicatoren zoals punctualiteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid zijn verbeterd.

In deze wetsevaluatie is gekeken in hoeverre de nieuwe spoorwetgeving daaraan heeft bijgedragen dan wel waar de nieuwe wetgeving niet goed heeft gewerkt. In dit afrondende hoofdstuk staan de eindconclusies centraal, waarbij antwoord wordt gegeven op de hoofdvragen van de evaluatie:

- heeft de spoorwetgeving in de praktijk gewerkt zoals beoogd?
- wat zijn de verworvenheden en belemmeringen?

Voor een juiste interpretatie van de conclusies is het van belang te wijzen op het karakter van deze wetsevaluatie (zie tevens ook hoofdstuk 1). Onderwerp van deze evaluatie betreft het vastleggen in de wet en bewerkstelligen van een wijziging in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een belangrijk aspect daarbij betreft de notie dat de wetswijziging niet op één bepaald moment zijn intrede deed. Aan de wijziging ging een periode van voorbereidingen vooraf (van 2001 tot 2005) waarin partijen soms al volgens de nieuwe wetsvoorstellen werkten. En ook na de periode 2005 – 2007, die in deze evaluatie centraal staat, hebben zich ontwikkelingen op en om het spoor voltrokken. De evaluatie biedt een momentopname van een spoorsector in beweging.

Dit afrondende hoofdstuk kent de volgende opbouw. Om te beginnen wordt op hoofdlijnen ingegaan op de werking van de Spoorwegwet, de Concessiewet en onderliggende regelgeving[224]. Daartoe is de werking afgezet tegen de hoofddoelstelling van de spoorwetgeving. Dat resulteert in vier hoofdconclusies. Op grond van de analyse uit de voorgaande hoofdstukken is vervolgens een overzicht opgesteld van verbeterpunten van belang voor het kabinetsstandpunt.

11.2 Wat is de hoofddoelstelling?

De hoofddoelstelling van de spoorwetgeving luidt als volgt:
"Het, gelet op Europese regelgeving en bescherming van het milieu, publiekrechtelijk regelen van verantwoordelijkheden en verplichtingen van de overheid, beheerder, vervoerders en andere bij vervoer per spoor betrokkenen om het gebruik en een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen te bevorderen, de publieke belangen gemoeid met het beheer van de spoorweginfrastructuur te verzekeren, de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor te ordenen door invoering van een concessiestelsel en de wetgeving inzake de spoorwegen te moderniseren"[225].

[224] zie tevens Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, d.d. 1 mei 2006

[225] Plan van Aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, mei 2006

Op de drie niveaus, die in de hoofddoelstelling te onderscheiden zijn (zie tevens hoofdstuk 2 analysekader), zijn de volgende conclusies te trekken.

Verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn grotendeels wettelijke verankerd
Het systeem is vormgegeven zoals beoogd in het stelsel van wetten, lagere regelgeving en vervoer- en beheerconcessies dat de ordening van organisaties en de markt beschrijft. Op een aantal punten zoals bijvoorbeeld de wet- en regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor moet de wetgeving nog worden aangepast.

De samenwerking tussen partijen vanuit hun eigen rol heeft in de evaluatieperiode steeds meer vorm gekregen
Partijen hebben moeten wennen aan nieuwe rollen en verantwoordelijkheden. Dit heeft ertoe geleid dat partijen zich eerst hebben gericht op hun eigen rol: doen wat moet. Pas geleidelijk aan zijn ze de mogelijkheden van het systeem gaan benutten en meer gaan samenwerken: doen wat kan.

Enerzijds is dit een verklaarbaar effect van een omvangrijke stelselwijziging. Onbekendheid met instrumenten heeft ertoe geleid dat deze nog niet volledig zijn benut. Soms bleken instrumenten ook onduidelijk te zijn.

Anderzijds waren onduidelijkheden, die uit de praktijk naar voren kwamen, juist aanleiding om wel duidelijkheid te scheppen dan wel dat via jurisprudentie duidelijkheid werd verkregen. Ook is een verbetering in de toepassing van instrumenten gedurende de evaluatieperiode waar te nemen.

Verbetering van prestaties
De prestaties van ProRail en NS en de sector als geheel laten een stijgende lijn zien bijvoorbeeld ten aanzien van de aankomst punctualiteit en de beschikbaarheid van het spoor. Ook hier zijn echter punten van verbetering, zoals de informatievoorziening aan reizigers en de klanttevredenheid over ProRail van decentrale overheden en vervoerders.

Voor ProRail kan op basis van de financiële analyse[226] worden geconcludeerd dat kernactiviteiten van ProRail die meer routinematig zijn (onderhoud, Capaciteitsverdeling en Verkeersleiding) efficiënter worden uitgevoerd. Bij deze onderdelen is de vraag of verdere efficiencyvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Er zijn indicaties dat zo'n opgave te realiseren is. Deze zijn nodig om reeds opgelegde taakstellingen voor de komende jaren in te vullen. Ten aanzien van andere activiteiten (aanleg, studies, staf) kunnen minder eenvoudig outputindicatoren worden geformuleerd die inzicht geven in de productieve efficiency.

[226] Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur door ProRail

Hierbij spelen ook andere factoren een rol (innovatie, gerichtheid op externe contacten). Wel kan worden vastgesteld dat hier sprake is van een toename van de inzet van menskracht. Of dat leidt tot een betere invulling van de zorgplichtactiviteiten kan op basis van de uitgevoerde financiële analyse niet worden vastgesteld.

Voor NS luidt op basis van de financiële analyse[227] de conclusie dat de efficiency bij de exploitatie van het hoofdrailnet (HRN) is verbeterd. Deze verbetering is samen met de opbrengstenstijging door groei van het aantal reizigers en de tariefstijgingen benut voor versterking van de financiële positie van het concern als geheel, uitbreiding van het aanbod en de kwaliteitsverbetering.

De efficiëncy van de inzet van de productiemiddelen personeel, materieel en energie door NSR in de onderzoeksperiode is verbeterd. De efficiëntieverbetering is het grootst onder het personeel en dan met name onder machinisten en conducteurs. In 2007 wordt met minder mensen een omvangrijker vervoeraanbod geboden dan in 2001.

In het kader van deze evaluatie is geen financiële analyse uitgevoerd naar de prestaties van de decentrale personenvervoerders[228]. In hoofdstuk 10 zijn wel gegevens opgenomen over de ontwikkeling van het regionaal spoorvervoer in 2002 – 2006. Ook zijn de belangrijkste factoren genoemd, die ten grondslag liggen aan de groei van het regionaal spoorvervoer. Overigens moet hierbij wel worden aangetekend dat de kenmerken van het regionaal vervoer (en het aanbod) anders zijn dan die van het HRN[229].

11.3 Hoe werkt de wetgeving en wat zijn de effecten?

Op grond van de analyse uit de voorgaande hoofdstukken zijn de volgende eindconclusies geformuleerd:

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

[227] Vertrouwelijke rapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouder NS

[228] Zoals ook in hoofdstuk 9 relaties vervoerders – overheden en de onderliggende rapporten is aangegeven, maken de door decentrale overheden verleende concessies geen deel uit van de evaluatie. Hiermee wordt bedoeld dat de inhoud van deze concessies niet is geanalyseerd en er niet is gekeken naar de effecten die zijn opgetreden op de individuele lijnen. Wel wordt op hoofdlijnen ingegaan op de effecten die in het regionaal vervoer zijn opgetreden.

[229] Voorbeelden van deze verschillen zijn andere opzet en planning van het rijdend personeel (zoals eenmansbediening en efficiënte inzet machinisten), korte keringen, efficiënte materieelinzet, weinig staf en overhead.

Deze conclusies zijn geformuleerd door de hoofddoelstelling af te zetten tegen de conclusies per onderwerp uit de voorgaande hoofdstukken. Deze eindconclusies zijn minder gedetailleerd geformuleerd. Per eindconclusie zijn verwijzingen naar de voorgaande hoofdstukken opgenomen.

Hoofdconclusie 1: huis van ordening in de spoorsector staat, maar moet beter worden benut.
Afgezet tegen de hoofddoelstelling luidt de algemene conclusie dat de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de overheid, beheerder, vervoerders en andere bij vervoer per spoor betrokkenen in de spoorwetgeving duidelijk zijn vastgelegd. De Europese regelgeving is geïmplementeerd in de nationale regelgeving en correct bevonden door de Europese Commissie. Ook is de modernisering van de verouderde regelgeving voor een groot deel gerealiseerd (zie hoofdstuk 4). De toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor is geordend door invoering van een concessiestelsel De minister is verantwoordelijk voor het beheer en vervoer en borgt de publieke belangen met de zorgplichten en daaruit voortvloeiende prestatie-indicatoren, die in de beheer- en vervoerconcessie zijn vastgelegd (zie hoofdstuk 8 en 9). Wel is er op een aantal punten nog verbetering van de wet- en regelgeving nodig zoals ook blijkt uit het overzicht in Bijlage E. De wetgeving voor lokaal en bijzonder spoor is bijvoorbeeld nog niet gemoderniseerd en er bestaat onduidelijkheid over de definitie van bijkomende diensten en voorzieningen.

In de volgende paragraaf "Conclusies en agendapunten voor verbetering per onderwerp" wordt een overzicht gegeven van de onvolkomenheden in wetgeving.

Ook stelt de spoorwetgeving de decentrale overheden in staat om het regionale personenvervoer aan te sturen zoals beoogd. De bevoegdheden zijn overgedragen en decentrale overheden kunnen hier over het algemeen mee uit de voeten. De maatregelen die na decentralisatie en aanbesteding zijn genomen, hebben een positieve invloed gehad op de vervoersgroei. Decentrale overheden oordelen echter kritisch over hun zeggenschap richting ProRail (zie hoofdstuk 9).

Afgezet tegen de hoofddoelstelling is de conclusie dat de publieke belangen gemoeid met het beheer van de spoorweginfrastructuur op hoofdlijnen zijn verzekerd en de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor is geordend door invoering van een concessiestelsel.

Met betrekking tot de toegankelijkheidsverbetering voor reizigers met een functiebeperking zijn inmiddels afspraken gemaakt in het Stappenplan en in het Implementatieplan Toegankelijkheid.

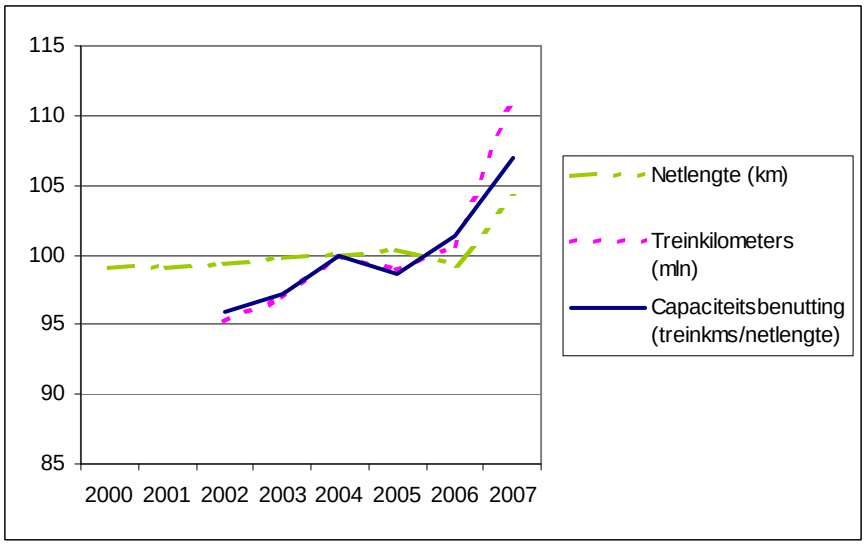
Zoals ook uit het rapport 'Over het Spoor', van de Visitatiecommissie naar voren komt, staan partijen in het algemeen positief kritisch ten opzichte van de in de wetgeving vastgelegde systeemwijziging. Het systeem leidt volgens de visitatiecommissie niet tot disfunctioneren en heeft geen beletsel gevormd om betere prestaties te realiseren.

Partijen geven aan verder te willen met de huidige ordening en pleiten niet voor een structurele wijziging. De spoorwetgeving heeft een goed fundament gelegd voor de spoorsector. Het 'huis van ordening' staat. De agendapunten voor verbetering in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk geven echter ook aan, dat het 'huis' op onderdelen beter moet worden benut.

Hoofdconclusie 2: de maatschappelijke benutting van de spoorwegen ontwikkelt zich positief
Conclusie is dat de maatschappelijke benutting van de spoorwegen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt (zie hoofdstuk 10).

Onder maatschappelijke benutting wordt verstaan het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurandvoorwaarden en veiligheid. Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd, dat de capaciteit van de spoorwegen in de afgelopen jaren beter is benut (zie figuur 11.1).

Figuur 11.1:
Capaciteitsbenutting (indexcijfers 2004=100



Vanaf 2002 is er sprake van een opwaartse trend van de capaciteitsbenutting uitgedrukt in treinkilometers per netlengte (zie tevens hoofdstuk 10 maatschappelijk gewenste benutting).

Zowel de kwaliteit van het reizigers- en goederenvervoer als de kwaliteit van de infrastructuur in de periode 2005 – 2007 is verbeterd ten opzichte van de periode daarvoor.

Reizigers en verladers oordelen over het algemeen ook positief over de dienstverlening op het spoor. Wel uiten verladers hun ongenoegen over de vertragingen waarmee ze regelmatig worden geconfronteerd en de gebrekkige informatievoorziening bij langdurige stremmingen.

De combinatie van groei en het geringe aantal overbelastverklaringen in de periode 2005 – 2007, onderschrijft het beeld van een betere benutting. Er is sprake van toenemende drukte op het spoor, waardoor wel op een aantal plaatsen en tijdstippen knelpunten zijn ontstaan.

Gedurende de evaluatieperiode 2005 – 2007 zijn alle aanvragen voor capaciteit gehonoreerd. Pas in 2008 bleek slechts 0,38% van de aanvragen niet te zijn toegekend. Volgens de goederenvervoerders is een deel van hun paden niet altijd toegekend zoals aangevraagd en hebben zij in die gevallen hun aangevraagde paden verlegd om uiteindelijk een pad te krijgen.

Ook is de benutting van de beschikbare capaciteit overeenkomstig de beleidsprioriteiten uit de nota Mobiliteit en heeft ze grotendeels plaatsgevonden binnen de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van veiligheid, milieu en leefbaarheid.

Normen met betrekking tot spoorwegveiligheid en externe veiligheid zijn niet overschreden en laten over het algemeen een positieve trend zien. De normen voor geluidshinder zijn wel overschreden, maar laten over langere periode een positieve ontwikkeling zien. Wat betreft energie-efficiency heeft NS de afgelopen jaren forse besparingen geboekt en ligt NS op koers om de aangescherpte lange termijndoelstelling voor 2010 te halen.

Hoofdconclusie 3: het primaat voor de dagelijkse bedrijfsvoering ligt bij de vervoerders en beheerder
De in de herbezinningbrief neergelegde sturingsfilosofie werkt in praktijk. De vervoerders en beheerder en vervoerders hebben het primaat bij de dagelijkse bedrijfsvoering (zelfsturing) (zie hoofdstuk 8 en 9). De overheid schept kaders en staat op afstand. De aansturing in de vorm van de vervoer- en beheerconcessie en de daarin vastgelegde jaarlijkse cyclus van beheer- en vervoerplannen werkt. Het is niet altijd gelukt de afstand tot de concessiehouders te bewaren. De overheid heeft zich op een aantal onderdelen deels onder druk van de politiek met de operationele uitvoering bemoeid. Ook op andere onderdelen werkt de aansturing nog niet zoals beoogd: VenW en ProRail verschillen bijvoorbeeld van inzicht over elkaars taak- en rolopvatting. In de paragraaf Conclusies en agendapunten voor verbetering per onderwerp worden de noodzakelijke verbeteringen opgesomd.

Partijen erkennen en waarderen de duidelijke positie en rol van NMa en IVW. Beide organisaties houden toezicht en sturen door hun uitspraken waar nodig bij. Uitspraken van NMa hebben bijgedragen aan de verduidelijking van de wet- en regelgeving en een beter gebruik ervan, bijvoorbeeld de uitspraak dat onderhoud moet worden meegenomen in de jaardienstregeling (zie hoofdstuk 7). De onafhankelijke positionering van het veiligheidstoezicht bij IVW heeft het toezicht verbeterd (zie hoofdstuk 5). De formele invloed van consumentenorganisaties is versterkt door de vastlegging van hun adviesrecht in wetgeving (zie hoofdstuk 9).

Consumentenorganisaties geven daarbij aan behoefte te hebben aan een meer inhoudelijke toetsing van het al dan niet overnemen van adviezen door NS. NS en VenW wijzen op hun beurt op het positieve effect van de consumentenorganisaties in het voortraject van de totstandkoming van de adviezen.

Hoofdconclusie 4: de werking van het wettelijke systeem kan beter
Het huis van de ordening staat maar nog niet alle kamers zijn in gebruik. Niet alle instrumenten die in de wet zijn opgenomen worden ingezet. Bijvoorbeeld kaderovereenkomsten om voor meerdere jaren capaciteit vast te leggen zijn niet gebruikt.

Ook is de annuleringsregeling voor capaciteit pas sinds kort toegepast (zie hoofdstuk 7). Uit de artikelsgewijze toets komt naar voren dat er verduidelijkingen van de wetgeving noodzakelijk zijn (zie tevens het onderliggend rapport Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1 t/m 5).

Aan de problemen die spelen liggen, zoals uiteengezet in de voorgaande hoofdstukken, verschillende verklaringen ten grondslag. Het analysekader dat is opgenomen in hoofdstuk 2 onderscheidt zes verschillende verklaringsgronden. Onduidelijkheden in de wet is een eerste verklarende factor. Een sprekend voorbeeld is de niet eenduidige definiëring van de bijkomende diensten en voorzieningen.

Echter ook het gedrag van partijen verklaart op bepaalde onderdelen waarom bijvoorbeeld wettelijke instrumenten niet worden gebruikt. ProRail heeft bijvoorbeeld nauwelijks gebruik gemaakt van alle mogelijkheden die de regelgeving biedt om gebruikers te stimuleren het spoor optimaal te benutten (bijvoorbeeld verhoging van de gebruiksvergoeding bij capaciteitstekort). Andere partijen hebben ProRail hier onvoldoende op aangesproken (zie hoofdstuk 7).

Een derde verklarende factor die in de voorgaande hoofdstukken regelmatig werd aangehaald en ook door de visitatiecommissie wordt benoemd is het transitieproces als gevolg van de systeemwijziging. Partijen hebben, zoals opgemerkt, moeten wennen aan hun nieuwe rollen en verantwoordelijkheden. Dit heeft ertoe geleid dat partijen zich eerst hebben gericht op hun eigen rol; pas geleidelijk aan zijn ze de mogelijkheden van het systeem gaan benutten en meer gaan samenwerken. Na verloop van tijd is de werking van bepaalde wetsonderdelen uitgekristalliseerd. Een voorbeeld hiervan is de netverklaring, die in de afgelopen periode is verbeterd. Een recent voorbeeld waarbij de verbetering zich nog moet aftekenen is het vooraf inbrengen van onderhoud in het proces van capaciteitsverdeling wat pas in de dienstregeling voor 2008 voor het eerst is gebeurd (zie hoofdstuk 7).

Een vierde verklaring wordt gevormd door de verschillende beelden die partijen als NS, ProRail en VenW over elkaars rol hebben. Dat bemoeilijkt de samenwerking. Partijen opereren zowel strategisch als tactisch vanuit verschillende visies op hun positie en bijdrage aan een goed spoorproduct. Voorbeelden hiervan zijn discussies over de financiële informatieverstrekking tussen NS en VenW, en de verschillende opvattingen van ProRail, NS en VenW over de aansturing en positionering van ProRail.

Discussies die momenteel worden gevoerd en waarvan het belangrijk is en blijft om de uitkomsten goed vast te leggen (zie hoofdstuk 8 en 9).

Externe factoren en beleidsbijstellingen zijn als vijfde en zesde factor niet tot hooguit een enkele keer als verklaring aangedragen voor het niet bereiken van de beoogde doelen.

Uit de analyse komt ook naar voren dat in veel gevallen niet één maar een combinatie van factoren een verklaring bieden voor de geconstateerde verschillen tussen wat is beoogd en wat is gerealiseerd. Vooral transitie en gedrag in combinatie met samenwerking en onduidelijkheden in wet- en regelgeving passeert een aantal keren de revue.

Niet elke verklaring biedt echter een aanknopingspunt voor het verbeteren van het wettelijk systeem. Zo kunnen verschillende beelden over elkaars functioneren slechts voor een deel worden ondervangen door meer eenduidigheid in wet- en regelgeving. Afstemming tussen partijen is daarvoor vereist. Problemen die samenhangen met het verdere proces van transitie hoeven niet altijd te worden opgelost door aanscherping van wet- en regelgeving. Belangrijk is dat partijen eerst leren van deze problemen en gezamenlijk trachten de kinderziektes te verhelpen. Niet blijven klagen maar veeleer kijken welke verbeteringen mogelijk zijn.

Gedrag van partijen biedt in zoverre wel een aanknopingspunt als het daarbij gaat om onbekendheid of onduidelijkheid in het kunnen toepassen van bepaalde instrumenten. De kaderovereenkomst is als voorbeeld genoemd. Ook de huidige praktijk rond de toegangsovereenkomst biedt een duidelijke illustratie. Uit de analyse is gebleken dat de toegangsovereenkomsten vrijwel allemaal identiek zijn en allen een groot aantal indicatoren bevatten uit het beheerplan. Op zich formeel correct toegepast. Echter een regionale personenvervoerder heeft op deze wijze indicatoren en verplichtingen in zijn toegangsovereenkomst staan, die geen betekenis hebben voor zijn vervoersregio. Kortom klantgericht gedrag en maatwerk zijn gevraagd. Immers niet alle vervoerders zijn identiek. Wel is het belangrijk dat de beheerder de vervoerders op een gelijkwaardige wijze behandeld; dat betekent echter niet dat alle overeenkomsten identiek hoeven te zijn. Wet- en regelgeving en dan in het bijzonder de toepassing ervan biedt ook ruimte voor partijen. Prikkels om die ruimte te bieden dan wel te zoeken zijn gewenst.

Naast wettelijke instrumenten komen uiteraard ook beleids-instrumenten in aanmerking om beoogde doelen te realiseren. Gedrags- en/of communicatieve instrumenten bieden ook perspectief.

De afweging tussen deze verschillende soorten van wetgevings- en beleidsinstrumenten en de mogelijke inzet daarvan zal in het kader van het kabinetsstandpunt plaatsvinden.

11.4 Conclusies en agendapunten voor verbetering per onderwerp

In deze paragraaf worden de conclusies per hoofdstuk kort samengevat en wordt per onderwerp aangegeven welke agendapunten voor verbetering in het kabinetsstandpunt aan de orde dienen te komen.

Juridisch technische analyse
Op grond van deze analyse van de spoorwetgeving is geconcludeerd dat de beoogde doelen van de wetgeving over het geheel gezien zijn bereikt. De wetgeving heeft bevoegdheden, rechten en plichten van partijen (waar onder de consumentenorganisaties) vastgelegd. De regering heeft een actieve rol als aandeelhouder van NS en (via RIT) ProRail. De regels van de EG zijn geïmplementeerd en door de Europese Commissie correct bevonden. De wet is op hoofdlijnen tijdsbestendig en stabiel gebleken en biedt de beoogde robuustheid, duidelijkheid en rust.

Agendapunten voor verbetering

- de verouderde wet- en regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor en het ARV
- uitwerking van de Quick Wins (naast die reeds in Tweede Spoorpakket zijn verbeterd) en de implementatie van het Derde Spoorpakket
- de ruimte voor de beheerder voor het toepassen van het privaatrecht in verhouding tot de publiekrechtelijke inkadering
- doeltreffend en snelle inzetbaarheid van het handhavinginstrumentarium (bijvoorbeeld ook voor het zorgplichtonderdeel toegankelijkheid reizigers met een functiebeperking)
- implementatie van de Europese richtlijnen
- verder 'schaven en vijlen' aan concrete bepalingen in de wet en de lagere regelgeving uitgaande van de artikelsgewijze toets en commentaar
- eigendom van de hoofdspoorweg-infrastructuur is nog niet feitelijk geplaatst bij de Staat. Artikel 125 Spoorwegwet is nog niet geïmplementeerd
- proactieve houding in Brussel en in eigen huis als het gaat om de ontwikkeling van Europese regelgeving en de implementatie daarvan in de Nederlandse regelgeving en in de praktijk van het Nederlandse spoorsysteem (met bijdragen van alle partijen in de spoorsector).

Veiligheid
In de Spoorwegwet is de overheidszorg voor de veiligheid als publiek belang verankerd. Door de wet- en regelgeving krijgen alle bij het vervoer per spoor betrokken partijen dezelfde randvoorwaarden mee voor een veilige uitvoering van het spoorvervoer en daaraan gerelateerde zaken.

Aandachtspunt is dat de spoorpartijen het overzicht missen in de regelgeving.

Agendapunten voor verbetering

- partijen ervaren te weinig samenhang in de veiligheidsregelgeving
- systeemverantwoordelijkheid en de regiefunctie ten aanzien van grote aanlegprojecten is niet voor alle partijen duidelijk.

Toegang tot het beroep

De nieuwe spoorwetgeving in combinatie met de Europese harmonisering van regelgeving heeft de toegang tot het beroep van spoorwegonderneming de afgelopen jaren gemakkelijker, duidelijker en vooral ook eerlijker en daarbij minder discriminerend gemaakt. De procedures voor vergunningverlening zijn enigszins aan de lange kant.

Agendapunten voor verbetering

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

Capaciteitsverdeling en Gebruiksvergoeding

Gedurende de evaluatieperiode 2005 – 2007 is het de partijen gelukt om in goed onderling overleg een dienstregeling op te stellen waarin alle aanvragen voor capaciteit gehonoreerd zijn. Dit laat onverlet dat er nog steeds knelpunten optreden en nog niet alle instrumenten optimaal worden benut. De gebruiksvergoeding heeft in de evaluatieperiode nog niet gewerkt zoals was beoogd. Het beschikbare instrumentarium dient beter te worden benut.

Agendapunten voor verbetering

- mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren voor de toekomst
- mogelijkheid om kaderovereenkomsten toe te passen
- tijdig betrekken van gerechtigden bij het opstellen van het beheerplan
- afronding van capaciteitsvergrotingsplanning zodanig dat betrokkenen en de minister inzicht krijgen in de te nemen maatregelen in relatie tot de capaciteitsknelpunten
- onafhankelijke inrichting van de geschilbeslechting
- verbod op de verhandelbaarheid van capaciteit komt in de wetgeving niet voldoende uit de verf
- optimaal benutten en transparant toepassen van de gebruiks-vergoedingsmogelijkheden (zoals beprijzing van schaarste)
- regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding zijn niet voldoende duidelijk als het gaat om ruimte voor onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding

Aansturing ProRail door VenW

De minister is verantwoordelijk voor het beheer en borgt het publieke belang onder andere door de beheerconcessie. De minister staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering van ProRail. Sinds 1 januari 2008 is in de sturingsrelatie sprake van volledige outputsturing. De prestaties van ProRail vertonen een stijgende lijn. Klanttevredenheid is echter een belangrijk aandachtspunt.

Agendapunten voor verbetering

- verschillen van inzicht over taak- en rolopvatting van ProRail
- positie en zeggenschap van concessieverlenende decentrale overheden ten opzichte van ProRail
- klantgerichtheid van ProRail richting vervoerders en decentrale overheden
- verschil in opvattingen tussen VenW en ProRail over de reikwijdte van outputsturing
- spanningsveld tussen aansturing op hoofdlijnen en politieke verantwoording
- beheerplan heeft geen rechtstreekse grondslag in de wet
- dagplanning, de toepassing van het VPT-systeem en de positie van de stations
- borging van de continuïteit van het beheer na intrekking van de concessie is nog niet helemaal gerealiseerd

Aansturing NS door VenW

NS heeft met de vervoerconcessie het exclusieve recht gekregen tot exploitatie van vervoerdiensten op het hoofdrailnet. Met de concessie en het daarin opgelegde instrument van een vervoerplan worden de publieke belangen geborgd. De minister staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering van NS. Sinds 1 januari 2008 is in de sturingsrelatie sprake van volledige outputsturing. De prestaties van NS zijn op veel onderdelen verbeterd (zoals bijvoorbeeld het algemene klantoordeel). De informatievoorziening aan de reiziger moet beter.

Agendapunten voor verbetering

- (financiële) informatievoorziening van NS naar VenW
- spanningsveld tussen aansturing op hoofdlijnen en politieke verantwoording
- vervoerplan heeft geen rechtstreekse grondslag in de wet
- aandacht voor handhaafbare resultaatafspraken over toegankelijkheid reizigers met een functiebeperking
- de positie van de stations

Regionale spoorvervoerders

Geconcludeerd kan worden dat exclusiviteit is ingevoerd, de bevoegdheden zijn overgedragen en decentrale overheden in het algemeen tevreden zijn over de wijze waarop zij hier invulling aan kunnen geven. De effecten die optreden in de regio wijzen hier ook op.

Agendapunt voor verbetering (in aanvulling op bovenstaande punten)

- borgen van samenhang met het HRN door decentrale overheden in relatie tot de instrumenten die de vervoerconcessie hen hiervoor biedt

Consumentenorganisaties

De formele positie van consumentenorganisaties is versterkt. Consumentenorganisaties hebben invloed op basis van het formele adviestraject, maar ook voor een aanzienlijk deel door middel van het informele voortraject en door de media en de politiek.

Agendapunt voor verbetering

- consumentenorganisaties hebben behoefte aan een meer inhoudelijke toetsing van het al dan niet overnemen van adviezen door NS

11.5 Afsluiting

De evaluatie periode beslaat de jaren 2005-2007. Zoals eerder is aangegeven zijn voor 2005 al veranderingen in gang gezet.

Ook na 2007 heeft de spoorsector niet stilgestaan. In een evaluatie is het noodzakelijk om een afgebakende periode te beschouwen. In het kabinetsstandpunt over deze evaluatie zullen ook de recente ontwikkelingen worden meegewogen. Immers het spoor blijft in beweging.

Bijlage A: Overzicht wet- en regelgeving

Wetten

- 15-10-1876 Spoorwegwet 1875
- Wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en het gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Stb. 118)
- 01-11-1902 Locaalspoor- en Tramwegwet
- 28-01-1918 Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen
- 31-03-1920 Tramwegreglement
- 01-07-1925 Wet zwerfstroomen
- 28-05-1937 Wet ter reorganisatie van het spoorwegbedrijf
- 13-06-1968 Wet gevaarlijke stoffen (vervallen 01-8-1996)
- 01-01-1994 Wet Infrastructuurfonds (in werking)
- 01-08-1996 Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- 01-07-1998 Wijzigingswet Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 95/18/EG en richtlijn 95/19/EG

AMvB

- 11-11-1912 Besluit reglement omtrent aanwending spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog
- 01-07-1925 Reglement zwerfstroomen
- 08-12-1932 Besluit tot vaststelling voorschriften voor overdracht toegangswegen naar spoorwegstations
- 01-06-1966 Reglement op de Raccordementen 1966
- 01-01-1967 Algemeen Reglement Vervoer
- 18-04-1977 Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen
- 01-05-1982 Metroreglement
- 01-07-1987 Besluit geluidhinder spoorwegen
- 01-03-1988 Besluit spoorwegbruggen
- 01-01-1994 Besluit Infrastructuurfonds
- 03-11-1999 Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur
- 24-12-1999 Besluit interoperabiliteit trans-Europees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 10-11-2000 Interim besluit capaciteitstoewijzing spoorwegen
- 01-01-2001 Besluit personenvervoer 2000
- 01-07-2002 Besluit bepalingen toezicht ex artikel 10 Spoorwegwet (instelling IVW)
- 18-07-2004 Besluit omgevingslawaai
- 15-11-2004 Besluit wijziging enkele besluiten Ministerie van VROM
- 03-12-2004 Besluit Aanpassing nieuwe Spoorwegwet

Ministeriële regeling/ Besluiten van algemene strekking

- 25-10-1995 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Reizigers 1995 (vervallen 25-10-2000)
- 02-11-1995 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RVI 1995 (vervallen 09-06-2001)
- 02-03-1996 Regeling mandaat NS Railinfrabeheer B.V.

- 01-01-1998 Regeling vergoeding gebruik spoorweginfrastructuur (vervallen 01-01-2000)
- 27-10-1999 Instellingsbesluit LOCOV (met twk 01-09-1998)
- 24-12-1999 Regeling erkenning en keuringsvoorschriften aangemelde instanties trans
- Europees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 01-01-2000 Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur
- 25-10-2000 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Reizigers 2000 (vervallen 01-03-2002)
- 17-11-2000 Regeling experiment meerjarenafspraken openbaar vervoer 2000
- 01-01-2001 Regeling informatie aanbestedingen concessies openbaar vervoer
- 09-06-2001 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RVI 2001 (vervallen 25-09-2002)
- 01-07-2001 Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat
- 25-09-2002 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar IVW-DV 2002
- 27-09-2002 Aanwijzingsregeling ambtenaren belast met toezicht ex artikel 10 Spoorwegwet (vervallen 01-01-2003)
- 01-01-2003 Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Spoorwegwet 1875
- 01-01-2003 Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Spoorwegwet 1875
- 01-03-2003 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep 2003
- 15-05-2004 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2004
- 18-07-2004 Regeling omgevingslawaai

Internationale regelgeving

- 09-05-1980 Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF)
- 29-07-1991 RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (91/440/EEG)
- 19-06-1995 RICHTLIJN 95/18/EG VAN DE RAAD betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen
- 23-07-1996 RICHTLIJN 96/48/EG VAN DE RAAD betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/12/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/13/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/14/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het

gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering
- 19-03-2001 RICHTLIJN 2001/16/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/49/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering („Spoorwegveiligheidsrichtlijn")
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/50/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/51/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap

Afspraken

Naast de wetgeving waren afspraken vastgelegd in:
- De toegangsovereenkomst model Railned 1997
- Reglement Railverkeer (van Railned Spoorwegveiligheid)
- Seinenboek (met alle seinbeelden)
- RnV-normbladen
- RnV-richtlijnen ten aanzien van personeel, materieel, infra en het veiligheidszorgsysteem.

Bijlage B: Onafhankelijke toets

T +31 (0)50 363 5675
F +31 (0)50 363 7250
m.herweijer@rug.nl

Oude Kijk in 't Jatstraat 26
9712 EK Groningen
Postbus 716
9700 AS Groningen

www.rug.nl/rechten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
DG Personenvervoer, directie Spoor
De Heer B. ter Avest, Projectleider Evaluatie Spoorwetgeving
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
3 december 2008

Ons kenmerk
mh-2008-78

Onderwerp
Beoordeling Eindrapport Evaluatie Spoorwetgeving

Geachte Heer ter Avest,

Artikel 96 Spoorwegwet stelt dat “spoorwegondernemingen en de beheerder verplicht zijn Onze Minister mondeling, schriftelijk of op andere wijze (…) alle bij hen berustende gegevens te verstrekken (…) voor zover Onze Minister dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig heeft”. In artikel 124 Spoorwegwet krijgt Onze Minister de opdracht om de thans voorliggende wetsevaluatie op te stellen.

Gelet op deze wettelijke opdracht kan ik mij er als relatieve buitenstaander slechts over verbazen hoeveel vasthoudendheid het de onderzoekers heeft gekost om de voor de wettelijk voorgeschreven evaluatie benodigde informatie te verkrijgen van NS Reizigers en in mindere mate van ProRail. De weerstanden die de onderzoekers hebben moeten overwinnen om van de genoemde overheidsbedrijven de benodigde gegevens te verwerven leggen getuigen niet van een groot respect bij de leiding van beide overheidsbedrijven voor de informatiebehoefte van de wetgever. Ik onderbouw dit oordeel door te verwijzen naar het late tijdstip waarop essentiële informatie aan de onderzoekers – en dus ook aan mij als externe beoordelaar – ter beschikking werd gesteld.

Dit klemt omdat deze wetsevaluatie gegevens bevat aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de door de EU geïnitieerde ontvlechting van infrastructuurbeheer en concurrerend goederen- en personenvervoer al dan niet heeft geleid tot de nagestreefde hogere efficiency respectievelijk heeft geleid tot de door tegenstanders voorspelde chaos.

De conclusies over de effecten van de tot nu toe op het spoor tot stand gebrachte marktwerking hebben bovendien betekenis voor de bepaling van artikel 67, lid 2, van de Wet Personenvervoer 2000 waarin de wetgever de concessie aan de NV Nederlandse Spoorwegen aan een tijdshorizon verbindt die eindigt op 1 januari 2015.

<u>Vraagstelling contra-expertise</u>
Aan mij is gevraagd een onafhankelijk oordeel uit te brengen over de hardheid respectievelijk navolgbaarheid van de conclusies die staan verwoord in het eindrapport “Spoor in beweging” (december 2008). Om tot dit oordeel te komen heb ik eerst 27 methodische vragen met betrekking tot de eerste versie van het eindrapport voorgelegd aan het onderzoeksteam. Nadat ik op deze vragen een reactie van het onderzoeksteam had verkregen, heb ik - via de Nota van

Bevindingen – kennis genomen van de reacties van de betrokken partijen op de eerste versie van het eindrapport en van de correcties die het onderzoeksteam vervolgens in het eindrapport heeft doorgevoerd. Vervolgens kreeg ik vertrouwelijk de beschikking over twee interne notities met betrekking tot de doelmatigheid van het beheer, gebruik en onderhoud van de infrastructuur en van de vervoersprestaties van de concessiehouder NS. Daarna heb ik het onderstaande oordeel opgesteld.

Om de hardheid van de conclusies te kunnen beoordelen, sta ik eerst stil bij de adequaatheid van het conceptuele model, vervolgens bij de adequaatheid van de onderzoeksopzet, en tenslotte bij de vraag of de evaluatievragen allemaal van een antwoord zijn voorzien.

Conceptueel model

De onderzoekers hebben gekozen voor een conceptueel model bestaand uit drie blokken (zie hoofdstuk 2). Het eerste blok heeft betrekking op de implementatie van de betreffende EU-richtlijnen in het Nederlandse recht. Deze implementatie resulteert in een stelselwijziging op systeemniveau. Deze systeemwijziging omvat het scheiden van infrabeheer (ProRail) van de zorg voor concurrerend personen- en goederenvervoer. Voor het goederenvervoer is er op het spoor voortaan sprake van een gereguleerde vrije markt. Voor het personenvervoer op de regionale lijnen is er als gevolg van periodieke concessieverlening door de provincies en WGR-plusregio's eveneens sprake van gereguleerde concurrentie om het spoor. Bij het beheer van de infrastructuur en het vervoer op het hoofdrailnet is voortaan sprake van outputsturing respectievelijk bedrijfsmatige aansturing.

Deze verandering op systeemniveau leidt – in het tweede blok - tot een groot aantal veranderingen in de relaties tussen spoorwegondernemingen en de beheerder van de infrastructuur (ProRail), maar ook tot veranderende betrekkingen tussen de overheden (waaronder de Minister) enerzijds en de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder anderzijds.

In deze relaties vinden de instrumenten van de Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer (zoals de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest, de gebruiksvergoeding, de capaciteitsverdeling, de concessieverlening, en de actieve rol van de Vervoerkamer van de NMA) hun nadere toepassing. De onderzoekers hebben er voor gekozen om de uitvoering van de spoorwetgeving – dus de toepassing van de verschillende wettelijke bestuursinstrumenten - te beschrijven vanuit het wisselende perspectief van de betrokken ondernemingen en instanties. Ook wordt weergegeven hoe vaak de betreffende instrumenten zijn toegepast (aantal concessies, aantal bedrijfsvergunningen, etc).

Zoals - gelet op hun onderscheiden wettelijke taken en deels ook concurrerende belangen - mocht worden verwacht, blijken de invalshoeken van de verschillende instanties op hun onderlinge samenwerking sterk te kunnen verschillen. Waar er vanuit het perspectief van organisaties die al lang actief zijn op het vlak van spoorvervoer (en die meestal niet hebben gevraagd om de marktwerking en functiescheiding, en verhoudingsgewijs ruimte moeten inleveren) sprake kan zijn van klantgericht en volstrekt onbevooroordeeld handelen, hebben de relatieve nieuwkomers op het spoor (die vaak profiteren van de groeiende marktwerking) soms het gevoel dat ze achtergesteld zijn en niet de gelijke, non-discriminatoire toegang krijgen die de EU-richtlijnmaker hen in het vooruitzicht lijkt te hebben gesteld.

De werking van het gewijzigde spoorsysteem wordt door de onderzoekers onderzocht op zijn effecten. In dit derde blok besteden de onderzoekers - behalve aan de randvoorwaarde veiligheid - veel aandacht aan ontwikkelingen in het volume van het vervoer over spoor (*hoe meer, hoe beter*) en aan de ontwikkelingen in de efficiency van de twee centrale ondernemingen, te weten: de infrabeheerder en NS Reizigers (*hoe doelmatiger, hoe beter*).

Ten aanzien van het systeemniveau hebben de onderzoekers de vraag beantwoord of er in de geldende regelgeving sprake is van richtlijnconforme implementatie van het EU-recht. Uit het preadvies van Prof.Mr.C.R. Niessen (29 augustus 2008) leid ik af dat de juridische onderzoekers in hoofdstuk 4 op controleerbare wijze tot de conclusie komen dat de beoordeelde wetgeving – afgezien van enkele mankementen – richtlijnconform is.

Ten aanzien van de werking van de verschillende bestuursinstrumenten die de beide wetten introduceren, hebben de onderzoekers op relatieniveau gekozen voor een inventariserende (beschrijvende en begrijpende) aanpak. Er zijn in een historisch perspectief feiten en ervaringen verzameld; voorafgaand aan 2005, dus voor de formele inwerkingtreding van de gecodificeerde stelselwijziging. Er zijn ook feiten en ervaringen verzameld voor de recente periode, na 2005 tot en met 2007. Deze gegevens zijn met elkaar vergeleken waardoor trends en ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt.

De “feiten” en ervaringen zijn voor een belangrijk deel verzameld bij de “stakeholders” zelf, dus bij woordvoerders van de betrokken overheden, bedrijven en instanties (zoals NMA, IVW, LOCOV). Om de getrouwheid van deze perceptiemeting te bewaken hebben de onderzoekers gebruik kunnen maken van het werk van de visitatiecommissie spoorwetgeving (voorgezeten door Mr.W. Sorgdrager).

Bovendien zijn de eerste inventarisaties en analyses steeds voor correctie en commentaar voorgelegd aan de betrokken stakeholders. In zijn contra-expertise stelt drs.T.H. van Hoek (16 september 2008) dat deze inventarisatieronde een genuanceerd maar veelkleurig beeld heeft opgeleverd dat een min of meer getrouwe afspiegeling geeft van de wijze waarop de verschillende actoren tegen de werking van het stelsel aankijken. De lezer van het betreffende deel van het onderzoeksrapport (hoofdstukken 6, 7, 8 en 9) zal bemerken dat de betrokken partijen op belangrijke punten met elkaar van mening (blijven) verschillen. Het risico is aanwezig dat door de overdaad aan beschrijvende informatie de rode lijn in deze wetsevaluatie – *werkt het wel?* - uit het oog wordt verloren.

Ten aanzien van het effectenblok hebben de onderzoekers de vraag gesteld of er sprake is van verbeterde efficiency op het vlak van het concurrerend goederenvervoer, op het vlak van het onder aanbesteding gekomen regionale personenvervoer en op het vlak van het onder outputsturing gekomen infrabeheer en personenvervoer op het hoofdrailnet. Ten aanzien van dit onderdeel zijn er globale (kwalificerende) oordelen mogelijk. In een brief van 1 oktober 2008 zet de externe toetsingscommissie bij de eenmeting meer uitvoerig uiteen waarom er sprake kan zijn van globale conclusies.

De globale oordelen (in de hoofdstukken 5 en 10) berusten op tijdreeksen (voor-na-vergelijking) en een enkele keer op een vergelijking van de prestaties op de meer geprivatiseerde delen (goederenvervoer en regiovervoer) van het spoor ten opzichte van de minder ver geprivatiseerde delen (het hoofdrailnet) van het spoor.

Om de geconstateerde verschillen in de doelmatigheid respectievelijk veiligheid toe te kunnen rekenen aan veranderingen die de wetgever teweeg heeft gebracht (zoals marktwerking, scheiding infrabeheer van vervoer, of introductie van de marktmeester NMA, etc) was het aanbevelenswaardig geweest wanneer de onderzoekers van te voeren een expliciet verklaringskader hadden opgesteld. Dit verklaringskader – ook wel de beleidstheorie van de wetgever genoemd - ontbreekt echter voor een belangrijk deel (zie echter wel de aanzet in hoofdstuk 2 en enkele passages in andere hoofdstukken).

In het voorliggende eindrapport wordt zo nu en dan de *visitatiecommissie* als analyserende instantie opgevoerd. Dat is mijns inziens een gelukkige vondst. Meer dan het onderzoeksteam heeft de visitatiecommissie spoorwetgeving (onder voorzitterschap van Mr.W. Sorgdrager) zich expliciet de vraag gesteld hoe de veranderingen in het stelsel (op systeem- en relatieniveau) gevolgen hebben gehad voor de werking en effecten van het systeem. Hoewel de geraadpleegde partijen – de stakeholders – terecht stellen dat de observaties van de visitatiecommissie soms wat plomp verloren opduiken in het voorliggende rapport, zijn deze citaten zeker welkom.

Al met al bevat het deel over de effecten voldoende controleerbare informatie over de ontwikkeling van de veiligheid en de doelmatigheid om *globale* oordelen te kunnen vellen over de werking van de spoorwetgeving.

Onderzoeksopzet

Bij de nulmeting en ook bij de eenmeting heeft de externe toetsingscommissie twee keer (18 december 2007 en 1 oktober 2008) commentaar gegeven op de onderzoeksopzet die de onderzoekers hebben gehanteerd. In de uiteenzetting van de onderzoekers over de eigen onderzoeksopzet is sprake van termen als: nulmeting, eenmeting en analyse. Dit zijn termen die suggereren dat er sprake is van een experimenteel onderzoeksdesign.

Meteen moet echter worden geconstateerd dat een controle groep – waar de ontvlechting en marktwerking achterwege blijven – ontbreekt. Bovendien kan erop worden gewezen dat de interventie (de gewijzigde Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer 2000) elementen codificeert die reeds voor 2005 in werking zijn getreden. Het formele moment van inwerkingtreding zegt betrekkelijk weinig over de vele veranderingen die gedurende een langere periode hun beslag hebben gekregen (en deels nog zullen krijgen). Het is daarom verstanding om niet te spreken over een (éénmalige) interventie.

Beter is het om te spreken over een transitie die in een aantal stappen, gedurende een langere periode, wordt doorgevoerd. Het evalueren van een transitie vraagt om een lang tijdsperspectief (zie hoofdstuk 3 en bijlage D) en oog voor de proceskwaliteit (zie de hoofdstukken 6 tot en met 9). In de huidige onderzoeksopzet wordt aan beide elementen tegemoet gekomen. De transitie wordt in een historisch perspectief geplaatst en er is betrekkelijk veel aandacht voor de proceskwaliteit. Met proceskwaliteit wordt bedoeld dat de onderzoekers aandacht besteden aan de wijze waarop de beleidsregels en contracten veranderen onder invloed van geschilbeslechting door de NMA en in antwoord op voortschrijdend inzicht.

Per saldo is er dus gekozen voor een werkbare onderzoeksopzet. De conclusies die deze wetsevaluatie oplevert, bezitten geen experimentele hardheid – dus voldoen niet aan de hoge eisen van evidence-based evalueren - maar beschikken wel degelijk over de nodige plausibiliteit.

Zijn de centrale vragen beantwoord?

De vraag of het wettelijk stelsel richtlijnconform is en de vraag hoe het systeem nu in de praktijk werkt, worden in het eindrapport afdoende beantwoord. De vraag of belangrijke doelen van het spoorsysteem – veiligheid, vervoersvolume, doelmatigheid – worden gehaald, wordt ook van een controleerbaar antwoord voorzien. Dus om te kunnen monitoren is er voldoende en betrouwbare informatie beschikbaar.

Maar de voor het oordeel over de spoorwetgeving niet onbelangrijke vraag of we met de scheiding van infrabeheer van de concurrerende zorg voor spoorvervoer en met het liberaliseren van dat vervoersaanbod wel op de goede weg zitten, wordt niet expliciet beantwoord. De visitatiecommissie heeft zich deze strategische effectiviteitsvraag al wel gesteld en komt – naar mijn oordeel – tot verdergaande conclusies dan in het voorliggende evaluatierapport worden getrokken.

Het voorliggende evaluatierapport is de vrucht van een betrekkelijk omvangrijk en langdurig onderzoeksproject. Het heeft een vracht aan gegevens opgeleverd. Daardoor is het risico van informatieoverlast niet onaanzienlijk. De neiging zal kunnen opkomen om een grote hoeveelheid kleine verbeteringen door te voeren. De artikelgewijze toets in de bijlage F biedt daartoe ook een prima voorzet.

Maar de kernvraag of we met de transitie naar een meer geliberaliseerd en meer zakelijk treinvervoer op de goede weg zitten, zou door de tevredenheid over deze veelheid van kleine verbeteringen ondergesneeuwd kunnen raken. Dat zou jammer zijn. Er ligt nu erg veel informatie en 2015 is in transitietermen veel dichterbij dan menigeen wellicht denkt. De EU-lidstaat die een ingrijpende transitie in goede banen wil leiden, moet tijdig bepalen welke koers er in de komende jaren zal worden uitgezet.

In het voorliggende eindrapport ligt het accent op de proces- en uitvoeringskant (dus: kunnen de verschillende overheden en ondernemingen met het gewijzigde systeem, met de wettelijke bestuursinstrumenten en met elkaar uit de voeten?) terwijl de effecten (voor veiligheid, doelmatigheid en zakelijkheid) van de verbeterde marktwerking en de heldere functiescheiding wat naar de achtergrond dreigen te raken.

Bij een procesbenadering van een transitieproces is het niet alleen zaak achteruit te kijken (zoals nu gebeurt), maar is het ook zaak om steeds – voor zover dat wettelijk gezien mogelijk is – vooruit te kijken. In dat opzicht mag er op basis van deze wetsevaluatie straks ook een beschouwing worden verwacht over hetgeen er moet gebeuren na het verstrijken van de horizonbepaling van artikel 67, lid 2, van de Wet Personenvervoer 2000.

Na deze analysefase volgt nog een fase waarin de Minister een beleidsreactie opstelt. Daarbij is het zaak niet alleen te kijken naar de gemakkelijk bereikbare quick wins (zie de waslijst met verbeterpunten in bijlage F), maar ook aandacht te besteden aan de strategische vragen die spelen op de middellange en lange termijn.

Oordeel

Samenvattend, ben ik van oordeel dat het gehanteerde conceptueel model adequaat is, hoewel een meer uitvoerige explicitering van de onderliggende beleidstheorie aanbeveling had verdiend.

Verder is er - gelet op de aard van de transitie - terecht gekozen voor een beschrijvende, kwalitatief-vergelijkende en deels chronologische benadering. In dat verband ware het beter geweest de suggestie van experimentele verklaring verder los te laten.

Tenslotte worden de beschrijvende vragen (richtlijnconformiteit, doelbereiking, monitoring uitvoeringsproces) adequaat beantwoord. Maar de vraag of het stelsel goed werkt dankzij de stelselwijziging en of we met de liberalisering en functiescheiding op de goede weg zitten, wordt in deze fase van het evaluatieproces nog uit de weg gegaan.

Met vriendelijke groet,

Dr.M. Herweijer

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Dr. M. Herweijer

Contactpersoon
Bert ter Avest
Doorkiesnummer
070.351 6171
Datum
16 december 2008
Bijlage(n)
-
Ons kenmerk
VENW/DGMo-2008/5853
Uw kenmerk
-
Onderwerp
Reactie VenW op beoordeling eindrapport evaluatie spoorwetgeving

Geachte heer Herweijer,

In het kader van de Evaluatie Spoorwetgeving heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat u gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op het eindrapport van deze evaluatie.

Ik wil u allereerst hartelijk danken voor de zorgvuldige wijze waarop u tot uw eindoordeel bent gekomen. Ook het gesprek aan de hand van uw methodische vragen was constructief en heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de eindversie van het eindrapport.

De afgelopen maanden is het evaluatieteam druk doende geweest met het uitvoeren van de analyses ten behoeve van de evaluatie van de spoorwetgeving. Dit heeft geresulteerd in het concept evaluatierapport 'Spoor in beweging'. Dit conceptrapport is in oktober 2008 ter consultatie voorgelegd aan de betrokken partijen, waarna het evaluatieteam in een nota van bevindingen heeft aangegeven hoe er met de ingebrachte commentaarpunten is omgegaan. Dit heeft geresulteerd in het definitieve eindrapport.

U is gevraagd om, mede op basis van de nota van bevindingen, een onafhankelijk oordeel uit te brengen over de hardheid van de conclusies die staan verwoord in dit eindrapport. Ik heb uw eindbeoordeling op 3 december jongstleden mogen ontvangen.

Hieronder gaan wij in op uw eindoordeel.

Directoraat-Generaal Mobiliteit
Spoorvervoer
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : 070 - 351 6171
Fax 070.351 6591
E-mail bert.ter.avest@minvenw.nl
Internet : www.verkeerenwaterstaat.nl

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS

Om te beginnen merkt u in uw eindoordeel op dat u zich heeft verbaasd over hoeveel moeite het de onderzoekers heeft gekost om de voor de wettelijk voorgeschreven evaluatie benodigde informatie te verkrijgen van de concessiehouders NS en in mindere mate ProRail. Wij kunnen niet anders dan beamen dat dit aanvankelijk inderdaad de nodige voeten in de aarde heeft gehad.
Uiteindelijk zijn wij echter samen met de beide concessiehouders in goed overleg gekomen tot de gewenste financiële analyses. Wij hebben deze resultaten nog in het eindrapport kunnen verwerken.

Vervolgens geeft u aan dat u, om de hardheid van de conclusies te kunnen beoordelen, stil heeft gestaan bij de adequaatheid van het conceptuele model, de adequaatheid van de onderzoeksopzet en bij de mate waarin de conclusies evenwichtig worden gepresenteerd.

U concludeert dat het gehanteerde conceptueel model adequaat is en er per saldo is gekozen voor een werkbare en realistische onderzoeksopzet. Gelet op de aard van de transitie is er naar uw oordeel terecht gekozen voor een beschrijvende, kwalitatief-vergelijkende en deels chronologische benadering. Wel stelt u dat het beter was geweest om de suggestie van experimentele verklaring verder los te laten. Wij erkennen dat het meten van effecten op basis van een voor- en nameting niet op alle onderdelen mogelijk is gebleken. In die zin is het inderdaad mogelijk dat de termen nul- en eenmeting de verkeerde suggestie wekken. Wij vertrouwen er echter op dat het voor de lezer, op basis van hetgeen hierover is opgemerkt in de methodologische verantwoording in hoofdstuk 1 van het eindrapport, helder is dat er van een echte effectmeting geen sprake is.

Ook geeft u aan dat een meer uitvoerige explicitering van de onderliggende beleidstheorie aanbeveling had verdiend. Het was wellicht mogelijk geweest de beleidstheorie nog uitvoeriger te expliciteren en deze een duidelijk zichtbare plek te geven in het rapport. Omwille van de leesbaarheid van het rapport, is er echter voor gekozen om de beleidstheorie niet integraal op te nemen, maar om aan het begin van ieder hoofdstuk steeds alleen dat deel van de beleidstheorie op te nemen dat voor het betreffende hoofdstuk relevant is. Dit door, op basis van bronnen, steeds aan te geven wat er voor het betreffende onderwerp met de wetgeving en haar verschillende instrumenten beoogd is. Vervolgens is in de verder uitwerking van de hoofdstukken getracht hier steeds op terug te grijpen (is dat wat is beoogd ook daadwerkelijk gerealiseerd in de praktijk?). De beleidstheorie is, met andere woorden, verweven in het rapport, waarbij wordt verwezen naar de achterliggende brondocumenten.

Tenslotte oordeelt u dat de beschrijvende vragen (richtlijnconformiteit, doelbereiking, monitoring uitvoeringsproces) adequaat worden beantwoord. U bent echter wel van mening dat de vragen of de nieuwe ordening van de spoorsector goed werkt dankzij de stelselwijziging, en of we met de liberalisering en functiescheiding op de goede weg zitten, nog uit de weg worden gegaan.

Wij kunnen deze opmerking slechts ten dele plaatsen. Ons inziens geeft het rapport wel degelijk antwoord op de vraag of het stelsel goed werkt dankzij de stelselwijziging. In het laatste hoofdstuk eindconclusies van het rapport wordt namelijk gesteld dat het huis van de ordening staat en dat de spoorwetgeving hier een goed fundament voor heeft gelegd. Het stelsel an sich, en hiermee de stelselwijziging, worden dus positief beoordeeld. Ook wordt expliciet geconcludeerd dat de *werking* van het systeem op punten beter kan. Het stelsel werkt in de praktijk dus nog niet geheel zoals beoogd.

Of de huidige ordening zoals vastgelegd in de spoorwetgeving goed werkt wordt beantwoord door onze eindconclusies af te zetten tegen de hoofddoelstelling (conform het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving). Deze hoofddoelstelling grijpt inderdaad niet terug op de gedachten indertijd van de Europese Commissie over liberalisering/ marktwerking en functiescheiding. Wel grijpt deze hoofddoelstelling (en daarmee de eindconclusies) terug op de in de wetgeving vastgestelde marktordening op basis van concurrentie op het spoor voor de goederenvervoerders en om het spoor voor de personenvervoerders.

Aan de hand van agendapunten voor verbetering wordt aangegeven op welke punten het stelsel verbetering behoeft. Inderdaad wordt er nog niet in het evaluatierapport aangegeven tot welke precieze wijzigingen deze verbeteringen zullen leiden. Deze vragen worden beantwoord in het kabinetsstandpunt.

Ik wil u nogmaals hartelijk danken voor uw inzet ten behoeve van de onafhankelijke toetsing van het eindrapport.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOORVERVOER,

drs. J.A. Jacobs

Bijlage C: De 16 doelen van de Spoorwetgeving

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving noemt de in totaal zestien doelen van de Spoorwetgeving. Deze vormen het uitgangspunt voor de evaluatie.

Doelen op systeemniveau

1. Het actualiseren en moderniseren van bestaande regels
2. Het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens, met als subdoelen:
   a. het zorgen voor een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces, waarbij het publieke belang is geborgd;
   b. het vervolmaken van de scheiding tussen infrastructuur en vervoer, waaronder het regelen van de overdracht van eigendomsrechten van de infrastructuur;
   c. het verankeren van de opdrachtgeversrol van de overheid;
   d. het verankeren van de adviesrol van consumentenorganisaties en vervoerders;
   e. het verankeren van de overheidszorg voor veiligheid.
3. Het beleidsneutraal implementeren van een aantal EU-richtlijnen die onder andere de relatie tussen vervoerder en de infrabeheerder regelen (waaronder de herpositionering van de verkeersleiding) en een onafhankelijk toezicht op de uitvoering
4. Het neerzetten van een structuur die duidelijkheid en rust creëert, die naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is, maar die een nog te voeren discussie niet in de weg staat
5. Het aanscherpen en differentiëren van condities om de overgang en de aanbesteding van de verschillende soorten concessies te optimaliseren

Doelen op relatieniveau

6. Het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen
7. Het realiseren van non-discriminatoire verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders en onderhoud
8. Het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct
9. Het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven
10. Het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen
11. Het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies

12. Het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor
13. Het versterken van de positie van consumentenorganisaties

Doelen op actorniveau

14. Het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail
15. Het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen
16. Het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door concessiehouders

Bijlage D: Samenvatting historische context

De spoorwegwetgeving die op 1 januari 2005 in werking trad, is de neerslag van het denken over de ontwikkeling van de spoorwegen dat in de jaren negentig is begonnen, zowel in Europees verband als in Nederland. Deze bijlage schetst deze historische context op hoofdlijnen.

Oprichting van NS en relatie met de staat
In 1938 is de NV NS bij wet opgericht met de staat als enig financieel belanghebbende. NS verkreeg een concessie voor alle spoortaken. Dit omvatte de spoorweginfrastructuur, het materieel, het personeel en het vervoersproces. Een groot deel van de dagelijkse spoorpraktijk werd dan ook geregeld door de privaatrechtelijke interne bedrijfsregels van de NV NS. De Spoorwegwet uit 1875 en de Lokaalspoor- en Tramwegwet 1900, weliswaar in de loop van de tijd aangevuld en gewijzigd, vormden de wettelijke basis voor de situatie vóór 2005[230]. Tot 1970 was NS grotendeels financieel zelfstandig. VenW financierde per project de aanleg van nieuwe infrastructuur, waarvan NS de eigendom verwierf. Beheer en onderhoud van de infrastructuur werden door NS gefinancierd. Nadat NS rond 1970 in grote financiële problemen belandde (door de opkomst van het wegverkeer en daardoor verliezen op het personen- en goederenvervoer per spoor), is een strakkere financiële relatie tussen NS en VenW ontstaan op grond van de EG-Verordening tot uitoefening van een publieke dienst.[231] Tekorten van NS werden -voor zover aangetoond- door VenW gefinancierd. Vanaf 1987 bepaalde de minister het taakstellende budget van NS. Voorts diende de minister vooraf goedkeuring te verlenen aan onder andere tariefswijzigingen en aanpassing van de dienstregeling. NS verloor daarmee een groot deel van haar zelfstandigheid.

Er is sindsdien een aantal stappen gezet die voor de huidige ordening van de spoorsector in Nederland bepalend zijn geweest. Hieronder volgt aan de hand van een aantal jaartallen een overzicht van de historische context bij de totstandkoming van de spoorwetgeving.

1991: Europese richtlijn voor de ontwikkeling van de spoorwegen
De structuurwijziging van de Nederlandse spoorsector is mede ontstaan naar aanleiding van de Europese wens om de markt voor het goederenvervoer over het spoor te liberaliseren. Dit resulteerde in de Europese richtlijn 91/440[232]. De Europese economische politiek was gericht op liberalisering: het terugdringen van staatsinterventie, het

[230] Deze 'oude' spoorwetgeving bestond uit algemeen verbindende voorschriften en daarvan afgeleide lagere regelgeving, zoals het Reglement Dienst Hoofd- en Lokaalspoorwegen 1977 (RDHL) en het Reglement op de Raccordementen 1966

[231] De Europese Verordening 1191/69 EEG

[232] "Richtlijn betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap" (1991)

versterken van marktoriëntatie en het introduceren van meer concurrentiemogelijkheden. Voor de spoorwegen, een sector waar de staatsinvloed van oudsher groot is, is met het uitbrengen van deze Europese richtlijn een scheiding voorgeschreven tussen het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten over het spoor. Deze scheiding moest ten minste boekhoudkundig zijn, als de noodzakelijke voorwaarde om kruissubsidiëring te voorkomen. Het is aan de lidstaten zelf overgelaten om, al dan niet, een verdere scheiding tot stand te brengen, zoals bijvoorbeeld een organisatorische scheiding in aparte bedrijfseenheden binnen de bestaande spoorwegonderneming of een verdergaande (juridische) scheiding door het beheer en het vervoer in afzonderlijke organisatievormen te positioneren. De nationale overheden van de lidstaten hebben in deze visie de primaire verantwoordelijkheid voor de infrastructuur. Zij kunnen door middel van een gebruikersheffing een bijdrage in de kosten krijgen.

De exploitatie van vervoersdiensten voor reizigers en verladers zou in handen van bedrijven moeten komen, die op grond van bedrijfseconomische overwegingen handelen. Vervoersbedrijven moeten van de overheid onafhankelijke bezittingen, budgetten en boekhoudingen hebben. Overheden kunnen onrendabele vervoersdiensten dan contracteren.

1992: " Sporen voor straks"

Voor de implementatie van deze Europese richtlijn in nationale regelgeving, en meer in het bijzonder over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en NS, liet de Minister van Verkeer en Waterstaat zich in 1991 adviseren door de commissie Wijffels. Deze commissie bracht in 1992 advies uit in de vorm van het rapport *Sporen voor straks*[233]. De commissie Wijffels onderscheidde vier kernfuncties binnen NS: exploitatie van het reizigersvervoer, exploitatie van het goederenvervoer, aanleg en instandhouding van infrastructuur en capaciteitsmanagement of –toedeling. De commissie beval aan deze functies te scheiden en onder te brengen in aparte bedrijfseenheden. De relatie tussen overheid en NS moest naar deze verschillende functies worden gedifferentieerd en opnieuw ingevuld.

Het reizigersbedrijf van NS zou in de visie van de commissie kunnen worden geherstructureerd naar een aparte bedrijfseenheid die op termijn rendabel kan opereren. De commissie voorzag de eindfase waarin het reizigersbedrijf volledig op eigen benen kan staan en vrijheid van handelen heeft. De overheid kon eventueel maatschappelijk gewenste, maar structureel niet rendabel te exploiteren vervoersdiensten inkopen van het reizigersbedrijf. Het goederenbedrijf kon als zelfstandige bedrijfseenheid op de vrije markt opereren. Het moest op termijn dan ook een eigen juridische status krijgen om de

[233] Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen. Uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door H.H.F. Wijffels, R.J. In 't veld en J.F.A. de Soet, juni 1992

voor internationale groei noodzakelijke samenwerkingsverbanden aan te kunnen gaan.

Voor het capaciteitsmanagement is geadviseerd dit als aparte afdeling binnen NS te plaatsen onder onafhankelijk toezicht. Deze afdeling diende de railcapaciteit volgens objectieve regels te verdelen onder de gebruikers (reizigers, goederen, infrabeheer, potentiële derden) zowel in de planning (dienstregeling) als in de uitvoering (verkeersleiding). De kosten van de afdeling zouden op contractbasis worden gedekt door de overheid, als verantwoordelijke voor de infrastructuur, of rechtstreeks doorbelast aan de gebruikers.

In 1993 volgde het standpunt van het kabinet over de aanbevelingen van de commissie Wijffels[234]. Het kabinet onderschreef in grote lijnen de adviezen: er zou een nieuwe rolverdeling komen tussen de rijksoverheid en NS op grond van de voorgestelde functiescheiding tussen het reizigersvervoer, het goederenvervoer, het infrastructuurbeheer en het capaciteitsmanagement. NS zou volledig verantwoordelijk worden voor de bedrijfsvoering van het reizigersbedrijf met inbegrip van het voorzieningenniveau, de tarieven en de voor de exploitatie benodigde investeringen.

Voorts gaf het kabinet aan dat spoorwegexploitanten in principe dienen bij te dragen aan de kosten van de hen ter beschikking gestelde infrastructuur. Hiermee is de gebruiksvergoeding geïntroduceerd, die voor de overgangsperiode naar een rendabele vervoersexploitatie op nul werd gesteld tot het jaar 2000.

1995: Overeenkomst tussen de staat en NS in 'Over de wissel'
In 1995 is in een (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen de staat en de NV NS een nieuwe relatie vastgelegd[235]. Deze overeenkomst hield een verzakelijking in van de relatie tussen de staat en NS en, binnen NS vennootschapsstructuur, een scheiding tussen de marktsector en de taaksector. Met de verzelfstandiging[236] van NS werd gekozen voor een beperking van het overheidsingrijpen in de bedrijfsvoering. De staat wilde de overheidsfinanciering van het reizigersvervoer afbouwen tot nul in het jaar 2000.

De commerciële activiteiten van NS werden organisatorisch en boekhoudkundig gescheiden van de publieke infrastructuurtaken. Daarnaast werd de staat verantwoordelijk voor de infrastructuur als opdrachtgever en financierder van de taaksector[237]. De taaksector, de

[234] Tweede Kamer, 1992-1993, 18986,nr. 4

[235] Tweede kamer, 1994-1995, 18986, nr. 12: *Over de wissel tussen markt en overheid. De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat. Contract tussen NS en de Staat der Nederlanden*

[236] Strikt juridisch gesproken was er geen sprake van verzelfstandiging: NS was een privaatrechtelijke organisatie en is dit na 1995 gebleven.

[237] De taken van de TO's NS Railinfrabeheer B.V. (RIB), Railned B.V. en NS Verkeersleiding B.V. werden bij wet van 11 juni 1998, houdende aanpassing van de Spoorwegwet, wettelijk vastgelegd. (Stb 374)

zogenaamde taakorganisaties, bestond uit de drie BV's Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding. Deze drie BV's waren onderdeel van het NS-concern, maar kenden geen financiële kruisverbanden met de marktorganisaties (onder andere het reizigers- en het goederenvervoer) van NS. Eventuele overschotten of tekorten bleven binnen deze organisaties en komen niet ten goede of ten laste van andere NS-onderdelen. De rol van NS-holding bleef beperkt tot de bedrijfsvoering van deze taakorganisaties. De juridische eigendom van de infrastructuur, die onder de zeggenschap van de rijksoverheid viel, werd ondergebracht bij Rail Infra Trust BV (RIT).

De zorg voor de spoorwegveiligheid werd ondergebracht bij de taakorganisatie Railned, onderdeel Spoorveiligheid (RnV) en was toen een gedeelde taak met de sector Spoorwegtoezicht van de Rijksverkeersinspectie.

Gelijktijdig met de in het Overgangscontract afgesproken afbouw van de subsidie aan NS werd NS de mogelijkheid geboden om onrendabele spoordiensten te beëindigen of ingrijpend te wijzigen. Om te voorkomen dat hierdoor een maatschappelijk ontoereikend voorzieningenniveau zou ontstaan, maakte het Rijk gebruik van het instrument contractsector: treindiensten die niet rendabel waren, maar wel van maatschappelijk belang, zouden met rijksbijdragen worden gefinancierd. In 1997 meldt de Minister van VenW aan de Tweede Kamer voornemens te zijn de opdrachtgeversrol voor deze contractsectorlijnen te decentraliseren.

Het perspectief in die tijd was de mogelijkheid tot een beursgang. In die jaren begon voor NS ook concurrentie op het spoor intrede te doen met de toetreding van Lovers Rail (concurrentie op twee lijnen van 1996 tot 1999) en in 1998 de toetreding van de goederenvervoerder Shortlines.

Bij de 'verzelfstandiging' van NS werd het door de Tweede Kamer wenselijk geacht om tot een inrichting van de consumentenbescherming te komen. Dit om te voorkomen dat NS als monopolist een beleid zou kunnen voeren dat op gespannen voet staat met de belangen van de reiziger. Hiertoe is op 1 september 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) ingesteld. Vanaf het begin waren NS Reizigers, NS Stations, VenW, ROVER, Consumentenbond, ANWB, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties en de Fietsersbond lid van het Locov.

Voor de uitvoering van de afspraken uit *Over de wissel* werd een overgangsperiode afgesproken die zou duren tot uiterlijk 31 december 1999, met name voor uitwerking en vertaling van de afspraken in nieuwe spoorwetgeving. Voor de tussenliggende periode werd met het reizigersbedrijf van NS een overgangscontract gesloten. Voor de taakorganisaties was er sprake van jaarlijkse privaatrechtelijke afspraken, vastgelegd in jaarcontracten.

1999: naar een nieuwe marktordening in De derde eeuw spoor
In 1999 is in de nota *De derde eeuw spoor*[238] een beeld geschetst van de nieuwe marktordening voor het personenvervoer over het spoor. Het doel was de functie van het spoor te versterken: een adequaat openbaar personenvervoerssysteem voor iedereen en een kwalitatief hoogwaardig goederenvervoer per spoor zouden in die visie de fileproblematiek op de wegen kunnen verlichten, een belangrijke sociale functie kunnen vervullen en van grote betekenis zijn voor economie en milieu. *De derde eeuw spoor* introduceerde een nieuwe marktordening in de spoorsector en een herstructurering van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (decentralisatie). Het toekomstbeeld was per deelmarkt opgesteld: internationaal, nationaal/interregionaal, regionaal/stadsgewestelijk en goederenvervoer. In de nota is ook een stapsgewijze start aangekondigd met de decentralisatie en aanbesteding van het regionaal / stadsgewestelijk vervoer.

In *De derde eeuw spoor* zijn de redenen uiteengezet om tot concurrentie *om* het spoor over te gaan, waarbij via periodieke aanbesteding een vervoerder voor een bepaalde periode een exclusief contract zou krijgen voor de exploitatie van treindiensten op bepaalde lijnen. Voor het personenvervoer over het hoofdrailnet is er toen voor gekozen om de concessie voorlopig onderhands aan NS te gunnen.[239] Voor het goederenvervoer is er concurrentie *op* het spoor. Dit betekent meerdere goederenvervoerders tegelijk werkzaam op dezelfde infrastructuur. Een belangrijk argument hiervoor was de hoge mate van internationale oriëntatie van goederenvervoerders en richtlijn 91/440, die concurrentie op het spoor verplicht stelt.

Ook bevatte de nota het voorstel om de Verkeersleiding en Railned uit NS te plaatsen in de vorm van één publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Over de rechtsvorm van Railinfrabeheer na uitplaatsing bevatte de nota nog geen voorstel. Wel kondigde de nota aan de ontvlechting van de drie taakorganisaties en Rail Infra Trust BV te gaan realiseren per 1 januari 2000 onder andere door overdracht van de aandelen in de vier BV's van NS aan de staat.

Toch zijn deze voornemens voor de positionering van de taakorganisaties niet gerealiseerd: de taakorganisaties bleven uiteindelijk tot 1 juli 2002 onderdeel van NS-holding en daarmee bevonden zij zich tussen NS-holding enerzijds en het Ministerie van VenW anderzijds. De aansturing van de taakorganisaties door VenW gebeurt in die tijd, vanwege de nog niet beschikbare wet- en regelgeving, via interimregelingen en jaarlijkse subsidiebeschikkingen.Dit leidde in de praktijk tot problemen in de

[238] De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000, Tweede Kamer 1998-1999, 26464, nr. 1

[239] De derde eeuw spoor, blz. 85

aansturingsrelatie met VenW[240]. De sfeer tussen de taakorganisaties en VenW is in die jaren slecht en er zijn geregeld conflicten.
In *De derde eeuw spoor* werd gewezen op het feit dat het beoogde eindbeeld voor het spoor, waarin sprake is van concurrentie tussen verschillende vervoerders, zich slecht verhoudt met de rol van het Rijk als 100% aandeelhouder van de NV NS. Daarom is het voornemen uitgesproken om uiteindelijk over te gaan tot een (eventueel gedeeltelijke) vervreemding van de aandelen, door verkoop of beursgang. Privatisering van NS werd destijds gezien als een logisch sluitstuk van de verzelfstandiging en de invoering van marktwerking.

2001: het jaar van de herbezinning op de toekomst van het spoor

"Het gaat niet goed met de treinen in Nederland en daar moet snel iets aan gebeuren". Zo luidde de eerste zin van de brief die de Minister van Verkeer en Waterstaat stuurde aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer op 7 september 2001 (hierna: de *Herbezinningsbrief*). Eerder was al aan de Kamer meegedeeld dat er een herbezinning zou komen op de op dat moment voorliggende wetsontwerpen voor de spoorwegwetgeving. De aanleiding was een aantal acute en urgente problemen op het spoor, zoals: onvoldoende punctualiteit en aantallen treinen, ziekteverzuim, gebrek aan personeel, arbeidsonrust, onvoldoende servicekwaliteit en te hoge aantallen storingen.

De vraag lag voor hoe NS, de taakorganisaties en de rijksoverheid zich kunnen gaan inspannen om op korte termijn de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. Een goede wettelijke structuur, dat was destijds de overtuiging, kon de korte termijn problemen die zich op het spoor voordeden niet oplossen, maar zou wel voor de middellange termijn een stabiele en conflictarme omgeving kunnen creëren. Een omgeving waarin voor de sector sprake zou zijn van rust, tijd en aandacht voor de primaire problemen en de vormgeving van het herstel. Daarom gaf de *Herbezinningsbrief* een visie op herziene spoorwegwetgeving, die nodig is om het spoor een stabiele basis te bieden. Gewezen is ook op het grote belang van het spoor voor het land en de economie:

"Zonder goed treinverkeer kunnen mensen niet op hun werk komen; rondom de grote steden is het marktaandeel inmiddels vijftig procent. Zes intercity's in de ochtendspits vervoeren net zo veel mensen als vier rijbanen autosnelweg. De trein is echter belangrijk voor meer dan het woon-werk verkeer; ongeveer de helft van de Nederlanders heeft geen rijbewijs. Het publieke belang van een goed functionerend spoor is dus groot." [241]

De *Herbezinningsbrief* gaf blijk van twijfels over de op dat moment voorliggende wetsvoorstellen voor de organisatorische herstructurering van de spoorsector. Deze wetsvoorstellen voldeden bij nader inzien

[240] Zie rapport van de Algemene Rekenkamer "Toezicht op het spoor" (1999), Tweede Kamer 1998-1999, 26615, nrs. 1 en 2.

[241] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3

niet. Eerder al, namelijk in de notitie Staat en Spoorwegen uit 2000[242], is ingegaan op de relatie tussen de staat en NS en met name op de vraag of de verwachtingen die daarover bestonden sinds het advies van de commissie Wijffels c.s. zijn uitgekomen. Geconstateerd werd dat NS "niet onderhevig zijn aan de tucht van de staat maar ook niet aan de tucht van de markt". Bij de verzelfstandiging van NS leek onvoldoende aandacht te zijn besteed aan de uitplaatsing van de taakorganisaties, de vormgeving van het toezicht, professioneel opdrachtgeverschap en het effectief waarborgen van de publieke belangen.

De herbezinning leidde onder meer tot het inzicht dat de wetsvoorstellen zoals die er toen uit zagen, onvoldoende waren gericht op 'de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder'. Daarom ging in de Herbezinningsbrief de voorkeur uit naar wetgeving die regelt wat nodig is, maar ook flexibel en toekomstvast is en dus ruimte laat voor doorgroei. De herbezinning leidde tot een (herzien) wetsvoorstel, dat werd ontdaan van onomkeerbare stappen waar het de reorganisatie en de structuurverandering betreft en dat drie zaken beoogde te regelen: het actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stammen, het codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens en het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving die de relatie regelt tussen vervoerder en infrabeheerder.

De Minister van VenW besloot onder meer af te stappen van de gedachte uit de nota *De Derde Eeuw Spoor* om Verkeersleiding en Railned, gezien het publieke karakter van hun taken, onder te brengen in een ZBO. De argumenten waren dat een ZBO de afstand tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders zou vergroten en de overheid te direct betrokken zou raken bij de dagelijkse bedrijfsvoering.

Daarom kondigde de *Herbezinningsbrief* de samenvoeging aan van de drie taakorganisaties Railned, Railinfrabeheer en Railverkeersleiding in één infrabeheersorganisatie in privaatrechtelijke vorm (het latere ProRail). In januari 2001 droeg NS haar aandelen in de taakorganisaties over aan Rail Infra Trust (RIT). De aandelen van RIT bleven in eerste instantie in handen van NS. In juli 2002 werden de taakorganisaties uit NS-holding geplaatst en werd de staat (VenW) 100% aandeelhouder van RIT. Vanaf 1 januari 2003 opereerden de drie taakorganisaties officieus gezamenlijk onder de naam ProRail.

Ook werd in de herbezinning de keuze voor het instrument van de concessies bevestigd. Door een landelijke concessie aan de infrabeheersorganisatie ProRail zou de relatie tussen de staat en de railinfrabeheerder publiekrechtelijke geregeld worden. Voor het personenvervoer zou worden gekozen voor concurrentie om het spoor, eveneens op basis van een concessie. Dit zou het exclusieve recht verschaffen voor het verrichten van treindiensten voor personenvervoer voor een bepaalde periode (op het hoofdrailnet, op de HSL en

[242] Tweede Kamer 1999-2000, 18986, nr. 48

regionaal). Goederenvervoerders en het internationale personenvervoer zouden in vrije concurrentie toegang tot het spoor hebben, conform en beperkt tot de Europese verplichtingen.

Met deze aanpak zouden de privaatrechtelijke contracten, zoals de overgangscontracten I en II tussen de staat en NS Reizigers, worden verlaten. In het eindbeeld van de herbezinningsbrief was -naast een omgeving waarin rust en herstel kan worden vormgeven- sprake van een situatie waarin het primaat ligt bij goed rijdende treinen, het werk wordt gedaan door de spoororganisaties en de minster geen bemoeienis heeft met dagelijkse bedrijfsvoering, behalve onder andere het maximaliseren van de tarieven.

Daarnaast zou er onafhankelijk toezicht komen op de relatie tussen de infrabeheerder en de vervoerders, met name het toezicht op een niet-discriminerende verdeling van capaciteit. Dit toezicht is neergelegd bij de vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) die op 1 januari 2004 is opgericht.

Op het punt van de veiligheid is in de *Herbezinningsbrief* gesteld dat veiligheid één van de publieke belangen is in de spoorsector die om toezicht vragen. Het voornemen werd dan ook uitgesproken om de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving van de veiligheid eenduidig bij de overheid te leggen en deze taken bij wet op te dragen aan de minister. In het voorjaar van 2002 besloot de Minister van VenW om het toezicht op de spoorwegveiligheid over te hevelen van Railned-Veiligheid (RnV) naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Op 1 januari 2003 was deze ontvlechting een feit en vormen de medewerkers van het voormalige RnV (de kern van) de nieuwe divisie Rail (nu geheten de toezichteenheid rail) van IVW[243].

2005: de nieuwe spoorwetgeving treedt in werking
In mei 2002 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per spoor aangenomen door de Tweede Kamer en in april 2003 door de Eerste Kamer. De Spoorwegwet gaat over de aanleg, het beheer en het gebruik van spoorwegen. De wet bepaalt de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het spoor betrokken partijen: overheid, infrabeheerder, vervoerders en toezichthouders. De Concessiewet regelt concessies (exclusieve rechten) voor het personenvervoer per trein.

Op 1 januari 2005 traden de Spoorwegwet, de Concessiewet, de Vervoerconcessie en de Beheerconcessie in werking en zijn tevens de drie taakorganisaties juridisch gefuseerd tot ProRail BV.

[243] De IVW – toezichteenheid rail oefent het toezicht op de spoorveiligheid uit namens de minister van VenW, op basis van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarin onder meer de onafhankelijke positionering van het toezicht is vastgelegd.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Project Evaluatie Spoorwetgeving

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Project Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Samenvatting

Relevante ontwikkelingen vóór 2005
Onder invloed van Europa werd vanaf begin jaren negentig de spoorsector in Nederland hervormd. Met het uitbrengen van de Europese richtlijn 91/440/EEG werd een scheiding voorgeschreven tussen het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten. Deze scheiding diende ten minste boekhoudkundig te zijn, om zo kruissubsidiëring te voorkomen. Het werd aan de lidstaten zelf overgelaten om, al dan niet, een organisatorische of institutionele scheiding tot stand te brengen.

De Commissie Wijffels (1992) - die werd ingesteld om te adviseren over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en de Nederlandse Spoorwegen (NS) - gaf in haar rapport 'Sporen voor straks' aan dat de vervoersonderneming NS meer ruimte zou moeten krijgen om marktgericht en slagvaardig te kunnen opereren en dat de overheid zich zou moeten richten op de spoorweginfrastructuur. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Wijffels werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS. De rijksoverheid zou een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en NS werd volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

Na bijna twee jaar van onderhandelingen stuurde de minister op 29 juni 1995 de (privaatrechtelijke) overeenkomst met NS 'Over de wissel tussen markt en overheid' naar de Tweede Kamer. Daarin waren de uitgangspunten voor de verzelfstandiging[1] van NS vastgelegd. De commerciële activiteiten van NS werden organisatorisch en boekhoudkundig gescheiden van de publieke infrastructuurtaken. De infrastructuurtaken werden ondergebracht bij vier separate organisaties binnen NS-holding (NS Railinfrabeheer, Railned, NS Verkeersleiding en Railinfratrust), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid.

Op 1 september 1998 werd de aandacht voor het consumentenbelang geïnstitutionaliseerd: het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) werd ingesteld. Vanaf het begin waren NS Reizigers, NS Stations, V&W, ROVER, Consumentenbond, ANWB, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties en de Fietsersbond lid van het Locov.

[1] Veelal wordt gesproken over verzelfstandiging van NS. Feitelijk is dit echter niet juist. Immers NS was sinds 1938 al een NV; theoretisch gezien viel er dus niets te verzelfstandigen, wel is in 1995 de relatie tussen NS en de overheid verzakelijkt.

In maart 1999 werd de nota 'De derde eeuw spoor' uitgebracht. Daarin werd aangekondigd de drie taakorganisaties te ontvlechten, de taken van Railned en NS Verkeersleiding onder te brengen in een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), een nieuwe marktordening in de spoorsector te introduceren en de bestuurlijke verantwoordelijkheden te herstructureren middels decentralisatie van de uitlopers en losliggende delen van het spoorwegnet. Inzake het reizigersvervoer koos het Kabinet voor concurrentie *om* het spoor, dat via concessieverleningen aan (personen)vervoerders tot stand moest komen.

De Staat had in 2000 de intentie om met NS Reizigers een prestatiecontract af te sluiten met een looptijd van 10 jaar. De Tweede Kamer hield de invoering van dit prestatiecontract echter tegen, omdat het wettelijk kader (de nieuwe Spoorwegwet en Concessiewet) ontbrak. De Kamer wilde niet instemmen met een 10-jarige privaatrechtelijke overeenkomst, maar zo snel mogelijk inzetten op een publiek-rechtelijke verankering van de aansturing van NS. Er werd voor gekozen het prestatiecontract om te zetten in een verkort tweede overgangscontract. In december 2000 werd het Overgangscontract II (OCII) tussen de Staat en NS Reizigers gesloten. De Staat wilde met OC II bereiken dat NS Reizigers (NSR) ambitieuze prestatieverbeteringen realiseerde, zowel ten aanzien van de reizigersgroei in de spits als ten aanzien van de verbetering van de punctualiteit.

De Tweede Kamer hield door het ontbreken van een wettelijk kader ook de voorgenomen uitplaatsing van de taakorganisaties op 1 januari 2001 tegen. Op die datum droeg NS wel haar aandelen van de taakorganisaties over aan Railinfratrust (RIT), maar bleven de aandelen van RIT vooralsnog in handen van NS.

Naar aanleiding van de verslechterde dienstverlening op het spoor stuurde de Minister van VenW in september 2001 de zogenoemde Herbezinningsbrief naar de Tweede Kamer. In die brief werden twijfels geuit over de op dat moment voorliggende wetsvoorstellen inzake de organisatorische herstructurering van de spoorsector. De wetsvoorstellen van dat moment waren onvoldoende gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. De Minister van VenW besloot onder meer af te stappen van de gedachte uit de nota 'De derde eeuw spoor' om Verkeersleiding en Railned onder te brengen in een ZBO. In plaats daarvan werd in de Herbezinningsbrief gekozen voor een organisatie met een privaatrechtelijke rechtsvorm. De nieuw te vormen infrabeheerder zou een landelijke concessie krijgen, waarmee de relatie tussen de Staat en de infrabeheerder in een publiekrechtelijke regeling zou zijn vastgelegd. Daarmee stapte de minister af van privaatrechterlijke contracten. De contracten tussen de Staat en de taakorganisaties suggereerden - ten onrechte - een beeld van gelijkwaardigheid van partijen, terwijl de Staat rechten verleent waar verplichtingen tegenover staan. Een concessieregime doet wel recht aan de beoogde verhoudingen tussen de partijen en leent zich ook goed voor overleg tussen concessieverlener en concessieontvanger. Verder gaf de minister aan het onafhankelijk toezicht op de relatie tussen

infrabeheerder en vervoerders onder te brengen bij de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingings-autoriteit (NMa) [2] en het toezicht op de spoorveiligheid bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) neer te leggen.

In mei 2002 werden de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per spoor aangenomen door de Tweede Kamer en in april 2003 door de Eerste Kamer. De Spoorwegwet gaat over de aanleg, het beheer en het gebruik van spoorwegen. De wet bepaalt de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het spoor betrokken partijen: overheid, infrabeheerder, vervoerders en toezichthouders. De Concessiewet regelt concessies (exclusieve rechten) voor het personenvervoer per trein.

In juli 2002 worden de drie taakorganisaties uit de NS-holding geplaatst en wordt de Staat 100% aandeelhouder van RIT. Vanaf 1 januari 2003 opereren de drie taakorganisaties officieus gezamenlijk onder de naam ProRail.

V&W en de taakorganisaties bereikten overeenstemming om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned Spoorwegveiligheid naar IVW. Op 1 januari 2003 is die ontvlechting een feit.

Een jaar later - op 1 januari 2004 - wordt de Vervoerkamer van NMa opgericht. De Vervoerkamer houdt sectorspecifiek (mededingings)toezicht op onder meer de spoorsector en ontleent haar bevoegdheid aan de Wet personenvervoer 2000 inclusief de Concessiewet en sinds 1 januari 2005 aan de Spoorwegwet.

Op 1 januari 2005 werden de drie taakorganisaties juridisch gefuseerd tot ProRail BV en traden tevens de Spoorwegwet, Concessiewet, Vervoersconcessie en Beheerconcessie in werking.

Beschrijvingen doelen

De spoorsector vóór 2005 wordt nader beschreven aan de hand van de doelen 6 tot en met 16 van de spoorwetgeving zoals benoemd in het Plan van aanpak van de Evaluatie en uitgewerkt in het Beoordelingskader. Hierbij moet worden opgemerkt dat de doelen 15 en 16, respectievelijk maatschappelijke benutting en efficiëntie, zijn samen genomen en zijn aangevuld met de beschrijving van een aantal overige effecten. Verder is 'Spoorwegveiligheid' als apart onderwerp opgenomen. [3]

In deze samenvatting wordt ook gebruik gemaakt van percepties van partijen. Wat opvalt, is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een

[2] De Vervoerkamer van de NMa is op 1 januari 2004 opgericht en vanaf 1 januari 2005 houdt zij sectorspecifiek toezicht op de spoorsector.

[3] Zie paragraaf 1.4.2 voor een uitgebreidere toelichting

zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren (zie nader 1.4.4).

Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot de hoofdinfrastructuur
Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving betreft het realiseren van een zogeheten non-discriminatoire toegang tot de hoofdinfrastructuur.

Om zicht te krijgen op hoe de non-discriminatoire toegang vóór 2005 was geregeld is het van belang in kaart te brengen welke vergunningen of andere formele vereisten partijen nodig hadden om toegang te krijgen tot de hoofdinfrastructuur.

Ook van belang zijn de voorwaarden, die er bestonden met betrekking tot materieel en personeel, hoe het gebruik en de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen was geregeld en hoe de toezicht op toegang was geregeld. Deze onderwerpen worden hierna beschreven.

Vergunningen en andere formele vereisten
Toegang tot de hoofdinfrastructuur bestaat uit toegang tot het beroep, toegang tot het verkeer en toegang tot de markt.

Alle vraagstukken omtrent toegang gingen pas spelen toen de markt geopend werd omstreeks 1995 en er nieuwe toetreders kwamen, zowel personen- als goederenvervoerders.

Toegang tot het beroep betreft beroepseisen zoals goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid. De basis lag in de Europese richtlijn 95/18/EG. Voordien waren er geen eisen aan toegang tot het beroep.

Toegang tot het verkeer betrof vooral het veiligheidsattest en vanaf 1997 de toegangsovereenkomst. Toegang tot het verkeer betreft eisen die borgen dat bedrijven hun personeel en materieel voldoen aan eisen van organisatie, deskundigheid en technische staat om veilige deelname aan het verkeer te garanderen. Een veiligheidsattest werd eerst door Railned en vanaf 2003 door IVW verleend. Er is niet bekend dat er ooit veiligheidsattesten werden ingetrokken of geweigerd. Uit de zelfevaluaties blijkt wel dat de nieuwe toetreders het verwerven van een veiligheidsattest als een drempel hebben ervaren, omdat het een arbeidsintensief proces was en er voldoende kennis en ervaring binnen de nieuw toetredende bedrijven moest worden opgebouwd.

De onderliggende regelgeving was vastgelegd in het Seinenboek en de RnV-normbladen en RnV-richtlijnen. Die waren opgesteld door Railned in overleg met de vervoerders.
Verschillende partijen geven aan dat zij met name in de beginperiode de set aan toetredingsvoorwaarden onduidelijk vonden. Het betreft hier de periode tussen ca. 1995 en 2000 waarin op basis van de Europese richtlijn 91/440/EEG goederenvervoerders reeds konden toetreden tot de markt. Deze richtlijn was reeds in de (oude) Spoorwegwet 1875

geïmplementeerd. Voor het personenvervoer per spoor was toetreding mogelijk op basis van het experimenteerartikel in de Wet Personenvervoer 2000.

Ook wordt door verschillende partijen ingebracht dat bij hen de beleving bestond dat de regelgeving nog sterk gebaseerd was op de situatie met een geïntegreerd NS. In hun ogen was de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende organisaties nog niet zuiver geregeld.

Toegang tot de markt wordt geïntroduceerd met de komst van EU-richtlijn 91/440/EEG. Er bestond korte tijd concurrentie op het spoor toen Lovers Rail reed, al werd er wel getoetst aan voorwaarden uit het contract over de wissel. In de 'De Derde Eeuw Spoor' wordt de koers van concurrentie *om* het spoor voor het personenvervoer per spoor ingezet.

Voorwaarden inzake materieel en personeel
Regels omtrent het toelaten van personeel en materieel zijn vastgelegd in de Spoorwegwet 1875 en de RnV-richtlijnen en RnV-normbladen. Omtrent het verkrijgen of overnemen van materieel en personeel was wettelijk weinig geregeld, waardoor nieuwe toetreders het moeilijk vonden om goedgekeurd materieel te verwerven. Regels omtrent het toelaten van personeel en materieel zijn vastgelegd in de Spoorwegwet 1875 en de RnV-richtlijnen en RnV-normbladen. Omtrent het verkrijgen of overnemen van materieel en personeel was wettelijk weinig geregeld, waardoor nieuwe toetreders het moeilijk vonden om goedgekeurd materieel te verwerven.

Gebruik en toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen
De regels omtrent toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen komen voort uit geregeld in de Europese richtlijn 91/440/EEG.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat verschillende partijen aangeven dat bijvoorbeeld het gebruik van stations en tankplaten met problemen gepaard gingen.

Toezicht op toegang
Vóór 1 januari 2004 oefende de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) met betrekking tot het spoor uitsluitend toezicht uit op basis van het regulier mededingingsrecht (misbruik dominante positie e.d.).

Doel 7: Capaciteitsverdeling
Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is de non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud. Om zicht te krijgen op hoe dat vóór 1 januari 2005 was geregeld wordt ten eerste in kaart gebracht hoe de capaciteit op het spoor destijds werd verdeeld over personenvervoer, goederenvervoer en beheer en onderhoud. Ten tweede wordt aangegeven in welke mate het proces van capaciteitsverdeling vóór 2005 non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van

infrastructuur borgde. Ten derde wordt het toezicht op het proces van capaciteitsverdeling in kaart gebracht.

Capaciteitsverdeling: stappen en criteria
Vóór 1995 was capaciteitsverdeling een integraal onderdeel van het takenpakket van NS. Vanaf de uitplaatsing van de taakorganisaties lag deze verantwoordelijkheid bij Railned. In de toegangsovereenkomst werden spelregels vastgelegd op basis waarvan capaciteit werd verdeeld. Naarmate er meer treinverkeer kwam werd het steeds belangrijker dat er verdelingsregels voor Railned beschikbaar waren op basis waarvan zij in conflictsituaties kon handelen.

Vanaf 2000 werd de verdeling van capaciteit uitgevoerd op basis van een procedure, die in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen stond beschreven. Het Interimbesluit - vanaf 2005: Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur - formaliseerde de verhoudingen tussen de partijen. De rol van Railned en de procedure van capaciteitstoewijzing werd daardoor duidelijker. Een aantal goederenvervoerders en de NMa Vervoerkamer geven aan dat dit de transparantie ten goede kwam; volgens anderen leidde dit tot bureaucratie en ging het juist ten koste van de transparantie, omdat Railned eenzijdige beslissingen kon nemen.

Toewijzing van capaciteit vond plaats over één dienstregelingjaar. Het proces verliep via een aantal fasen. De eerste fase betrof het BUP. Voorafgaand hieraan werd een informeel BUP-overleg gehouden. Daarna werd de procedure van aanvraag en toewijzing conform het Interimbesluit gevolgd. Deze tweede fase betrof de toewijzing in een 24-uursuitwerking met zonodig onderscheiding naar dagsoorten. De derde fase betrof de toewijzing per datum.

Indien gevraagde capaciteiten niet verenigbaar waren binnen de beschikbare infrastructuurcapaciteit, en indien na overleg met de aanvragers niet tot bijstelling van de aanvragen kon worden gekomen, nam Railned een toewijzingsbesluit. Daarbij werden de regels toegepast conform het Interimbesluit waarbij de volgende aspecten moesten worden afgewogen:
- het bereiken van de gegarandeerde minimumcapaciteiten voor personen- en goederenvervoer;
- het doelmatig gebruik van de spoorweginfrastructuur;
- het bedrijfseconomisch belang van de aanvragers;
- het minimaliseren van de reistijd in het openbaar personenvervoer;
- het toewijzen van een aanvraag om capaciteitstoewijzing van spoorwegondernemingen die voor de eerste keer toetreden tot de markt van het goederenvervoer per spoor.

Bij de belangenafweging werd conform het Interimbesluit de volgende prioriteringsvolgorde gehanteerd:
- stadsgewestelijk openbaar vervoer
- internationaal openbaar vervoer
- conventioneel goederenvervoer
- nationaal openbaar vervoer

- zwaar goederenvervoer
- snel goederenvervoer
- streekgewestelijk openbaar vervoer
- zeer snel goederenvervoer
- besloten personenvervoer

In de periode 2000 – 2005 was formeel volgens de Netverklaring 2003 de gebruikelijke gang van zaken dat Railned bij de capaciteitsverdeling als eerste capaciteit ten behoeve van kortcyclisch onderhoud inboekte en dat buitendienststellingen ten behoeve van vernieuwingen en nieuwbouwwerkzaamheden werden aangekondigd en afgestemd met de spoorwegondernemingen. Echter, in de praktijk werd een gedeelte van aanleg en het onderhoud voor wat betreft vervanging, vernieuwing en groot onderhoud pas na het vaststellen van de jaardienst ingepland. De 'restcapaciteit' werd verdeeld tussen de aanvragers van capaciteit ten behoeve van vervoerdiensten.

Railned/ProRail heeft tussen 2000 en 2005 vrijwel ieder jaar een toedelingsbesluit genomen omdat vervoerders onderling niet tot overeenstemming konden komen. Bij de directeur van Railned kon bezwaar worden aangetekend. Na het afhandelen van het bezwaar door Railned stond de gang naar de rechter open. Over de capaciteitsverdeling zijn in de periode december 2000 – 2005 enkele bezwaarzaken geweest.

Non-discriminatie en optimalisatie van het infragebruik
Het Interimbesluit bevorderde een objectieve, non-discriminatoire en toetsbare verdeling van de spoorweginfrastructuurcapaciteit. Dit besluit bood een tijdelijke voorziening, namelijk tot het tijdstip waarop de voorgenomen nieuwe Spoorwegwet in werking zou treden.
Door het maken van een afweging en prioritering binnen de deelmarkten werd een betere benutting van de spoorweginfrastructuur voorzien. De verdelingsregels werden slechts gehanteerd bij het optreden van capaciteitsconflicten. Het waren geen absolute voorrangsregels bij de verdeling van capaciteit.

Een aantal goederenvervoerders en de Vervoerkamer zetten vraagtekens bij de toedelingsprocedure. Zo kon Railned eenzijdig beslissingen nemen met betrekking tot capaciteitsverdeling; de invloed van vervoerders op de toedelingsprocedure was gering. Met name nieuwkomers ondervonden hiervan hinder. Verder was volgens de goederenvervoerders de onafhankelijkheid van Railned onvoldoende gewaarborgd. Hoewel op papier capaciteitsverdeling was gescheiden van de andere infrabeheertaken, bestonden in de praktijk nauwe banden tussen de taakorganisaties. Hoewel de toedelingsprocedure was ingericht zowel voor personen- als voor goederenvervoer zijn de goederenvervoerders van mening dat de toedelingsprocedure was ingericht voor personenvervoer en niet aansloot bij het vraaggestuurde goederenvervoer.

Toezicht op capaciteitsverdeling
Vóór 2005 was er geen onafhankelijke toezichthouder. Wel controleerde V&W ex-post de naleving van de wettelijke voorschriften door Railned. Er was voor spoorwegondernemingen op basis van het Interimbesluit wel de mogelijkheid om zich in een officiële beroepsprocedure uit te spreken over het proces van capaciteitsverdeling.

Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer
Ook het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct, is een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving.

Ten eerste wordt daartoe beschreven hoe de toegangsovereenkomst vóór 2005 tot stand kwam. Ten tweede wordt ingegaan op de vaststelling van de gebruiksvergoeding en de wijze waarop die vergoeding leidt tot een optimaal gebruik van de (schaarse) infrastructuur. Ten derde wordt bezien of de kaders de vervoerders en infrabeheerder de ruimte gaven om goede prestaties te leveren en de publieke belangen te borgen. Ten vierde wordt bezien hoe het toezicht was ingericht en op welke wijze dat toezicht een gelijkwaardige relatie tussen infra-beheerder en vervoerders bevorderde.

Toegangsovereenkomst
Railned was sinds 1996 door de directie van NS gemandateerd namens RIB - na overleg met en instemming van RIB en Railverkeersleiding - met gebruikers toegangsovereenkomsten af te sluiten. Dit leidde tot de Toegangsovereenkomst 1997. De toegangsovereenkomst is voor de vervoerders die in 1997 reeds gebruik maakten van het spoorwegnet in 1997 afgesloten (hoewel NS met 'side letter') en voor de andere vervoerders op het moment dat ze toetraden tot het gebruik van de spoorweginfrastructuur. De Toegangsovereenkomst 1997 is van kracht gebleven tot het moment dat de eerste Toegangsovereenkomst in 2006 onder de nieuwe spoorwetgeving actief werd. In de Toegangsovereenkomst werden de voorwaarden vastgelegd waaronder de spoorwegondernemingen gebruik konden maken van de infrastructuur. De daarvoor te gebruiken standaardovereenkomsten en voorwaarden behoefden de goedkeuring van de minister.

De Algemene Rekenkamer beschreef in 1999 dat er drie jaar onenigheid was geweest over die voorwaarden behorende bij de Toegangsovereenkomst. De Voorwaarden 1997 werden door Railned aan het ministerie voorgelegd en goedgekeurd, maar NS Reizigers, NS Cargo en NS Materieel wilden hun toegangsovereenkomsten alleen ondertekenen als daarnaast in aanvullende overeenkomsten («side letters») kon worden vastgelegd dat zij het niet eens waren met enkele van de voorwaarden.

Verschillende partijen, zoals de goederenvervoerders, spooraannemers, IPO en SkVV geven aan dat het privaatrechtelijk instrumentarium van de toegangsovereenkomst gezien de eenzijdige vaststelling door de

beheerder eigenlijk meer het karakter van een publiekrechtelijke regeling had, waarover geen onderhandeling plaatsvond. Volgens ProRail werd er wel onderhandeld over de Toegangsovereenkomst.

Gebruiksvergoeding
Vóór 2005 stelde de Minister van VenW jaarlijks het tarief (per treinkilometer en haltering) vast in een tariefregeling. Het tarief werd vastgesteld op basis van enerzijds een berekening van de infrabeheerder van het aantal treinkilometers en halteringen en anderzijds een berekening van de hoogte van de variabele kosten. De minister bepaalde bovendien de ingroeiregeling (korting waardoor spoorgebruikers niet meteen volledig de kosten voor spoorgebruik voor hun rekening hoefden te nemen) en de hoogte van de marktparameter voor het goederenvervoer (een additionele korting voor de goederenvervoerders).

Vervoerders betaalden vanaf 2000 die vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur. Er was geen sprake van een prestatiegerelateerde gebruiksvergoeding noch van de toepassing van vraagsturende tariefelementen (milieu, schaarste).

De gebruiksvergoeding beoogde een rationeler afweging en efficiënt gebruik van de infrastructuur te stimuleren. De vervoerders betaalden echter een deel van de kosten (de kosten die de infrabeheerder maakte werden maar gedeeltelijk doorberekend: van 15% in 2000 tot 80% in 2004), waardoor geen volledig kostenefficiënte afweging werd gestimuleerd. Omdat bovendien geen reserveringskosten in rekening werden gebracht, konden vervoerders capaciteit reserveren ongeacht het feitelijk gebruik ervan op een later tijdstip.

Ruimte voor vervoerders en beheerder voor goede prestaties
De Commissie Wijffels gaf in haar rapport 'Sporen voor straks' aan dat de vervoeronderneming NS meer ruimte moest krijgen om marktgericht en slagvaardig te kunnen opereren en dat de overheid zich zou moeten richten op de spoorweginfrastructuur. In het kabinetsstandpunt daarover werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS. De rijksoverheid zou een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en zich daarbij concentreren op de hoofdtaken ten aanzien van onder meer de infrastructuur en de veiligheid. NS werd volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

Na de achteruitgang in de vervoerprestaties in 2001, werd het onderwerp aangesneden in de Herbezinningsbrief. Geconstateerd werd dat de situatie die was ontstaan in anticipatie op de nieuwe ordening, met een ZBO als infrabeheerder, conflicten in de hand werkte en te vaak gepaard ging met directe overheidsbetrokkenheid bij elementen van de dagelijkse bedrijfsvoering. Er werd onder andere gesteld dat het primaat voor goed vervoer voor reizigers en verladers zou moeten liggen bij de infrabeheerder en de vervoerders. Mede op basis van deze gedachten zijn de destijds voorliggende wetsvoorstellen aangepast.

Toezicht op gelijkwaardige relatie tussen infrabeheerder en vervoerders
De NMa Vervoerkamer werd formeel opgericht per 1 januari 2004. De NMa Vervoerkamer had onder de Spoorwegwet 1875 geen toezichttaken. Overigens zijn wel diverse spoorzaken op basis van de Mededingingswet nader bezien, maar die hebben niet geleid tot bijvoorbeeld het opleggen van boetes aan van betrokken partijen.

Doel 9: Samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders
Het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven, is een doel van de nieuwe spoorwetgeving.

Om daar zicht op te krijgen voor wat betreft de periode vóór 1 januari 2005 is in kaart gebracht in hoeverre er destijds een gemeenschappelijk kader was ten behoeve van de afhandeling van verstoringen en in hoeverre dat kader zorgde voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers.

Daarnaast is beschreven welke procedures er waren om het ontstaan van verstoringen te registreren en toe te wijzen aan de veroorzakers. Tot slot is aangegeven of er een kader en cultuur was waarin verschillen in opvattingen op basis van gelijkwaardigheid werden voorkomen, verminderd of beslecht.

Gemeenschappelijk kader voor afhandeling verstoringen
Railverkeersleiding had een centrale rol bij het afhandelen van verstoringen gebaseerd op artikel 28 van de Spoorwegwet 1875. Voor de ontvlechting zaten alle voor verkeersleiding relevante medewerkers fysiek bij elkaar. Bij het nemen van (bijsturings-)beslissingen werden alle drie de disciplines die relevant zijn bij het afhandelen van verstoringen betrokken: materieel, personeel en infrastructuur. Met de komst van meerdere vervoerders werd de organisatie van verkeersleiding meer gericht op een neutrale positie ten opzichte van vervoerders. Het bijsturen van materieel en personeel werd per 1 januari 2001 overgedragen van Railverkeersleiding aan NSR.

De verkeersleider en vervoerders maakten afspraken over de afhandeling van treindiensten bij verstoringen. Daardoor ontstond er een gemeenschappelijk kader ten behoeve van de afhandeling van verstoringen. Er kwam een set van afhandelingsscenario's en -plannen voor een groot aantal mogelijke verstoringen:
- regels voor de operationele toedeling: generieke afspraken met vervoerders;
- circa 1100 specifieke afhandelingafspraken met vervoerders.

ProRail geeft aan dat, toen er meerdere vervoerders waren, het nodig was expliciete afhandelingsafspraken te maken. Goederenvervoerders geven daarentegen aan dat de ingezette formalisering ertoe leidde dat de afhandeling van verstoringen minder op de situatie toegesneden raakte. NS benadrukt dat het kader voor afhandeling en herstel van

verstoringen vóór de ontvlechting beter functioneerde dan daarna: de fysieke scheiding tussen infrastructuur en vervoer (materieel en personeel) heeft de ruimte voor flexibele afhandeling verminderd.

De goederenvervoerders vinden dat in het kader te veel prioriteit werd gegeven aan personenvervoer. Syntus vindt daarentegen dat veel prioriteit wordt gegeven aan het goederenvervoer en aan het onderhoud.

Procedures registratie en toekenning verstoringen
Verstoringen werden volgens een vast format gerapporteerd door de treindienstleiders en de netwerkverkeersleiders. Dat gebeurde aan de hand van het zogenaamde 'Geeltje'. In het Geeltje werden de onregelmatigheden toebedeeld aan de bedrijven die primair verantwoordelijk waren voor uitvoering van de treindienst: personenvervoerders, goederenvervoerders, Railverkeersleiding en RIB. In 2001 constateerde de Minister van VenW dat het spoorsysteem onvoldoende meting en management-informatiesystemen over oorzaak-gevolg relaties bij verstoringen. Ingezet werd op een transparant en voldoende gedetailleerd monitoringsysteem. In de onderzoeksperiode is dit systeem niet geïmplementeerd.

In een rapport van RIB werd in 2003 geconstateerd dat er een groot verschil was tussen de theoretische werking van het Geeltje zoals beschreven in procedures en handboeken en hoe het in de praktijk ging. De vastlegging van gegevens vond onvoldoende consequent plaats. Bij de registratie was sprake van een beperkte dekkingsgraad en op basis daarvan kon slechts een gedeelte van de primaire verstoringen worden verklaard. Vanuit met name de goederenvervoersector werd de registratie in geeltjes weinig onafhankelijk bevonden: het was volgens hen erg op NSR gericht en weinig objectief. Er was dus een procedure voor registratie, maar in de praktijk bleek die procedure niet goed te werken.

Kader en cultuur van gelijkwaardigheid
In de Herbezinningsbrief werd geconstateerd dat de wetsvoorstellen, die destijds aan de orde waren, onvoldoende waren gericht op de dagelijkse en intensieve relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. In die wetsvoorstellen werd - door de infrabeheerder een ZBO te willen maken - de afstand tussen uitvoering en minister weliswaar verkleind, maar werd de afstand tussen infrabeheerder en vervoerders groter. In anticipatie op de nieuwe ordening waren overheid, infrastructuurbeheerder en vervoerders zich min of meer conform de nieuwe structuur gaan gedragen. Die ervaring noopte tot bijstelling, omdat geconstateerd werd dat de ontstane relatie tussen overheid, infrabeheerder en vervoerders conflicten in de hand.

In de Herbezinningsbrief werd gesteld dat de infrabeheerder en vervoerders samen het primaat moeten hebben en niet de overheid. Infrabeheerder en vervoerder dienen elkaar in evenwicht te houden en dienen een gezonde samenwerking te ontwikkelen met oog voor de eigen rol en verantwoordelijkheid. Bedrijfscultuur is hierbij net zo

belangrijk als harde afspraken en die cultuur moest weer in 'Utrecht' komen te liggen.

In deze jaren stond de samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerder op gespannen voet, zo bleek onder meer uit publieke discussie over de schuldvraag ten aanzien van vertragingen.

Niet alle partijen herkennen gelijkwaardigheid als een kenmerk van de samenwerkingscultuur. De goederenvervoerders geven bijvoorbeeld aan dat er vanuit de vervoerders een afhankelijkheidscultuur ten opzichte van de infrastructuurbeheerder bestond.

Doel 10: Relatie tussen infrastructuurbeheerder en overheid
Een andere doelstelling van de nieuwe spoorwetgeving is het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen. Daarom is bij de beschrijving van dit onderwerp aangegeven hoe die aansturing is vormgegeven en hoe de financiering plaatsvond.

Aansturing van de taakorganisaties
In 1995 besloot de Tweede Kamer de infrastructuurtaken onder te brengen bij drie separate taakorganisaties binnen NS Holding (NS Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid.

Vanaf dat moment werd de relatie tussen de taakorganisaties en V&W jaarlijks geregeld met behulp van privaatrechtelijke contracten. Hierin werden de taken van de taakorganisaties vastgelegd en afspraken opgenomen over onder meer toezicht en financiën.

De concrete invulling van de activiteiten van de taakorganisaties gebeurde jaarlijks aan de hand van de door de taakorganisaties opgestelde jaarplannen, die ter goedkeuring aan de Minister van VenW werden voorgelegd. Ieder kwartaal brachten de taakorganisaties verslag uit over de uitvoering van hun werkzaamheden aan V&W.

Zowel ProRail als V&W omschrijven de aansturing van de taakorganisaties in de periode vóór 2001 als versnipperd. Sturing met behulp van jaarovereenkomsten en -plannen bood volgens V&W onvoldoende mogelijkheden om te sturen op prestaties. Dit heeft er volgens het ministerie onder meer toe bijgedragen dat de betrouwbaarheid van de infrastructuur is achtergebleven. ProRail geeft aan dat RIB al in 1996 de problematiek van achterstallig onderhoud heeft geagendeerd, maar volgens V&W onvoldoende onderbouwd.

In de periode 1999 – 2001 vond een omslag plaats in het denken over de aansturing van de taakorganisaties: de nadruk verschoof van inputsturing (budget) richting outputsturing, gericht op onder meer het terugbrengen van het aantal TAO's.

Op 1 januari 2001 droeg NS haar aandelen in de taakorganisaties over aan Railinfratrust (RIT). De aandelen van RIT bleven in eerste instantie in handen van NS. In juli 2002 werden de drie taakorganisaties uit de

NS-holding geplaatst en werd de Staat werd 100% aandeelhouder van RIT.

Naar aanleiding van de motie Gerkens en Giskes eind 2002, waarin aandacht werd gevraagd voor de onderhoudsachterstand en voor een verdere afname van het aandeel spoor dat conform de normen werd onderhouden, werd door V&W in 2003 een Herstelplan Spoor opgesteld. Het Herstelplan Spoor was een inhoudelijk en operationeel document, bedoeld om de onderhoudsachterstand weg te werken en het aantal TAO's te verminderen.

In 2004 was sprake van een soort overgangssituatie. De taakorganisaties vertoonden reeds kenmerken die pas met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet een wettelijke basis zouden krijgen (zoals één gemeenschappelijke subsidieaanvraag). Echter, de aansturing vanuit het Rijk vond nog wel plaats met behulp van de drie afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten.

Financiering van de taakorganisaties
Railverkeersleiding en (voor het merendeel) Railned kenden een directe financiële relatie met V&W op basis van bekostigingsmodellen. Voor Railned gold een combinatie van opdracht- en inputbekostiging; Railverkeersleiding had tot en met 1997 inputbekostiging en werd vanaf 1998 gefinancierd op basis van aantal treinbewegingen.

RIB ontving investeringsbijdragen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur op basis van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Ook de bekostiging van beheer en onderhoud vond plaats conform de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. De activiteiten van RIB werden gefinancierd uit het Infrastructuurfonds op basis van een jaarlijkse subsidiebeschikking door de minister. De grondslag voor de subsidieaanvraag van RIB vormde een in 1995 afgesproken meerjarenreeks voor de periode 1995 – 2000. De in 1995 gerealiseerde beheer- en onderhoudskosten vormden de basis en bij dit niveau werden posten met een incidenteel en/of structureel karakter opgeteld, de zogeheten mutanten.

In lijn met de prestatieafspraken in het MoU tussen de taakorganisaties en NSR van september 2001, herzag V&W in 2001 de subsidierelatie met RIB. V&W formuleerde in aanvulling op de meerjarenafspraak met mutanten parlementaire wensen voor beheer en instandhouding die de minister had overgenomen in een zogeheten beleidswensenbrief. De beleidswensenbrief diende als input voor het opstellen van de aanvraag subsidiebeschikking door RIB. Voor het eerst werd in een beschikking een relatie gelegd tussen de hoeveelheid geld en de te leveren prestaties op het gebied van betrouwbaarheid, beschikbaarheid en functionaliteit.

Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie tussen NS en overheid

Het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies, is ook een van de doelstellingen van de nieuwe spoorwetgeving.

Bij dit onderwerp wordt ten eerste aangegeven hoe de exclusiviteitgedachte 'concurrentie om het spoor' is ontstaan. Ten tweede wordt ingegaan op de aanloopperiode tot de concessieverlening aan NS en de relatie tussen NS en V&W. Tot slot wordt uiteengezet in welke mate de verwachte effecten – te weten: een betere verhouding tussen de omvang van de subsidie en de geboden kwaliteit, versterking van de samenhang en klantgerichtheid en een meer efficiënte besteding van middelen – zijn opgetreden vóór 2005.

Ontstaan exclusiviteitgedachte en aanbestedingen op regionaal niveau

In 'De derde eeuw spoor' werd ervoor gekozen om concurrentie *om* het spoor in plaats van concurrentie *op* het spoor in te voeren, onder meer om de commerciële en logistieke samenhang van het hoofdrailnet te waarborgen. Er werd dus gekozen voor een beheerste vorm van marktwerking, met als doel onder meer het verbeteren van de efficiency en klantgerichtheid. In de nota werd aangekondigd dat het hoofdrailnet onderhands aan NS zou worden gegund voor een periode van tien jaar. Voor onderhandse gunning aan NS werd gekozen omwille van de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren veranderingen in de sector. Regionale treindiensten zouden in principe worden aanbesteed, wat vóór 2005 met vijf regionale diensten is gebeurd.

Aansturing van het personenvervoer en relatie NS en V&W

In aanloop tot de onderhandse gunning van een concessie voor het HRN, waren vanaf 1995 de Overgangscontracten (OC I en OC II) leidend voor aansturing van NS. Hierin werd vastgelegd dat de concessie voor het HRN aan NS zou worden gegund. In OCII werden voor het eerst ook prestatieafspraken (afspraken op output niveau) gemaakt. Toen bleek dat NS in de eerste helft van 2001 de prestaties ten aanzien van afspraken over punctualiteit niet haalde, volgde een periode van herbezinning. Daarin werd de op handen zijnde wetgeving aangepast. NS werd gevraagd een verbeterplan op te stellen. De minister accepteerde de prestaties in het verbeterplan als bottom-line. Toen bleek dat NS ook de prestaties uit dat verbeterplan niet haalde, werd door V&W aan de Raad van Commissarissen van NS gevraagd maatregelen te treffen. Op 1 januari 2002 meldt de president-commissaris dat de leden van de Raad unaniem hebben besloten hun functies ter beschikking te stellen en dat de president-directeur en de directeur in- en externe relaties hun ontslag hebben aangeboden. Dit leidde, zo onderschrijven beide partijen, tot een bekoelde relatie tussen V&W en NS en veel politieke aandacht. Het proces rondom de herstelkoers leidde, zo is aangegeven, tot verbetering van het vertrouwen tussen de twee partijen. Vanaf 2002 is gezamenlijk gewerkt aan de onderlinge relatie, onder meer door uitwerking van de

vervoerconcessie. Er werd gekozen voor een flexibel systeem waarin jaarlijks de prestaties en de te nemen maatregelen in een vervoerplan van NS zouden worden opgenomen.

Optreden verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor vóór 2005
Er is nog geen marktwerking geïntroduceerd voor wat betreft het personenvervoer op het hoofdrailnet (onderhandse gunning aan NS). Onderstaande richt zich derhalve op het regionale vervoer.

Ten aanzien van de samenhang, is uit de evaluatie van vijf regionale diensten in 2004, geconcludeerd dat met de decentralisatie en aanbestedingen een eerste stap is gezet richting de realisatie van integratie van bus- en spoorvervoer. Over de aansluiting van regionale diensten op het hoofdrailnet is slechts bekend dat er in Groningen sprake is geweest van een daling van het aantal aansluitingen en in Friesland en de Achterhoek geen knelpunten zijn gerapporteerd.

Onderzoek naar de effecten van de introductie van marktwerking in de regio's wijst op een verbetering van de efficiency en een betere beoordeling van de uitvoeringskwaliteit van het OV.

Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor
Een andere doelstelling van de nieuwe spoorwetgeving betreft het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor. In het kader van deze nulmeting wordt eerst in kaart gebracht welke stappen zijn genomen vóór 2005 ten aanzien van de decentralisatie en wordt vervolgens aangegeven in welke mate de samenhang (tussen hoofdnet en regionaal spoornet, maar ook tussen regionaal spoornet en ander regionaal openbaar vervoer) werd geborgd.

Stappen inzake decentralisatie
Ruim voor inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving zijn op basis van de "Ministeriële regeling experimenten regionale treindiensten" stappen gezet op het gebied van de decentralisatie door experimenten met de exploitatie van regionale treindiensten door regionale overheden mogelijk te maken. Als belangrijkste voordelen werden genoemd een betere integratie van het regionaal vervoer, een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeers- en ruimtelijkeordeningsbeleid. Onder deze regeling werden in totaal tien treindiensten gedecentraliseerd. Met de decentralisatie van de stadsgewestelijk netwerken is voor de invoering van de nieuwe spoorwetgeving geen start gemaakt. In de Herbezinningsbrief werd aangegeven dat voor aparte, stadsgewestelijke netwerken gold dat decentralisatie en aanbesteding van dit deel van het spoorvervoer kan plaatsvinden, zodra er voldoende infrastructuur beschikbaar is om uit logistiek oogpunt die aparte netwerken verantwoord te exploiteren.

Decentrale overheden hebben aangegeven in het proces van decentralisatie de regie vanuit V&W te hebben gemist en sterker

betrokken hadden willen worden. Als decentrale overheden sterker betrokken waren geweest, had wellicht voorkomen kunnen worden, zo stellen IPO en SKVV, dat teveel decentrale overheden verantwoordelijk en bevoegd waren geweest voor het openbaar vervoer in het algemeen, wat heeft geleid tot een versnippering van het vervoersysteem op het gebied van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Borging samenhang: positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten
Decentrale overheden hadden vóór 2005 geen bevoegdheid om capaciteit aan te vragen. Ook bestond er vóór 2005 geen wettelijke afstemmingsverplichting om vervoersdiensten op de diensten van andere vervoerders aan te laten sluiten. Uit de evaluatie van de WP2000 is echter gebleken dat, mede onder invloed van een (voorgenomen) wetswijziging, de afstemming tussen concessieverleners ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen is verbeterd. Verder heeft NS aangegeven regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg te hebben gevoerd met decentrale overheden over onder meer de nieuwe dienstregeling en de wensen rondom nieuw te openen stations.

Doel 13: Positie van consumentenorganisaties
Het versterken van de positie van consumentenorganisatie is ook een doel van de nieuwe spoorwetgeving. Bij dit onderwerp wordt eerst aangegeven op welke wijze consumentenorganisaties vóór 2005 invloed uitoefenden op de besluitvorming van de vervoerders. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze de inbreng van consumentenorganisaties vóór 2005 heeft bijgedragen aan de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer.

Wijze waarop consumentenorganisaties invloed konden uitoefenen
De rol van de consumentenorganisaties was vóór 2005 – voor wat betreft spoorvervoer - niet wettelijk vastgelegd. Dat betekende niet dat consumentenorganisaties geen invloed uitoefenden op de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer.

Een werkgroep met daarin vertegenwoordigers van ROVER, Consumentenbond, ANWB en NS Reizigers adviseerde in 1997 een landelijk platform op te richten dat het overleg zou faciliteren tussen V&W, consumentenorganisaties en ondernemingen die openbaar vervoer per spoor verrichten. Naar aanleiding van dit advies stelde de Minister van Verkeer en Waterstaat per 1 september 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) in.

Om de rol van consumentenorganisaties op het spoor te borgen waren in het OC II tussen V&W en NS verplichtingen met betrekking tot advies, overleg en informatieverstrekking conform de Wp2000 opgenomen evenals verplichtingen met betrekking tot klanttevredenheidsonderzoek. De consumentenorganisaties konden gevraagd en ongevraagd adviseren. Afgesproken werd dat als V&W of NS een advies niet (volledig) overnamen, zij dit dienden te onderbouwen. Deze onderbouwing kon echter niet getoetst worden

door de burgerlijk rechter. De consumentenorganisaties maakten naast advisering ook gebruik van andere middelen, namelijk onderzoek, publiciteit, politieke lobby en een enkele keer van bezwaar en beroep (maar nooit ten aanzien van advies, want dat was zoals gezegd niet mogelijk).

Bijdrage aan kwaliteit en klantgerichtheid van OV
De partijen in het Locov zijn van mening dat de oprichting van Locov ertoe heeft bijgedragen dat consumentenorganisaties een meer structurele positie hebben verworven bij de besluitvorming rond openbaar vervoer per spoor. Echter, de invloed van consumentenorganisaties op de klantgerichtheid en kwaliteit van het vervoer is moeilijk expliciet te maken. De adviezen van de consumentenorganisaties waren vaak vrij uitvoerig en bestonden uit deeladviezen. En die deeladviezen werden vaak niet helemaal wel of helemaal niet overgenomen, maar gedeeltelijk. Partijen hebben mede hierdoor verschillende opvattingen over de effectiviteit van het Locov. NS en V&W oordelen positiever dan de consumentenorganisaties.

Consumentenorganisaties geven aan dat onderzoek, publiciteit en politieke lobby in een aantal gevallen effectief zijn gebleken.

Spoorwegveiligheid
Bij de beschrijving van dit onderwerp wordt de trits regelgeving, uitvoering en toezicht gevolgd. Ten eerste wordt aangegeven wat de belangrijkste wetten, regels en beleidslijnen waren tot 2005 met betrekking tot spoorwegveiligheid en hoe die tot stand zijn gekomen. Ten tweede wordt aangegeven welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende partijen hadden bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de uitvoeringspraktijk. Ten derde wordt beschreven hoe het toezicht op dat punt was georganiseerd en hoe effectief dit was.

Beleid
Het beleidskader is achtereenvolgens vastgelegd in de Eerste (1999) en de Tweede (2004) Kadernota Railveiligheid. Deze documenten zijn in samenspraak met de spoorsector tot stand gekomen en richtinggevend geweest voor de uitvoering van en het toezicht op de spoorwegveiligheid.

In het door Railned Spoorwegveiligheid ontwikkelde Reglement Railverkeer (RRV) waren de leidende principes voor spoorwegveiligheid vastgelegd. Het RRV bevatte bepalingen met betrekking tot onder meer materieel, personeel, infrastructuur en het vervoerproces, maar ook met betrekking tot het hebben van een veiligheidszorgsysteem en het maken van een jaarplan en jaarverslag spoorwegveiligheid. In zogeheten normbladen waren concrete normen vastgelegd, die correspondeerden met de bepalingen uit het RRV.

Daarnaast hanteerde Railned Spoorwegveiligheid het Seinenboek. Dit document gaf alle seinbeelden weer die men op het spoorwegnet tegen kon komen.

Tot 2003 werd ieder jaar door Railned Spoorwegveiligheid een Spoorwegveiligheidsplan opgesteld dat aangaf hoe het beleid met operationele maatregelen en activiteiten werd uitgevoerd. Dit plan kwam in overleg met de betrokken spoorbedrijven tot stand.

Op 1 januari 2003 werd Spoorwegveiligheid uitgeplaatst uit Railned en bij IVW ondergebracht. Vanaf dat moment wordt regelgeving omtrent spoorwegveiligheid vastgesteld door V&W. Na 2003 had IVW voor wat betreft regelgeving een adviserende rol aan V&W.

In het Overleg Veiligheid Spoor (OVS) werd alle regelgeving op het gebied van veiligheid besproken met de partijen uit de spoorsector (vervoerders en taakorganisaties).

Uitvoering
De taakorganisaties hadden als taak te zorgen voor het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur, een veilige planning, toedeling van capaciteit, de verkeersleiding en de coördinatie bij afhandeling van calamiteiten op het spoor. Railned Spoorwegveiligheid – en vanaf 1 januari 2003 IVW - toetste de uitvoering door spoorwegbedrijven aan de normen die waren vastgelegd in het RRV en de normbladen. Vervoerders hadden als taak het verzorgen van veilig vervoer van personen en goederen over het spoor.

Toezicht op spoorwegveiligheid
Het toezicht op spoorwegveiligheid was vastgelegd in artikel 10 van de Spoorwegwet 1875. Bij Koninklijk Besluit was de sector Spoorweg-toezicht van de RVI aangewezen om het toezicht uit te oefenen.

Bij het sluiten van het contract "Over de wissel" tussen de Staat en NS in 1995 is afgesproken dat de zorg voor de spoorwegveiligheid zou worden ondergebracht bij Railned Spoorwegveiligheid. Het toezicht op de spoorwegveiligheid bleef als taak formeel bij de RVI, maar de praktische uitvoering kwam (deels) te liggen bij Railned Spoorweg-veiligheid.

Vanaf eind 2001 hebben vertegenwoordigers van V&W en de taakorganisaties intensief overleg gevoerd over de beoogde (re)organisatie van het toezicht op railveiligheid. In 2002 is overeenstemming bereikt om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned Spoorwegveiligheid naar IVW.

V&W en IVW geven aan dat de sector gediend was bij het onafhankelijk positioneren van toezicht op spoorwegveiligheid. Vervoerders merken op dat in de praktijk echter weinig veranderde. Wel heeft het onderbrengen van Railned Spoorwegveiligheid bij IVW er volgens vervoerders toe geleid dat het toezicht meer op afstand is komen te staan en de relatie met de toezichthouder formeler is geworden.

V&W is het meest stellig in haar uitlatingen over de bijdrage die toezicht leverde aan de verbetering van veiligheid op het spoor. Andere partijen zijn minder uitgesproken over de bijdrage van toezicht aan de verbetering van veiligheid op het spoor, maar onderkennen het belang ervan. Een aantal nieuwe vervoerders op het spoor (Arriva en goederenvervoerders, uitgezonderd Railion) had het gevoel dat 'oude' vervoerders minder zwaar werden gecontroleerd.

Doel 14: Prestaties en professionalisering van NS en van ProRail
Een andere doelstelling van de nieuwe spoorwetgeving is het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail. Daartoe wordt eerst de ontwikkeling van de prestaties van NS en ProRail vóór 2005 beschreven, vervolgens de ontwikkeling naar output- en outcomesturing en tot slot wordt ingegaan op de tariefontwikkeling en inflatie.

Ontwikkeling prestaties NS vóór 2005
In 2001 laten zowel de prestaties op het gebied van punctualiteit als de klantoordelen een sterke daling zien ten opzichte van 2000. In de daaropvolgende jaren herstellen de prestaties zich; in 2004 zijn de prestaties terug op het niveau van 2000.

Als belangrijkste oorzaken van deze daling in prestaties werden door partijen en in brondocumenten genoemd de tekorten aan materieel en personeel, alsmede storingen aan de infrastructuur. Ook worden organisatorische aspecten samenhangend met de uitplaatsing van de taakorganisaties, als oorzaak aangemerkt. Vanaf 2003 zijn de problemen met de beschikbaarheid van materieel en personeel grotendeels opgelost, waardoor de prestaties zich herstellen.

De oorspronkelijke doelstellingen uit het OC II op het gebied van punctualiteit zijn in de tijd een aantal keer naar beneden bijgesteld. In eerste instantie op basis van het verbeterplan van NS uit 2001 (dat integraal onderdeel is gaan uitmaken van het OC II) en later (onder meer) naar aanleiding van het project van de spoorsector 'Benutten en Bouwen'.

Ontwikkeling prestaties ProRail vóór 2005
Tussen 2000 en 2004 is het aantal treindienstaantastende onregelmatigheden (TAO) met 21% afgenomen. In 2001 bleef het gerealiseerde aantal TAO's beneden de door de taakorganisaties en Staat afgesproken waarde. In de jaren 2002 en 2003 waren de resultaten slechter dan afgesproken. Worden de oorspronkelijke afspraken uit het OC II en het MoU ook voor het jaar 2004 als uitgangspunt genomen dan lag het aantal TAO's ook in dat jaar boven de afgesproken norm. Voor 2004 zijn echter een aantal afspraken herzien, waaronder het aantal TAO's.

Redenen voor de achterblijvende prestaties waren volgens ProRail onder meer het ontbreken van voldoende middelen en de onzekerheid rondom het beschikbaar stellen van die middelen, de toename in benutting van de infrastructuur en nieuwbouwprojecten. Wat betreft

de beschikbaarheid van middelen wees V&W op de gebrekkige onderbouwing van de benodigde financiën door ProRail.

Ten aanzien van de functiehersteltijd (FHT = gemiddelde tijdsduur TAO) – een andere belangrijke indicator - blijkt dat sprake was van een daling in de periode vóór 2005. Hetzelfde geldt voor de zogeheten Treinvrije periodes (TVP's) en het aantal onregelmatigheden bij het instellen van rijwegen.

Ontwikkelingen op het gebied van output- en outcomesturing
De aansturing van NS en ProRail vond vóór 2005 plaats middels een combinatie van prestatieafspraken en inputgerichte afspraken. In de aanloop naar de nieuwe Spoorwetgeving werd geconstateerd, zo stelt V&W, dat de sector nog niet klaar was harde prestatieafspraken.

Outputsturing wordt uitgesteld tot 2008. In de tussentijd dienen NS en ProRail te professionaliseren gericht op verkrijgen van beter inzicht in onder meer de relatie tussen (financiële) middelen (input) – activiteiten (throughput) – prestaties (output) en de interactie tussen het handelen van de infrabeheerder en de vervoerder.

Tariefontwikkeling en inflatie
Het beeld aangaande de financiële situatie van NS, maakt deel uit van hoofdstuk 11 (onderdeel efficiency). Een beeld van de kwaliteit van het vervoerproduct is hierboven alsmede in hoofdstuk 11 beschreven.

NS Reizigers had tariefvrijheid, behoudens een aantal kaartsoorten waarvan werd verondersteld dat de reiziger zonder alternatief er gebruik van maakte. De tarieven voor deze kaartsoorten mochten per kalenderjaar maximaal stijgen met de Consumentenprijsindex (CPI) voor dat jaar verhoogd met 2%. Wanneer de gebruiksvergoeding hoger werd dan in het contract werd voorzien, mocht NS deze extra stijging doorberekenen in de reizigerstarieven.

Er is sprake geweest van een gemiddelde jaarlijkse nominale tariefontwikkeling van 2,6% over de periode 1995-2004. Op een aantal uitzonderingen na zijn de jaarlijkse tariefverhogingen onder het voor dat jaar door het CPB geprognosticeerde inflatiecijfer gebleven.

Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten
Het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen en het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door concessiehouders zijn twee doelen die met de nieuwe spoorwetgeving worden beoogd. Daartoe worden in bij dit onderwerp achtereenvolgens beschreven: de maatschappelijke benutting van de capaciteit, de efficiëntie van NS en vervolgens die van de taakorganisaties/ProRail.

Maatschappelijke benutting
In het SVVII en de vigerende Nota Mobiliteit is opgenomen dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland.

In de periode 1995 - 2004 is de omvang van het vervoer per trein met 4% gegroeid. Daarbij moet worden opgemerkt dat tussen 2000 en 2004 sprake is geweest van een daling in de vervoersomvang. De tonkilometers namen toe van 3 miljard in 1995 tot 6,4 miljard in 2005, meer dan een verdubbeling. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 7,0 miljoen in 1995 tot 9,7 miljoen in 2005, een groei van bijna 40%.

Efficiëntie dienstverlening door NS
In de periode 2001-2003 heeft het NV NS bedrijfseconomisch slecht gefunctioneerd. In deze periode waren de vervoerprestaties minder goed, waardoor de vervoeropbrengsten achterbleven bij de kostenontwikkeling. Het aandeel van de personeelskosten in de totale bedrijfslasten is in de onderzoeksperiode gedaald. Dit duidt op een grotere kapitaalintensiteit van de onderneming, die waarschijnlijk samenhangt met de aanschaf van nieuw materieel. De instroom van (dubbeldeks-) materieel heeft geleid tot een (forse) stijging van het aantal zitplaatsen per trein, maar ook tot een daling van de bezettingsgraad. De kosten per personeelslid zijn in de periode met 9% gestegen. In 2003 en 2004 vertoonden de vervoeropbrengsten een stijgende lijn, mede door de tariefstijging in beide jaren.
Het rendement op investeringen (ROI) en de return on sales (ROS) liggen in de periode 2001 - 2003 op een laag niveau, maar herstellen zich weer in 2004.

Efficiëntie infrabeheer door de taakorganisaties/ProRail
De totale kosten van ProRail zijn met 13% gestegen in drie jaar tijd *(2002 – 2004). Deze stijging komt vooral doordat de kosten van* uitbesteed werk zijn toegenomen. In deze periode steeg de Rijksbijdrage met 24%. De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen verdubbelden. Daarentegen daalden de bijdragen van NS aanzienlijk.

De zogenaamde lifecyclekosten per kilometer hoofdspoor in Nederland lagen in 2004 met 134.000 euro hoger dan het Europese gemiddelde (75.000 euro). Gerekend per treinkilometer zijn deze kosten echter ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde.

De hogere lifecyclekosten in Nederland vloeien deels voort uit het intensieve gebruik van het Nederlandse spoor en deels uit de complexiteit van het spoornetwerk.

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 27
1.1 Achtergrond 27
1.2 Resultaat 28
1.3 Aanpak 28
1.4 Verantwoording 29
1.4.1. Functie van de Nulmeting 29
1.4.2. Beschrijvingen doelen 29
1.4.3. Geraadpleegde bronnen 31
1.4.4. Kwaliteit van de vragenlijsten 32
1.4.5. Opzet van de beschrijvingen 33
1.5 Leeswijzer 34

2. Situatieschets tot 2005 35
2.1 Relevante ontwikkelingen tot 2005 35
2.2 Institutionele en juridische ordening vóór 2005 45

3. Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdrailnet 50
3.1 Vragen 50
3.2 Feitelijke beschrijving 50
3.2.1. Vereisten voor toegang tot de hoofdstructuur 50
3.2.2. Voorwaarden materieel en personeel 56
3.2.3. Bijkomende diensten en voorzieningen 60
3.3 Percepties 60
3.4 Kernboodschappen 67

4. Doel 7: Capaciteitsverdeling 70
4.1 Vragen 70
4.2 Feitelijke beschrijving 70
4.3 Percepties 78
4.4 Kernboodschappen 82

5. Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer 86
5.1 Vragen 86
5.2 Feitelijke beschrijving 86
5.3 Perceptie van de werking in de praktijk door stakeholders 96
5.4 Kernboodschappen 98

6. Doel 9: Samenwerking infrabeheerder-vervoerders 101
6.1 Vragen 101
6.2 Feitelijke beschrijving 101
6.3 Percepties 107
6.4 Kernboodschappen 110

7. Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid 113

7.1 Vragen 113
7.2 Feitelijke beschrijving 113
7.3 Percepties 118
7.4 Kernboodschappen 120

8. Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid 123
8.1 Vragen 123
8.2 Feitelijke beschrijving 123
8.2.1. Ontstaan van de exclusiviteitsgedachte "concurrentie om het spoor" en aanbestedingen op regionaal niveau 123
8.2.2. De wijze waarop de aansturing van NS in aanloop naar de concessie was geregeld en de onderlinge relatie tussen V&W en NS 127
8.2.3. Optreden verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor vóór 2005 131
8.3 Percepties 132
8.4 Kernboodschappen 135

9. Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor 137
9.1 Vragen 137
9.2 Feitelijke beschrijving 137
9.2.1. Stappen decentralisatie vóór 2005 137
9.2.2. Borging samenhang: positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten 140
9.3 Percepties 140
9.4 Kernboodschappen 141

10. Doel 13: Positie van consumentenorganisaties 144
10.1 Vragen 144
10.2 Feitelijke beschrijving 144
10.3 Percepties 149
10.4 Kernboodschappen 151

11. Spoorwegveiligheid 154
11.1 Vragen 154
11.2 Feitelijke beschrijving 154
11.3 Percepties 159
11.4 Kernboodschappen 162

12. Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail 165
12.1 Vragen 165
12.2 Feitelijke beschrijving 165
12.2.1. Ontwikkeling prestaties NS vóór 2005 165
12.2.2. Ontwikkeling prestaties ProRail vóór 2005 170
12.2.3. Ontwikkelingen naar output- en outcomesturing vóór 1 januari 2005 172
12.2.4. Tariefontwikkeling en inflatie 173
12.3 Percepties 174
12.4 Kernboodschappen 175

13. Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten 178
13.1 Vragen 178
13.2 Maatschappelijke benutting 179
13.3 Efficiëntie dienstverlening concessiehouders 182
13.4 Overige beoogde en neveneffecten 185
13.5 Kernboodschappen 194

Bijlage A: Doelen Spoorwegwet 196

Bijlage B: Streefbeelden beoordelingskader 198

Bijlage C: Overzicht regelgeving 202

Bijlage D: Afkortingen 205

Bijlage E: Verwachtingen 207

Bijlage F: Onafhankelijke toets 215

1.Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2005 is de nieuwe spoorwetgeving waaronder de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein, de lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie in werking getreden.

In de wetgeving is opgenomen dat in 2008 de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal informeert over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving in de praktijk. Ter uitvoering van deze evaluatie is het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving opgesteld.[4] In dit plan worden de volgende drie fasen onderscheiden:

- fase 1: Gegevensverzameling over de situatie vóór 2005 (= de uitgangssituatie) en de situatie in de periode 2005 - 2007;
- fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens;
- fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming.

Voor het kunnen vaststellen van de doeltreffendheid en effecten van de spoorwetgeving vanaf 2005 is een referentiepunt noodzakelijk. Dit referentiepunt betreft de situatie in de spoorsector voor inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving. Voor de evaluatie is het belangrijk goed zicht te krijgen op deze gebeurtenissen en hun invloed op de periode vanaf 1 januari 2005. Enerzijds om het waargenomen effect in de onderzoeksperiode (2005 - 2007) op waarde te kunnen schatten en anderzijds om hiervoor verklaringen te kunnen vinden.

Aan het nieuwe wetgevend kader voor de spoorsector is een aantal markante gebeurtenissen voorafgegaan, zoals het advies van de Commissie Wijffels (1992), de overeenkomst "Over de Wissel" (1995), de nota "De derde eeuw spoor" (1999), de herbezinningsbrief in 2001 en de definitieve publicatie van de wetgeving in het Staatsblad (2003). In de aanloop tot de daadwerkelijke invoering van de nieuwe wetgeving op 1 januari 2005 is reeds eerder een nieuwe koers ingezet. De betrokken partijen hebben zich op deze nieuwe koers kunnen voorbereiden. Dit heeft invloed gehad op de staat van de spoorsector, waarbij een deel van de veranderingen al voor de invoering van de wet was ingezet of doorgevoerd. Om de werking van de wet te beoordelen, moet voor het verkrijgen van een juist beeld dan ook de situatie vóór 2005 worden beschreven[5].

[4] *Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 2006

[5] Ook de Visitatiecommissie merkt dit op: "De introductie van de nieuwe wet en daaruit voortvloeiende wetgeving en concessies is niet op te vatten als een 'harde scheidslijn' met het verleden. Uit de rapporten wordt heel duidelijk dat sprake is van een proces, waarvan de start in het begin van de negentig zou kunnen worden geplaatst en waaruit vervolgens geleidelijk is

1.2 Resultaat

Het resultaat van de nulmeting is een rapportage, waarin de situatie in de spoorsector wordt beschreven voor de inwerkingtreding van de spoorwetgeving op 1 januari 2005. Deze rapportage vormt tezamen met de Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000 - 2004) en het rapport "*Een oordeel over de nulsituatie*" van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving een beschrijving van de uitgangssituatie.

Deze beschrijving van de uitgangssituatie dient tezamen met de resultaten van de andere deeltrajecten van de evaluatie als input voor de beschouwende analyses, die in fase 2 van de evaluatie van de spoorwetgeving worden uitgevoerd.

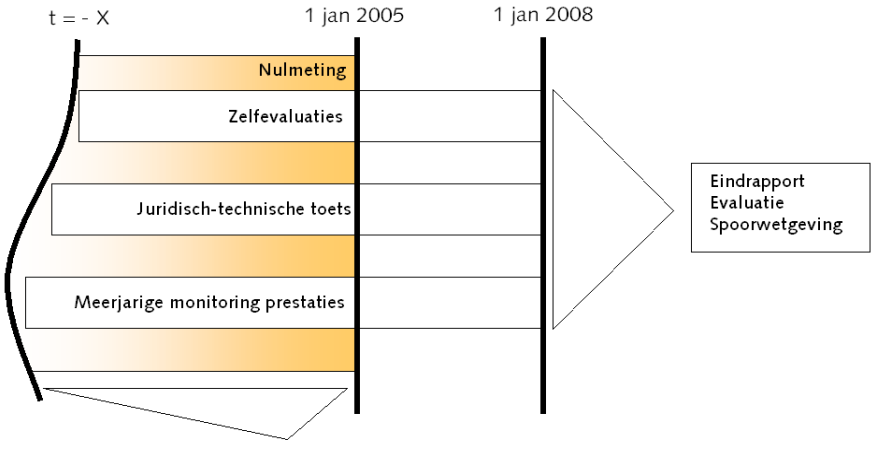
1.3 Aanpak

De werkzaamheden voor de nulmeting zijn uitgebreid beschreven in het Plan van aanpak Nulmeting[6]. De onderhavige versie van de Nulmeting is de versie, die aan een onafhankelijke toetsingscommissie wordt voorgelegd. Daaraan voorafgaand zijn de volgende stappen doorlopen:

- stap 0: opstarten van het onderzoek;
- stap 1: analyse informatie- en onderzoeksbehoefte;
- stap 2: verzamelen en verwerken van de informatie;
- stap 3: opstellen concept rapportage.

De wijze waarop de informatieverzameling heeft plaatsgevonden is schematisch in figuur 2 weergegeven.

Figuur 1
Informatieverzameling voor de Nulmeting



Informatie uit de drie verschillende deeltrajecten is gebruikt voor het opstellen van deze rapportage Nulmeting.

toegewerkt naar een situatie die uiteindelijk is verankerd in de nieuwe wetgeving. De situatie 31-12-2004 kan in dit licht moeilijk worden aangemerkt als een 'nulmoment' (Een oordeel over de nulsituatie, Visitatiecommissie Evaluatie Spoorwetgeving, 2007).

[6] Plan van aanpak Nulmeting,Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat , d.d. 24 mei 2007

Aanvullend zijn ook relevante documenten geraadpleegd. In de volgende paragraaf wordt de aanpak, waaronder het gebruik van bronnen verantwoord.

De conceptrapportage Nulmeting is ter consultatie aan partijen uit de spoorsector, de betrokken ministeries en de visitatiecommissie voorgelegd. Van de reacties is een nota van bevindingen opgesteld. In deze nota is duidelijk gemaakt op welke wijze het commentaar in de rapportage is verwerkt. Per partij is teruggekoppeld hoe met de reactie is omgegaan.

De versie van het rapport Nulmeting na verwerking van de reacties is voorgelegd aan een onafhankelijke toetsingscommissie. Deze commissie heeft daarbij gekeken naar:

- de kwaliteit van de basisgegevens (o.a. volledigheid en juistheid);
- de verwerking van de basisgegevens (o.a. methoden, eenduidigheid, reproduceerbaarheid).

Het resultaat van deze toets is inclusief het antwoord van V&W daarop opgenomen in het eindconcept. Dit document is vervolgens ter advisering voorgelegd aan de stuurgroep. Uiteindelijk heeft de voorzitter van de stuurgroep, de DG-DGMO[7], het eindrapport vastgesteld.

1.4 Verantwoording

1.4.1. Functie van de Nulmeting

Het rapport Nulmeting beschrijft voor de Nederlandse spoorsector de relevante ontwikkelingen vanaf de negentiger tot 1 januari 2005. De Nulmeting is dus niet bedoeld als een samenvatting van de deel-trajecten. De Nulmeting vormt tezamen met de Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000 - 2004) en het rapport "*Een oordeel over de nulsituatie*" van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving een beschrijving van de uitgangssituatie. In de Nulmeting zijn de verzamelde gegevens geordend naar onderwerp. Deze onderwerpen sluiten aan bij de doelen van de wetgeving, zoals beschreven in het Beoordelingskader.

De Nulmeting bevat expliciet geen oordelen en conclusies over de ontwikkelingen vóór 2005. De functie van de Nulmeting is namelijk om in de analysefase een vergelijking te kunnen maken met de ontwikkelingen in de evaluatieperiode 2005 – 2007. Pas in de analysefase vindt de oordeelsvorming plaats en zullen conclusies worden getrokken als gevolg van deze vergelijking.

1.4.2. Beschrijvingen doelen

De evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de spoorwetgeving vereist in essentie de beantwoording van de vraag of

[7] Per 01/07/08 is DGP overgegaan op DGMo (Spoorvervoer)

de doelen van de wetgever zijn gerealiseerd. Dit is het geval als de beoogde effecten van de wetgeving zijn opgetreden.
Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving en het daarop gebaseerde Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving[8] maken een onderscheid naar de hoofddoelstelling[9] en zestien doelen (zie bijlage A). Deze doelen vormen het uitgangspunt van de evaluatie en daarmee ook het uitgangspunt voor deze Nulmeting.

De doelen 1 tot en met 5 komen in deze Nulmeting niet aan de orde. Kernvraag met betrekking tot de eerste 5 doelen is of het wettelijk systeem is vormgegeven zoals beoogd door de wetgever. Daarbij gaat het om de volgende vragen: is de nieuwe spoorwetgeving op dusdanige wijze vormgegeven, dat de bestaande regels zijn gemoderniseerd en geactualiseerd (doel 1), zijn de bestaande situatie en de aanvaarde beleidsvoornemens gecodificeerd (doel 2), zijn de Europese richtlijnen beleidsneutraal geïmplementeerd (doel 3), is het structuur tijdsbesteding en stabiel, doch flexibel (biedt het wettelijk kader de nodige beleidsruimte) (doel 4) en bevat het wettelijk systeem de benodigde condities voor bij de overgang van concessies (om o.a. de continuïteit in het vervoer te garanderen) (doel 5). Deze vragen betreffen dus de vormgeving van de wetgeving en gaan niet in op de beoogde effecten van de wetgeving. Het betreft vragen die alleen voor de nieuwe wetgeving dienen te worden beantwoord en aan de orde komen in relatie tot de periode 2005-2007.

Wel is in deze Nulmeting mede op basis van juridische input een beschrijving opgenomen van de institutionele en juridische ordening vóór 2005. Ook komt in de daarop volgende hoofdstukken waar van toepassing de juridische structuur aan de orde.

De doelen 6 tot en met 16 vormen dan ook de basis voor de uitgangssituatie van de spoorsector vóór 2005 en deze rapportage. Het betreft de volgende onderwerpen (zie tevens bijlage A):

- Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorwegen;
- Doel 7: Capaciteitsverdeling;
- Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer;
- Doel 9: Samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders;
- Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid;
- Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer, inclusief aansturen van NS;

[8] *Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007

[9] De hoofddoelstelling van de Spoorwegwet en de Concessie wet luidt als volgt (Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, d.d. mei 2006):
"Het, gelet op Europese regelgeving en bescherming van het milieu, publiekrechtelijk regelen van verantwoordelijkheden en verplichtingen van de overheid, beheerder, vervoerders en andere bij vervoer per spoor betrokkenen om het gebruik en een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen te bevorderen, de publieke belangen gemoeid met het beheer van de spoorweginfrastructuur te verzekeren, de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor te ordenen door invoering van een concessiestelsel en de wetgeving inzake de spoorwegen te moderniseren."

- Doel 12: Decentraliseren van personenvervoer;
- Doel 13: Positie van consumentenorganisaties;
- Spoorwegveiligheid
- Doel 14: Prestaties en professionalisering van NS en ProRail;
- Doel15 en 16: Maatschappelijke benutting van de spoorwegen, efficiëntie van concessiehouders en overige effecten.

Er is voor gekozen om de doelen 15 en 16, respectievelijk maatschappelijke benutting en efficiëntie, en de beschrijving van een aantal overige effecten samen te nemen. Daarnaast is 'Spoorwegveiligheid' als apart onderwerp beschreven. De wetgeving streeft ook een veilig gebruik van de spoorwegen na en omvat veiligheidsregelgeving. Teneinde recht te doen aan de centrale betekenis van dit onderwerp is ervoor gekozen om spoorveiligheid als onderwerp toe te voegen ten opzichte van de doelen in het Beoordelingskader. Om diezelfde reden was dit onderwerp ook in de vragenlijst Nulmeting van het deeltraject Zelfevaluatie apart opgenomen

1.4.3. Geraadpleegde bronnen

Per onderwerp is de benodigde informatie verzameld met als bronnen de vragenlijsten Zelfevaluatie Nulmeting, het rapport "*Een oordeel over de nulsituatie*" van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving [10], inclusief de verslagen van de ronde tafelgesprekken en de Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000 - 2004). Ook aanvullende bronnen zijn waar nodig geraadpleegd (parlementaire stukken, rapporten en een enkele keer gesprekken met personen), teneinde een zo reëel mogelijk beeld te verkrijgen van de situatie voor inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving.

De volgende partijen hebben een ingevulde vragenlijst Zelfevaluatie Nulmeting ingeleverd: de Consumentenorganisaties verenigt in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov), de decentrale overheden vertegenwoordigd door IPO en SkVV, de spoorgoederenvervoerders, de spooraannemers en spoorverladers, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Nederlandse Spoorwegen, ProRail, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de regionale personenvervoerders te weten Arriva en Syntus en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Welke bronnen zijn gebruikt voor de invulling van de hoofdstukken, wordt in paragraaf 1.4.5. nader toegelicht. Daarnaast zijn als verantwoording van de wijze waarop bovengenoemde bronnen zijn geraadpleegd, in deze Nulmeting de betreffende bronnen daar waar van toepassing expliciet vermeld in de voetnoten.

Zoals opgemerkt is de conceptrapportage Nulmeting ter consultatie voorgelegd. Dit heeft geleid tot aanvullingen en aanscherpingen van de Nulmeting.

[10] *Een oordeel over de nulsituatie.* Den Haag: Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2007

1.4.4. Kwaliteit van de vragenlijsten

Op grond van het oordeel van de visitatiecommissie is het gebruik van de ingevulde vragenlijsten voor het verkrijgen van een goed beeld van de situatie op en rond het spoor vóór 2005 in dit stadium van de evaluatie verantwoord. De Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving heeft de ingevulde vragenlijsten Zelfevaluatie Nulmeting van een oordeel voorzien.

In het rapport "*Een oordeel over de nulsituatie*" merkt de Commissie het volgende op: "*De Commissie heeft zich bij de beoordeling van de nulmetingen primair de vraag gesteld of de informatie die is verstrekt in de rapportages en de rondetafel-bijeenkomsten haar in staat stelt om een goed beeld te verkrijgen van de rollen, taken, percepties en discussies die speelden rond de uiteindelijke totstandkoming van de wet. Hiervoor is nodig dat de informatie die uit alle nulmetingen tezamen naar voren is gekomen, voldoende inzicht biedt om bovengenoemd beeld te vormen. Dit is naar het oordeel van de Commissie het geval.*"

Overigens merkt de Commissie op, "*dat de nulmeting zoals die nu is verricht, geen nulmeting is in de traditionele betekenis. Er is geen 'nulmoment', omdat vanaf 1995 een proces heeft plaatsgevonden waarin de verschillende actoren al voorsorteerden op de nieuwe situatie. In de beantwoording van de vragen, en vooral tijdens de ronde tafelsessies is dit duidelijk gebleken. Ook bleek het soms niet eenvoudig, nu, ruim twee jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet, de situatie van vóór 1 januari 2005 voor ogen te houden.*"

Over de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten merkt de Commissie het volgende op: "*Het algemene beeld van de Commissie over de nulmetingrapporten is dat alle organisaties zich fors hebben ingespannen om de vele vragen te beantwoorden die door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de vragenlijst zijn opgenomen. De Commissie constateert hierbij wel aanzienlijke verschillen per organisatie. Er zijn organisaties die zich strikt aan de vragenlijst hebben gehouden en er zijn organisaties die ervoor hebben gekozen om op basis van de vragen een eigen verhaal te schrijven, waarin beantwoording van de vragen zoveel mogelijk aan de orde kwam. Lang niet alle organisaties zijn even consequent geweest in het onderbouwen van meningen en conclusies. Ook is het soms moeilijk gebleken de feitelijke situatie van vóór 2005 te benaderen. Enerzijds vanwege de reconstructie die moest plaatsvinden, anderzijds omdat iedere organisatie zijn eigen perceptie heeft van het systeem van voor 2005.*"

In deze fase van gegevensverzameling is voor de Nulmeting gekozen een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Onder percepties worden verstaan de ervaringen en meningen die partijen hebben ingebracht met daartoe aangedragen feiten/onderbouwing.

Wat naast bovenstaande signalen van commissie ten aanzien van het niet altijd onderbouwen van de percepties, opvalt is dat de percepties

op verschillende punten niet onderling consistent zijn. Ook zijn de percepties niet altijd in overeenstemming met de feiten of geven partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties in de Nulmeting is als volgt gehandeld:

1. daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
2. daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Verschillen tussen percepties, tussen percepties en feiten en de onderbouwing ervan wordt in deze fase niet beoordeeld of nader geanalyseerd. Dergelijke oordelen zijn niet in deze Nulmeting geformuleerd, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005-2007. In de fase van analyse en beoordeling volgt de vergelijking van de periode 2005 – 2007 met die van vóór 2005. Op basis van deze vergelijkingen, ondersteund door een vergelijking met feiten en onderlinge consistentie zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld. Voor de periode 2005-2007 worden partijen dan ook verzocht hun percepties te onderbouwen en te staven met bronnen. Daarop zal ook de visitatiecommissie ingaan tijdens de visitatiegesprekken.

1.4.5. Opzet van de beschrijvingen

In deze Nulmeting is ervoor gekozen om per onderwerp eerst een feitelijke beschrijving te geven en daarna de beleving van partijen in de vorm van een bloemlezing van de percepties te presenteren (zie paragraaf 1.4.4).

Elk onderwerp wordt in deze conceptrapportage Nulmeting uitgewerkt aan de hand van de volgende indeling.

Vragen. Op basis van de streefbeelden uit het Beoordelingskader voor de evaluatie zijn zoveel als mogelijk een op een vragen geformuleerd die van belang zijn voor de Nulmeting. De vragen vormende leidraad aan de hand waarvan de beschrijving van het desbetreffende onderwerp is uitgewerkt.

Feitelijke beschrijving. Met name op basis van de verzamelde informatie uit de Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie, en aanvullende documentenstudie, is de feitelijke beschrijving opgesteld van de situatie vóór 2005.

Hierbij is ook vanuit juridische hoek input geleverd. Daarnaast zijn feiten aangedragen in de vragenlijsten Zelfevaluatie Nulmeting.

Percepties. De vragenlijsten Zelfevaluatie Nulmeting en het rapport *"Een oordeel over de nulsituatie"* van de visitatiecommissie vormen de basis voor het per onderwerp schetsen van de meningen en ervaringen van betrokken partijen (zie ook paragraaf 1.4.4 over de kwaliteit van de percepties). Daarbij wordt expliciet aangegeven van welke partij(en) percepties afkomstig zijn.

Kernboodschappen. In het onderdeel kernboodschappen zijn de antwoorden geformuleerd op de vragen die in de aanvang van het betreffende hoofdstuk zijn gesteld. Deze zogeheten kernboodschappen zijn gebaseerd op de feitelijke beschrijving en op de aangedragen percepties.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze Nulmeting is als volgt.

In hoofdstuk 2 worden de relevante ontwikkelingen in de spoorsector aan de hand van de tijdlijn geschetst. Tevens wordt in dit hoofdstuk de institutionele ordening en de wet- en regelgeving beschreven voor de uitgangssituatie.

De hoofdstukken 3 tot en met 13 beschrijven de situatie in de spoorsector vóór 2005 aan de hand van de indeling naar onderwerpen zoals hierboven is toegelicht.

2. Situatieschets tot 2005

2.1 Relevante ontwikkelingen tot 2005

Onder invloed van Europa werd vanaf begin jaren negentig de spoorsector in Nederland hervormd. In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen in de periode tussen de vaststelling van de Europese richtlijn 91/440/EEG in 1991 en de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwetgeving op 1 januari 2005 beschreven.

1991

Juli 1991 – Europese richtlijn 91/440/EEG[11]
Met het uitbrengen van de Europese richtlijn 91/440/EEG werd een scheiding voorgeschreven tussen het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten. Deze scheiding diende ten minste boekhoudkundig te zijn. Zo kon kruissubsidiëring worden voorkomen. Het werd aan de lidstaten zelf overgelaten om al dan niet een organisatorische of zelfs institutionele scheiding tot stand te brengen.

Het doel van de richtlijn was te komen tot liberalisering en efficiencyverhoging van het spoorvervoer door in te zetten op meer marktwerking en vrije toegang tot grensoverschrijdende vervoersactiviteiten in de toekomst, zowel voor personen- als voor goederenvervoer.

1992

Juni 1992 – Advies Commissie Wijffels[12]
Met het oog op de implementatie van de Europese richtlijn stelde het Kabinet de Commissie Wijffels in. De commissie kreeg de opdracht te adviseren over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en NS.

De Commissie Wijffels gaf in haar rapport 'Sporen voor straks' aan dat de vervoeronderneming NS meer ruimte zou moeten krijgen om marktgericht en slagvaardig te kunnen opereren en dat de overheid zich zou moeten richten op de spoorweginfrastructuur. In haar advies onderscheidde de commissie een viertal kernfuncties: exploitatie van het reizigersvervoer, exploitatie van het goederenvervoer, aanleg en instandhouding van de infrastructuur en capaciteitsmanagement. De commissie deed de aanbeveling deze functies te scheiden en onder te brengen in aparte bedrijfseenheden.

[11] *Richtlijn 91/440/EEG* van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.
[12] Wijffels, H.H.F. et al., *Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*. Uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 1992

1993

Februari 1993 – Kabinetsstandpunt over 'Sporen voor straks'[13]
In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Wijffels werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS. De rijksoverheid zou volgens het kabinet een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en zich daarbij concentreren op de hoofdtaken:

- de ontwikkeling van en de zorg voor de infrastructuur;
- de toegang tot het spoorwegnet en de verdeling van de capaciteit van de infrastructuur;
- de normering voor de veiligheid en het toezicht op de naleving daarvan;
- het voeren van een zodanig beleid dat de groei van het autoverkeer (personen- en vrachtauto's) wordt afgeremd ten gunste van milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten;
- het waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk openbaar vervoeraanbod waar dit op bedrijfseconomische gronden niet wordt aangeboden.

Verder zou volgens het Kabinet NS volledig verantwoordelijk moeten worden voor de bedrijfsvoering, met inbegrip van het voorzieningenniveau, de tarieven en de voor de exploitatie benodigde investeringen.

1994

Januari 1994 – Splitsing reizigers- en goederenvervoer binnen NS
Per 1 januari 1994 wordt het goederenvervoer ondergebracht in NS Cargo, een zelfstandige onderneming binnen NS Holding.

1995

Juni 1995 – Europese Richtlijnen 95/18/EG en 95/19/EG[14]
De twee richtlijnen, 95/18/EG en 95/19/EG, vormden een nadere uitwerking van richtlijn 91/440/EEG. Richtlijn 95/18/EG had betrekking op het verlenen van exploitatievergunningen aan spoorwegondernemingen, met het oog op een uniforme en niet-discriminerende toepassing van toegangsrechten tot infrastructuur. Richtlijn 95/19/EG had betrekking op de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, en in samenhang daarmee het veiligheidsattest, alsmede op de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur.

Juni 1995 – Overeenkomst 'Over de wissel tussen markt en overheid'
Na bijna twee jaar onderhandelen stuurde de minister op 29 juni 1995 de (privaatrechtelijke) overeenkomst met NS, waarin de uitgangspunten voor de verzelfstandiging van NS[15] waren vastgelegd, naar de Tweede

[13] *Kabinetsstandpunt over "Sporen voor straks"* Kamerstuk 1992-1993, 18986, nr. 4, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (22-02-1993)

[14] *Richtlijn 95/18/EG* van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en *Richtlijn 95/19/EG* van de Raad van 19 juni inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur.

[15] Veelal wordt gesproken over verzelfstandiging van NS. Feitelijk is dit echter niet juist. Immers NS was sinds 1938 al een NV; theoretisch gezien viel er dus niets te verzelfstandigen, wel is in 1995 de relatie tussen NS en de overheid verzakelijkt.

Kamer.[16] NS zou een zelfstandige onderneming worden, waarin de commerciële activiteiten organisatorisch en boekhoudkundig zouden worden gescheiden van de publieke infrastructuurtaken. De infrastructuurtaken zouden worden ondergebracht bij vier separate organisaties binnen NS Holding (NS Railinfrabeheer, Railned, NS Verkeersleiding[17] en Railinfratrust), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid.

December 1995 – Behandeling Overeenkomst 'Over de wissel tussen markt en overheid' in Tweede Kamer
De Tweede Kamer behandelde de voorstellen voor ontvlechting en verzelfstandiging van NS en ging met terugwerkende kracht per 1 januari 1995 akkoord.[18]

De Kamer sprak zich uit voor loskoppeling van de taakorganisaties van NS. Via de motie-Remkes is aan de minister gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken om de taaksector buiten NS te plaatsen.[19] (in de Nota 'De derde eeuw spoor' van maart 1999 neemt het kabinet hierover een standpunt in – zie verderop).

1996

Juli 1996 – Europese richtlijn 96/48/EG[20]
Richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem. Het doel van de richtlijn is tweeledig, namelijk enerzijds het realiseren van een veilig en ononderbroken transeuropees verkeer van hoge-snelheidstreinen waarbij bepaalde snelheden gehaald kunnen worden, en anderzijds het wegnemen van nationale technische handels- en toegangsbelemmeringen voor hoge-snelheidsonderdelen- en materieel.

[16] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister over afspraken over de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen*, Kamerstuk 1994-1995, 18986, nr. 12, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (06-07-1995)

[17] Op 18 januari 2002 middels een statutenwijziging de naam NS Verkeersleiding gewijzigd in Railverkeersleiding B.V.

[18] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Verslag nota-overleg over de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen*, Kamerstuk 1995-1996, 18986, nr. 34, Tweede Kamer (28-12-1995)

[19] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Motie over plaatsing van de taaksector buiten NS om een meer onafhankelijke positie van de taaksector te bewerkstelligen*. Kamerstuk 1995-1996, 18986 nr. 22 (20-12-1995)

[20] Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem.

1997

November 1997 – Aanpassing Spoorwegwet 1875[21, 22]
Eind 1997 werd de Spoorwegwet 1875 gewijzigd conform de Europese richtlijn 91/440/EEG.

1998

Juli 1998 – Wijzigingen in de Spoorwegwet 1875[23]
Ter implementatie van de Richtlijnen 95/18/EG en 95/19/EG werd medio 1998 wederom een wijziging in de Spoorwegwet 1875 doorgevoerd. NS Railinfrabeheer BV, Railned BV en NS Verkeersleiding BV kregen voor het eerst een zelfstandige basis voor de uitvoering van hun werkzaamheden.

September 1998 – Oprichting Locov
Met terugwerkende kracht is op 1 september 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) ingesteld.[24] De eerste leden waren NS Reizigers, NS Stations, V&W, ROVER, Consumentenbond, ANWB, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad), Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) en de Fietsersbond.[25]

1999

Maart 1999 – Nota 'De derde eeuw spoor'[26]
In de nota 'De derde eeuw spoor' werd het beeld geschetst van hoe de nieuwe marktordening in het openbaar personenvervoer vanaf 2000 vorm zou moeten worden gegeven. Het doel van de nota was de functie van het spoor te versterken: een adequaat openbaar personenvervoersysteem voor iedereen en een kwalitatief hoogwaardig goederenvervoer per spoor die de fileproblematiek op de wegen verlichten, die een belangrijke sociale functie vervullen en die van grote betekenis zijn voor de economie en het milieu.

In de nota werd onder meer voorgesteld:
- Verkeersleiding en Railned uit NS te plaatsen in de vorm van één publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Over de rechtsvorm van Railinfrabeheer na uitplaatsing bevatte de nota nog geen voorstel. Tevens werd aangekondigd de drie taakorganisaties en Railinfratrust (RIT) per 1 januari 2000 uit te plaatsen, onder andere door overdracht van de aandelen in de vier BV's van NS aan de Staat;

[21] *Staatsblad* 1997, 578.
[22] Strikt genomen is het gebruik van de aanduiding 'Spoorwegwet 1875' voor de periode vóór 2005 niet juist. Pas met de inwerkingtreding van de 'nieuwe' Spoorwegwet is de naam van de 'oude' Spoorwegwet aangepast en veranderd in 'Spoorwegwet 1875', dit om naamsverwarring te voorkomen. Omwille van de duidelijkheid hanteren wij echter ook voor de periode vóór 2005 de aanduiding 'Spoorwegwet 1875.
[23] *Staatsblad* 1998, 374.
[24] *Instellingsbesluit van het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 13-10-1999.
[25] NB. Later is het lidmaatschap van NS Stations beëindigd en is de Landelijk Studenten Vakbond tot het Locov toegetreden.
[26] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

- Het introduceren van een nieuwe marktordening in de spoorsector en een herstructurering van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (decentralisatie). Voor het reizigersvervoer koos het kabinet voor concurrentie *om* het spoor, dat via concessieverleningen aan (personen)vervoerders tot stand moest komen. Voor het goederenvervoer was er reeds in lijn met Europese regelgeving sprake van concurrentie *op* het spoor.

Juni 1999 – 'Toezicht op het spoor'[27]
In het rapport 'Toezicht op het spoor' constateerde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van V&W zijn toezichts- en opdrachtgeverrol over de periode 1995-1998 onvoldoende had vervuld, dat het ministerie onvoldoende zicht had op de efficiëntie van de taakorganisaties en dat over de onderzochte periode het onafhankelijk (van het NS-concern) opereren van de taakorganisaties enkele malen in het geding is geweest.

De Rekenkamer deed de aanbeveling om – gelet op het voornemen van het kabinet om de taakorganisaties uit het NS-concern te plaatsen – zowel een toezicht- en sturingskader te ontwikkelen als bekostigingsmodellen voor de taakorganisaties met daarin een concrete uitwerking van de rol van het ministerie als toezichthouder en opdrachtgever. De Minister van VenW nam de aanbevelingen op hoofdlijnen over en gaf daarbij zijn visie ten aanzien van aansturing aan.

2000

Januari 2000 – Verkoop van NS Cargo aan Railion
Per 1 januari 2000 stootte NS het goederenvervoer grotendeels af. NS Cargo ging op in Railion, waarvan de aandelen voor 94% berustten bij de Deutsche Bahn en voor 6% bij NS Holding.

Mei 2000 – Nota 'Staat en Spoorwegen'[28]
De Minister van VenW constateerde dat onvoldoende aandacht was besteed aan de uitplaatsing van de taakorganisaties, de vormgeving van het toezicht en het effectief waarborgen van de publieke belangen. De notitie bevatte voorstellen voor verbetering, waaronder het borgen van het publieke belang van het spoor door middel van wetgeving, contracten en concessievoorwaarden in plaats van via de beperkte mogelijkheden die de aandeelhoudersrol van de Staat bood.

[27] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999)

[28] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Notitie Verbetering relatie Overheid en NS.* Kamerstuk 1999-2000, 18986, nr. 48, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (24-05-2000)

December 2000 – Overgangscontract II tussen de Staat en NS Reizigers[29]

De Staat had de intentie met Overgangscontract II (OC II) te bereiken dat NS Reizigers (NSR) ambitieuze prestatieverbeteringen zou realiseren, zowel ten aanzien van de reizigersgroei in de spits als ten aanzien van de verbetering van de punctualiteit.

Het OC II werd in eerste instantie gepresenteerd als een prestatiecontract tussen NS en het Rijk met een looptijd van 10 jaar. De Tweede Kamer hield de invoering van dit prestatiecontract echter tegen, omdat het wettelijk kader (de nieuwe Spoorwegwet en Concessiewet) ontbrak. De Kamer wilde niet instemmen met een 10-jarige privaatrechtelijke overeenkomst, maar zo snel mogelijk inzetten op een publiek-rechtelijke verankering van de aansturing van NS. Er werd voor gekozen het prestatiecontract om te zetten in een verkort tweede overgangscontract, overigens zonder dat de inhoud van het contract wezenlijk veranderde. De Tweede Kamer hield om dezelfde reden ook de voorgenomen uitplaatsing van de taakorganisaties op 1 januari 2001 tegen.

In het OC II werden door de Staat en NSR afspraken gemaakt over de kwaliteit van de treindienst en de dienstverlening aan de klant. De overheid zegde verbeteringen aan de infrastructuur toe, waaronder de reductie van TAO's (treindienstaantastende onregelmatigheden).

2001

Januari 2001 – Overdracht aandelen taakorganisaties aan RIT

NS droeg haar aandelen in de taakorganisaties over aan RIT. De aandelen van RIT bleven vooralsnog in handen van NS.

Februari 2001 – Europese richtlijnen 2001/12/EG[30]**, 2001/13/EG**[31] **en 2001/14/EG**[32]

De drie richtlijnen, het zogenoemde infrastructuurpakket spoor, hadden als doel de Europese spoorwegen nieuw leven in te blazen. De richtlijnen 2001/12/EG en 2001/14/EG regelden op gedetailleerde wijze de relatie tussen vervoerder en infrabeheerder, onder meer op het gebied van toewijzing van capaciteit, heffing voor gebruik en veiligheid. Op grond van richtlijn 2001/13/EG golden vergunningen aan spoorwegondernemingen niet meer alleen voor bepaalde categorieën internationaal spoorvervoer en internationaal gecombineerd goederenvervoer, maar voor al het spoorvervoer.

[29] *Overgangscontract II Staat – NSR voor het hoofdrailnet*, minister van Verkeer en Waterstaat en NS Reizigers, 2000

[30] *Richtlijn 2001/12/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

[31] *Richtlijn 2001/13/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen.

[32] *Richtlijn 2001/14/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering.

Maart 2001 – Europese richtlijn 2001/16/EG[33]
Richtlijn 2001/16/EG betreft de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

September 2001 – Herbezinningsbrief[34]
Naar aanleiding van de verslechterde dienstverlening op het spoor stuurde de Minister van VenW in september 2001 de zogenoemde Herbezinningsbrief naar de Tweede Kamer. In die brief werden twijfels geuit over de op dat moment voorliggende wetsvoorstellen inzake de organisatorische herstructurering van de spoorsector. Bestaande wetsvoorstellen waren onvoldoende gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder.

Voorgesteld werd om een wettelijke structuur te laten zorgen voor een stabiele omgeving, waarin rust en herstel van de sector mogelijk was. Om deze situatie te creëren werd in de wetten het noodzakelijke geregeld en werd ruimte gelaten voor toekomstige ontwikkelingen. De minister gaf aan geen onomkeerbare stappen te nemen.

Er werd een herzien wetsvoorstel aangekondigd dat drie zaken moest regelen: (1) actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stamden, (2) codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens en (3) het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving.

De Minister van VenW besloot onder meer af te stappen van de gedachte uit de nota 'De derde eeuw spoor' om taken ten aanzien van de infrastructuur (Railned en Railverkeersleiding) onder te brengen in een ZBO. Voornaamste reden was de afstand die zou ontstaan tussen de infrabeheerder en de vervoerders als de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur in publieke handen zou komen. Dit zou de optimalisatie van infrakwaliteit, onderhoud en vervoer in de weg kunnen staan. Daarnaast zou de overheid verantwoordelijk worden voor dagelijkse vervoerprestaties als het omzetten van wissels. In plaats van voor een ZBO werd daarom gekozen voor een organisatie met een privaatrechtelijke rechtsvorm. De nieuw te vormen infrabeheerder zou een landelijke concessie krijgen, waarmee de relatie tussen de Staat en de infrabeheerder in een publiekrechtelijke regeling zou zijn vastgelegd.

De minister onderbouwde haar keuze om af te stappen van privaatrechterlijke contracten en te kiezen voor een concessieregime. De contracten tussen de Staat en de taakorganisaties suggereerden - ten onrechte - een beeld van gelijkwaardigheid van partijen, terwijl de Staat rechten verleent waar verplichtingen tegenover staan. Er werd gekozen voor een concessieregime, omdat concessies wel recht doen

[33] *Richtlijn 2001/16/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.
[34] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, 27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (07-09-2001)

aan de beoogde verhoudingen tussen de partijen en zich ook goed lenen voor overleg tussen concessieverlener en concessieontvanger.

Verder gaf de minister aan het onafhankelijk toezicht op de relatie tussen infrabeheerder en vervoerders onder te brengen bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) [35] en het toezicht op de spoorveiligheid bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) neer te leggen.

December 2001 – Wijziging wetsvoorstel Spoorwegwet[36] en Concessiewet personenvervoer per trein[37]
De wijzigingen zoals die zijn aangekondigd in de Herbezinningsbrief werden gerealiseerd met de Tweede Nota van Wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Concessiewet[38] en de Vierde Nota van Wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet.

Januari 2002 – Opstappen Raad van Commissarissen en directieleden NS
Toen eind 2001 bleek dat de voor 2001 door NS toegezegde 80% punctualiteit niet werd gehaald en ook andere indicatoren uit het OC II een negatieve ontwikkeling lieten zien (bijvoorbeeld klanttevredenheidsoordelen), verzocht de minister de Raad van Commissarissen van NS om maatregelen te treffen. Op 1 januari 2002 meldt de president-commissaris dat de leden van de Raad unaniem hebben besloten hun functies ter beschikking te stellen en dat de president-directeur en de directeur in- en externe relaties hun ontslag hebben aangeboden.

2002

Mei 2002 – Spoorwetgeving in de Tweede Kamer
De Spoorwegwet en Concessiewet personenvervoer per trein werden aangenomen door de Tweede Kamer.

De Spoorwegwet gaat over de aanleg, het beheer en het gebruik van de spoorwegen. De wet bepaalt de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het spoor betrokken partijen (overheid, infrabeheerder, vervoerders en toezichthouders). Doel van de wet is om een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen tot stand te brengen, waarbij de belangen van het publiek

[35] De Vervoerkamer van de NMa is op 1 januari 2004 opgericht en vanaf 1 januari 2005 houdt zij toezicht op de spoorsector.

[36] *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet); Vierde nota van wijziging*, Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 13. Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (04-01-2002)

[37] *Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Tweede nota van wijziging.* Kamerstuk 1999-2000, 27 216, nr. 10. Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (04-01-2002)

[38] De Concessiewet betreft een wijziging op de Wet personenvervoer 2000, waarbij het spoorvervoer onder het regime van deze wet wordt gebracht.

zijn gewaarborgd. Daarnaast werd met de wet Europese regelgeving geïmplementeerd.

De Concessiewet regelt concessies (exclusieve rechten) voor het personenvervoer per trein. Zo ontstaat concurrentie om het gebruik van het spoor. Er werden verschillende concessies beoogd: voor het hoofdrailnet, de HSL-Zuid en regionale spoortrajecten.

Juli 2002 – Uitplaatsing taakorganisaties
De drie taakorganisaties werden uit de NS-holding geplaatst en de Staat werd 100% aandeelhouder van RIT. Vanaf 1 januari 2003 opereerden de drie taakorganisaties gezamenlijk onder de naam ProRail, maar was nog wel sprake van gescheiden entiteiten.[39]

Juli 2002 – Onderzoek 'Benutten beter benut'
In het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Benutten beter benut' stond de vraag centraal op welke wijze gekomen kon worden tot een betere benutting van de bestaande spoorweginfrastructuur.

De vraag was ingegeven door urgente problemen die zich op het vlak van mobiliteit per spoor voordeden: enerzijds een stijgende vervoersvraag en anderzijds beperkte financiële middelen voor uitbreiding van de railinfrastructuur. In het onderzoek werd geconcludeerd dat een 'scherpe definitie van het publieke belang aangaande het spoor ontbreekt'.

2003

Januari 2003 – Railned Spoorwegveiligheid naar IVW
Vanaf november 2001 overlegden vertegenwoordigers van VENW en de taakorganisaties Railned, Railinfrabeheer en Railverkeersleiding intensief over de beoogde (re)organisatie van het toezicht op de spoorwegveiligheid. In het voorjaar 2002 werd overeenstemming bereikt om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned-Spoorwegveiligheid naar IVW. Op 1 januari 2003 was dit een feit.

April 2003 – Spoorwetgeving in de Eerste Kamer
Spoorwegwet[40] en Concessiewet personenvervoer per trein[41] werden aangenomen in Eerste Kamer en gepubliceerd in de Staatscourant.

Augustus 2003 – 'Benutten en bouwen'
Om de ontstane stagnatie op het spoor te doorbreken, heeft de spoorsector (ProRail, NS (mede namens Syntus en NoordNed) en Railion (mede namens de andere goederenvervoerders)) een visie opgesteld, verwoord in het rapport 'Benutten en bouwen'. Belangrijke diagnose was dat het spoorsysteem tegen zijn grenzen aanliep; doorgaan op de huidige weg bood geen soelaas meer. Een betere benutting van de infrastructuur was volgens de sector noodzakelijk om

[39] NB. Met uitzondering van veiligheidstaak van Railned, die werd ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie Rail.

[40] *Staatsblad* 2003, 264.

[41] *Staatsblad* 2003, 265.

groei tegen een maatschappelijk verantwoorde prijs mogelijk te maken. Dat betekende met meer treinen korter op elkaar over hetzelfde spoor rijden en een hoge betrouwbaarheid van het spoorsysteem. Het alternatief, een grootschalige spooruitbreiding, was volgens de sector te duur, duurt lang en lost het probleem van de betrouwbaarheid niet op.

Daarnaast bleek dat na de scheiding van infrastructuur en exploitatie en de verzelfstandiging van NS een situatie ontstond die partijen kenmerkten als 'suboptimalisatie': iedere partij concentreerde zich op het optimaliseren van de eigen bedrijfsprocessen, zonder rekening te houden met de effecten van het spoorsysteem als geheel. Dit maakte een meer integrale aanpak van het spoor en samenwerking binnen de spoorsector nodig.

De prioriteit die de sector in 'Benutten en bouwen' toekende aan het herstel van de betrouwbaarheid van het spoorsysteem en het wegnemen van capaciteitsknelpunten is door de minister overgenomen in de Nota Mobiliteit. En het maatregelenpakket voor de korte termijn dat de sector in 'Benutten en bouwen' voorstelde is ten dele overgenomen door het ministerie in het 'Herstelplan Spoor' uit 2003.

Oktober 2003 – Kabinetsreactie op 'Benutten beter benut'[42]
Het kabinet erkende dat het ontbreken van een heldere definitie van het publieke belang van het spoor een consistente afweging en prioriteitsstelling van maatregelen en financiën in de weg staat. Het kabinet nam zich voor dit globaal omschreven publieke belang verder uit te werken in de Nota Mobiliteit.

2004

Januari 2004 – Oprichting Vervoerkamer
Op 1 januari 2004 werd de Vervoerkamer van NMa opgericht. De Vervoerkamer ontleent haar bevoegdheid aan de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). De Vervoerkamer houdt vanaf 2005, met de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet, sectorspecifiek (mededingings)toezicht op de spoorsector.

[42] *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Benuttingsmaatregelen Spoor; Kabinetsstandpunt over het IBO rapport Benutten beter Benut; Brief van de staatssecretaris van V&W aan de Tweede Kamer.*Kamerstuk 2003-2004, 29273, nr. 1. Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (30-10-2003)

April 2004 – Europese richtlijnen 2004/49/EG[43], 2004/50/EG[44] en 2004/51/EG[45]
De richtlijnen 2004/49/EG, 2004/50/EG en 2004/51/EG werden ook wel het tweede spoorpakket genoemd. Het doel richtlijn 2004/49/EG was het waarborgen van de ontwikkeling en de verbetering van de veiligheid op het spoor. Richtlijn 2004/50/EG wijzigde de richtlijnen 96/48/EG[46] en 2001/16/EG[47]. Richtlijn 2004/51/EG ging over de liberalisering van het grensoverschrijdende spoorgoederenvervoer per 1 januari 2006 en van al het spoorgoederenvervoer per 1 januari 2007.

November 2004 – Tweede kadernota railveiligheid 'Veiligheid op de rails'[48]
In deze Kadernota werd, voor de periode 2004 - 2010, een nieuw fundament gelegd voor de ambitie omtrent railveiligheid.

2005

Januari 2005 –Inwerkingtreding Spoorwetgeving/ Fusie taakorganisaties tot ProRail
Op 1 januari 2005 werden de drie taakorganisaties juridisch gefuseerd tot ProRail BV en traden de Spoorwegwet, Concessiewet, onderliggende regelgeving, vervoerconcessie en beheerconcessie in werking.

2.2 Institutionele en juridische ordening vóór 2005

De institutionele en juridische ordening van de spoorsector is ingegeven door de wens om de publieke belangen zo goed als mogelijk te borgen. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de institutionele en juridische ordening vóór 1 januari 2005.

[43] *Richtlijn 2004/49/EG* van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn).

[44] *Richtlijn 2004/50/EG* van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

[45] *Richtlijn 2004/51/EG* van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

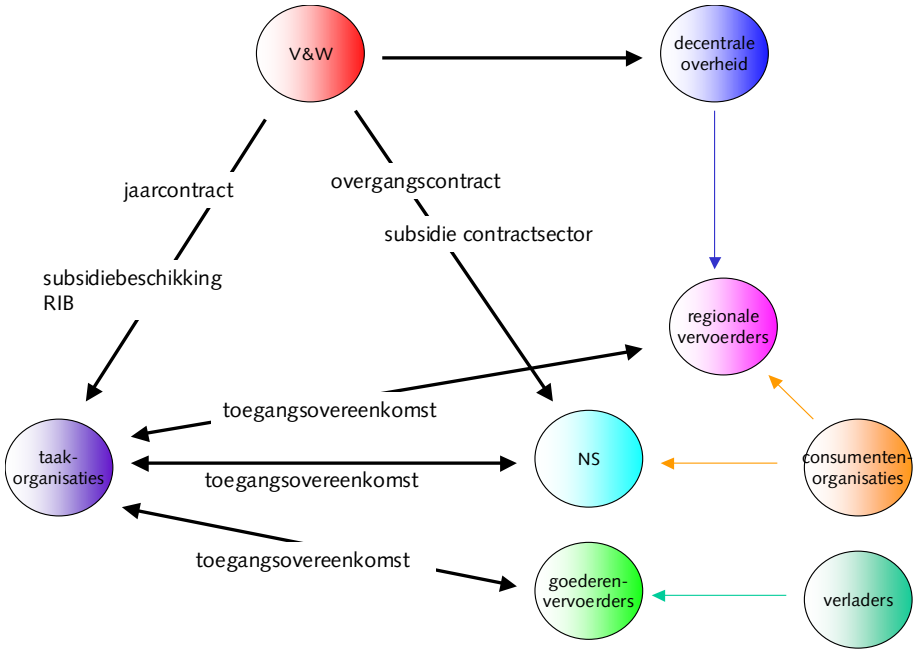
[46] *Richtlijn 96/48/EG* van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem.

[47] *Richtlijn 2001/16/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

[48] *Veiligheid van het railvervoer; Brief minister bij het aanbieden van de nota 'Veiligheid op de rails. Tweede kadernota voor de veiligheid van het railvervoer in Nederland*. Kamerstuk 2004-2005, 29893, nr. 1. Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (03-12-2004)

Het primaire publieke belang, zoals men dat zag in 2001, was de kwaliteit van het spoorvervoer zoals de reiziger en verlader dat ervaren: het inhoudelijke eindresultaat van de werkzaamheden van de spoorsector als geheel.[49] Onder kwaliteit kunnen onder meer waarden worden verstaan als betaalbaarheid, betrouwbaarheid (punctualiteit), veiligheid en toegankelijkheid.[50]

Figuur 2.1:
Schematische weergave van de juridische ordening per 31 december 2004



In bovenstaande figuur wordt de ordening in de spoorsector weergegeven zoals deze was op 31 december 2004. Hierna volgt een beschrijving van deze ordening.

Taakorganisaties - Staat
Vanaf 1 januari 2003 werd door de drie taakorganisaties - Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding - de naam ProRail gebruikt, maar was nog wel sprake van gescheiden entiteiten. De aandelen van de drie taakorganisaties waren voor 100% in handen van RIT. De aandelen in RIT werden gehouden door de Staat.

De taken van de taakorganisaties waren vastgelegd onder andere in de Spoorwegwet[51]:
- RIB: beheer van de spoorweginfrastructuur[52],
- Railned: toewijzing[53], en

[49] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 482, nr. 13,
[50] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Het borgen van publieke belangen in de V&W-netwerksectoren, januari 2003, p. 43-49.
[51] Spoorwegwet, artikel 28 lid 2
[52] Totstandbrenging en onderhoud van de spoorweginfrastructuur daaronder begrepen de regelings – en veiligheidssystemen.

- Verkeersleiding: verkeersleiding[54].

Hier was sprake van attributie van taken. De taakorganisaties werden hiermee rechtspersonen met wettelijke taken (RWT-en). Verder waren RIB en Railned voor bepaalde taken met openbaar gezag bekleed.[55] Op grond hier van werd het bestuursrecht op hen van toepassing. Tegen besluiten van deze taakorganisaties stond bezwaar- en beroep open.[56] De relatie tussen de taakorganisaties en het Ministerie van VenW werd weergegeven in privaatrechtelijke jaarcontracten. In deze contracten werden onder meer de taken van de taakorganisaties vastgelegd en er werden afspraken opgenomen over toezicht en financiën.
Voor Railinfrabeheer gold een jaarlijkse subsidiebeschikking van het Ministerie van VenW op basis van de Wet Infrastructuurfonds[57] en het Besluit Infrastructuurfonds.[58] De subsidieaanvraag werd onderbouwd aan de hand van het werkprogramma van dat jaar.

Op grond van het jaarlijkse contract hadden Railned en Railverkeersleiding een directe financiële relatie met het Ministerie van VENW. Voor beide taakorganisaties zijn hiervoor in de loop van de jaren bekostigingsmodellen ontwikkeld.

In 2003 is een interim-toezichtvisie voor ProRail i.o. opgesteld door het ministerie. Daarvoor was toezicht meer impliciet in de aanpak opgenomen (kwartaalrapportages, beleidsregels, overleg). Deze had betrekking op zowel RIB, Railverkeersleiding als Railned.

Taakorganisaties - vervoerders
Op grond van de Spoorwegwet dienden vervoerders om te kunnen rijden over de spoorweginfrastructuur onder meer in het bezit te zijn van een exploitatievergunning en een veiligheidsattest.[59] Daarnaast moesten de spoorwegondernemingen jaarlijks een toegangsovereenkomst sluiten met Railned.[60] Zo ontstond er een privaatrechtelijke relatie tussen de taakorganisatie en de vervoerder.

NS - Staat
NS was een structuurvennootschap waarvan de aandelen voor 100% in handen waren van de Staat. [61]

[53] Het beschikbaar stellen van spoorweginfrastructuur door Railned ten behoeve van de vervoerdiensten.

[54] De zorg voor een ongestoorde uitvoering van alle afzonderlijke toewijzingsbesluiten en wanneer dit door calamiteiten of andere onvoorziene omstandigheden niet mogelijk blijkt, het bevorderen van een zo spoedig mogelijk herstel daarvan.

[55] Deze taken waren het toewijzen van capaciteit door Railned en het opleggen van een gebruiksvergoeding door RIB.

[56] Spoorwegwet 1875, artikel 31h

[57] *Staatsblad* 1993, 319.

[58] *Staatsblad* 1993, 629 (in werking getreden met ingang van 1994)

[59] Spoorwegwet., artikel 29 lid 4

[60] Spoorwegwet, atikel 29f

[61] Het aandeelhouderschap werd uitgeoefend door de minister van V&W.

In december 2000 werd er een overgangscontract, OC II, opgesteld door de Staat en NSR. Dit was een privaatrechtelijk contract waarin onder andere de volgende zaken werden geregeld:
- harde prestatieafspraken over groei in de spits en punctualiteit;
- producteisen;
- consumentenbescherming;
- transparantie en monitoring.

Eén van de instrumenten uit het OC II was de mogelijkheid tot een bonus-malusregeling. Het niet nakomen van de harde prestatieafspraken kon dan worden gesanctioneerd (bonus voor hogere groei dan verwacht, malus voor niet halen punctualiteit), daarnaast kende het contractprivaatrechtelijke boetes (minimumbediening van stations en informatieverplichtingen). De bonus-malusregeling is nimmer ingezet (zie hoofdstuk 8).

NSR en het Ministerie van VenW zouden in overleg treden wanneer bepaalde prestatie indicatoren 3% of meer achterbleven bij de norm. NSR zou dan in overleg met VenW een plan van aanpak (Verbeterplan) voor de betreffende prestatie-indicator moeten opstellen.
Verder werd geregeld dat wanneer NSR tekort schoot in de nakoming van de verplichtingen die voortvloeiden uit het OC II de Staat na een waarschuwingsbrief het contract zonder rechterlijke tussenkomst geheel of gedeeltelijk kon ontbinden.

Behalve via dit contract kon de Staat ook vanuit haar rol als aandeelhouder van de NV NS zo nodig invloed uitoefenen op de benoeming van de Raad van Commissarissen. Aangezien NS een structuurvennootschap was, was de invloedbeperkter dan bij een gewone vennootschap.

NS - consumentenorganisaties
In het OC II tussen Staat en NSR werd vastgelegd dat advisering van de consumentenorganisaties aan NSR plaatsvond conform de Wet personenvervoer 2000.[62] NSR werd verplicht advies in te winnen bij de consumentenorganisaties die in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) vertegenwoordigd waren over voorgenomen maatregelen of wijziging daarvan.

Regionaal spoorvervoer
Vanaf 1998 is onder de 'experimentenregeling'[63] de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een groot aantal regionale treindiensten gedecentraliseerd naar provincies en kaderwetgebieden.[64] Het ging hier om de zogenaamde contractsectordiensten: dat zijn onrendabele treindiensten, waarvoor VenW een contract had gesloten met NS, inclusief financiële vergoeding voor het onrendabele deel. In

[62] Overgangscontract II, artikel 30

[63] *Regeling experimenten regionale treindiensten* van 16 juni 1998; per 1 januari 2005 vervallen.

[64] Het betrof 33 regionale treindiensten, die in de bijlage van de beleidsnota De derde eeuw spoor zijn opgenomen.

opdracht van de betrokken provincies zijn Noordned en Syntus treindiensten gaan exploiteren.

De decentrale overheden sloten hiertoe openbare dienstcontracten met spoorvervoerders, waarin afspraken werden gemaakt over dienstverlening en exploitatie-subsidies en soms ook over bonus-malus regelingen.

Toezicht
Vóór 1 januari 2004 oefende NMa met betrekking tot het spoor uitsluitend toezicht uit op basis van het regulier mededingingsrecht (misbruik van de economische machtspositie e.d.).

De taken en de medewerkers van het voormalige Railned Spoorveiligheid waren op 1 januari 2003 overgegaan naar de nieuwe Divisie Rail van IVW. Vanaf dat moment werd het toezicht op de spoorveiligheid namens de minister uitgeoefend door IVW, op basis van de ministeriële regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarin onder meer de onafhankelijke positionering van het toezicht was vastgelegd[65].

Tot en met 31 december 2004 werd voor de hoofdspoorwegen gebruik gemaakt van de sinds 1994 door Railned Spoorwegveiligheid vastgestelde regelgeving. Dit waren het Reglement Railverkeer (RRV), het Seinenboek en RnV normbladen. Deze werden via de eerdergenoemde toegangsovereenkomst opgelegd. In 1997 heeft Railned het geheel herziene RRV met seinenboek en RnV normbladen, standaard toegangsovereenkomst en daarbij behorende algemene voorwaarden uitgebracht. Het RRV en de onderliggende regelgeving van het RnV bevatten alle veiligheidsregels aangaande spoorwegveiligheid die voor de procesvoering in het railverkeerssysteem van belang zijn, bijvoorbeeld een veiligheidszorgsysteem en richtlijnen voor werkzaamheden aan de infrastructuur, materieel en personeel.

[65] Staatscourant 2002, 80 (25 april).

3. Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdrailnet

3.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen. Non-discriminatie houdt in dat aan zittende en nieuwe vervoerders dezelfde eisen worden gesteld. Uit de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/12/EG blijkt dat non-discriminatoire toegang tot de hoofdinfrastructuur er onder meer op gericht is de efficiency en concurrentie te vergroten, mede onder druk van (mogelijke) toetreding van nieuwe ondernemingen.

In het beoordelingskader zijn vier streefbeelden opgenomen met betrekking tot toegang tot de hoofdinfrastructuur.[66] Uitgaande van deze streefbeelden, zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Welke vergunningen of andere formele vereisten bestonden er om toegang te krijgen tot de hoofdinfrastructuur?
- Welke voorwaarden bestonden er met betrekking tot materieel en personeel?
- Hoe was het gebruik en de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen geregeld?
- Hoe was toezicht op toegang geregeld?

3.2 Feitelijke beschrijving

3.2.1. Vereisten voor toegang tot de hoofdstructuur

In 1997 bood de minister van Verkeer en Waterstaat het 'Beleidskader toelating tot het spoorvervoer' aan de Tweede Kamer aan.[67] De minister stelde daarin dat het toelaten van andere spoorwegondernemingen naast NS en de introductie van marktwerking een logisch complement is van de verzelfstandiging van NS als vervoerbedrijf.
De toelatingsprocedure uit het Beleidskader toelating tot het spoorvervoer omvatte drie aspecten, te weten:

- Toegang tot het beroep: dit betreft de beroepseisen, waaraan bestuurders van spoorwegondernemingen moesten voldoen. Toetsing vond plaats in de volgende kaders:
    - Voor openbaar personenvervoer: **vergunningverlening** op basis van de toenmalige Wet personenvervoer (eis betrouwbaarheid);

[66] Zie bijlage B

[67] *Beleidskader toelating tot het spoorvervoer; Brief minister*. Kamerstuk 1996-1997, 25228, nr 1. Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (20-02-1997)

    - Voor besloten personenvervoer en goederenvervoer: **erkenning** door de minister van Verkeer en Waterstaat.
- Toegang tot het verkeer: het waarborgen dat bedrijven respectievelijk hun personeel en materieel voldeden aan de eisen van organisatie, deskundigheid en technische staat om een veilige deelname aan het verkeer te garanderen. Instrument hiervoor was de **toegangsovereenkomst** (met Algemene voorwaarden) tussen de vervoerder en Railned (namens de drie taakorganisaties), die hierbij verwees naar algemeen van toepassing zijnde eisen en normen. Ook bond de vervoerder zich via de toegangsovereenkomst aan de bepalingen van een verstrekt of te verstrekken **veiligheidsattest**.
- Toegang tot de markt: dit betreft de vraag aan welke spoorwegondernemingen uit het oogpunt van (internationale) concurrentie en marktordening in beginsel de mogelijkheid geboden werd om spoorwegvervoer te verrichten. Toetsing vond plaats in de volgende kaders:
    - Voor openbaar personenvervoer: de **vergunningverlening** op basis van de toenmalige Wet personenvervoer (is voor binnenlandse vervoerders tevens de **erkenning**). Voor buitenlandse vervoerders werd tevens een reciprociteittoets[68] uitgevoerd.
    - Voor besloten personenvervoer en goederenvervoer gold de reciprociteitstoets als onderdeel van de **erkenning**.

De voorwaarden uit dit beleidskader waren niet geïmplementeerd in wetgeving, maar werden wel als uitgangspunt gehanteerd.

Met de nota 'De derde eeuw spoor'[69] werd voor wat betreft toegang tot de markt een andere koers ingeslagen ten aanzien van concurrentie voor het personenvervoer per spoor (zie ook nader toegelicht bij het onderwerp exclusiviteit in hoofdstuk 8). Er was niet langer sprake van (beheerste) toetreding van andere vervoerders (Lovers naast NS) voor het openbaar personenvervoer maar van concurrentie *om* het spoor. Toegang tot de markt geschiedde vanaf toen overeenkomstig de nieuwe koers.

[68] Onder reciprociteitstoets wordt in het *beleidskader toelating tot het spoorvervoer* verwezen naar de intentienota waarin deze toets als volgt wordt omschreven: «Voor de bediening van de binnenlandse vervoersnetten streeft de minister (...) naar gelijkwaardige concurrentieverhoudingen (...). Indien gebruikers van buitenlandse spoorwegnetten of ondernemingen waarin deze een wezenlijk belang hebben toegang vragen tot het Nederlandse net geldt hetzelfde beleid. Indien er nog geen sprake is van gelijke toelatingseisen op de binnenlandse en de betrokken buitenlandse markt beoordeelt de minister een verzoek om toelating, rekening houdend met het belang van concurrentie op het Nederlandse net – en het belang van vervoerders op het binnenlandse net – bij de formele en feitelijke toegankelijkheid van het betreffende buitenlandse net.»

[69] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

Vóór 2005 hadden alle ondernemingen[70] dus de volgende formele vereisten nodig om toegelaten te worden tot de hoofdinfrastructuur:
- een exploitatievergunning[71] of een erkenning als spoorwegonderneming;
- een veiligheidsattest;
- een toegangsovereenkomst.

De eerste twee instrumenten worden hierna nader toegelicht. De toegangsovereenkomst maakt deel uit van hoofdstuk 5: interactie tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerders.

Vergunningen en erkenningen
Vergunningen en erkenningen werden beide verleend door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De basis voor de exploitatievergunning lag in de Spoorwegwet 1875, die verwees naar de Europese richtlijn 95/18/EG[72]. Een spoorwegonderneming moest, vóór het begin van haar activiteiten, kunnen aantonen dat zij kon voldoen aan eisen inzake goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en dekking van haar wettelijke aansprakelijkheid. Voldeed een spoorondernemingen aan deze voorwaarden dan verleende de minister van Verkeer en Waterstaat een exploitatievergunning.

Een erkenning was van toepassing voor buitenlandse bedrijven, die in hun land van herkomst een bedrijfsvergunning hadden. Dit deed zich vooral voor bij goederenvervoerders.

Tot 2000 gold de oude Wet personenvervoer voor personenvervoerders, die zich aandienden voor toelating op het net. Deze wet sloot concurrentie op het spoor niet uit. Indien een vervoerder een vergunning aanvroeg diende - voor de toelating tot de markt - de treindienst getoetst te worden aan de volgende criteria voor vergunningverlening op grond van de Wet personenvervoer:
- de wenselijkheid van de vervoersvoorziening;
- het financieel belang van het Rijk.

In voornoemd beleidskader toelating tot het spoorvervoer uit 1997 stelde de minister dat terughoudend zal worden omgegaan met toelating van exploitanten buiten de contractsector, zodat recht werd gedaan aan de afspraak met NS over een beheerste invoering van concurrentie. Regels voor een beheerste toelating zagen er als volgt uit:
- elke aanvraag werd per traject afzonderlijk getoetst;
- fysieke verdringing van bestaande diensten door nieuwe diensten werd niet toegestaan, dat wil zeggen dat de aanvraag voor een nieuwe dienst alleen dan werd toegewezen als diensten van

[70] Zowel personenvervoerders, spoorgoederenvervoerders en spooraannemersvervoerders als aannemers die op het spoor werkten.

[71] De termen exploitatievergunning en bedrijfsvergunning worden door elkaar gebruikt. Exploitatievergunning is de term uit de oude spoorwegwet; bedrijfsvergunning is de vertaalde term uit de Europese richtlijnen.

[72] *Richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen*, zie met name Artikel 5-9

bestaande vervoerders daarvoor niet of slechts marginaal gewijzigd hoefden te worden. Dit betekende dus dat NSR niet door de capaciteitstoedeling gedwongen werd treindiensten op te geven;
- indien aan de voorgaande spelregel werd voldaan, werd aan nieuwe initiatieven of aan een substantieel beter product ruimte gegeven;
- een vergunning aan een nieuwe vervoerder werd niet toegekend indien en voor zolang als voor een zelfde type treindienst al een openbaar dienstcontract werd gesloten.

Tabel 2.1 hierna geeft een overzicht van erkende spoorwegondernemingen in de periode tot en met 2004[73]. Uit de tabel blijkt dat tot ongeveer 1996 het personen- en goederenvervoer per spoor vrijwel volledig door respectievelijk NS Reizigers en NS Cargo werden geëxploiteerd. Vanaf 1996 kwamen er meer spelers zowel in het personenvervoer als in het goederenvervoer. Institutionele veranderingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de toename van het aantal erkende spoorwegondernemingen, waaronder de splitsing van NS, de decentralisatie van spoordiensten, het EU-beleid gericht op het openstellen van het spoor voor internationaal spoorvervoer en de uitplaatsing van het infrabeheer.

Tabel 2.1
Overzicht Erkende Spoorwegondernemingen

Spoorwegonderneming	Jaar erkenning	Bijzonderheden
Personenvervoerders		
NS Reizigers	*<1995*	
Lovers Rail	*1996*	*Vergunningen voor Amsterdam – IJmuiden (1996), Utrecht-Hilversum en Den Haag - Leiden (1997); Lovers stopte haar activiteiten in 1998[74] Overgenomen door CGEA, thans Veolia*
Thalys Nederland B.V.	*1996*	*Start op 2 juni met de exploitatie van de Thalys-verbinding tussen Parijs en Amsterdam*
Oostnet Rail	*1998*	*Almelo – Mariënberg, in 1999, door Syntus uitgevoerd in opdracht van Connexxion, eerst met materieel van NS*
Syntus B.V.	*1999*	*$33^1/_3$% NS, $33^1/_3$% Oostnet (nu Connexxion), $33^1/_3$% Keolis*
NoordNed Personenvervoer B.V.	*1999*	*In 1999 gestart als joint venture van NS (49,9%), Arriva (50%) en ABN AMRO (0,1%). In december 2003 heeft Arriva alle aandelen overgenomen; na start van de nieuwe concessie per 15 december 2005 wordt de naam Arriva ook daadwerkelijk gevoerd.*

[73] Het betreft een geaggregeerd overzicht: divisies van ondernemingen hebben ieder een afzonderlijke vergunning, maar zijn in niet apart opgenomen. In de tabel is ook voor de belangrijkste spoor- en onderhoudsaannemers het jaar aangegeven waarin zij erkend werden. Naast deze aannemers bestonden ook een groot aantal andere aannemers en ingenieursbureaus die bevoegd waren werkzaamheden uit te voeren en/of adviesdiensten te leveren. Omdat deze ondernemingen voor een beperkt aantal werken en diensten gekwalificeerd zijn, zijn zij niet in de tabel opgenomen

[74] Artikel in NRC van 14 september 1999 ten aanzien van het beëindigen van de treindiensten door Lovers Rail: "‚‚Operationeel was de lijndienst een succes'', zei de directeur Noord- en Oost-Europa van CGEA Transport, Jerôme Jeauffroy, vanochtend op een persconferentie in Amsterdam. ‚‚We hadden een betrouwbaarheid van 99 %. Maar commercieel was het een mislukking.'' De treinen tussen Amsterdam en Haarlem reden twee jaar lang bijna zonder passagiers. Jeauffroy gaf toe dat Lovers Rail CGEA (Compagnie Générale d'Entreprise Automobile) alleen maar verlies heeft opgeleverd."

DB Regionalbahn Westfalen GmbH	*2001*	*Via Duitsland, alleen grenstrajecten Enschede-Gronau, Venlo – Kaldenkirchen en Heerlen – Herzogenrath.*
Connexxion	*2002*	*Neemt in 2002 de uitvoering van de treindienst Almelo – Mariënberg van Syntus over*
Goederenvervoerders		
NS Cargo, Later Railion Nederland N.V. een onderdeel van DB Logistics	*<1995 2000*	*In 2000 is NS Cargo overgegaan in Railion Nederland BV dat samen met Railion Deutschland, Railion Italia en Railion Danmark het railtransportdeel binnen DB Logistics, onderdeel van Deutsche Bahn AG, vormt*
ACTS Nederland	*1998*	*Ook vergunning voor besloten vervoer.*
Shortlines B.V.	*1998*	
ERS Railways	*2002*	
Rail4Chem	*2002*	*Overname activiteiten van ShortLines per 11 oktober 2004.*
DLC Cargo	*2003*	*Dillen & LeJeune Cargo is in 2000 opgericht (voor 40% eigendom Hupac (CH)).*
Rotterdam Rail Feeding	*2004*	
Aannemers met gebruik spoor (Aannemerij/bouw en onderhoud)		
Nedtrain BV Services	*<1995*	
Strukton Railinfra Materieel B.V.	*<1995*	
Volker Stevin Rail & Traffic B.V.	*1997*	
BAM Rail BV	*1998*	
Eurailscout	*2000*	

Bron: Websites www.railcargo.nl, www.prorail.nl en www.ivw.nl, bezocht in augustus 2007.

Uit de *Meerjarige monitor prestaties en effecten, beschrijving uitgangssituatie* blijkt dat in de periode tot en met 2004 geen formele verzoeken om een exploitatievergunning dan wel een erkenning geweigerd zijn. Overigens was de toegang tot het beroep dan wel het verkeer niet eenvoudig. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek van 1999 dat sprake was van een aantal toetredingsdrempels voor nieuwe vervoerders om tot het spoor te kunnen toetreden[75]. Zo wordt gewezen op de afhankelijkheid van NS Reizigers en NS Cargo voor inpassing van dienstregelingen, de eisen aan materieel en personeel die belemmerend werkten op toegang[76] en de concentratie van specialistische kennis bij de zittend vervoerders.

Veiligheidsattesten

Naast een vergunning/erkenning dienden alle spoorwegondernemingen over een veiligheidsattest te beschikken om tot het spoor toegelaten te worden.

Vervoerders werden in de loop van de tijd op verschillende manieren aan het veiligheidsattest gebonden. Eerst rechtstreeks via de Spoorwegwet 1875, vanaf 1997 via de toegangsovereenkomst. De veiligheidsattesten werden tot 2003 door Railned verleend - op basis

[75] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999)

[76] Er zijn geen gegevens beschikbaar over potentiële toetreders die zich door deze drempels afgezien hebben van het indienen van verzoeken om erkenning dan wel voor een exploitatievergunning.

van het Besluit Mandaat Railned Spoorwegveiligheid - daarna door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

Om in het bezit van een veiligheidsattest te komen, diende de onderneming aan te tonen dat zij over een adequaat veiligheidszorg-systeem beschikte en door toepassing van dit systeem veilig gebruik kon maken van de spoorwegen[77].

De eisen die in een veiligheidsattest werden gesteld, hingen samen met de zwaarte van het netwerk dat een spoorwegonderneming voornemens was te gebruiken. Voor gebruik van regionale spoorlijnen golden andere eisen dan voor gebruik van het Hoofdrailnet.[78] Ondernemingen konden ook een (tijdelijk) veiligheidsattest verwerven voor een specifieke regio of voor een specifiek soort vervoer, zoals het zelfstandig rijden op buiten dienst gestelde baanvakken door spoorwegaannemers.

Om de toetredende ondernemingen ervaring op te laten doen met het reizigers- en goederenvervoer per spoor werd aan deze ondernemingen in eerste instantie veelal een tijdelijk veiligheidsattest verleend. Wanneer de ervaringen positief waren dan zette IVW het tijdelijke veiligheidsattest om in een veiligheidsattest voor bepaalde tijd. In het begin was dat 5 jaar, later is dat door IVW beperkt tot 3 jaar.

Er zijn in de periode 2000-2004 geen spoorwegondernemingen geweest waaraan een veiligheidsattest is geweigerd.[79] Ook zijn er geen spoorwegondernemingen geweest waarvan het veiligheidsattest is ingetrokken.[80]

De Algemene Rekenkamer merkte aangaande het verkrijgen van veiligheidsattesten over de periode 1995-1999 het volgende op over de toelating van Lovers Rail: "Lovers Rail was de eerste nieuwe vervoerder die verzocht te worden toegelaten tot het spoornet. Toen het eerste

[77] In het rapport *Toezicht op het Spoor* schetst de Rekenkamer het verloop van de verlening van een veiligheidsattest aan Lovers Rail. Indertijd werd geconcludeerd dat ten tijde van de aanvraag nog geen zekerheid bestond over de eisen waaraan een onderneming zou moeten voldoen om in het bezit van een veiligheidsattest te komen. Dit maakte dat Railned redelijk zelfstandig kon bepalen welke eisen zij aan nieuwe ondernemingen stelde, waaronder acceptatie van een aangepaste versie van het RRV (Reglement Railverkeer). Ten slotte geeft de Rekenkamer aan dat de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie niet goed was geregeld.

[78] Interview bij Inspectie Verkeer en Waterstaat, juli 2007

[79] Wel waren er in 2003 twee spoorwegondernemingen die een werkwijze volgden die een veilig gebruik van de spoorwegen niet garandeerde. De tekortkomingen waren echter niet van dien aard dat deze spoorwegondernemingen vanuit veiligheidsoverwegingen geen gebruik meer mochten maken van de spoorwegen. IVW is met de betreffende spoorwegonderneming een verbetertraject overeengekomen en heeft vervolgens vastgesteld dat de afgesproken verbeteringen spoedig werden doorgevoerd. Bron: IVW (2004), *Jaarbericht IVW 2003*, p. 99.

[80] Interview bij Inspectie Verkeer en Waterstaat, juli 2007 (zie ook de *Meerjarige monitor prestaties en effecten, beschrijving uitgangssituatie*).

verzoek van Lovers kwam, in mei 1996, waren er nog geen eisen en procedures vastgesteld voor de toetreding van nieuwe vervoerders."

In de periode vóór 2005 waren aan de erkenningen, vergunningen en veiligheidsattesten geen legeskosten verbonden. Met het opstellen van de benodigde documenten, de bedrijfsbezoeken en de risicoanalyses die hiervoor noodzakelijk waren, waren wel tijd en daarmee kosten gemoeid. In 2002 bedroegen de administratieve lasten naar schatting voor de vergunningen en veiligheidsattesten totaal 1.160.000 euro[81]. Er zijn geen aanwijzingen dat met de overgang van deze activiteiten van Railned naar IVW het tijdsbeslag voor aanvragers is veranderd: de eisen en processen zijn dezelfde gebleven in de onderzoeksperiode 2000-2004.[82]

3.2.2. Voorwaarden materieel en personeel

Om goed te kunnen functioneren als spoorbedrijf is ook de beschikbaarheid van materieel en personeel van belang. Eerst werden de voorwaarden aan materieel en personeel direct vanuit de Spoorwegwet voorgeschreven. Vanaf 1997 was om toe te treden tot het verkeer een toegangsovereenkomst vereist. Deze moesten vervoerders sluiten met Railned en hiermee bond de vervoerder zich aan een aantal algemeen van toepassing zijnde eisen en normen, die Railned had vastgelegd in het Reglement RailVerkeer en onderliggende regelgeving[83]. Deze bevatte alle regels aangaande spoorwegveiligheid die voor de procesvoering in het railverkeerssysteem van belang werden geacht[84].

De onderliggende regelgeving bestond uit het Seinenboek, RnV[85]-richtlijnen en RnV-normbladen. Deze RnV-normbladen betroffen eisen aan onder andere veiligheidszorgsystemen van organisaties (V-normen), medische en psychologische keuringseisen voor personeel met veiligheidsfuncties (P-normen), eisen aan spoorvoertuigen en procedures bij materieel veiligheidsstoringen (M-normen), eisen aan infrastructuur (I-normen). De beheerder hanteerde veel richtlijnen (RLN-bladen[86]) die te maken hadden met de toelating van spoorvoertuigen ten aanzien van het aspect "compatibiliteit"[87].

Over de regelgeving merkte de Algemene Rekenkamer in 1999 het volgende op: Ook waar het ging om veiligheidsregelgeving strookten de Overeenkomst op hoofdlijnen en de [red. oude] Spoorwegwet niet

[81] *Administratieve lasten wetgevingsdomein spoor*, Nulmeting, SIRA consulting iov ministerie van V&W, 2004.

[82] Interview bij Inspectie Verkeer en Waterstaat, juli 2007 en *Toezichtsvisie Rail*, Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004

[83] Welke was gebaseerd op wetten, koninklijke besluiten, uitvoeringsregelingen en overeenkomsten tussen de Staat en NS en de Staat en Railned (zie het RRV).

[84] Zoals "RLN 00018 Treindetectie d.d. 01-08-2001" of "RLN 000123 ATB d.d. 23-02-2001"

[85] RnV staat voor Railned Veiligheid

[86] Richtlijn-bladen

[87] Bijvoorbeeld: RnV-Normblad M001 Toelatingseisen Rollend Materieel Spoorwegveiligheid, d.d. 24 juni 1998

met elkaar. Volgens de Spoorwegwet moesten spoorvervoerders beschikken over een eigen, door het ministerie goedgekeurd, dienstreglement. Omdat deze bepaling volgens Railned niet gehandhaafd kon worden in een situatie waarin verschillende vervoerders gebruik zouden maken van hetzelfde railnet, stelde Railned in maart 1996 dat het door haar ontwikkelde Reglement Railverkeer (RRV), dat onder meer gebaseerd was op het dienstreglement van NS, op alle vervoerders van toepassing zou moeten zijn. De naleving van dit reglement kon echter niet worden opgelegd, omdat het RRV niet de status had van regelgeving. Daarom werd de naleving contractueel geregeld: door ondertekening van hun toegangsovereenkomst met Railned beloofden de vervoerders het RRV te zullen naleven. De Rijksverkeersinspectie liet Railned in juli 1996 weten dat ze zou gedogen dat nieuwe vervoerders geen eigen dienstreglement zouden hebben, maar dat ze zich in plaats daarvan aan het RRV zouden houden. Formeel was deze situatie namelijk in strijd met de Spoorwegwet. Voorwaarde die de Rijksverkeersinspectie wel stelde was, dat Railned het RRV snel zou herzien. Het RRV bevatte nog teveel specifieke NS-regels om dienst te kunnen doen als algemeen geldende regelgeving. Bij inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet ([red. toen voorzien] per 1 januari 2001 of later) zal het RRV in gewijzigde vorm algemene gelding krijgen als algemene maatregel van bestuur onder deze wet.

Railned kon op grond van de Overeenkomst in grote mate zelfstandig bepalen welke eisen zij stelde aan nieuwe vervoerders bij de verlening van veiligheidsattesten. Railned breidde het RRV uit met een aantal normbladen die onder meer betrekking hadden op de verkrijging van het veiligheidsattest. Sommige normbladen werden door het ministerie goedgekeurd, de meeste echter niet. Het ministerie gaf aan zij deze normbladen meestal niet ter goedkeuring kreeg voorgelegd en dat zij overigens ook niet beschikte over een beleidsnota om deze goed te kunnen beoordelen. De Rekenkamer stelde vast dat het echter wel de verantwoordelijkheid van de minister was de regelgeving voor veiligheid vast te stellen.

Toelating van spoorwegmaterieel
Onder de Spoorwegwet 1875 werd een aantal technische eisen waaraan spoorvoertuigen moesten voldoen, beschreven in het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen.

Daarnaast werden er door het voormalige Railned Veiligheid normbladen uitgegeven waarin eisen voor spoorvoertuigen vermeld stonden. Voldeed men aan die eisen dan kon een nationaal goedkeuringscertificaat worden verkregen. De goedkeuringseisen werden gesteld om te waarborgen dat spoorvoertuigen veilig en geschikt zouden zijn, de infrastructuur niet zou beschadigen en dat de beveiliging goed zou functioneren doordat gebruikt zou worden gemaakt van materieel met de juiste technische eigenschappen. Zo

moest het spoorwegmaterieel met het oog op de veiligheid aan bepaalde eisen[88] voldoen die zekerheid moesten bieden omtrent:

- compatibiliteit met de infrastructuur (asdruk, boogstralen, wielprofiel, bovenleidingspanning, et cetera),
- verantwoord gebruik van de infrastructuur in relatie tot veroorzaakte slijtage en beschadiging;
- storingsvrij gebruik van de infrastructuur (onder meer retourstromen, detectie);
- veilig gebruik van de infrastructuur (communicatieapparatuur en treinbeïnvloedingssysteem).

Railned maakte onderscheid naar de volgende drie processen met betrekking tot materieeltoelating[89]:

- de technische toelating (typetoelating). Zowel het ontwerp als een representatief prototype van het toe te laten materieel werd hierbij getoetst aan de in RnV-normbladen aangegeven ontwerpnormen en ontwerpeisen. Eventuele constructiewijzigingen aan reeds toegelaten materieel die de toelatingseisen konden raken, dienden een herbeoordeling te ondergaan;
- de serietoelating. Hierbij werd vastgesteld of de serie-exemplaren van het materieel conform de bij de typetoelating vastgestelde kenmerken waren gebouwd.
- de onderhoudseisen. De conditie van het materieel moest worden zeker gesteld door het toepassen van onderhoudszorg uitgevoerd door daartoe erkende onderhoudsbedrijven.

De toelating van bestaande in Nederland reeds toegelaten typen duurde ongeveer 1 maand. De toelating van nieuwe typen nam tussen de 3 en 6 maanden in beslag als er geen problemen waren. In andere gevallen kon het langer duren (bijvoorbeeld Baureihe 189 Railion circa anderhalf jaar). Was het materieel eenmaal toegelaten dan was het toezicht indirect (onder andere op werkplaatsen) of incidenteel (naar aanleiding van incidenten en ongevallen). Om de veiligheid gegeven deze werkwijze zo goed mogelijk te waarborgen diende het onderhoud van het materieel in door IVW gecertificeerde werkplaatsen plaats te vinden.

Het aantal op vergunningverlening gerichte activiteiten op het gebied van spoorwegmaterieel is met name terug te voeren op de vernieuwing en uitbreiding van het materieelpark van verschillende vervoerders. De ontwikkelingen volgden op een periode die gekenmerkt werd door een beperkte beschikbaarheid van toegelaten materieel voor nieuwe vervoerders. Het beschikbare materieel was geconcentreerd bij NS Reizigers en NS Cargo en van een markt voor (tweedehands) materieel dat (direct) inzetbaar was op het Nederlandse spoorwegnet was nog geen sprake.

Eind jaren '90 wilde bijvoorbeeld ACTS locomotieven overnemen van NS Cargo. Deze locomotieven waren aan het eind van hun levensduur.

[88] Railned (1998), Normbladen inzake toelating spoorwegmaterieel, Utrecht

[89] Railned, Normblad materieeltoetsing

NS Cargo wenste in eerste instantie niet de locomotieven aan ACTS te verkopen en ACTS beriep zich op de mededingingswet.[90] Na een juridische strijd tussen de advocaten van ACTS en NS, en zonder tussenkomst van de rechter, heeft NS Cargo de locomotieven verkocht aan ACTS[91].
Om gedecentraliseerde treindiensten te kunnen exploiteren en daarbij tijdig over voldoende goedgekeurd materieel te kunnen beschikken was het voor de vervoerders in de praktijk vaak de oplossing om afspraken te maken met NS. Dit mede vanwege de korte periode tussen gunning en daadwerkelijk gaan uitvoeren van de diensten, de levertijden van nieuw toegelaten materieel en het ontbreken van een tweedehands markt van toegelaten materieel.

Er bestonden geen regels omtrent het leasen of overnemen van materieel tussen de zittende ondernemer en de nieuwe toetreders.

Spoorwegpersoneel
Ten aanzien van spoorwegpersoneel werden o.a. eisen gesteld via de RnV-normbladen aan bijv. machinisten, rangeerders, chef van de trein, treindienstleider etc.

De RnV-normen zijn vanaf 1996 ontwikkeld, met vooral de MO/PO-normen voor personeel. De medische criteria kwamen vrijwel overeen met de oude NS-criteria, maar wel na een selectie. De (oude) NS-criteria deden tegelijk dienst voor bedrijfsrelevante keuringen uit arbo, verzuim en pensioenoptiek. De nieuwe RnV-normbladen hadden uitsluitend betrekking op de essentiële eisen voor de betrokken veiligheidstaak, samengevat in "kunnen waarnemen en kunnen reageren op die waarneming". Met de bladen konden nieuwe vervoerders vooraf weten waar ze aan toe waren. Om te zorgen dat ze bij de uitvoering van de keuringen niet aan NS gebonden waren, is tegelijk een systeem opgezet voor het erkennen van andere Arbo-diensten voor het keuren van spoorwegpersoneel.

Ook de andere RnV-normbladen zijn opgezet vanuit de wens om de toegangsregels transparant en voor iedereen gelijk te maken, ontdaan van bedrijfsspecifieke belangen en bijzonderheden. Zo zijn bijvoorbeeld het Reglement Railverkeer en het Seinenboek door Railned - in een redactiegroep samen met alle vervoerders - opgezet als "regels voor iedereen".

Met betrekking tot het verkrijgen van personeel wordt in de *Meerjarige monitor prestaties en effecten, beschrijving uitgangssituatie* gewezen op nieuwe opleiding- en examenfaciliteiten voor personeel, die in eerste instantie uitsluitend door NS werden aangeboden en essentieel zijn voor gekwalificeerd personeel. Later heeft Railned RnV-normbladen uitgegeven voor opleidingseisen en is een van NS onafhankelijke examenstichting opgericht.

[90] Mededingingswet, artikel 24, verbod van misbruik van de economische machtspositie.

[91] Telefoongesprek met ACTS, december 2007.

3.2.3. Bijkomende diensten en voorzieningen

Om goed te kunnen functioneren als spoorbedrijf is ook de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen van belang.

Met de term bijkomende diensten en voorzieningen wordt gedoeld op het dienstenpakket dat bovenop het basispakket (hierna genoemd onder 1) beschikbaar gesteld wordt. De basis hiervoor vormt de richtlijn 2001/14/EG.[92] Deze maakt onderscheid tussen:

1 Een basispakket dat onder meer het gebruik van het capaciteitsplanningssysteem VPT, de railinfracapaciteit en de diensten van de Verkeersleiding omvat. Overigens worden plannings- en verkeersleidingsactiviteiten met VPT uitgevoerd door NSR dan wel ProRail;
2 Een dienstenpakket dat bijvoorbeeld het gebruik van bovenleidingen, tankinstallaties, reizigerstoegangs- en overstapfaciliteiten en opstel- en rangeersporen omvat;
3 Aanvullende diensten, bijvoorbeeld reisinformatiesystemen ten behoeve van reizigers.

Wanneer iets kan worden aangemerkt als een bijzondere bijkomende dienst of voorziening is niet limitatief beschreven. Voor categorie 2 en 3 diensten gelden andere regels dan voor het basispakket.[93]

Er zijn geen klachten bekend die geleid hebben tot zaken bij NMa. Dit betekent dat ten aanzien van de uitgangssituatie geen discriminatie kan worden vastgesteld.

Wel zijn er belemmeringen die het voor nieuwe toetreders minder eenvoudig maken om toe te treden tot de markt. Deze knelpunten hebben bijvoorbeeld te maken met de planning en verdeling van infrastructuurcapaciteit met het VPT-systeem. In het volgende hoofdstuk komt het VPT-planningssysteem nader aan de orde.

Toezicht op toegang

In de Spoorwegwet van 2005 is voor toezicht op non-discriminatoire toegang NMa aangewezen, in dit rapport wordt gekeken hoe dit voordien geborgd werd. Vóór 1 januari 2004 oefende NMa met betrekking tot het spoor uitsluitend toezicht uit op basis van het regulier mededingingsrecht (misbruik dominante positie e.d.).

3.3 Percepties

Vergunningen of andere formele vereisten

Goederenvervoerders geven aan dat met name in de begin periode onduidelijkheid bestond over de toetredingsvoorwaarden. Ook was het volgens de goederenvervoerders een zoektocht omtrent toetreding, niet alleen vervoerders maar ook voor de infrabeheerder en het ministerie. In de optiek van partijen was toetreding een arbeidsintensief

[92] *Richtlijn 2001/14/EG*, Bijlage II (onder ii en iii)

[93] *Richtlijn 2001/14/EG* o.a. artikel 7 heffingsbeginselen.

proces. Zo geven Arriva en goederenvervoerders aan dat het belangrijk was om voldoende kennis en ervaring binnen het bedrijf op te bouwen. Dit gebeurde door opleiden, dan wel door personeel over te nemen. Ook wordt door deze partijen ingebracht dat regelgeving in hun perceptie nog sterk gebaseerd was op de situatie met een geïntegreerde NS; de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende organisaties was naar hun mening nog niet zuiver geregeld, met name voor de periode dat er al wel andere vervoerders reden, maar het wettelijk kader spoorwetgeving nog niet in werking was.

De goederenvervoerders[94] geven aan dat toegang voor nieuwe toetreders vaak een lastig traject bleek. De regelgeving had volgens hen niet de strekking noch de handvatten om nieuwe vervoerders op de markt toe te laten. De toetredingsvoorwaarden waren in hun beleving een informele, niet transparante set aan voorwaarden voortkomend uit de NS-praktijk. De NS-reglementering vormde volgens hen het belangrijkste uitgangspunt voor toegang tot de markt en het beroep.

"Het was voor alle partijen, niet alleen voor de nieuwe toetreders maar ook voor onder andere Railned, het ministerie en de Arbeidsinspectie een pioniersfase, zeker voor de allereerste nieuwe toetreders (Shortlines, ACTS…)", zo vatten de goederenvervoerders de situatie samen.

Het verwerven van een veiligheidsattest was een arbeidsintensief proces met een lange doorlooptijd. Dit kwam doordat de veiligheidsprocedures die voor de specifieke onderneming van toepassing waren nauwkeurig moesten worden vastgelegd. Dit was voor elke onderneming maatwerk, wat ertoe leidt dat "het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden"[95].

Vanaf 2002 verliep de toegang gemakkelijker, aldus de goederen-vervoerders, omdat 'het wiel' al eens was uitgevonden. Volgens de goederenvervoerders kopieerden nieuwe nieuwkomers concepten van

[94] In deze rapportage worden de betrokken ondernemingen gezamenlijk aangeduid als 'spoorgoederenvervoerders en spooraannemersvervoerders'. Strikt genomen is dat niet juist, omdat spooraannemers BAM en VolkerRail, maar ook NedTrain en Eurailscout niet als core business het vervoeren van goederen over het spoor hebben. Input voor deze rapportage is gebaseerd op het rapport Evaluatie Spoorwetgeving, Nulmeting, Bijdrage spoorgoederenvervoerders en spooraannemers. Uitgevoerd in opdracht van VenW door Bird en Bird advocaten. De volgende ondernemingen hebben input geleverd voor deze nulmeting: ACTS Nederland BV, BAM Rail BV, Eurailscout Inspection and Analyses BV, European Rail Shuttle BV, NedTrain BV, Railion Nederland NV, Rotterdam Rail Feeding BV, Spitzke Spoorbouw BV, Strukton Railinfra BV, Veolia Cargo Nederland BV en VolkerRail Support BV. Een gesprek vond plaats met een vertegenwoordiger van EVO, de heer R.J. Slotema.

[95] Interview bij Inspectie Verkeer en Waterstaat, juli 2007

eerdere toetreders. Ook raakte Railned vertrouwd met het concept van nieuwe toetreders[96].
Arriva stelt dat de regels voor toegang, voortkomend uit de NS praktijk, te weinig ruimte gaven om processen anders in te richten[97]. Syntus ziet als nadeel dat voor deze regels geen wettelijke basis bestaat en deze worden gesteld door een NS-organisatie in plaats van een onafhankelijke instantie[98]. De regels zelf vindt zij niet overdreven of onduidelijk. Ook NS omschrijft de situatie onder de oude wetgeving als relatief ongestructureerd. Ook de toegang tot de markt was volgens NS eveneens beperkt formeel geregeld[99].

Railned probeerde volgens de goederenvervoerders transparant te zijn en zo veel mogelijk hulp te bieden, al geven zij ook aan dat er slechte informatie was over spoorweginfrastructuur, een moeizame erkenning van onderhoudsbedrijven en dat er amper railcapaciteit beschikbaar was[100].

Effect van de regelgeving
Op de vraag in welke mate deze eisen het eigen functioneren en presteren hebben beïnvloed, antwoordt Syntus, dat de eisen hebben bijgedragen aan het realiseren van een betere en veiliger bedrijfsvoering met gekwalificeerd personeel en materieel[101].

Arriva geeft aan dat de regelgeving in ieder geval invloed heeft gehad op het functioneren. Vervoerders pasten hun werkprocessen aan, aan de geldende regelgeving. Zij vindt daarentegen moeilijk om aan te geven of de regelgeving direct van invloed is geweest op de prestaties[102].

Volgens IVW hebben de ProRail-normen de toegang tot het beroep in die zin beïnvloed dat er bij het toelaten van voertuigen meer aandacht werd gegeven aan de bescherming van de infrastructuur dan aan het primaire proces van rijden met treinen[103].

Non-discriminatie nieuwkomers versus zittende partijen
Wat betreft de mate waarin er al dan niet sprake was van discriminatie bij de toelating, lopen de meningen in het goederenvervoer uiteen. Enerzijds stellen de nieuwkomers in het goederenvervoer, dat de bedrijven die vanuit NS afgesplitst werden een 'bruidschat' meekregen, die veel vergemakkelijkte. De nieuwkomers zijn van mening dat de oud-NS bedrijven voor Railned en het Ministerie van VenW

[96] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers pagina 10, 11, 13,15,19,20,21,34,40,41,42,43,44,45,48,50*
Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 13
[97] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 14*
[98] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus, pagina 20*
[99] *Zelfevaluatie Nulmeting NS, pagina 14*
[100] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 41*
[101] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus, pagina 26*
[102] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 13*
[103] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW, pagina 25*

vanzelfsprekende spoorpartijen waren, die op een soepele 'eigen' toegang konden rekenen. Hierbij konden deze bedrijven terugvallen op kennis en kunde die ze hadden opgebouwd toen ze nog een staatsbedrijf waren. Dit terwijl de nieuwkomers moeilijk allerlei noodzakelijke informatie kregen, in hun beleving.[104] Ten aanzien van de exploitatievergunning bestaat de indruk bij nieuwkomers dat sommige traditionele spoorvervoerders veel minder scherp geïnspecteerd, getoetst en aan regels gebonden waren dan nieuwkomers.[105] Zij geven aan dat voor nieuwkomers toegang slechts voor een deel van het net verstrekt werd, dit in tegenstelling tot Railion die op het gehele net mocht rijden. Pas als je het als vervoerder 'goed' deed, kreeg je volgens de nieuwkomers een veiligheidsattest voor alle baanvakken.

Hiertegenover staat de mening van de oud-NS bedrijven als Railion en Strukton. Deze bedrijven herkennen niet dat er een bruidschat is meegegeven. Wel erkennen zij dat enige compensatie is geboden voor versnijdingsverliezen die ontstonden wegens het moeten ontvlechten van onder andere de gezamenlijke locomotiefinzet van NS Reizigers en NS Cargo. Bij enkele van de voormalige NS-bedrijven leeft juist de indruk, dat de inspanningen van nieuwkomers ruimschoots gefaciliteerd werden vanuit Railned en de Staat: "Er werd een rode loper voor hen uitgerold." Ter adstructie van deze stelling wordt gewezen op subsidiebronnen en het verzorgen door Railned/ProRail van de planning (dienstregelingen) voor nieuwkomers.[106]

Verder noemt Syntus in de zelfevaluatie als zwak punt dat de regels wel direct van toepassing waren op nieuwe toetreders, terwijl ze pas later voor de 'oude' spoorwegorganisaties golden.[107]

Overige toetredingsdrempels
Voor sommige zaken konden nieuwkomers weliswaar subsidie ontvangen, maar door hoge prijzen van onder meer (lease)materieel, personeel of pensioenpremies waren nieuwe vervoerders vaak veel duurder uit dan de al rijdende vervoerders, zo luidt de mening van de nieuwkomers. "De hoge prijzen wierpen natuurlijk een drempel op voor toetreding tot de markt."[108]

SkVV komt tot de conclusie dat de toegang tot de markt bijna onmogelijk was. NS heeft volgens deze partij alle ruimte gekregen om haar markt te beschermen, mede door beheersing van de verkoopkanalen en het treinmaterieel.

Toegang tot de markt was volgens het SKVV voor Syntus alleen mogelijk door samenwerking met NS. Omdat NS één van de moeders was van Syntus leverde dit in procedurele zin weinig problemen op. Syntus, en ook Arriva/Noordned, hebben volgens het SKVV kunnen

[104] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 43*
[105] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerder en spooraannemers, pagina 45*
[106] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 43*
[107] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus, pagina 20*
[108] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 43*

toetreden doordat NS mede-eigenaar was. De nieuwkomers in het personenvervoer hebben op dit punt niet expliciet hun meningen ingebracht.

Volgens IPO en SKVV ondervond Lovers veel tegenwerking bij de uitoefening van haar treindiensten en werd, als enige echte concurrent van NS, naar hun mening, uit de markt gewerkt.[109] Lovers heeft volgens deze partijen op drie manieren last ondervonden van NS.

1. NS heeft geprotesteerd tegen het rijden van de Lovers-treinen tussen de NS-treinen door. Dit met het oog op de betrouwbaarheid van de NS-dienstregeling, maar ook gericht op protectie van de eigen markt;
2. Lovers heeft grote problemen gekend met de aanschaf van materieel. NS heeft de beschikbaarheid van treinstellen van Lovers tegengewerkt;
3. Lovers was ook voor de verkoop van vervoerbewijzen afhankelijk van NS. NS heeft de verkoop via loketten en automaten op stations van Lovers-kaartjes onmogelijk gemaakt.

IPO en SKVV vinden dat NS zo de eigen markt kon beschermen, zonder dat onderbouwd hoefde te worden dat bepaalde diensten tegen marktconforme condities werden aangeboden. Dit zou volgens hen op z'n plaats zijn omdat NS bepaalde eigendommen juist van de overheid heeft verkregen zonder daar zelf marktconform voor te moeten betalen.[110]

NS merkt daarentegen op dat zij heeft meegewerkt om Lovers in staat te stellen personenvervoer aan te bieden. Onder meer werden kaartautomaten geschikt gemaakt voor verkoop van kaartjes voor Lovers-diensten en heeft Railinfrabeheer stations aangelegd en oude infrastructuur weer berijdbaar gemaakt.[111] Dit sluit dus niet aan op de perceptie van de decentrale overheden

Railned heeft volgens IVW de middelen ontwikkeld om de markt op een veilige wijze open te laten zijn.[112] Dit sluit aan op de mening van Syntus, die stelt dat het toezicht streng doch rechtvaardig was. Conflicten inzake toegang tot het beroep en de markt werden volgens Syntus opgelost door overleg en in laatste instantie door een besluit van Directeur Railned [113].

Voorwaarden materieel en personeel

Het verkrijgen van bedrijfsmiddelen was volgens de goederenvervoerders uiterst lastig. Materieelverkrijging was volgens de goederenvervoerders dramatisch. "Dit gold temeer waar er een soort 'kip-en-ei'constructie bedacht was door Railned. Zonder de aantoonbare beschikking over materieel werd geen infrastructuur-

[109] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO, pagina 12 en Zelfevaluatie Nulmeting SKVV pagina 11*

[110] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO, pagina 12 en Zelfevaluatie Nulmeting SKVV, pagina 11*

[111] *Zelfevaluatie Nulmeting NS, pagina 14, 15*

[112] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW, pagina 24*

[113] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus, pagina 19, 20*

capaciteit toegewezen, maar zonder capaciteit kon een vervoerder niet rijden, dus had de aanschaf van (bijna niet te financieren) materieel niet veel zin. Daar kwam bij, dat het materieel ook feitelijk bijna niet te krijgen was. Materieel was in handen van NS (R en Cargo) die niet genegen was om materieel aan potentiële concurrenten over te doen[114]. Het is voorgekomen, zo stellen de goederenvervoerders, dat NS locomotieven liever wilde verschroten dan deze te verkopen aan nieuwkomers. Dit leidde er naar de mening van de goederenvervoerders toe, dat NS toen meende een groter reservepark aan materieel nodig te hebben dan ooit eerder het geval was. Een groot deel van de locomotieven kwam dus toch niet op de markt, waardoor het moeilijk bleef om aan materieel te komen. Buitenlands aangeschaft materieel was slechts tegen hoge kosten om te bouwen voor de Nederlandse markt. Het gebrek aan bedrijfsmiddelen leverde problemen op met de clientèle. Een sturende rol van de wetgever bij het openleggen van de markt bleef achterwege." Volgens enkele goederenvervoerders leunde de overheid in dit opzicht zwaar op het concept van de zelfregulerende markt en gaf nauwelijks voorschriften. Er werd niet voorgeschreven dat de traditionele vervoerders hun bedrijfsmiddelen (al dan niet om niet) ter beschikking van nieuwkomers moesten stellen. Vanuit de traditionele vervoerders was de gedachte dat er grenzen zijn aan het in het zadel helpen van de concurrent. De nieuwkomers liepen daar tegenaan. De overheid had de opening van de markt meer kunnen faciliteren door ondersteunende regelingen, zo wordt gesteld[115].

Ook IPO en SKVV stellen dat, voor zowel personen- als goederenvervoer, materieel moeizaam van de "zittende" partijen te verkrijgen was. "Zolang nieuwkomers geen locomotieven hadden konden ze ook niet concurreren."[116]

NS stelt dat het verkrijgen van middelen (materieel en personeel) de verantwoordelijkheid was van de vervoerder. Daarvoor waren in de toenmalige wet- en regelgeving geen aparte artikelen opgenomen. Ook over medegebruik van de spoorweginfrastructuur was volgens NS niets geregeld door de wetgever. Hier werd volgens NS door de wetgever ad hoc mee omgegaan, door vergunningen wel of juist niet te verlenen (bijvoorbeeld aan Lovers-Rail)[117].
NS heeft in de consultatie hierop het volgende aangevuld "Overige vervoerders waren zeker niet afhankelijk van het NS materieel; zij hebben zich er afhankelijk van gemaakt. Misschien wel het geval als je naar 'direct beschikbaar materieel kijkt, maar er zijn ook mogelijkheden om materieel in het buitenland aan te schaffen. Weliswaar niet direct inzetbaar, maar als partijen een jaar van tevoren weten dat ze gaan toetreden, mag verwacht worden dat het verwerven van materieel voorzien is en daarmee is de afhankelijkheid er niet. De ervaring bij NS is juist dat er bewust bij inschrijving van is uitgegaan dat NS wel

[114] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 13*

[115] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 44*

[116] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO, pagina 12 en Nulmeting SkVV, pagina 11*

[117] *Zelfevaluatie Nulmeting NS, pagina 14*

gedwongen kon worden om materieel aan te leveren, dit, terwijl NS alle zeilen bij moest zetten om de eigen dienstregeling te kunnen rijden, en bijvoorbeeld de grote problemen met Randstad Rail in Zoetermeer gedurende meer dan een jaar voor anderen op te vangen met beter materieel. Ook opmerkingen als zou NS alle ruimte hebben gekregen om haar markt te beschermen zijn suggestief en feitelijk onjuist. Hoge kosten voor toetreding tot de spoormarkt hebben te maken met het proces en product, niet met de concurrentiepositie van NS."

Conflicten liepen volgens de goederenvervoerders soms hoog op. Volgens hen zouden transporten letterlijk gesaboteerd worden: er werd zand in dieseltanks gedaan, verkeerde diesel werd getankt, het kwam zelfs voor dat remkabels werden doorgesneden[118]. Hoewel door verschillende nieuwe toetreders bovengenoemde voorbeelden genoemd werden, herkent Railion de sabotage en vandalismeverhalen niet en acht het zelfs verhalen in de categorie "Broodje aap." Met betrekking tot het tanken van verkeerde diesel stelt Railion dat zij zelf indertijd ook te maken had met diesel die microbiologisch vervuild was (bacteriegroei) waardoor locomotieven vastliepen. Veronderstelde moedwil in dit verband wordt van de hand gewezen[119]. In de loop der tijd namen de spanningen volgens de goederen-vervoerders af. De marktwerking werd meer en meer gezien als kans, in plaats van als bedreiging.

Personeelverwerving
Personeel dat voor nieuwkomers ging werken, werd door 'achterblijvers' aangezien als overlopers. Dit werkte niet prettig op stations of emplacementen waar men elkaar tegenkwam. Oplossingen waren praktisch van aard: de machinist bleef bijvoorbeeld op de bok zitten in plaats van rond te gaan lopen. Verder werkte de tijd verzachtend[120].

Arriva geeft aan dat toen zij indertijd wilde toetreden tot de markt, zij voor een belangrijk deel afhankelijk was van afspraken tussen, NS Reizigers, vakbonden en Arriva. Ondanks dat NS Reizigers indertijd 50% van de aandelen (van NoordNed) bezat, benaderde NS Arriva als een concurrent en dit bemoeilijkte de onderhandelingen. Uiteindelijk zijn er afspraken gemaakt over overgang van personeel en gebruik van materieel[121].

Opleidingen
De goederenvervoerders geven aan dat wat betreft opleidingen gold dat er slechts één opleider was, NS Opleidingen. De hier aangeboden opleidingen waren voornamelijk gericht op het reizigersvervoer en kenden geen specifiek op het goederenvervoer gerichte leertrajecten. Toen eind 2001 een opleidingsinstituut bij kwam, gaf dat volgens de

[118] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 45*
[119] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 45*
[120] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 45*
[121] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 13*

goederenvervoerders veel lucht, omdat er keuzevrijheid kwam en door de concurrentie de professionaliteit toenam[122].

SKVV stelt dat toetreding voor Syntus mogelijk was, maar heeft de indruk dat NS haar diensten aan Syntus heeft opgedrongen in de vorm van gedwongen winkelnering voor bijvoorbeeld lease van nieuwe materieel, materieel-onderhoud en de opleiding van het rijdend personeel[123]. Syntus zelf heeft hierover niets ingebracht in de zelfevaluatie.

Bijkomende diensten en voorzieningen
Het verkrijgen van bedrijfsmiddelen was volgens de goederenvervoerders uiterst lastig. Dit gold met name voor toegang tot bepaalde stationsgebouwen en faciliteiten (toiletten, telefoons)[124].

3.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt, is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Welke vergunningen of andere formele vereisten bestonden er om toegang te krijgen tot de hoofdinfrastructuur?
Toegang tot de hoofdinfrastructuur bestaat uit toegang tot het beroep, toegang tot het verkeer en toegang tot de markt.

[122] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 41*

[123] *Zelfevaluatie Nulmeting SKVV, pagina 11*

[124] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 41*

Alle vraagstukken omtrent toegang gingen pas spelen toen de markt geopend werd omstreeks 1995 en er nieuwe toetreders kwamen, zowel personen- als goederenvervoerders.

Toegang tot het beroep betreft beroepseisen zoals goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid. De basis lag in de Europese richtlijn 95/18/EG. Voordien waren er geen eisen aan toegang tot het beroep.

Toegang tot het verkeer betrof vooral het veiligheidsattest en vanaf 1997 de toegangsovereenkomst. Toegang tot het verkeer betreft eisen die borgen dat bedrijven hun personeel en materieel voldoen aan eisen van organisatie, deskundigheid en technische staat om veilige deelname aan het verkeer te garanderen. Een veiligheidsattest werd eerst door Railned en vanaf 2003 door IVW verleend. Er is niet bekend dat er ooit veiligheidsattesten werden ingetrokken of geweigerd. Uit de zelfevaluaties blijkt wel dat de nieuwe toetreders het verwerven van een veiligheidsattest als een drempel hebben ervaren, omdat het een arbeidsintensief proces was en er voldoende kennis en ervaring binnen de nieuw toetredende bedrijven moest worden opgebouwd.

De onderliggende regelgeving was vastgelegd in het Seinenboek en de RnV-normbladen en RnV-richtlijnen. Die waren opgesteld door Railned in overleg met de vervoerders.

Verschillende partijen geven aan dat zij met name in de beginperiode de set aan toetredingsvoorwaarden onduidelijk vonden. Het betreft hier de periode tussen ca. 1995 en 2000 waarin op basis van de Europese richtlijn 91/440/EEG goederenvervoerders reeds konden toetreden tot de markt. Deze richtlijn was reeds in de (oude) Spoorwegwet 1875 geïmplementeerd. Voor het personenvervoer per spoor was toetreding mogelijk op basis van het experimenteerartikel in de Wet Personenvervoer 2000.

Ook wordt door verschillende partijen ingebracht dat bij hen de beleving bestond dat de regelgeving nog sterk gebaseerd was op de situatie met een geïntegreerd NS. In hun ogen was de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende organisaties nog niet zuiver geregeld.

Toegang tot de markt wordt geïntroduceerd met de komst van EU-richtlijn 91/440/EEG. Er bestond korte tijd concurrentie op het spoor toen Lovers Rail reed, al werd er wel getoetst aan voorwaarden uit het contract over de wissel. In de *De Derde Eeuw Spoor* wordt de koers van concurrentie *om* het spoor voor het personenvervoer per spoor ingezet.

Welke voorwaarden bestonden er met betrekking tot materieel en personeel?
Regels omtrent het toelaten van personeel en materieel zijn vastgelegd in de Spoorwegwet 1875 en de RnV-richtlijnen en RnV-normbladen. Omtrent het verkrijgen of overnemen van materieel en personeel was

wettelijk weinig geregeld, waardoor nieuwe toetreders het moeilijk vonden om goedgekeurd materieel te verwerven.

Hoe was het gebruik en de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen geregeld?
De regels omtrent toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen komen voort uit geregeld in de Europese richtlijn 91/440/EEG.
Uit de zelfevaluaties blijkt dat verschillende partijen aangeven dat bijvoorbeeld het gebruik van stations en tankplaten met problemen gepaard gingen.

Hoe was toezicht op toegang geregeld?
Vóór 1 januari 2004 oefende de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) met betrekking tot het spoor uitsluitend toezicht uit op basis van het regulier mededingingsrecht (misbruik dominante positie e.d.).

4. Doel 7: Capaciteitsverdeling

4.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het realiseren van non-discriminatoire verdeling van capaciteit.

In het beoordelingskader zijn vier streefbeelden geformuleerd met betrekking tot capaciteitsverdeling.[125] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Hoe werd vóór 1 januari 2005 de capaciteit op het spoor verdeeld over personenvervoer, goederenvervoer en beheer en onderhoud? Welke stappen werden doorlopen, welke instrumenten werden hierbij ingezet en welke prioriteringscriteria werden gehanteerd indien er voor de verschillende segmenten meer capaciteit werd gevraagd dan beschikbaar?
- In welke mate borgde het proces van capaciteitsverdeling non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur?
- Hoe werd toezicht gehouden op het proces van capaciteitsverdeling?

4.2 Feitelijke beschrijving

Capaciteitsverdeling vóór 1 januari 2005
Onder invloed van de Europese Richtlijn 91/440 werd de scheiding tussen exploitatie en beheer vormgegeven.[126] Dit heeft onder meer geleid tot de vorming van Railned waar taken op het gebied van capaciteitsontwikkeling en -toedeling en veiligheid werden neergelegd. In juli 2002 is Railned uit NS geplaatst en vanaf 1 januari 2003 opereerden de drie taakorganisaties gezamenlijk onder de naam ProRail (waarbij nog wel sprake was van gescheiden entiteiten). Er zijn meerdere transitiemomenten geweest in het proces van capaciteitsverdeling.

Periode vóór 1995
Vóór 1995 was capaciteitsverdeling een integraal onderdeel van het takenpakket van NS, immers NS was een geïntegreerde onderneming verantwoordelijk voor zowel het beheer van de infrastructuur als het vervoer. Het verdelen van capaciteit over personenvervoer, goederenvervoer en beheer en onderhoud gebeurde door specialisten op het gebied van reizigers- en goederenvervoer binnen NS. NS bepaalde en hanteerde hierbij haar eigen prioriteiten.

[125] Zie bijlage B.

[126] *Richtlijn 91/440/EEG* van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

Periode 1995 - 2000
Het ontstaan van concurrentie op het spoor door nieuwe toetreders (Lovers in 1996 en Shortlines en ACTS in 1998) maakte een onafhankelijke verdeling van capaciteit over meerdere vervoerders en de beheerder noodzakelijk. De scheiding van het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten in 1995 was een middel daartoe. Railned, onder meer verantwoordelijk voor capaciteitsverdeling, sloot met de vervoerders een toegangsovereenkomst af waarin spelregels werden vastgelegd op basis waarvan capaciteit werd toegedeeld.

Periode 2000 - 2005
In de laatste jaren voor de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving is een werkwijze rond capaciteitsverdeling ontstaan gebaseerd op de Europese richtlijn 2001/14/EG. [127] De verdeling van capaciteit werd vanaf 2000 uitgevoerd op basis van een verdelingsprocedure die in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen stond beschreven. [128] De procedure moest waarborgen dat de toewijzing van de schaarser wordende capaciteit objectief, non-discriminatoir, efficiënt en toetsbaar zou plaatsvinden. Het Interimbesluit van 20 oktober 2000 is geëvolueerd tot het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur van 3 december 2004 [129] als onderdeel van het pakket Spoorwetgeving dat 1 januari 2005 van kracht werd. Het toewijzen van capaciteit werd uitgevoerd op basis van de toewijzingsprocedures, die sinds 2003 waren beschreven in de Netverklaring 2003. De Netverklaring verstrekt aan spoorwegondernemingen (en aanstaande spoorwegondernemingen) de informatie die zij nodig hebben voor toegang tot en gebruik van de voor openbaar vervoer openstaande infrastructuur van het nationale spoorwegwet in Nederland. Deze Netverklaring 2003 werd uitgegeven als proefeditie, waarbij voor wat betreft de inhoud en ordening toepassing is gegeven aan de regels in Richtlijn 2001/14/EG. [130]

In 2003 is het rapport 'Benutten en Bouwen' verschenen waarin NS, ProRail en Railion hun gezamenlijke visie gaven hoe een sprong in kwaliteit en capaciteit, zonder grootschalige uitbreiding van de infrastructuur, te verwezenlijken.

[127] *Richtlijn 2001/14/EG* van het Europese Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering.
[128] *Besluit van 20 oktober 2000, houdende bepalingen inzake de verdeling van de capaciteit van spoorweginfrastructuur.(Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen)*, Staatsblad 2000, 474.
[129] *Besluit van 3 december 2004, houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweg-infrastructuur.* Staatsblad 2004, 667.
[130] *Netverklaring 2003*, versie 1.0, 29 november 2001. De Europese Richtlijnen 2001/12 en 2001/14 zijn met de nieuwe Spoorwegwet geïmplementeerd. De toenmalige beheerorganisaties hebben de Europeesrechtelijke verplichtingen van de beheerder (de netverklaring en toegangsovereenkomst) al eerder toegepast. Voor de jaren 2003 en 2005 (uitgegeven in juli 2004) zijn er Netverklaringen uitgegeven.

In 2003 is – als vervolg hierop – een Directeuren Overleg Samensporen (DO) gestart waarin onder meer wordt gesproken over toekomstige capaciteitsclaims. Deelnemers aan het DO zijn NS, BRG (Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders) en ProRail.

Aanvragen en toewijzen van capaciteit vervoer
De gebruikers van het spoorwegnet stellen uiteenlopende eisen aan de planningssystematiek, omdat hun markt, product en productie anders zijn georganiseerd. Reizigersvervoer is in hoofdzaak aanbodgestuurd, goederenvervoer vooral vraaggestuurd. In het reizigersvervoer speelt productieoptimalisering in de planning daarom een veel zwaardere rol dan in de planning van het goederenverkeer. In het goederenverkeer wordt de planning sterker gebruikt om met de beschikbare productiemiddelen te reageren op een dynamische vraag.
De planningsprocedures in de productievoorbereiding van het spoorwegverkeer moeten daarom aan tegenstrijdige behoeften voldoen:[131]

- Het reizigersvervoer vraagt stabiliteit en tijdige zekerheid om een zorgvuldig ontwikkeld en geoptimaliseerd product van samenhangende treindiensten gedurende een langere periode (jaar/jaren) te kunnen aanbieden en realiseren, met daarbij de mogelijkheid om op kortere termijnen kleine bijstellingen in de productie te kunnen doorvoeren (zoals andere materieelinzet).
- Het goederenvervoer vraagt zekerheid dat er capaciteit beschikbaar zal zijn om op korte termijn nog goede paden te kunnen samenstellen, met snelheden en andere rijkarakteristieken aangepast aan de wensen van de actuele opdrachtgever.

Toewijzing van capaciteit vond plaats voor een tijdvak van ten hoogste één dienstregelingjaar. Om de strijdige wensen van verschillende planningsniveaus en uiteenlopende beslistermijnen te kunnen accommoderen, is een compromisconstructie gegroeid, met daarin elkaar opeenvolgende planningen op geaggregeerde niveaus (aangeduid met respectievelijk uurpatroon, jaardienstregeling, wijzigingsblad) en een planning op het laagste niveau, het dagplan.[132] Het toewijzingsproces verliep dus via een aantal fasen.

De eerste fase betrof het basisuurpatroon (BUP). Het BUP is de verdeling van capaciteit per uur dat als basis dient voor de dienstregeling over één dag. Tijdens het BUP-overleg nam Railned bij de toewijzing van het basisuurpatroon naast de aanvragen van spoorwegondernemingen en van concessieverlenende instanties voor diensten van openbaar personenvervoer ook reserveringen voor vervoerdiensten in andere marktsegmenten in beschouwing. De omvang van de door Railned te reserveren capaciteit volgde de minimum gegarandeerde capaciteit per uur voor zowel personen- als goederenvervoer, zoals neergelegd in het Interimbesluit. Aan het BUP-

[131] *Capgoed, Beslisregels voor capaciteitstoewijzingsconflicten binnen het goederenvervoer per spoor,* pagina 33-34

[132] *Capgoed, Beslisregels voor capaciteitstoewijzingsconflicten binnen het goederenvervoer per spoor,* pagina 33-34

overleg namen Railned, NS Reizigers (NSR) en NS Cargo (later Railion) deel. Kleine vervoerders konden zich laten vertegenwoordigen. Dit informele overleg was niet opgelegd door de wetgever. Na het BUP-overleg werd de procedure van aanvraag en toewijzing, zoals neergelegd in het Interimbesluit[133], in gang gezet.
Deze tweede fase betrof de toewijzing in een 24-uursuitwerking met zonodig onderscheiding naar dagsoorten. Railned maakte op basis hiervan de jaardienstregeling. De laatste fase betrof de toewijzing per datum.[134]

De aanvragen voor capaciteitstoewijzing werden formeel ingediend bij Railned. Aanvragen die werden ingediend vóór de indiendatum, werden behandeld en in principe goedgekeurd, tenzij:
1. de aanvraag niet verenigbaar was met de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing;[135]
2. en/of de aanvraag niet verenigbaar was met andere aanvragen.

Aanvragen, die ná de indiendatum werden ingediend, werden in volgorde van binnenkomst afgehandeld. Hierbij werd gebruik gemaakt van de resterende capaciteit. Aanvragen die binnenkwamen in de laatste 36 uur voor het tijdstip waarop de capaciteit beschikbaar kwam, werden in volgorde van binnenkomst afgehandeld door NS Verkeersleiding en in principe goedgekeurd, tenzij de aanvraag niet verenigbaar was met andere aanvragen
Voldeden aanvragen niet aan de voorwaarden dan werd getracht in overleg met de betrokken partijen tot een oplossing te komen. Lukte

[133] Met name artikel 8 tot en met 16.

[134] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 18

[135] Artikel 6 en 7 van het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen beschreven de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing.
Artikel 6
1) Railned neemt zodanige besluiten tot capaciteitstoewijzing, dat ten minste:
   a. voor internationaal openbaar vervoer tussen 6.00 en 24.00 uur paden gerealiseerd kunnen worden tussen:
      1. Amsterdam–Zevenaar grens, richting Keulen, met een frequentie van 9 paden per richting per dag;
      2. Amsterdam–Roosendaal grens, richting Brussel, met een frequentie van 1 pad per uur per richting;
      3. Amsterdam–Roosendaal grens, richting Parijs, met een frequentie van 7 paden per richting per dag;
   b. voor binnenlands openbaar vervoer de bedieningsfrequenties in de spits op hetzelfde niveau als in de dienstregelingsperiode 2000/2001 worden behouden;
   c. voor stadsgewestelijk openbaar vervoer de stations, vermeld in bijlage A bij dit besluit, buiten de spits bediend kunnen worden met de bijbehorende frequenties;
   d. voor conventioneel goederenvervoer paden gerealiseerd kunnen worden in:
      1. de vervoersrelaties, vermeld in bijlage B bij dit besluit, met een daarbij genoemde frequentie en karakteristiek;
      2. de vervoersrelaties, anders dan vermeld in bijlage B bij dit besluit, met een frequentie en een karakteristiek die overeenkomt met de goederenpaden die gedurende de voorafgaande dienstregelingsperiode toegewezen zijn;
   e. voor het zware goederenvervoer het aantal paden hetzelfde niveau heeft als in de dienstregelingsperiode 2000/2001.
2) Ten behoeve van het bereiken van de niveaus, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, kan Railned capaciteit tot een bepaald tijdstip voorbehouden voor dat gebruik van de spoorweginfrastructuur.

Artikel 7
Railned neemt zodanige besluiten tot capaciteitstoewijzing dat de beheerder ten minste het noodzakelijke onderhoud van de door hem beheerde spoorweginfrastructuur kan uitvoeren, waarbij de beheerder dat onderhoud ten minste kan realiseren gedurende perioden en dagdelen die voor minimaal 85% overeenkomen met de perioden en dagdelen die voor onderhoud zijn gebruikt in het kalenderjaar, voorafgaand aan het jaar waarin de capaciteit wordt aangevraagd.

dat niet, dan kon Railned een toewijzingsbesluit nemen, waarbij capaciteit in afwijking van de aanvraag werd toegewezen, met afweging van ten minste de volgende belangen (artikel 11 Interimbesluit):

- het bereiken van de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing;
- het doelmatig gebruiken van de spoorweginfrastructuur;
- het bedrijfseconomische nadeel van de ene aanvrager is niet onevenredig groot ten opzichte van het bedrijfseconomische voordeel van een andere aanvrager;
- het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd van de betrokken reizigers, gewogen naar reizigersaantallen;
- het toewijzen van een aanvraag om capaciteitstoewijzing van spoorwegondernemingen die voor de eerste keer toetreden tot de markt van het goederenvervoer per spoor.

Prioriteringsregels

Aangezien destijds op bepaalde spoorweginfrastructuur een tekort aan capaciteit bestond en de verwachting was dat dit tekort alleen maar zou toenemen, ontstond de noodzaak om bij conflicterende capaciteitsaanvragen van reizigers- en goederenvervoerinzicht te krijgen in de effecten van verschillende afwegingen tussen deze moeilijk te vergelijken vervoerssoorten [136] Hiervoor werden tweestudies uitgevoerd: ToerGoed[137] en CAPGOED[138].
In deze studies werd niet alleen de verdeling tussen de segmenten reizigers- en goederenvervoer bezien, maar werden in elk van deze segmenten vier deelmarkten onderscheiden. Voor het goederenvervoer waren dit:

- conventioneel goederenvervoer;
- zwaar goederenvervoer;
- snel distributienet;
- licht en zeer snel goederenvervoer.

Voor het reizigersvervoer ging het om:

- stadsgewestelijk vervoer;
- internationaal vervoer;
- nationaal vervoer;
- streekgewestelijk vervoer.

De in overleg met betrokken partijen in een gezamenlijk proces vastgestelde volgorde van de prioritering is gebaseerd op de uitkomsten

[136] *Interimbesluit*, pagina 16

[137] *ToerGoed, Toekomstige capaciteit van het reizigers- en goederenvervoer per spoor*, Railned, 2000. De studie *ToerGoed 2005 (Toekomst Reizigers en Goederenvervoer 2005),* (Railned, 2001) had als doel voor het dienstregelingsjaar 2005 inzicht te verschaffen in hoeverre de capaciteitsvraag voor het reizigers- en goederenvervoer uitvoerbaar was op de beschikbare infrastructuur. De resultaten hiervan boden de minister van VenW de mogelijkheid een afgewogen oordeel te vormen over de in het Prestatiecontract met NS op te nemen groeidoelstellingen. Beide ToerGoed studies sloten nauw op elkaar aan.

[138] *CAPGOED, beslisregels voor capaciteitstoewijzingsconflicten binnen het goederenvervoer per spoor*. Ministerie van V&W, DG Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2000.

van bovengenoemde studies. De volgende prioriteringsregels werden in het Interimbesluit opgenomen (artikel 12 Interimbesluit):
a. stadsgewestelijk openbaar vervoer;
b. internationaal openbaar vervoer;
c. conventioneel goederenvervoer;
d. nationaal openbaar vervoer;
e. zwaar goederenvervoer;
f. snel goederenvervoer;
g. streekgewestelijk openbaar vervoer;
h. zeer snel goederenvervoer;
i. besloten personenvervoer.

Aanvullend was nog een prioritering opgenomen voor het geval zich een conflict voordeed bij het vaststellen van goederenpaden binnen dezelfde deelmarkt. Railned nam dan een besluit tot capaciteitstoewijzing door het toepassen van de onderstaande prioritering (artikel 13 Interimbesluit):
a. internationaal verkeer;
b. verkeer van en naar mainport Schiphol;
c. verkeer van en naar mainport Rotterdam-Rijnmond;
d. verkeer van en naar haven van Amsterdam-IJmond;
e. verkeer over het traject Rotterdam-Tilburg-Arnhem grens;
f. verkeer met overige bestemmingen.

Instrumenten
Bij het aanvragen van capaciteit werd gebruik gemaakt van de systemen Vervoer per Trein (VPT) en RADAR. VPT is een sturings-, informatie- en communicatiesysteem ter ondersteuning van de capaciteitsplanning en bijsturing van de treindienst. De informatie uit VPT wordt vertaald in signalen ten behoeve van de aansturing van de beveiliging (seinbediening).

Het VPT systeem is eind jaren '80 door NS ontwikkeld en is eigendom van NS. Een van de afspraken tussen de Staat en NS bij de ontvlechting van NS was dat alle spoorwegondernemingen of hun aangewezen vertegenwoordiger toegang dienden te hebben tot het VPT-systeem. Eigen VPT toegang voor iedere spoorwegonderneming moest de onafhankelijkheid in het planningsproces waarborgen. Procedurele afspraken met betrekking tot de behandeling van gegevens in gemeenschappelijke VPT-bestanden stonden beschreven in bijlage 7 van de *Overeenkomst overdracht Taakorganisaties*. [139] Aangezien het VPT-systeem was ingericht voor de situatie met een spoorbedrijf waarin infrabeheer en vervoer zijn geïntegreerd had het daardoor een aantal beperkingen. Vervoerders zonder aansluiting konden niet zelfstandig inplannen en niet alle hoofdinfrastructuur werd meegenomen.[140] Derhalve werd in de overeenkomst afgesproken dat parallel aan de procedureafspraken met betrekking tot het VPT systeem gewerkt zou

[139] *Overeenkomst terzake overdracht aandelen NS Railinfratrust en nadere afspraken ontvlechting.* (2002). Bijlage 7, Procedureafspraken VPT

[140] *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004),* Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007

worden aan de ontwikkeling van een nieuw planningssysteem, PTI (Planning en Toedeling Infrastructuur) Sinds 2003 wordt door ProRail in samenwerking met NSR hieraan gewerkt. Dit nieuw planningssyteem is in de onderzoeksperiode niet beschikbaar gekomen.

RADAR is het systeem dat het proces van afstemmen en verdelen van capaciteitsaanvragen voor werkzaamheden ondersteunt, dat wil zeggen capaciteit voor onderhoud.

Een aanvraag voor capaciteit kon ook schriftelijk worden ingediend.

Aanvragen en toewijzen van capaciteit onderhoud
In de periode 2000 – 2005 was volgens de netverklaring 2003 (van toepassing tot invoering nieuwe spoorwetgeving) formeel de gebruikelijke gang van zaken dat Railned bij de capaciteitsverdeling als eerste capaciteit ten behoeve van het kortcyclisch onderhoud inboekte. Railned ontleende haar bevoegdheid om eerst capaciteit voor onderhoud in te boeken op grond van artikel 7 van het Interimbesluit. Dit artikel stelt het minimumniveau voor beheeractiviteiten vast. Het minimumniveau is zodanig vastgesteld dat de beheerder in ieder geval het noodzakelijke onderhoud kan uitvoeren en dat de beheerder qua planning een continuïteitgarantie heeft van 85%.[141]

Conform de netverklaring 2003 werden geplande werkzaamheden aan de infrastructuur (buitendienststellingen) ten behoeve van vernieuwingen en nieuwbouwwerkzaamheden aangekondigd en afgestemd met de spoorwegondernemingen. Railned organiseerde regelmatig een overleg waarin de diverse voorgenomen buitendienststellingen in een vroeg stadium werden afgestemd op elkaar en op de mogelijkheden en wensen van de spoorwegondernemingen met betrekking tot hun aanpassingen van de treindiensten.

Railned stelde in aansluiting daarop periodiek een overzicht samen van de planning van deze buitendienststellingen, waarin de in verband daarmee voorziene en afgestemde dienstregelingaanpassingen werden vermeld. Alle door RIB aangevraagde buitendienststellingen werden, met exacte vermelding van de daaraan te verbinden beperkingen van het gebruik van de infrastructuur, met behulp van een geautomatiseerd systeem ter beoordeling aan de spoorwegondernemingen voorgelegd. Op basis van de reacties van de betrokken spoorwegondernemingen nam Railned, zonodig na overleg en na hoor en wederhoor, een toewijzingsbesluit, daarbij het eerder afgestemde kader als referentie hanterend.
Een gedeelte van capaciteit voor wat betreft vervanging, vernieuwing en groot onderhoud werd pas na het vaststellen van de jaardienst ingepland. Dit leidde tot incidentele beperkingen van functionaliteit en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur. De 'restcapaciteit' werd verdeeld tussen de aanvragers van capaciteit ten behoeve van vervoerdiensten.

[141] *Interimbesluit*, pagina 23.

De werkzaamheden die de beheerder uitvoert zijn niet altijd van tevoren te plannen. Voor het geval er onverenigbare aanvragen waren en overleg niet tot overeenstemming leidde woog Railned ten minste de volgende belangen af (artikel 14 Interimbesluit):

a. het bereiken van de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing;
b. het uitvoeren van werkzaamheden door de beheerder gedurende bepaalde dagdelen overeenkomstig de bij of krachtens de Arbeidstijdenwet, Wet geluidhinder of de Wet milieubeheer vastgestelde normen;
c. de bedrijfseconomische effecten voor de beheerder;
d. de effecten die de spoorwegondernemingen, aanbieders van lading of reizigers ondervinden van het niet beschikbaar zijn van de spoorweginfrastructuur gedurende bepaalde dagdelen;
e. de uitvoering van de werkzaamheden van derden die met een vergunning als bedoeld in artikel 15 van het Reglement Dienst Hoofd- en Lokaalspoorwegen plaatsvinden.

Borging non-discriminatie en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur

Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen
Doel van dit besluit was het bevorderen van een objectieve, non-discriminatoire en toetsbare verdeling van de spoorweginfrastructuurcapaciteit. Dit besluit bood een tijdelijke voorziening, namelijk tot het tijdstip waarop de voorgenomen nieuwe Spoorwegwet in werking zou treden.
Uit het rapport *Toezicht op het spoor* van de Algemene Rekenkamer bleek dat een dergelijke verdeling niet altijd was gewaarborgd. Railned ontleende haar bevoegdheid om capaciteit toe te wijzen aan hoofdstuk III van de Spoorwegwet, de overeenkomst tussen de Staat en de NV Nederlandse Spoorwegen van 29 juni 1995 *Over de Wissel* en de daarop gebaseerde jaarlijkse overeenkomsten tussen de Staat en Railned. Een verdere uitwerking van de wijze waarop capaciteit werd verdeeld, werd geregeld in een toegangsovereenkomst die Railned met de vervoerders sloot.
Het Interimbesluit gaf een publiekrechtelijke grondslag voor de bevoegdheid van Railned en (NS) Verkeersleiding om capaciteit toe te wijzen en voor (NS) Verkeersleiding om bij de uitvoering van de toewijzingsbesluiten bij te sturen. Dit bevorderde een non-discriminatoire capaciteitstoewijzing omdat de besluiten van Railned moesten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder werden in het Interimbesluit verdelingsregels neergelegd waardoor duidelijk werd op welke manier de capaciteitstoewijzing plaatsvond; de regels maakten de capaciteitstoewijzing transparant, objectief en toetsbaar.[142]

Conflicten en geschillen
ProRail heeft tussen 2000 en 2005 vrijwel ieder jaar een toedelingsbesluit genomen omdat vervoerders onderling niet tot overeenstemming konden komen (zie *Meerjarige monitor prestaties en*

[142] *Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen*, Staatsblad 2000, 474

effecten: uitgangssituatie). Indien een spoorwegonderneming het oneens was met dit besluit, bestond op basis van artikel 15 van het Interimbesluit de mogelijkheid om zich in een officiële beroepsprocedure uit te spreken over het proces van capaciteitsverdeling. Bij de directeur van Railned kon bezwaar worden aangetekend.[143] Na het afhandelen van het bezwaar door Railned stond de gang naar de rechter open. In eerste instantie beroep bij de rechtbank en mogelijk daarna hoger beroep bij de Raad van State.[144]

Over de capaciteitsverdeling zijn in de periode december 2000 – 2005 diverse bezwaarzaken geweest en een enkele beroepszaak. Het ging hierbij om capaciteitsclaims op specifieke trajecten.[145]

Toezicht op proces capaciteitsverdeling
Vóór 2005 was er geen onafhankelijke toezichthouder, wel controleerde VenW ex-post de naleving van de wettelijke voorschriften door Railned. Er was voor spoorwegondernemingen op basis van het Interimbesluit wel de mogelijkheid om zich in een officiële beroepsprocedure uit te spreken over het proces van capaciteitsverdeling.

4.3 Percepties

Aanvragen en toewijzen van capaciteit vervoer
ProRail geeft aan dat de complexiteit van het verdelingsvraagstuk in de loop der jaren sterk is toegenomen. Sinds een aantal jaren is sprake van meer vervoerders en meer overheden, die ieder met eigen wensen invloed uitoefenen op de verdeling van capaciteit. Daarbij is het aantal treinbewegingen vanaf 2000 aanzienlijk gegroeid. Zowel de capaciteitverdelers als de vervoerders hebben moeten leren omgaan met deze complexiteit. Het samenwerkingsproject 'Benutten en Bouwen' heeft volgens ProRail hierbij goed geholpen.[146]

NS erkent dat door de scheiding van exploitatie en beheer in 1995 de capaciteitsverdeling arbeidsintensiever is geworden. Volgens NS zijn daardoor de verhoudingen geformaliseerd, omdat meer afstemming over de planning van werkzaamheden in de jaardienst nodig is.[147]

Ook de goederenvervoerders wijzen op de geformaliseerde verhoudingen. Zij stellen dat eind vorige eeuw onduidelijkheid bestond over de positie en de bevoegdheden van Railned op het gebied van capaciteitsverdeling. Vanaf 2000 bood het Interimbesluit een helder

[143] *Besluit van 20 oktober 2000, houdende bepalingen inzake de verdeling van de capaciteit van spoorweginfrastructuur.(Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen)*, Staatsblad 2000, 474, Artikel 15

[144] Aangezien het toewijzingsbesluit werd beschouwd als uitgaande van een bestuursorgaan, gold rechtsbescherming conform artikel 3:1 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) .

[145] *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004)*, 2007.

[146] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 29

[147] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 8

kader, waarin door het hanteren van onder meer prioriteringscriteria meer ruimte ontstond voor goederenvervoer.[148] Dat neemt niet weg dat volgens de goederenvervoerders de procedure rond capaciteitsverdeling eerder bureaucratischer dan eenvoudiger werd. Transparantie, een van de doelen van de verzakelijking, werd daardoor in hun ogen niet gerealiseerd.[149] Evenmin ontstond naar hun mening voldoende ruimte voor het goederenvervoer zoals door de Europese regelgeving werd beoogd. Het primaat van het reizigersvervoer leek eerder te worden versterkt.[150]

Bij de spooraannemers bleef de indruk bestaan dat zij vooral hekkensluiters waren. Na het reizigersvervoer kreeg het commerciële goederenvervoer voorrang en dan pas de spooraannemers.[151] Dit gevoel werd versterkt doordat spooraannemers zelf geen treinpaden via VPT konden inplannen. Dit betekende dat als zij capaciteit nodig hadden, dit via andere partijen moesten doen. Deze constructie leidde tot onzekerheden tot laat in de vervoerprocessen.[152]

Ook Arriva wijst op de afhankelijkheid van NS voor het gebruiken van operationele instrumenten bij het indelen van capaciteit. Mede daardoor ontstond het gevoel geen of onvoldoende controle te hebben over het geheel.[153]

De NMa Vervoerkamer is wel van mening dat de introductie van het Interimbesluit leidde tot een transparantere verdeling van capaciteit.[154] Dat neemt niet weg dat volgens de Vervoerkamer Railned nog steeds eenzijdige beslissingen kon nemen over capaciteitsverdeling; een situatie die zich slecht verhield met de beoogde introductie van marktwerking op het spoor, waarbij partijen zelf verantwoordelijk zijn en mogelijkheden moeten hebben hun eigen logistieke proces optimaal te laten verlopen.[155]

Het feit dat in het Interimbesluit NS Verkeersleiding werd aangewezen om bij de uitvoering van de toewijzingsbesluiten bij te sturen, werd door de goederenbranche als weinig logisch beschouwd.

Het deels onderbrengen van toedeling van capaciteit bij een onderdeel van NS dat zelf capaciteit claimde, droeg naar hun mening niet bij aan het realiseren van de doelstelling om te komen tot non-discriminatoire toegang tot het spoor.[156]

[148] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 17
[149] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 21
[150] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 21
[151] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 19
[152] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 18
[153] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 3 en 4
[154] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 23
[155] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 22
[156] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 17

Scheiding tussen capaciteitsverdeling en infrabeheer
De NMa Vervoerkamer, de goederenvervoerders (inclusief spooraannemerij) en VenW geven aan dat in de periode vóór 2005 de kans op belangenverstrengeling geringer was, doordat de beheertaak (aanleg en onderhoud) was gescheiden van de taak om capaciteit toe te wijzen; deze taken waren bij afzonderlijke organisaties ondergebracht, respectievelijk Railinfrabeheer (RIB) en Railned.[157] RIB was tot 1 januari 2005 'gewoon' een van de capaciteitaanvragers. In elk geval in theorie, werden de capaciteitaanvragen voor beheer (aanleg, onderhoud) door Railned niet anders meegewogen in de hele aanvraagketen.[158]

Goederenvervoerders voegen echter toe dat de scheiding van infrabeheer en capaciteitsverdeling in de praktijk niet altijd helder was. De verdeling op papier werd weliswaar voornamelijk door Railned afgehandeld, maar bij het feitelijke rijden had je als goederenvervoerder al gauw met drie (of meer) verschillende instanties te maken (Railned, RIB en Railverkeersleiding). Aanvragen voor buitendienststellingen, waarmee de spooraannemers nogal eens te maken hadden, liepen bijvoorbeeld eveneens via RIB (in plaats van via Railned). Formeel zijn buitendienststellingen, omrijdingen, vertragingen e.d. niet betrokken in de capaciteitsaanvraag, maar in de uiteindelijke toedeling (de uitvoering: het mogen rijden op het baanvak) speelden zij en dus instanties als RIB en NS Verkeersleiding een belangrijke rol.[159]

NS merkt op dat RIB onderhoudsroosters opstelde die door Railned à priori al in de capaciteitsverdeling werden opgenomen. Vaak al voor jaren vooruit tot in detail. Dit proces vond plaats vóór het officiële toedelingsbesluit en leidde feitelijk tot een vermindering van de nog toe te delen capaciteit voor andere capaciteitsvragers. Risico hierbij was volgens NS dat de taakorganisaties hun bedrijfseconomische belangen zwaar lieten meewegen en onvoldoende rekening hield met de gevolgen voor vervoerders. NS vond dit een ondoorzichtig proces, waarbij de schijn werd gewekt dat ProRail zichzelf op dit punt bevoordeelde.[160]

Arriva en Syntus melden dat het voorkwam dat reeds toebedeelde capaciteit op enig moment weer onttrokken werd ten behoeve van onderhoud. Dit leidde soms tot verstoringen. Voor dit proces van onttrekking werden afwegingsmechanismen gehanteerd, maar naar hun mening werd de meeste (positieve) voortgang bereikt door overleg en persoonlijke contacten en niet zozeer door (heldere) procedures.[161]

[157] Per 1 januari 2005 zijn de taken van capaciteitsverdeling en het aanvragen van capaciteit voor beheer in een organisatie ondergebracht (ProRail).

[158] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 18, Zelfevaluatie Nulmeting NMa, pagina 22 en reactie door V&W in de consultatie die plaatsvond naar aanleiding van: *Rapport Nulmeting, concept, 5 oktober 2007*.

[159] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 18

[160] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 8

[161] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 4 en *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 6

Personenvervoer versus goederenvervoer
Goederenvervoerders brengen in dat na het vaststellen van de jaardienst concurrerende aanvragen werden behandeld in volgorde van binnenkomst: "Wie het eerst kwam, het eerst maalde". Voor het vraaggestuurd goederenvervoerder was dit lastig. Goederenvervoer rijdt alleen als er daadwerkelijk vraag is – en dat is vaak op korte termijn - terwijl personenvervoer volgens een van tevoren vastgestelde dienstregeling rijdt. Daardoor moesten goederenvervoerders in hun ogen veelal genoegen nemen met 'restcapaciteit', en kregen ze zelden de meest gunstige paden toegedeeld.

De Vervoerkamer en VenW delen de mening dat de gehanteerde systematiek voor de verdeling van capaciteit meer tegemoet kwam aan de marktwensen van het personenvervoer dan aan die van het goederenvervoer. De beleidskeuze om voorrang te geven aan bepaalde typen personenvervoer maakt dat personenvervoerders in het onderhandelingsproces meer macht hebben.[162]

De goederenvervoerders, de Vervoerkamer en VenW zijn van mening dat met name nieuwkomers hiervan hinder ondervonden. Voor veel nieuwe - en daardoor vaak kleine - vervoerders was deelname aan het informele overleg voorafgaand aan het proces van toewijzing voor de jaardienst (de BUP) moeilijk te realiseren. Dit had te maken met gebrek aan menskracht, maar ook met het feit dat zij niet steeds ver van tevoren hun capaciteitbehoefte konden bepalen. Anders dan bijvoorbeeld NS en grotere goederenvervoerders hadden zij minder langlopende contracten met hun cliënten.

Voor aannemers geldt in grote lijnen hetzelfde, ook zij wisten meestal niet een jaar van tevoren waar (en of) de beheerder hun werk zou gunnen, zodat opstelcapaciteit moeilijk tijdig aangevraagd kon worden.[163]

Railion stelt dat zij zelf in de eerste jaren, voorafgaand aan het overleg in het kader van de jaardienst, een ronde langs de nieuwe goederenvervoerders maakte om de capaciteitsbehoefte te inventariseren. In het overleg over de jaardienst zagen zij het als hun taak om in de jaardienst voldoende goederenpaden te reserveren zodat Railned, in de ad hoc fase, aanvragen van (nieuwe) goederenvervoerders op die paden kon inplannen.

Conflicten en geschillen
NS meldt dat vóór 2005 de spoorsector zichzelf reguleerde bij conflicten en/of onduidelijkheden en omissies in de wetgeving. Partijen wisten elkaar te vinden; dit kwam mede door het Directeurenoverleg Samensporen, dat in de ogen van NS goed functioneerde.[164]

[162] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 25 en reactie door V&W in de consultatie die plaatsvond naar aanleiding van: *Rapport Nulmeting, concept, 5 oktober 2007*.
[163] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 20 en 21 en *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 26
[164] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 8

Arriva onderschrijft dat er in de vóór 2005 zo goed als geen conflicten zijn geweest. Er was wel eens discussie, maar alle potentiële conflicten werden (bilateraal) opgelost.[165] Syntus beaamt dit ook.[166] Arriva wijst op het belang van de afstemming over jaardienstregeling en spoorgebruik (BUP-overleg) voorafgaand aan de procedure voor capaciteitstoedeling. Aanvragen waren afgestemd en konden daardoor meestal zonder noemenswaardige problemen gehonoreerd worden.[167]

Goederenvervoerders geven aan dat toetsing door de rechter amper is voorgekomen, omdat dit kostbaar is, te meer daar de proceslast bij de vervoerders lag, en veel tijd kost. Aangezien de capaciteitbehoefte op de korte termijn zich moeilijk verdraagt met maandenlange (of zelfs jarenlange) procedures, werden verstoringen en conflicten in de praktijk opgelost door overleg. Dat werd in de hand gewerkt doordat werknemers van partijen elkaar soms jarenlang kenden of zelfs als collega's hadden samengewerkt.[168] Dit alles neemt niet weg dat er volgens de goederenvervoerders verharding optrad. Volgens de goederenvervoerders trok Railned om 'vijf voor twaalf' bepaalde maatregelen in, waardoor echte escalatie uitbleef.[169]

Goederenvervoerders noemen verder in dit verband de afhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder. In afhankelijkheidsverhoudingen werkt het niet goed om deze verhoudingen op scherp te zetten door bijvoorbeeld naar de rechter te stappen.[170]

4.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt, is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

[165] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 5

[166] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 7

[167] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 4

[168] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 22

[169] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 22 en 23

[170] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 22

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Hoe werd vóór 1 januari 2005 de capaciteit op het spoor verdeeld over personenvervoer, goederenvervoer en beheer en onderhoud? Welke stappen werden doorlopen en welke instrumenten werden hierbij ingezet? Welke prioriteringscriteria werden gehanteerd indien meer capaciteit werd gevraagd dan er beschikbaar was?
Vóór 1995 was capaciteitsverdeling een integraal onderdeel van het takenpakket van NS. Vanaf de uitplaatsing van de taakorganisaties lag deze verantwoordelijkheid bij Railned. In de toegangsovereenkomst werden spelregels vastgelegd op basis waarvan capaciteit werd verdeeld. Naarmate er meer treinverkeer kwam werd het steeds belangrijker dat er verdelingsregels voor Railned beschikbaar waren op basis waarvan zij in conflictsituaties kon handelen.
Vanaf 2000 werd de verdeling van capaciteit uitgevoerd op basis van een procedure, die in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen stond beschreven. Het Interimbesluit - vanaf 2005: Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur - formaliseerde de verhoudingen tussen de partijen. De rol van Railned en de procedure van capaciteitstoewijzing werd daardoor duidelijker. Een aantal goederenvervoerders en de NMa Vervoerkamer geven aan dat dit de transparantie ten goede kwam; volgens anderen leidde dit tot bureaucratie en ging het juist ten koste van de transparantie, omdat Railned eenzijdige beslissingen kon nemen.

Toewijzing van capaciteit vond plaats over één dienstregelingjaar. Het proces verliep via een aantal fasen. De eerste fase betrof het BUP. Voorafgaand hieraan werd een informeel BUP-overleg gehouden. Daarna werd de procedure van aanvraag en toewijzing conform het Interimbesluit gevolgd. Deze tweede fase betrof de toewijzing in een 24-uursuitwerking met zonodig onderscheiding naar dagsoorten. De derde fase betrof de toewijzing per datum.

Indien gevraagde capaciteiten niet verenigbaar waren binnen de beschikbare infrastructuurcapaciteit, en indien na overleg met de aanvragers niet tot bijstelling van de aanvragen kon worden gekomen, nam Railned een toewijzingsbesluit. Daarbij werden de regels toegepast conform het Interimbesluit waarbij de volgende aspecten moesten worden afgewogen:
- het bereiken van de gegarandeerde minimumcapaciteiten voor personen- en goederenvervoer;
- het doelmatig gebruik van de spoorweginfrastructuur;
- het bedrijfseconomisch belang van de aanvragers;
- het minimaliseren van de reistijd in het openbaar personenvervoer;
- het toewijzen van een aanvraag om capaciteitstoewijzing van spoorwegondernemingen die voor de eerste keer toetreden tot de markt van het goederenvervoer per spoor.

Bij de belangenafweging werd conform het Interimbesluit de volgende prioriteringsvolgorde gehanteerd:
- stadsgewestelijk openbaar vervoer
- internationaal openbaar vervoer
- conventioneel goederenvervoer
- nationaal openbaar vervoer
- zwaar goederenvervoer
- snel goederenvervoer
- streekgewestelijk openbaar vervoer
- zeer snel goederenvervoer
- besloten personenvervoer

In de periode 2000 – 2005 was formeel volgens de Netverklaring 2003 de gebruikelijke gang van zaken dat Railned bij de capaciteitsverdeling als eerste capaciteit ten behoeve van kortcyclisch onderhoud inboekte en dat buitendienststellingen ten behoeve van vernieuwingen en nieuwbouwwerkzaamheden werden aangekondigd en afgestemd met de spoorwegondernemingen. Echter, in de praktijk werd een gedeelte van aanleg en het onderhoud voor wat betreft vervanging, vernieuwing en groot onderhoud pas na het vaststellen van de jaardienst ingepland. De 'restcapaciteit' werd verdeeld tussen de aanvragers van capaciteit ten behoeve van vervoerdiensten.

Railned/ProRail heeft tussen 2000 en 2005 vrijwel ieder jaar een toedelingsbesluit genomen omdat vervoerders onderling niet tot overeenstemming konden komen. Bij de directeur van Railned kon bezwaar worden aangetekend. Na het afhandelen van het bezwaar door Railned stond de gang naar de rechter open. Over de capaciteitsverdeling zijn in de periode december 2000 – 2005 enkele bezwaarzaken geweest.

In welke mate borgde het proces van capaciteitsverdeling vóór 2005 non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur?
Het Interimbesluit bevorderde een objectieve, non-discriminatoire en toetsbare verdeling van de spoorweginfrastructuurcapaciteit. Dit besluit bood een tijdelijke voorziening, namelijk tot het tijdstip waarop de voorgenomen nieuwe Spoorwegwet in werking zou treden.
Door het maken van een afweging en prioritering binnen de deelmarkten werd een betere benutting van de spoorweginfrastructuur voorzien. De verdelingsregels werden slechts gehanteerd bij het optreden van capaciteitsconflicten. Het waren geen absolute voorrangsregels bij de verdeling van capaciteit.

Een aantal goederenvervoerders en de Vervoerkamer zetten vraagtekens bij de toedelingsprocedure. Zo kon Railned eenzijdig beslissingen nemen met betrekking tot capaciteitsverdeling; de invloed van vervoerders op de toedelingsprocedure was gering. Met name nieuwkomers ondervonden hiervan hinder. Verder was volgens de goederenvervoerders de onafhankelijkheid van Railned onvoldoende gewaarborgd. Hoewel op papier capaciteitsverdeling was gescheiden van de andere infrabeheertaken, bestonden in de praktijk nauwe

banden tussen de taakorganisaties. Hoewel de toedelingsprocedure was ingericht zowel voor personen- als voor goederenvervoer zijn de goederenvervoerders van mening dat de toedelingsprocedure was ingericht voor personenvervoer en niet aansloot bij het vraaggestuurde goederenvervoer.

Hoe werd voor 2005 toezicht gehouden op het proces van capaciteitsverdeling?
Vóór 2005 was er geen onafhankelijke toezichthouder. Wel controleerde V&W ex-post de naleving van de wettelijke voorschriften door Railned. Er was voor spoorwegondernemingen op basis van het Interimbesluit wel de mogelijkheid om zich in een officiële beroepsprocedure uit te spreken over het proces van capaciteitsverdeling.

5. Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer

5.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct.

Hierbij zijn in het beoordelingskader zeven streefbeelden geformuleerd.[171] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Toegangsovereenkomst: op welke wijze kwam die tot stand tussen infrabeheerder en vervoerders en bevatte de overeenkomst een omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder leverde en de daarbij behorende voorwaarden?
- Gebruiksvergoeding: wat waren de principes en hoogte van de vergoeding, in hoeverre werd die vergoeding in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders vastgesteld, in hoeverre stimuleerden de principes en hoogte rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?
- Boden de kaders de vervoerders en infrabeheerder de ruimte om goede prestaties te leveren en de publieke belangen te borgen?
- Toezicht: hoe was toezicht op relatie tussen infrabeheerder en vervoerders geregeld?

5.2 Feitelijke beschrijving

Toegangsovereenkomst
Tot 1995 was er geen contractuele relatie tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerder: NS was in die tijd nog een geïntegreerde onderneming. Met de ontvlechting van NS en de toetreding van nieuwe vervoerders wilden partijen hun relatie met betrekking tot de deelname aan het spoorwegverkeer en het gebruik van de infrastructuur contractueel regelen.[172] Daarmee werd de privaatrechtelijke verhouding tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders geregeld middels een overeenkomst. Het sluiten van een toegangsovereenkomst was niet wettelijk verplicht.

De toegangsovereenkomst is voor de vervoerders die in 1997 reeds gebruik maakten van het spoorwegnet in 1997 afgesloten[173] (hoewel voor wat betreft NS met 'side letter' zie onderstaand) en voor de

[171] Zie bijlage B.

[172] In de Toegangsovereenkomsten die werden gesloten met NS Reizigers en met Rederij Lovers BV (die Lovers Rail wenste op te richten) is dat aangegeven.

[173] Lovers Rail tekende samen met de taakorganisaties al een toegangsovereenkomst in 1996.

andere vervoerders op het moment dat ze toetraden tot het gebruik van de spoorweginfrastructuur.[174] De Toegangsovereenkomst 1997 - een zogenaamde modelovereenkomst - is van kracht gebleven tot het moment dat de eerste Toegangsovereenkomst in 2006 onder de nieuwe wetgeving van kracht werd.[175]

Railned was sinds 1996 door de andere taakorganisaties gemandateerd om - na overleg met en instemming van RIB en NS Verkeersleiding (later Railverkeersleiding)- met gebruikers toegangsovereenkomsten af te sluiten.[176]

In de voorwaarden - waarnaar in de Toegangsovereenkomst werd verwezen – stond aangegeven wat de condities waren waaronder de spoorwegondernemingen gebruik konden maken van de infrastructuur. In de voorwaarden behorende bij de Toegangsovereenkomst 1997 waren onder meer beschreven de verbindendheid van door Railned Spoorwegveiligheid vastgestelde regelgeving (zoals het RRV en de Normbladen), de verplichting te beschikken over een veiligheidsattest, de medewerking aan door Railned Spoorwegveiligheid uitgevoerde veiligheidsonderzoeken en het toepassen van dwangmiddelen, zoals het opleggen van een dwangsom, ter verzekering van de naleving.[177] Ook was aangegeven hoe bijvoorbeeld capaciteit werd toegedeeld, hoe de infrastructuur ter beschikking werd gesteld en hoe de verkeersleiding te werk ging.

De Toegangsovereenkomst en de voorwaarden behoefden de goedkeuring van de minister. In 1999 heeft de Algemene Rekenkamer in het rapport *Toezicht op het spoor* opgetekend dat beleidsdirecties aangaven dat het ministerie normbladen[178] meestal niet ter goedkeuring kreeg voorgelegd en dat zij overigens ook niet beschikten over een afwegingskader om deze goed te kunnen beoordelen. Railned kon daardoor middels de toegangsovereenkomsten in hoge mate zelf bepalen welke eisen zij aan nieuwe vervoerders stelde.[179] Daarnaast beschreef de Algemene Rekenkamer dat er drie jaar onenigheid is geweest over die voorwaarden behorende bij de

[174] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 13.

[175] *Toegangsovereenkomst 2006*, getekend op 27 maart 2006.

[176] Zie onder meer de laatste jaarovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en Railned B.V.: Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en Railned B.V. voor het jaar 2004, artikel 6.

[177] *Zie voorwaarden Toegangsovereenkomst 1997.*

[178] Railned breidde het Reglement Railverkeer (RVV) uit met een aantal zogenaamde normbladen, die onder meer betrekking hadden op de verkrijging van het veiligheidsattest. Niet alle normbladen hoefden door beleidsdirecties van het ministerie te worden goedgekeurd. Overigens stelde de Rijksverkeersinspectie wel als voorwaarde dat Railned het RRV snel zou herzien: het RRV bevatte nog teveel specifieke NS-regels om dienst te kunnen doen als algemeen geldende regelgeving.

[179] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999)

Toegangsovereenkomst.[180] De Voorwaarden 1997 werden door Railned aan het ministerie voorgelegd en goedgekeurd, maar NS Reizigers, NS Cargo en NS Materieel wilden hun toegangsovereenkomsten alleen ondertekenen als daarnaast in aanvullende overeenkomsten (side letters) kon worden vastgelegd dat zij het niet eens waren met enkele van de voorwaarden. Railned stelde het ministerie in mei 1997 voor dat de partijen bij de toegangsovereenkomst zouden proberen het binnen zes maanden alsnog eens te worden. Zo niet, dan zouden de gewraakte voorwaarden geacht worden nietig te zijn en niet te hebben gegolden tussen partijen. Het ministerie ging akkoord met deze procedure. In de side letters werd 1 januari 1998 als 'tijdbomdatum' opgenomen. Deze datum verstreek zonder dat men overeenstemming bereikte. Volgens de ondertekenaars van de side-letters waren de omstreden bepalingen hiermee nietig geworden. Het ministerie heeft zich nog beraden op stappen richting de Raad van Bestuur van NS, maar zag daar vanaf. Het liet hiermee toe dat de NS-vervoerders de voorwaarden kozen die hen schikten. Ook in 1998 lukte het niet algemene voorwaarden op te stellen die door alle betrokken partijen werden aanvaard. Over enkele geschilpunten uit 1997 was inmiddels overeenstemming bereikt, maar over de meeste nog niet. De betrokken NS-vervoerders spraken in mei 1998 met Railned af dat zij bij de voorwaarden 1998 opnieuw side letters zouden ondertekenen. Zover is het echter nooit gekomen. Het ministerie weigerde de voorwaarden goed te keuren omdat het bezwaar had tegen de regeling van de aansprakelijkheid. Begin 1999 was hierin nog geen verandering gekomen, en duurde de onduidelijkheid over de voorwaarden dus voort. [181]

De Toegangsovereenkomst en de bijbehorende Voorwaarden bevatten overigens geen duidelijke omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder diende te leveren.[182]

In de tabel hierna zijn de ondernemingen weergegeven die toegangsovereenkomsten hebben afgesloten met Railned/ProRail in de periode tot en met 2004.[183]

Tabel 5.1
Ondernemingen met toegangsovereenkomsten met Railned/ProRail in de periode tot en met 2004.

Bedrijf	Beginjaar	Opmerkingen
Rederij Lovers	1996	Beëindigd
NS Reizigers BV	1997	
Railion Nederland NV	1997	Voorheen NS Cargo
Nedtrain BV	1997	Voorheen NS Materieel
VolkerRail Nederland BV	1997	
ACTS Nederland BV	1998	

[180] Toezicht op het spoor; Rapport. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999).

[181] Toezicht op het spoor; Rapport. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999).

[182] Overigens, in 2001 is het Memorandum of Understanding (MOU) getekend, een van de eerste documenten dat prestatieafspraken tussen NS en de taakorganisaties bevatte.

[183] Railned/ProRail sloot toegangsovereenkomsten met vervoerders die beschikten over een vergunning en waaraan een veiligheidsattest was uitgereikt. Overigens werd het veiligheidsattest en de toegangsovereenkomst veelal gelijktijdig uitgereikt.

ShortLines	1998	Beëindigd
BAM Rail BV	1998	Voorheen NBM Rail
Strukton Railinfra Materieel BV	1998	
ZLSM-Bedrijf BV	1998	
Syntus BV	1999	
Thalys Nederland NV	1999	Voorheen HST-VEM
Arriva Openbaar Vervoer NV	1999	Voorheen NoordNed
Eurailscout Inspection & Analysis BV	1999	Voorheen NS Ultrasoonbedrijf
DB Regionalbahn Westfalen GmbH	2001	Enschede – Gronau - Münster
DB Regionalbahn Rheinland GmbH	2001	Heerlen – Aachen – Stolberg
ERS Railways BV	2002	
Dillen & Le Jeune Cargo NV	2003	
Prignitzer Eisenbahn GmbH	2003	
Rail4Chem Benelux BV	2003	
Häfen und Güterverkehr Köln AG	2004	
Rail4Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft GmbH	2004	

Gebruiksvergoeding

De introductie van de gebruiksvergoedingen vloeit voort uit richtlijn 95/19/EG. De beheerder kon ter bestrijding van de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van de door hem beheerde spoorweginfrastructuur een vergoeding in rekening brengen bij de spoorwegondernemingen ter zake van dat gebruik.[184] De infrastructuurbeheerder kon binnen de normen van de richtlijn 2001/14/EG differentiatie toepassen. Zo kon bijvoorbeeld korting worden gegeven om efficiënte benutting te stimuleren, konden verhogingen worden toegepast om bijvoorbeeld overbelasting of milieukosten door te belasten, kon een vergoeding worden overeengekomen voor niet benutte capaciteit en kon de hoogte van de vergoeding afhankelijk zijn van de prestaties van het spoorwegnet.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet is in 2000 de gebruiksvergoeding ingevoerd. Tot 2000 werd voor het gebruik van het spoor in Nederland een gebruiksvergoeding van € 0 gevraagd.[185] In de periode tussen 2000 en 2005 stelde de Minister van VenW jaarlijks het tarief (per treinkilometer en haltering) vast op basis van enerzijds een berekening van de infrabeheerder van het aantal treinkilometers en halteringen en anderzijds een berekening van de hoogte van de variabele kosten van de infrabeheerder[186]. De minister bepaalde bovendien de ingroeiregeling (korting waardoor

[184] Artikel 2, Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur

[185] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verhouding Rijksoverheid-NS (Kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie-Wijffels), 18986, nr. 4,

[186] RIB en Railverkeersleiding waren op grond van artikel 5 lid 1 van de Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur verplicht om vier maanden voor aanvang van het nieuwe kalenderjaar de begrote kostenposten en het begrote aantal treinkilometers, aantal keren dat een station werd aangedaan en aantal trein- en rangeerbewegingen in te dienen.

spoorgebruikers niet meteen volledig de kosten voor spoorgebruik voor hun rekening hoefden te nemen) en de hoogte van de marktparameter voor het goederenvervoer (een additionele korting voor de goederenvervoerders).

Het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur dateert van 25 oktober 1999 en is met ingang van 1 januari 2000 in werking getreden. Het besluit is een AMvB en kwam voort uit artikel 31 lid 2 en artikel 32 van de Spoorwegwet 1875.[187] Het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur beschreef de berekeningssystematiek en te hanteren formules voor het bepalen van de hoogte voor de gebruiksvergoeding. Vervolgens waren in een ministeriële regeling – Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur[188] – de parameters vastgesteld waarmee de feitelijke gebruiksvergoeding kon worden berekend. Jaarlijks verscheen in de Staatscourant een nieuwe tariefregeling waarin de tarieven werden vastgesteld. In essentie kwam de regeling er op neer dat de gebruiker een deel van de (variabele) kosten van het infragebruik betaalde.

Vervoerders moesten in principe betalen op basis van daadwerkelijk gebruik van elke treinkilometer en elke haltering bij stations. Er werd daarbij onderscheid gemaakt naar relatief grote en overige stations. Het daadwerkelijk gebruik werd geregistreerd op basis van realisatiecijfers uit het VPT-systeem van Railverkeersleiding. Hierin waren diverse treinkenmerken opgenomen waaruit het daadwerkelijk gebruik was af te leiden. In verband met een toenmalige inschatting dat het technische systeem zou kunnen falen is er voor gekozen om van het personenvervoer op basis van de gepubliceerde dienstregeling het gebruik te bepalen.

Bij de bepaling van de hoogte van de gebruiksvergoeding werden de hierna volgende begrote kosten voor nationale net meegenomen: [189]

a. voor wat betreft klein onderhoud de begrote kosten van RIB voor het onderhoud aan wissels en de kosten voor functieherstel bij calamiteiten en storingen uit de procescontracten;[190] en
b. voor wat betreft groot onderhoud de begrote kosten van RIB voor het onderhoud aan wissels en bovenleidingen uit de contracten voor grootschalig onderhoud;[191] en

[187] *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet); Memorie van toelichting*, Kamerstuk 2000–2001, 27482, nr. 3, Tweede Kamer (15-11-2000)

[188] *Besluit van 20 oktober 2000, houdende bepalingen inzake de verdeling van de capaciteit van spoorweginfrastructuur (Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen)*, *Staatsblad*. 2000, 474 en *Besluit van 25 oktober 1999, houdende regels voor de vergoeding ter zake van het gebruik van spoorweginfrastructuur (Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur)*, *Staatsblad*. 1999, 457

[189] Artikel 4, Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur

[190] In de *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Artikel 4, lid 1, is bepaald dat de bedoelde kosten 26,6% van de begrote kosten in het productieplan van RIB terzake vormen.

b. de begrote apparaatskosten van RIB voor de medewerkers die zijn toe te rekenen aan de uitvoering van de onder a en b bedoelde activiteiten;[192] en
c. de begrote kosten van Verkeersleiding ter zake van trein- en rangeerbewegingen.[193]

Het tarief voor het aandoen van een station van categorie 1 of 2 (relatief groot en overig) werd bepaald door de begrote kosten van RIB voor het stationsonderhoud inzake energiegebruik en schoonmaak van stations[194] en anderzijds de begrote apparaatskosten van RIB voor de medewerkers die waren toe te rekenen aan de activiteiten die samenhingen met energiegebruik en schoonmaak van stations.

Er was sprake van een ingroeiregeling. In de kalenderjaren 2000 tot en met 2004 werden de begrote kosten (per km en per station) slechts voor de onderstaande percentages in aanmerking genomen:[195]
a. 15% in het kalenderjaar 2000; (85% korting voor de vervoerder)
b. 30% in het kalenderjaar 2001; (70% korting voor de vervoerder)
c. 45% in het kalenderjaar 2002; (55% korting voor de vervoerder)
d. 60% in het kalenderjaar 2003; (40% korting voor de vervoerder)
e. 80% in het kalenderjaar 2004. (20% korting voor de vervoerder)

Het deel van de kosten dat wel moest worden betaald, wordt de reductieparameter genoemd (zie ook de tabel hierna).

Uit de jaarlijkse tariefregelingen inzake de gebruiksvergoeding is gebleken dat de gebruiksvergoeding die vervoerders moesten betalen in de periode 2000-2004 is toegenomen.

[191] In de *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Artikel 4, lid 2, is bepaald dat de bedoelde kosten 29,7% van de begrote kosten in het productieplan van RIB terzake vormen.

[192] In de *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Artikel 4, lid 3 is bepaald dat de bedoelde kosten 10,9% van de netto-apparaatskosten van RIB bedragen.

[193] In de *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Artikel 4, lid 4 is vastgesteld dat de bedoelde kosten € 1,53 per per trein- en rangeerbeweging bedragen.

[194] In de *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Art. 4, lid 5, is bepaald dat als uitgangspunt de overeenkomst tussen RIB en NS Stations B.V. wordt genomen.

[195] Artikel 4, Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur.

Tabel 5.2:
Ontwikkeling in gebruiksvergoedingen en grondslagen

Tarief (euro)		2000	2001	2002	2003	2004 herzien	Index-2004 herzien (2000 = 100)
Personenvervoer	*Treinkilometer*	*0,140*	*0,282*	*0,441*	*0,641*	*0,8619*	*616*
	Station-1	*0,442*	*0,942*	*1,460*	*2,135*	*2,9502*	*667*
	Station-2	*0,103*	*0,213*	*0,334*	*0,480*	*0,6685*	*649*
Goederenvervoer	*Treinkilometer*	*0,042*	*0,113*	*0,2204*	*0,3845*	*0,6034*	*1437*
Kosten	*Treinkilometer*	*119,8*	*126,6*	*129,9*	*138,5*	*146,5*	*122*
(mln)	*Station-1*	*10,4*	*10,9*	*11,2*	*12,2*	*13,2*	*127*
	Station-2	*7,3*	*7,3*	*7,7*	*8,4*	*9,1*	*125*
Gebruik	*Kilometer*	*128,5*	*134,7*	*132,5*	*129,7*	*136*	*106*
(mln)	*Haltering-1*	*3,5*	*3,5*	*3,4*	*3,4*	*3,6*	*102*
	Haltering-2	*10,6*	*10,2*	*10,3*	*10,5*	*10,9*	*103*
Parameter	*Reductieparameter*	*0,15*	*0,3*	*0,45*	*0,6*	*0,8*	
	Marktparameter goederenvervoer	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,7*	
Begrote opbrengsten (mln)		*18,7*	*37,9*	*58,8*	*86,4*	*135,1*	

Bron: Besluiten gebruiksvergoeding

NB 1. De hoogte van de gebruiksvergoeding in 2004 is twee maal vastgesteld. Na het eerste besluit bleek sprake te zijn van een rekenfout en is een herzien besluit vastgesteld. Zo zijn de kosten voor schoonmaak en energie naar beneden bijgesteld en de begrote aantallen treinkilometers en halteringen naar boven bijgesteld, zodat de kosten per treinkilometer en haltering daalden.
NB 2. Een toelichting op de marktparameter volgt hierna onder de kop 'goederenvervoerders'.

Op basis van de reeksen blijkt dat de gebruiksvergoeding zoals die door de vervoerders werd betaald was gestegen. Tegelijkertijd verviel een aantal andere kostenposten, waaronder de kosten voor de spoorwegpolitie die tot 1 januari 2000 nog werden gedragen door NS. Er zijn twee redenen waarom de kosten zijn gestegen. Ten eerste kwam dit omdat het gedeelte van de kosten dat door gebruikers moest worden opgebracht jaarlijks steeg als gevolg van het ingroeimodel. Ten tweede waren de beheerkosten zelf gestegen, zowel ten aanzien van het gebruik van de railinfrastructuur (stijging 22%) als ten aanzien van het gebruik van de stations (stijging 25-27%). Die stijging was groter dan de inflatie.[196]
Via de reductieparameter[197] en de hierna nog toe te lichten marktparameter goederenvervoer[198] steeg de gebruiksvergoeding geleidelijk naar het Europese niveau. De beide ingroeiregelingen waren niet in lijn met artikel 7, derde lid, richtlijn 2001/14/EG.[199]

[196] Zie *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004)*, 2007

[197] Artikel 4, vierde lid, van het Besluit gebruiksvergoeding

[198] Artikel 3, tweede en derde lid van het Besluit gebruiksvergoeding

[199] Zie artikel 7, derde lid, rl 2001/14/EG

Hierna wordt nog ingegaan op de bijzondere omstandigheden met betrekking tot de gebruiksvergoeding voor NSR, de regionale vervoerders, de goederenvervoerders en de spooraannemers.

NSR
Verwacht werd dat NSR de hogere kosten als gevolg van de gebruiksvergoeding door efficiencyverbetering op zou kunnen vangen (1-2%). Daarnaast kon de vergoeding worden opgevangen doordat precies op dat moment specifieke taken overgedragen werden van NSR naar andere organisaties. Daardoor bespaarde NS kosten op een ander vlak. Zo werd er geen bijdrage meer van NS gevraagd ten behoeve van de kosten van spoorwegpolitie, was niet langer sprake van interne kruissubsidies voor de treindiensten behorende tot de contractsector en werden de kosten vergoed voor kaartautomaten op stations waar uitsluitend treindiensten behorende tot de contractsector stopten. Wel was in het OC II de bepaling opgenomen dat wanneer de gebruiksvergoeding in enig jaar hoger zou worden dan destijds in het invoeringstraject van de gebruiksvergoeding was voorzien, NSR de extra stijging van de gebruiksvergoeding wel mocht doorberekenen in de tarieven (bovenop de overeengekomen tariefontwikkeling).
In het geval van een substantiële wijziging van de gebruiksvergoeding zou dit ook gepaard mogen gaan met proportionele aanpassingen van prestatieafspraken.

In de beschouwde periode is de gebruiksvergoeding enige malen veranderd, waarvan enkele keren met terugwerkende kracht. Zo maakte NSR een aantal malen bezwaar, bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde treinkilometers en de begrote schoonmaakkosten.

Regionale spoorpersonenvervoerders
Er is een speciale regeling getroffen voor de (gedecentraliseerde) contractsector-treindiensten. Deze treindiensten konden al voor de invoering van de gebruiksvergoeding niet kostendekkend geëxploiteerd worden, waardoor subsidiëring noodzakelijk was. Het invoeren van een gebruiksvergoeding zou de tekorten verder vergroten, hetgeen reden is geweest om voor deze categorie treindiensten een specifieke compensatieregeling in te voeren. De compensatie voor gedecentraliseerde lijnen wordt verstrekt door VenW aan de betreffende OV-autoriteit, die het bedrag op haar beurt doorgeeft aan de vervoerders. De compensatie was gebaseerd op de gebruiksvergoeding die betaald moest worden voor de treindienst zoals die voor decentralisatie uitgevoerd werd. De voor uitbreiding van het voorzieningenniveau verschuldigde extra gebruiksvergoeding moest door de betreffende decentrale overheid, vervoerder en/of reizigers worden opgebracht.

Goederenvervoerders
Voor de goederenvervoerders werd een marktparameter vastgesteld, waardoor deze vervoerders korting kregen op de gebruiksvergoeding die ze betaalden. Omdat de marktparameter startte op 0,3 in 2000 en eindigde op 1,0 vanaf 2007 ontstond een situatie waarbij de goederenvervoerders langzaamaan meer gingen betalen: van 30% naar

100% van de variabele kosten. Deze korting is verleend om de concurrentiepositie van het vervoer per spoor tegenover weg en water in stand te houden.[200] . De gebruiksvergoeding was daardoor ook te dragen door de markt zonder verlies van marktaandeel aan andere vervoersmodaliteiten.[201]
Hierna volgt een tabel met de marktparameters in de achtereenvolgende jaren:

Tabel 5.3:
De marktparameters in de achtereenvolgende jaren

Kalenderjaar	Marktparameter
2000	0,3
2001	0,4
2002	0,5
2003	0,6
2004	0,7
2005	0,8
2006	0,9
2007 en verder	1,0

Goederenvervoerders reclameerden een aantal keren gefactureerde bedragen. Soms ging het om rekenfouten ("spooktreinen"), soms om meer principiële aspecten. Zo vroeg ShortLines in 2003 restitutie van gebruiksvergoedingen over omwegkilometers bij buitendienststellingen.[202] ProRail wees deze reclamatie af.[203]

Spoorwegaannemers
De Regeling Gebruiksvergoeding gold niet meteen voor de spoorweg-aannemers, die in opdracht van de infrabeheerder onderhoud uitvoerden. Daarmee werd rondpompen van geld voorkomen. Inmiddels betalen ook spoorwegaannemers een gebruiksvergoeding om ook hen te prikkelen efficiënt gebruik te maken van de infrastructuur.[204]

Efficiënt gebruik
Vervoerders betaalden vanaf 2000 voor het gebruik van de infrastructuur. In die zin vond een rationeler afweging plaats dan daarvoor en werd efficiënt gebruik van de infrastructuur enigszins gestimuleerd. Echter, de vervoerders betaalden een deel van de kosten voor het gebruik en niet de volledige kosten. Bij de bepaling van de hoogte van de gebruiksvergoeding werden de kosten die de infrabeheerder maakte maar gedeeltelijk meegenomen: van 15% in 2000 tot 80% in 2004. Bij het goederenvervoer was er bovendien sprake van een aanvullende ingroeiregeling waardoor de te betalen vergoeding relatief sterk uiteenliep ten opzichte van de kosten voor het gebruik van de infrastructuur. Dat betekende dat de variabele kosten voor infragebruik gedeeltelijk werden afgewenteld op de infrabeheerder en daarmee op de overheid, waardoor er minder

[200] Zie de Nota van toelichting bij het Besluit gebruiksvergoeding Spoorweginfrastructuur.
[201] Zelfevaluatie nulmeting NMa, p.14
[202] *Verkeersomvang en gebruiksvergoeding 2003*, ProRail, 2004
[203] Zie *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004)*, Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007
[204] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*

prikkels waren voor een kostenefficiënte afweging door vervoerders. Omdat geen reserveringskosten in rekening werden gebracht, ontstond voor vervoerders een prikkel om capaciteit te reserveren ongeacht of die later werd gebruikt. Er was geen sprake van een prestatiegerelateerde gebruiksvergoeding noch van de toepassing van vraagsturende tariefelementen (milieu, schaarste).

Ruimte voor vervoerders en beheerder voor goede prestaties en borging van publieke belangen

De Commissie Wijffels gaf in haar rapport 'Sporen voor straks' [205] aan dat de vervoeronderneming NS meer ruimte moest krijgen om marktgericht en slagvaardig te kunnen opereren en dat de overheid zich zou moeten richten op de spoorweginfrastructuur. In het kabinetsstandpunt[206] naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Wijffels werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS. De rijksoverheid zou volgens het kabinet een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en zich daarbij concentreren op de hoofdtaken:

- de ontwikkeling van en de zorg voor de infrastructuur;
- de toegang tot het spoorwegnet en de verdeling van de capaciteit van de infrastructuur;
- de normering voor de veiligheid en het toezicht op de naleving daarvan;
- het voeren van een zodanig beleid dat de groei van het autoverkeer (personen- en vrachtauto's) werd afgeremd ten gunste van milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten;
- het waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk openbaar vervoeraanbod waar dit op bedrijfseconomische gronden niet werd aangeboden.

NS werd volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

Na de Algemene Rekenkamer constateerde de Minister van VenW in ''Staat en Spoorwegen' [207] dat onvoldoende aandacht was besteed aan het effectief waarborgen van de publieke belangen. Verbetering zou plaatsvinden door middel van wetgeving en concessies.

Na de achteruitgang in 2001van de vervoerprestaties, werd het onderwerp aangesneden in de zogeheten Herbezinningsbrief[208]. Geconstateerd werd dat de ontstane relatie tussen overheid, infrabeheerder en vervoerders conflicten in de hand werkte en te vaak gepaard ging met directe overheidsbetrokkenheid bij elementen van de dagelijkse bedrijfsvoering. Er werd gesteld dat het primaat voor goed vervoer voor reizigers en verladers moest liggen bij de infrabeheerder

[205] *Sporen voor straks*. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen. Uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door H.H.F. Wijffels, R.J. In 't veld en J.F.A. de Soet, juni 1992

[206] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verhouding Rijksoverheid-NS (Kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie-Wijffels), 18986, nr. 4,

[207] Tweede Kamer 1999-2000, 18986, nr. 48

[208] brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797

en de vervoerders. Ook was actieve communicatie en soepele interactie tussen deze partijen noodzakelijk om dit te bereiken. Mede op basis van deze gedachten zijn de destijds voorliggende wetsvoorstellen aangepast.
Hoe de relatie tussen overheid en infrabeheerder en tussen overheid en vervoerders in de loop van de jaren ontwikkelde, is te lezen in de hoofdstukken 7 en 8.

Toezicht
De NMa Vervoerkamer was in oprichting sinds 2002 en werd formeel opgericht per 1 januari 2004. Echter, de Vervoerkamer had onder de oude Spoorwegwet 1875 geen specifieke toezichttaken.[209] De taak ten aanzien van de nieuwe Spoorwegwet ging pas op 1 januari 2005 in. Wel had NMa op grond van de Mededingingswet sinds 1998 toezichttaken.

Diverse spoorzaken zijn op basis van de Mededingingswet nader bezien, maar hebben niet geleid tot het beboeten van betrokken partijen.[210]

Daarnaast hield VenW toezicht op de afspraken die met partijen als NS en ProRail werden gemaakt, bijvoorbeeld de afspraken uit het OCII.

5.3 Perceptie van de werking in de praktijk door stakeholders

Toegangsovereenkomst
De goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat de Toegangsovereenkomst 1997 - maar ook de Algemene Voorwaarden en de Bezwaarregeling 1997 - door de beheerder aan de vervoerders werd voorgelegd als een soort wet van Meden en Perzen. Hierover ontstonden discussies, bijvoorbeeld inzake het maken van een dienstreglement. De goederenvervoerders geven aan dat de Toegangsovereenkomst 1997 geen afspraken bevatte over toegedeelde capaciteit of de kwaliteit van het spoor. Ook geven ze aan dat het privaatrechtelijk instrumentarium van de toegangsovereenkomst gezien de eenzijdige vaststelling door de beheerder eigenlijk meer het karakter van een publiekrechtelijke regeling had, waarover volgens de goederenvervoerders en spooraannemers geen onderhandeling plaatsvond.[211]

IPO en SkVV wijzen erop dat over de toegangsovereenkomst geen onderhandeling mogelijk was, dat de voorwaarden werden gedicteerd door Railned en dat daardoor een prikkel voor ProRail en haar voorgangers ontbrak om de prestaties te verbeteren. Evenzeer ontbrak

[209] Overigens: De Vervoerkamer heeft een toezichtvisie voor het spoor ontwikkeld, die uiteindelijk openbaar werd gemaakt op 19 september 2005.

[210] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa,* pagina 12

[211] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 10

het de vervoerder (en al helemaal de stadsregio/provincie) aan mogelijkheden om ProRail aan te jagen.[212]
Volgens ProRail werd er wel onderhandeld over de Toegangsovereenkomst. De overeenkomst werd daarna ter goedkeuring aan de minister voorgelegd.[213]

Gebruiksvergoeding
ProRail geeft aan dat de prijs van infrastructuur in Nederland relatief laag was in vergelijking met andere Europese landen, dat er geen prikkel uitging van deze prijs om tot een efficiencygedreven vraag naar capaciteit te komen en dat de hoogte niet in lijn was met de Europese richtlijn.[214]

NMa geeft ook - net als ProRail – aan dat de prikkels relatief zwak waren. Een gebruiksvergoeding van circa 4% van de bedrijfskosten voor de goederenvervoerders vormde vanwege de geringe omvang niet de grootste factor om kosten te kunnen besparen. De goederenvervoerders geven aan dat de genoemde 4% wel juist is (rond 2003) maar in de praktijk zwaar woog omdat de inefficiency van die kosten hoog was, gegeven de beperkte mogelijkheden om met hun kapitaalintensieve materieel gebruik te maken van het spoor en daarmee omzet te genereren.[215]

De goederenvervoerders benadrukken dat de regelgeving omtrent de gebruiksvergoeding in ieder geval duidelijkheid bood voor de langere termijn. Dat was van belang voor een goede bedrijfsvoering, maar vervulde bovendien een functie in de richting van de klanten van de vervoerders. De goederenvervoerders geven tegelijkertijd aan dat zij het gebrek aan invloed op de prijs als nadeel hebben ervaren, evenals dat er geen directe relatie is tussen kwaliteit en prijs. Verder stoorden de goederenvervoerders zich eraan als ze zonder enige vooraankondiging werden geconfronteerd met omleidingen en ze vervolgens extra gebruiksvergoeding moesten betalen voor de extra gereden kilometers.[216]

VenW geeft aan dat de gebruiksvergoeding weliswaar de mogelijkheid bood om beleidsmatige doelstellingen te waarborgen en het toezicht hierop verder aan te scherpen (dat wil zeggen efficiënte, non-discriminatoire en redelijke tarieven), maar dat de mate van gedetailleerdheid van de gebruiksvergoedingsystematiek zorgde voor een sterke sturing vanuit de Rijksoverheid. Die paste minder goed bij de wens om de publieke belangen op hoofdlijnen te waarborgen en de verantwoordelijkheden voor de invulling meer bij infrabeheerder en

[212] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO,* pagina 14 *en Zelfevaluatie Nulmeting SKVV*, pagina 13
[213] Gebaseerd op de reactie in de consultatie die plaatsvond naar aanleiding van: Rapport Nulmeting, concept, 5 oktober 2007.
[214] *Een oordeel over de nulsituatie.* Den Haag: Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2007.
[215] *Een oordeel over de nulsituatie.* Den Haag: Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2007, bijlage 'Verslag ronde tafels.
[216] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 23

vervoerder neer te leggen. Immers, dat zou een manier zijn om te komen tot een gebruiksvergoeding die beter paste bij de wensen van de vervoerder en infrabeheerder om te komen tot een efficiënter en kwalitatief beter vervoersysteem.[217]

Toezicht
NMa stelt dat de Mededingingswet tussen 1998 en 2005 al mogelijkheden bood voor partijen om geschillen te laten beslechten, bijvoorbeeld als het ging om misbruik van een economische machtspositie. Hiervan werd maar mondjesmaat gebruik gemaakt, mede doordat de drempels voor ingrijpen door NMa hoog waren. Vóór 1998 waren die drempels overigens nog hoger: onder de Wet economische mededinging was het Openbaar Ministerie (OM) bevoegd. De drempels voor toegang tot geschilbeslechting waren dus in de loop van de tijd lager worden. Te verwachten was dus dat er meer gebruik zou worden gemaakt van geschilbeslechtingsprocedures.[218]

5.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

[217] Gebaseerd op de reactie in de consultatie die plaatsvond naar aanleiding van: Rapport Nulmeting, concept, 5 oktober 2007.

[218] *Een oordeel over de nulsituatie.* Den Haag: Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2007, bijlage Verslag ronde tafels.

Toegangsovereenkomst: op welke wijze kwam deze vóór 2005 tot stand tussen infrabeheerder en vervoerders en bevatte de overeenkomst een omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder moest leveren met de daarbij behorende voorwaarden?
Railned was sinds 1996 door de directie van NS gemandateerd namens RIB - na overleg met en instemming van RIB en Railverkeersleiding - met gebruikers toegangsovereenkomsten af te sluiten. Dit leidde tot de Toegangsovereenkomst 1997. De toegangsovereenkomst is voor de vervoerders die in 1997 reeds gebruik maakten van het spoorwegnet in 1997 afgesloten (hoewel NS met 'side letter') en voor de andere vervoerders op het moment dat ze toetraden tot het gebruik van de spoorweginfrastructuur.[219] De Toegangsovereenkomst 1997 is van kracht gebleven tot het moment dat de eerste Toegangsovereenkomst in 2006 onder de nieuwe spoorwetgeving actief werd. In de Toegangsovereenkomst werden de voorwaarden vastgelegd waaronder de spoorwegondernemingen gebruik konden maken van de infrastructuur. De daarvoor te gebruiken standaardovereenkomsten en voorwaarden behoefden de goedkeuring van de minister.
De Algemene Rekenkamer beschreef in 1999 dat er drie jaar onenigheid was geweest over die voorwaarden behorende bij de Toegangsovereenkomst.[220] De Voorwaarden 1997 werden door Railned aan het ministerie voorgelegd en goedgekeurd, maar NS Reizigers, NS Cargo en NS Materieel wilden hun toegangsovereenkomsten alleen ondertekenen als daarnaast in aanvullende overeenkomsten («side letters») kon worden vastgelegd dat zij het niet eens waren met enkele van de voorwaarden.

Verschillende partijen, zoals de goederenvervoerders, spooraannemers, IPO en SkVV geven aan dat het privaatrechtelijk instrumentarium van de toegangsovereenkomst gezien de eenzijdige vaststelling door de beheerder eigenlijk meer het karakter van een publiekrechtelijke regeling had, waarover geen onderhandeling plaatsvond. Volgens ProRail werd er wel onderhandeld over de Toegangsovereenkomst.

Gebruiksvergoeding: wat waren vóór 2005 de principes en hoogte van de vergoeding, in hoeverre werd die vergoeding in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders vastgesteld, in hoeverre stimuleerden de principes en hoogte rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?
Vóór 2005 stelde de Minister van VenW jaarlijks het tarief (per treinkilometer en haltering) vast in een tariefregeling. Het tarief werd vastgesteld op basis van enerzijds een berekening van de infrabeheerder van het aantal treinkilometers en halteringen en anderzijds een berekening van de hoogte van de variabele kosten. De minister bepaalde bovendien de ingroeiregeling (korting waardoor spoorgebruikers niet meteen volledig de kosten voor spoorgebruik voor hun rekening hoefden te nemen) en de hoogte van de marktparameter

[219] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 13.

[220] Toezicht op het spoor; Rapport. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999).

voor het goederenvervoer (een additionele korting voor de goederenvervoerders).
Vervoerders betaalden vanaf 2000 die vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur. Er was geen sprake van een prestatiegerelateerde gebruiksvergoeding noch van de toepassing van vraagsturende tariefelementen (milieu, schaarste).

De gebruiksvergoeding beoogde een rationeler afweging en efficiënt gebruik van de infrastructuur te stimuleren. De vervoerders betaalden echter een deel van de kosten (de kosten die de infrabeheerder maakte werden maar gedeeltelijk doorberekend: van 15% in 2000 tot 80% in 2004), waardoor geen volledig kostenefficiënte afweging werd gestimuleerd. Omdat bovendien geen reserveringskosten in rekening werden gebracht, konden vervoerders capaciteit reserveren ongeacht het feitelijk gebruik ervan op een later tijdstip.

Hoe was toezicht op relatie tussen infrabeheerder en vervoerders geregeld?
De NMa Vervoerkamer werd formeel opgericht per 1 januari 2004. De NMa Vervoerkamer had onder de Spoorwegwet 1875 geen toezichttaken. Overigens zijn wel diverse spoorzaken op basis van de Mededingingswet nader bezien, maar die hebben niet geleid tot bijvoorbeeld het opleggen van boetes aan van betrokken partijen.

Boden de wettelijk vastgestelde kaders vóór 2005 de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren en de publieke belangen te borgen?
De Commissie Wijffels gaf in haar rapport 'Sporen voor straks' aan dat de vervoeronderneming NS meer ruimte moest krijgen om marktgericht en slagvaardig te kunnen opereren en dat de overheid zich zou moeten richten op de spoorweginfrastructuur. In het kabinetsstandpunt daarover werden de adviezen in grote lijnen onderschreven. Er kwam een nieuwe rolverdeling tussen de rijksoverheid en NS. De rijksoverheid zou een voorwaardenscheppend beleid gaan voeren en zich daarbij concentreren op de hoofdtaken ten aanzien van onder meer de infrastructuur en de veiligheid. NS werd volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

Na de achteruitgang in de vervoerprestaties in 2001, werd het onderwerp aangesneden in de Herbezinningsbrief. Geconstateerd werd dat de situatie die was ontstaan in anticipatie op de nieuwe ordening, met een ZBO als infrabeheerder, conflicten in de hand werkte en te vaak gepaard ging met directe overheidsbetrokkenheid bij elementen van de dagelijkse bedrijfsvoering. Er werd onder andere gesteld dat het primaat voor goed vervoer voor reizigers en verladers zou moeten liggen bij de infrabeheerder en de vervoerders. Mede op basis van deze gedachten zijn de destijds voorliggende wetsvoorstellen aangepast.

6. Doel 9: Samenwerking infrabeheerder-vervoerders

6.1 Vragen

Een van de beoogde doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven.[221]

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders.[222] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Bestond er voor 1 januari 2005 een gemeenschappelijk kader ten behoeve van de afhandeling van verstoringen en zorgde het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?
- Waren er procedures om het ontstaan van verstoringen te registreren en toe te kennen aan de veroorzaker(s)?
- Was er vóór 1 januari 2005 een kader en cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken werden voorkomen, verminderd of opgelost/beslecht?

6.2 Feitelijke beschrijving

Kader voor afhandeling en herstel
Zowel de verkeerleiding als de vervoerders hadden een rol in de procedure voor afhandeling en herstel.

Railverkeersleiding had een centrale rol bij het afhandelen van verstoringen gebaseerd op artikel 28 van de Spoorwegwet 1875. Railverkeersleiding was verantwoordelijk voor het conflictvrij en veilig leiden van het treinverkeer en het daartoe bedienen van de infrastructuur waaronder seinen en wissels. Daarnaast leverde Railverkeersleiding actuele reisinformatie, registreerde en analyseerde

[221] In de richtlijn 2001/14/EG werd gesteld dat een belangrijk doel van verkeersleiding is dat spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder worden gestimuleerd om verstoringen op het netwerk zoveel mogelijk te beperken. De Herbezinningsbrief uit 2001 (p.7) wijst ook op het belang van een goede bedrijfscultuur en benadrukt dat actieve communicatie en soepele interactie tussen vervoerders en infrabeheerder noodzakelijk is. In de *Vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet* (Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 13) werd eens te meer aangegeven dat dagelijkse intensieve interactie en onderlinge optimalisatie en afstemming tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerder(s) de basis vormen voor het goed functioneren van de spoorsector, bijvoorbeeld als het gaat om de omgang met verstoringen.

[222] Zie bijlage B

het verloop van verstoringen in de treindienst en was incidentmanager: treffen van verkeersmaatregelen bij verstoringen en calamiteiten. Vóór de ontvlechting (1995) werd Railverkeersleiding landelijk gecoördineerd vanuit één Hoofdpost Verkeersleiding (HVL) en lokaal door 24 VL-posten. De medewerkers zaten fysiek bij elkaar en bij het nemen van (bijsturings-)beslissingen werden alle drie de disciplines die relevant zijn bij het afhandelen van verstoringen betrokken: materieel, personeel en infrastructuur. Als afwegingskader voor het nemen van beslissingen werd een set van formele en informele regels gehanteerd. Er was geen sterke formalisatie van werkwijzen: de coördinatie vond overwegend plaats door een intensief proces van wederzijdse afstemming.[223]

Na 1995 werden de taken vervoer en verkeersleiding organisatorisch gescheiden, maar was de onderlinge samenwerking nog niet contractueel en juridisch geregeld. In de praktijk was er nog sprake van een deels verweven werkproces: de bijstuurders van het materieel en personeel van NS zaten nog fysiek op de verkeersleidingsposten. Ook werd nog in geïntegreerde managementteams over operationele zaken aangaande Railverkeersleiding gesproken.[224]

Met de komst van meerdere spoorwegondernemingen die non-discriminatoir moesten worden behandeld werd de organisatie van de verkeersleiding en de afhandeling van verstoringen meer gericht op een neutrale positie ten opzichte van vervoerders. In 2001 werd het verandertraject dat onder meer daaraan invulling moest geven - Toekomstvisie in Actie - uitgevoerd. De zogenoemde niet-neutrale taken - zoals het bijsturen van materieel en personeel - werden per 1 januari 2001 overgedragen aan NSR.[225] Ruim 200 medewerkers zijn overgegaan naar NSR. Railverkeersleiding bleef verantwoordelijk voor de verstrekking van rijwegen en de calamiteitenorganisatie.[226]
De samenwerking inzake onder meer de afhandeling van verstoringen, werd uitgewerkt in een Blauwdruk: een handleiding waarin werd aangegeven hoe de verschillende processen, informatiesystemen en functies in het gescheiden systeem zouden moeten samenwerken.[227]
Er werd ook gewerkt aan afspraken tussen de verkeersleider en vervoerders over de afhandeling van treindiensten bij verstoringen.[228]
Die afspraken leidden tot een set van afhandelingsscenario's en -plannen voor een groot aantal mogelijke verstoringen:

- regels voor de operationele toedeling: generieke afspraken met vervoerders;
- circa 1100 specifieke afhandelingafspraken met vervoerders.[229]

[223] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 8

[224] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 9

[225] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 22

[226] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW,* pagina 5

[227] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 9

[228] Zie Jaarverslag 2001 Railned. Overigens: voorheen handelden de verkeersleiders vooral naar eigen inzicht en keuze.

[229] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail,* pagina 23

In het Railned-jaarverslag 2001 werd aangegeven dat de nieuwe werkwijze en de nieuwe communicatielijnen – tussen netwerk-verkeersleiding[230] en treindienstleiding enerzijds en met de vervoerders anderzijds – nog moesten inslijpen. Dat kostte tijd. Ook NS meldde in haar Verbeterplan (naar aanleiding van de tegenvallende prestaties in 2001, zie hoofdstuk 8) dat de overgang van een deel van Railverkeersleiding naar NS met verschillende opstartproblemen gepaard ging. Dat jaar stond de verdere gewenning en het oplossen van knelpunten hoog op de agenda.[231] Een aantal veranderingen werd ook gemeld in de brief van NS over de Herstelkoers[232] Zo vond sinds december 2001 nauwe samenwerking tussen vervoerder NS en Railverkeersleiding plaats, die in het voorjaar van 2002 verder werd geïntensiveerd. Het resultaat was dat, met uitzondering van zeer buitengewone omstandigheden, werd voorkomen dat het treinverkeer volledig vastliep. Ook de inktvlekwerking van vertragingen werd volgens Railned met deze samenwerking beperkt.

De treindienstleider van Railverkeersleiding en de knooppuntcontroller van NSR kregen meer regelruimte, zodat zij sneller handelend konden optreden. Op grote stations ontstond informeel overleg tussen de infrabeheerder, verkeersleiding en de betrokken vervoerders: het knooppuntenoverleg.[233] Verder werden de netwerkgrenzen van vervoerder NS en Railverkeersleiding gelijkgetrokken, waardoor de communicatie vereenvoudigde. Ook werden de afhandelingsstrategieën aangepast door de flexibiliteit ervan te vergroten. Systemen werden ook vernieuwd.[234]

In maart 2001 werd het Geautomatiseerd AlarmeringsOproep Systeem (GAOS) geïmplementeerd. Dit systeem werd gebruikt voor alarmering van sleutelfunctionarissen die een taak hadden bij calamiteiten op het spoor. Voorts was per 1 juli 2002 het systeem Tracking en Tracing beschikbaar op alle regelcentra, waarmee het mogelijk werd om bij verstoringen snel inzicht te krijgen in waar het materieel zich bevond.

Procedures om ontstaan verstoringen te registeren en toe te kennen aan veroorzaker

Verstoringen werden volgens een vast format gerapporteerd en volgens een vastgelegde procedure geregistreerd. De treindienstleider stelde de rijwegen in en stuurde bij. Hij kreeg op één van de treindienstleidersposten een melding (telefonisch) of constateerde zelf dat er een incident of onregelmatigheid was en noteerde dat op een zogenaamd meldingsformulier (=faxblad). Vervolgens werd dat naar de netwerkbestuurder gefaxt (soms ook telefonisch). De netwerkbestuurder voerde deze melding in 'Geeltje' in met daarbij de

[230] De netwerkverkeersleider houdt zich bezig met de logistiek over het netwerk en kijken op een hoger abstractieniveau dan de treindienstleiders.

[231] *Jaarverslag Toekomstvisie in Actie*, Railverkeersleiding, 2002

[232] *Herstelkoers NS en Overgangscontract II; Brief K.J. Noordzij, interim president-directeur NS*, 27 juni 2002

[233] Zie ook: zelfevaluatie V&W.

[234] Kwartaalrapportages 2002-2004, Railverkeersleiding.

rubricering met betrekking tot de veroorzaker en de typering van onregelmatigheid.[235] In het Geeltje werden de onregelmatigheden toebedeeld aan de bedrijven die primair verantwoordelijk waren voor uitvoering van de treindienst: personenvervoerders, goederenvervoerders, Railverkeersleiding en RIB.[236]

Tabel 6.1:
Weergave van hetgeen in het Geeltje werd geregistreerd voor wat betreft de onregelmatigheden en verstoringen.[237]

Vastlegging onregelmatigheid[238]	**Vastlegging verstoring[239]**
VL post (vast gegeven, automatisch)	Oorz. trein (treinnummer oorzaaktrein + vertraging in minuten of omgeleid of opgeheven)
Datum	Mede vertraagd (max. 10 treinen + zie oorz. trein)
Logboeknummer (automatisch) – vlpost+datum+logboeknr)	Vervolgschermen (Machinisten, Hoofdconducteurs, Materiaal, Checklist en Calamiteit)
Tijd van (aanvang onregelmatigheid)	
Tijd tot (tijd waarop sporen vrijgegeven worden, indien van toepassing)	
Plaats (verkorte plaatsnamen waartussen onregelmatigheid heeft plaatsgevonden of knooppunt naam)	
Baanvakwaarde (automatisch)	
Rubriek (bedrijfsonderdeel), subrubriek (nadere verklaring), subsubrubriek (mogelijkheid tot nadere verklaring)	
Vervoerder (indien mogelijk)	
Tekstkader (omschrijving onregelmatigheid)	
Vkode (verstoringscode)	
EVB's (automatisch, eenheid van bedrijfshinder)	

De 'Geeltjes' vormden de basis voor de registratie van treindienstaantastende onregelmatigheden (TAO's).[240] Daarbij werd in de registratie uitgesplitst naar een aantal oorzaak-categorieën:

- techniek: wisselstoring, seinstoring, stroomstoring, bovenleidingbreuk;
- processen: uitloop van werkzaamheden;
- derden: koe op de baan, vandalisme, zelfdoding, aanrijding met wegverkeer;
- weer: bliksem, ijzel, storm, extreme hitte, extreme kou, bladval, et cetera;
- bediening: niet tijdig aanbieden van rijwegen en het aanbieden van onjuiste rijwegen.

Bij de beschrijving van doel 14, paragraaf 12.2.2 is het aantal verstoringen per jaar voor de periode 2000 tot en met 2004

[235] *Rapportage Deel I Monitoringstudie*, Railinfrabeheer, 2003

[236] *Rapportage Deel I Monitoringstudie*, Railinfrabeheer, 2003

[237] *Rapportage Deel I Monitoringstudie*, Railinfrabeheer, 2003

[238] Een onregelmatigheid is een incident dat leidt tot een of meer verstoringen

[239] Een verstoring is een dienstregelingsafwijking boven een vastgestelde norm(waarde).

[240] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail,* pagina 24

weergegeven en ook de functiehersteltijd: de gemiddelde hersteltijd per TAO.

Het Ministerie van VenW gaf in 2001 aan dat het Nederlandse spoorsysteem nog onvoldoende meting en management-informatie-systemen kende over oorzaak-gevolg relaties bij verstoringen. Om de voortgang van het herstel te borgen en om direct voor bijsturing bruikbare managementinformatie te genereren wilde VenW een transparant en voldoende gedetailleerd monitoringsysteem snel tot stand laten brengen.[241] De Rijksoverheid heeft vervolgens opdracht gegeven tot het ontwerpen van een monitoringmodel. Dat leidde tot een rapport van RIB in 2003[242] waarin werd geconstateerd dat er een groot verschil was tussen de theoretische werking van het Geeltje zoals beschreven in procedures en handboeken en hoe het in de praktijk plaatsvond. De registratie van onregelmatigheden was een historisch gegroeide taak waaraan in de loop van de tijd steeds hogere eisen werden gesteld. Deze taak van Railverkeersleiding had inmiddels flink aan belang gewonnen en had de status van kerntaak. Dat nam niet weg dat andere primaire taken van Railverkeersleiding - treindienstleiding en netwerkverkeersleiding - niet mochten worden belast of gehinderd door activiteiten of taken op het vlak van registratie of monitoring. De vastlegging van gegevens vond onvoldoende consequent plaats. Bij de registratie was er sprake van een beperkte dekkingsgraad en op basis daarvan kon slechts een gedeelte van de primaire verstoringen worden verklaard.

De onafhankelijkheid en neutraliteit van de geregistreerde gegevens in Geeltje stonden ter discussie daar waar het fiateringsproces niet (volledig) was geïmplementeerd. Het ontbreken van een systeem resulteerde in discussies omtrent de juistheid van de toewijzing van de verstoring aan een veroorzaker. Dit leidde tot een situatie waarbij de registratie niet door alle partijen werd gedragen en niet als neutraal werd beschouwd.[243]

Cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten
In de Herbezinningsbrief[244] wordt geconstateerd dat de wetsvoorstellen die destijds aan de orde waren onvoldoende waren gericht op de dagelijkse en intensieve relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. In de toen voorliggende wetsvoorstellen werd de zorg voor de

[241] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, 27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (07-09-2001). <<<=herbezinningsbrief>>>Er zijn overigens ook niet-treindienstaantastende verstoringen, namelijk de verstoringen die Inframanagement wel meldt maar die niet de treindienst aantasten.

[242] *Een nieuw monitoringmodel, rapportage Deel I Monitoringstudie*, Railinfrabeheer, 2003

[243] *Een nieuw monitoringmodel, rapportage Deel I Monitoringstudie*, Railinfrabeheer, 2003

[244] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, 27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (07-09-2001)<<<= herbezinningsbrief>>>

infrastructuur buiten NS geplaatst en belegd bij een ambtelijke overheidsorganisatie: een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). In anticipatie hierop zijn overheid, infrastructuurbeheerder en vervoerders zich min of meer conform de nieuwe structuur gaan gedragen. Die ervaring noopte tot bijstelling, omdat geconstateerd werd dat de ontstane relatie tussen overheid, infrabeheerder en vervoerders conflicten in de hand werkte en te vaak directe overheidsbetrokkenheid bij de dagelijkse bedrijfsvoering betrof.

De overheid zou direct uitvoerende verantwoordelijkheid krijgen voor de infrastructuur en stationsvoorzieningen. De afstand tussen uitvoering en minister zou hierdoor sterk worden verkleind, maar de afstand tussen infrabeheerder en vervoerders ontegenzeggelijk vergroot. Ook de communicatie tussen vervoerder en infrabeheerder ging met het oog op het voorgestelde systeem steeds meer via de overheid lopen. Dit terwijl juist de vervoerders de klanten van de infrabeheerder zijn, die samen tot onderlinge optimalisatie van infrastructuurkwaliteit, onderhoud en vervoer moeten komen. Infrabeheerder en vervoerders dienen elkaar in evenwicht te houden en dienen een gezonde samenwerking te ontwikkelen met oog voor de eigen rol en verantwoordelijkheid. Bedrijfscultuur is hierbij een net zo belangrijke factor als bijvoorbeeld concessievoorwaarden en die cultuur moest weer in 'Utrecht' komen te liggen, zo stelt de minister in de Herbezinningsbrief.

Eind 2002 ontspon zich een openlijke discussie tussen NS en de taakorganisaties die in de dagbladen uitvoerig is beschreven.[245] NS probeerde over het voetlicht te brengen dat haar prestaties niet alleen van haar eigen handelen afhing, maar vooral van die van de infrabeheerder. Medio 2003 wilde bijvoorbeeld NS de schade verhalen op de infrabeheerder toen onderhoudswerkzaamheden aan de Moerdijkbrug uitliepen. NS benadrukte daarbij ook rechtstreeks schade te ondervinden. Zo moesten bij het uitlopen van onderhoudswerkzaamheden 'tientallen NS-ers aan de slag om de reizigers zo goed mogelijk te informeren over de aangepaste dienstregeling'.[246] De taakorganisaties erkenden dat NS voor het realiseren van de dienstregeling onder meer van hen afhankelijk was, maar zag in het gebrek aan personeel en materieel bij NS de grootste oorzaak van de vertragingen.[247]

In het herontwerp van de wet werd dan ook het primaat gelegd bij de infrabeheerder en de vervoerders, die elkaar in gezonde samenwerking met het oog op ieders rol en verantwoordelijkheid in evenwicht houden.

[245] Zie onder meer: NRC Handelsblad, *Treinverkeer weer ontregeld*, 10 december 2002.

[246] Zie: Persbericht '*NS vindt uitlopen werkzaamheden aan het spoor onacceptabel*', 21 augustus 2003.

[247] Bron: http://www.ovmagazine.nl, 2003

6.3 Percepties

Kader voor afhandeling en herstel
NS benadrukt dat het kader voor afhandeling en herstel voor de ontvlechting beter functioneerde dan daarna. Fysieke scheiding van infrastructuur en vervoer (zijnde materieel en personeel) heeft de ruimte voor flexibele afhandeling verminderd. Direct persoonlijk contact maakte plaats voor contact via de telefoon. Er was meer overleg nodig en het risico van suboptimalisatiegedrag ontstond in het geval medewerkers zich alleen zouden richten op de KPI's[248] die voor hen zelf golden. NS heeft de indruk dat de nieuwe organisatie ProRail in het begin de neiging had de eigen positie te benadrukken, wat zich uitte in relatief veel aandacht voor formele procedures en een juridisering van de verhoudingen.[249] Aansturing van mensen, materieel en infra vanuit één organisatie zou volgens NS effectiever zijn geweest bij de omgang met incidenten en verstoringen.

ProRail geeft aan dat, toen er meerdere vervoerders waren, het nodig was expliciete afhandelingsafspraken te maken.[250] Praktische en ad hoc bijsturing maakte plaats voor protocollen en afsprakenkaders die volgens spoorgoederenvervoerders en spooraannemers soms de flexibiliteit in de weg zaten. Die ingezette formalisering leidde ertoe dat de afhandeling van verstoringen minder op de situatie toegesneden raakte volgens die vervoerders. NS benadrukt dat niet alle verstoringen en incidenten waren te vatten in formele afhandelingprocedures. Dat leidde volgens hen tot een zekere verstarring in het systeem. Dat de afhandelingstijd van suïcides bijvoorbeeld de afgelopen twee jaren is toegenomen met 33% is daarvan een indicatie volgens NS.[251] Volgens de goederenvervoerders en aannemers leidde de verstarring soms tot onnodig oponthoud.[252]

NS geeft voorts aan dat vanaf de uitplaatsing NS en de taakorganisaties bezig zijn geweest om opnieuw te verbinden. De blauwdruk voor de transportbesturing is geleidelijk op basis van praktijkervaringen steeds verder aangepast en gericht naar de praktijk. Zo zijn onder meer de communicatielijnen, die rigide en formalistisch waren ontworpen, aangepast. Dit proces was op het moment van het invoeren van de nieuwe Spoorwetgeving in 2005 nog gaande. Volgens NS was er toen geen sprake van een soepel lopend verkeersleidingproces.[253]

De goederenvervoerders en aannemers geven aan dat zij betrokken werden bij het opstellen van regels zoals 'indien geval X zich voordeed, diende de vervoerder Y te doen'. Echter, volgens hen werd dat meer en meer eenrichtingverkeer vanuit Railverkeersleiding, terwijl Railverkeersleiding, zo begrepen goederenvervoerders, wel NSR bleef

[248] KPI's staat voor kern-prestatie-indicatoren.

[249] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 10

[250] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 24

[251] *Een oordeel over de nulsituatie,* Visitatiecommissie, bijlage 'Verslag ronde tafels

[252] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 29

[253] *Zelfevaluatie Nulmeting NS,* pagina 10

betrekken bij dit type afspraken. In dat kader benadrukken de goederenvervoerders en aannemers dat het opvallend is dat NSR in veel gevallen 'als eerste weg mag', ook als zij zelf de oorzaak was van een vertraging. De volgorde was volgens hen in de meeste gevallen: eerst reizigers, dan commercieel goederenvervoer en dan pas de aannemerij. Volgens de goederenvervoerders en spooraannemers werden daarmee vooral de belangen van de reizigers gewaarborgd, in mindere mate de belangen van de spoorgoederenvervoerders en daarmee de verladers en in nóg mindere mate de belangen van de spooraannemers.[254] Verladers geven bovendien aan dat bij 'nonperformance' dat aan de verlader werd gepresenteerd als een 'gegeven' en dat ze nauwelijks werden geïnformeerd bij vertragingen.

Hoewel Syntus aangeeft dat over het algemeen goed aan hun belangen werd tegemoet gekomen, geven ze daarentegen ook aan dat de prioriteitstelling waarin voorrang wordt verleend aan goederentreinen en onderhoudswerkzaamheden door aannemers niet in het belang van Syntus is. Waar de goederenvervoerders vinden dat de belangen van reizigers te veel prioriteit kregen, vindt Syntus dat het belang van de goederenvervoerders (en daarmee verladers) en aannemers vooral wordt geborgd.

De aanpassingen die nodig waren bij verstoringen werden volgens Syntus in goed overleg doorgevoerd, waarbij wordt aangetekend dat er wel een formelere structuur was ontstaan waarin er minder flexibiliteit was bij aanpassingen.[255]

De andere regionale spoorvervoerder, Arriva, geeft aan over het algemeen goede contacten met Railverkeersleiding te hebben gehad, dat verstoringen goed werden opgelost en dat de communicatie goed was. Echter, de informatieverstrekking aan reizigers bij verstoringen verliep niet goed genoeg, ondanks dat Railverkeersleiding hieraan zelf regelmatig prioriteit had gegeven.

Het kader voor de afhandeling was volgens Arriva op zich goed georganiseerd, maar de uiteindelijke output in de vorm van een door iedereen geaccepteerde oplossing en afhandeling viel tegen. Te vaak werden problemen niet opgelost.[256]

Het systeem dat werd gebruikt voor alarmering van sleutelfunctionarissen die een taak hadden bij calamiteiten op het spoor - het GAOS – was volgens de goederenvervoerders en aannemers in de praktijk 'vervelend', ondanks de lofzang over dit nieuwe systeem vanuit Railverkeersleiding. De goederenvervoerders en aannemers gaven aan dat het systeem geheel automatisch het alarmscenario afwerkte. Wanneer het te lang duurde voordat de te bereiken persoon reageerde, dan koos het systeem zelf een alternatief bereikbaar persoon. Een hele rij 'functionarissen' kreeg in voorkomende gevallen een

[254] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers.*

[255] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus,* pagina 9

[256] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 3

alarmtelefoontje, ook wanneer de vervoerder niet was betrokken bij het desbetreffende baanvak. De goederenvervoerders en aannemers gaven aan dat dit voor Railverkeersleiding ongetwijfeld een tijdbesparing opleverde, maar dat het voor de vervoerders vaak een onaangename, want in veel gevallen overbodige, onderbreking was.[257]

Procedures om ontstaan verstoringen te registeren en toe te kennen aan veroorzaker

De goederenvervoerders en aannemers geven aan dat de registratie van verstoringen een heikel punt was. Vanuit de goederenvervoersector werd de registratie in Geeltje weinig onafhankelijk bevonden: het was volgens hen erg op NSR gericht en weinig objectief omdat er volgens hen niet altijd objectieve verbanden werden gelegd tussen verstoringen en werkelijke oorzaken daarvan. Toen Railverkeersleiding nog onderdeel uitmaakte van NS, werkte dit volgens de goederenvervoerders en aannemers niet goed. Een voorbeeld dat de spoorgoederenvervoerders en spooraannemers noemen betreft de situatie waarin een goederentrein lang achter een vertraagde reizigerstrein had gereden, daardoor vertraging opliep en dan na een wissel zelf voor vertraging van een (andere) personentrein zorgde. Dan werd niet de keten bezien, maar alleen het deel waarbij de goederentrein voor vertraging van de personentrein zorgde. Dat werd dan geregistreerd. Overigens vinden deze vervoerders en de aannemers dat dit niet veranderde door de uitplaatsing van Railverkeersleiding uit NS: de NS-achtergrond van Railverkeersleiding klonk lang na en had weerslag op de vormgeving van allerlei verstoringsprocessen, registratiesystemen en oplossingsrichtingen.[258]

Railverkeersleiding gaf in de kwartaalrapportages aan dat er in de periode 2002-2004 een verbetering van de registratiemethoden van afwijkingen en incidenten heeft plaatsgevonden.[259]

Cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten

De samenwerkingscultuur is veranderd, met name als de periode voor/tijdens en na de ontvlechting wordt bezien.

Volgens NS was er sprake van een gematigde cultuur die samenwerking moest bevorderen, niet van een cultuur van keihard afrekenen. NS geeft aan dat partijen er in de periode vóór 2005, de opbouwfase, doelbewust voor hebben gekozen om elkaar niet keihard af te rekenen op ieders prestatie, vanuit de gedachte dat afrekenen ten koste kan gaan van de samenwerking. Dit komt onder andere ook tot uiting in de afspraken over aansprakelijkheid bij toegebrachte schade, waarbij voor een gematigd regime is gekozen ("claimcultuur en juridificering vermijden"). NS geeft voorts aan de samenwerking te hebben gezocht met andere partijen in de sector waar dit nodig was om prestatieverbetering te realiseren.[260] Met de taakorganisaties werd

[257] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 31

[258] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 31

[259] Uit kwartaalrapportages Railned

[260] *Zelfevaluatie Nulmeting NS,* pagina 7, 16

volgens NS intensief samengewerkt om onder meer de verkeersleidingprocessen te stroomlijnen en de capaciteitstoedeling zo effectief mogelijk te laten plaatsvinden.

De goederenvervoerders en spooraannemers noemen de oude cultuur van voor en tijdens de ontvlechtingsoperatie een cultuur van 'oude jongens krentenbrood' waarin veel praktische problemen werden opgelost. Mensen kenden elkaar en op basis van telefonisch contact werd naar ad hoc oplossingen gezocht. Volgens de goederenvervoerders ontbreekt in de situatie van na de ontvlechting de klantgerichtheid en is het planmatig werken door Railverkeersleiding ten koste gegaan van een cultuur van flexibiliteit en pro-activiteit. Voor de aannemers gold dat zij op deze planmatige cultuur probeerden te anticiperen door zelf steeds planmatiger te gaan werken en vervoer-, buitendienststellingen- en opstelaanvragen voor te bereiden en zo lang mogelijk van te voren vast te leggen.[261]

De goederenvervoerders en spooraannemers geven verder aan dat de bemensing van Railverkeersleiding, ondanks dat organisaties werden opgesplitst, gereorganiseerd en anders ingedeeld, lang hetzelfde bleef. Ruziemaken met (oud)collega's werd in die constructie door iedereen vervelend gevonden.

Bovendien was er volgens de goederenvervoerders sprake van een afhankelijkheidssituatie ten opzichte van de infrastructuurbeheerder. In die situatie werkte het volgens hen niet goed om de verhoudingen op scherp te zetten door bijvoorbeeld naar de rechter te stappen.[262]

6.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

[261] *Zelfevaluatie goederenvervoerders en spooraannemers*. pagina 30. Dit is voor hen niet eenvoudig omdat opdrachten vaak pas laat binnen komen.

[262] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 22

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Bestond er vóór 2005 een gemeenschappelijk kader ten behoeve van de afhandeling van verstoringen en zorgde het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?
Railverkeersleiding had een centrale rol bij het afhandelen van verstoringen gebaseerd op artikel 28 van de Spoorwegwet 1875. Voor de ontvlechting zaten alle voor verkeersleiding relevante medewerkers fysiek bij elkaar. Bij het nemen van (bijsturings-)beslissingen werden alle drie de disciplines die relevant zijn bij het afhandelen van verstoringen betrokken: materieel, personeel en infrastructuur. Met de komst van meerdere vervoerders werd de organisatie van verkeersleiding meer gericht op een neutrale positie ten opzichte van vervoerders. Het bijsturen van materieel en personeel werd per 1 januari 2001 overgedragen van Railverkeersleiding aan NSR.

De verkeersleider en vervoerders maakten afspraken over de afhandeling van treindiensten bij verstoringen. Daardoor ontstond er een gemeenschappelijk kader ten behoeve van de afhandeling van verstoringen. Er kwam een set van afhandelingsscenario's en -plannen voor een groot aantal mogelijke verstoringen:
- regels voor de operationele toedeling: generieke afspraken met vervoerders;
- circa 1100 specifieke afhandelingafspraken met vervoerders.

ProRail geeft aan dat, toen er meerdere vervoerders waren, het nodig was expliciete afhandelingsafspraken te maken. Goederenvervoerders geven daarentegen aan dat de ingezette formalisering ertoe leidde dat de afhandeling van verstoringen minder op de situatie toegesneden raakte. NS benadrukt dat het kader voor afhandeling en herstel van verstoringen vóór de ontvlechting beter functioneerde dan daarna: de fysieke scheiding tussen infrastructuur en vervoer (materieel en personeel) heeft de ruimte voor flexibele afhandeling verminderd.

De goederenvervoerders vinden dat in het kader te veel prioriteit werd gegeven aan personenvervoer.[263] Syntus vindt daarentegen dat veel prioriteit wordt gegeven aan het goederenvervoer en aan het onderhoud.[264]

Waren er procedures om het ontstaan van verstoringen te registreren en toe te kennen aan de veroorzaker(s)?
Verstoringen werden volgens een vast format gerapporteerd door de treindienstleiders en de netwerkverkeersleiders. Dat gebeurde aan de hand van het zogenaamde 'Geeltje'. In het Geeltje werden de

[263] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers.*

[264] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*

onregelmatigheden toebedeeld aan de bedrijven die primair verantwoordelijk waren voor uitvoering van de treindienst: personenvervoerders, goederenvervoerders, Railverkeersleiding en RIB. In 2001 constateerde de Minister van VenW dat het spoorsysteem onvoldoende meting en management-informatiesystemen over oorzaak-gevolg relaties bij verstoringen. Ingezet werd op een transparant en voldoende gedetailleerd monitoringsysteem. In de onderzoeksperiode is dit systeem niet geïmplementeerd.

In een rapport van RIB werd in 2003 geconstateerd dat er een groot verschil was tussen de theoretische werking van het Geeltje zoals beschreven in procedures en handboeken en hoe het in de praktijk ging. De vastlegging van gegevens vond onvoldoende consequent plaats. Bij de registratie was sprake van een beperkte dekkingsgraad en op basis daarvan kon slechts een gedeelte van de primaire verstoringen worden verklaard. Vanuit met name de goederenvervoersector werd de registratie in geeltjes weinig onafhankelijk bevonden: het was volgens hen erg op NSR gericht en weinig objectief. Er was dus een procedure voor registratie, maar in de praktijk bleek die procedure niet goed te werken.

Was er vóór 1 januari 2005 een kader en cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken werden voorkomen, verminderd of opgelost/beslecht?
In de Herbezinningsbrief werd geconstateerd dat de wetsvoorstellen, die destijds aan de orde waren, onvoldoende waren gericht op de dagelijkse en intensieve relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. In die wetsvoorstellen werd - door de infrabeheerder een ZBO te willen maken - de afstand tussen uitvoering en minister weliswaar verkleind, maar werd de afstand tussen infrabeheerder en vervoerders groter. In anticipatie op de nieuwe ordening waren overheid, infrastructuurbeheerder en vervoerders zich min of meer conform de nieuwe structuur gaan gedragen. Die ervaring noopte tot bijstelling, omdat geconstateerd werd dat de ontstane relatie tussen overheid, infrabeheerder en vervoerders conflicten in de hand.
In de Herbezinningsbrief werd gesteld dat de infrabeheerder en vervoerders samen het primaat moeten hebben en niet de overheid. Infrabeheerder en vervoerder dienen elkaar in evenwicht te houden en dienen een gezonde samenwerking te ontwikkelen met oog voor de eigen rol en verantwoordelijkheid. Bedrijfscultuur is hierbij net zo belangrijk als harde afspraken en die cultuur moest weer in 'Utrecht' komen te liggen.

In deze jaren stond de samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerder op gespannen voet, zo bleek onder meer uit publieke discussie over de schuldvraag ten aanzien van vertragingen.

Niet alle partijen herkennen gelijkwaardigheid als een kenmerk van de samenwerkingscultuur. De goederenvervoerders geven bijvoorbeeld aan dat er vanuit de vervoerders een afhankelijkheidscultuur ten opzichte van de infrastructuurbeheerder bestond.

7. Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid

7.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen.

In het beoordelingskader zijn drie streefbeelden geformuleerd met betrekking tot het aansturen van de infrastructuurbeheerder.[265] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Hoe was de aansturing van de taakorganisaties door het Ministerie van V&W vormgegeven? Welke overeenkomsten waren hierbij leidend en welke afspraken waren daarin opgenomen? En hoe handelden partijen hiernaar?
- Hoe vond financiering plaats?

7.2 Feitelijke beschrijving

Aansturing van de taakorganisaties

In december 1995 besloot de Tweede Kamer met terugwerkende kracht per 1 januari 1995 de infrastructuurtaken onder te brengen bij drie separate taakorganisaties binnen NS Holding (NS Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding[266]), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid.[267]

Vanaf 1995 werd de relatie tussen de taakorganisaties en V&W vormgegeven op basis van jaarlijkse privaatrechtelijke contracten. Hierin werden de taken van de taakorganisaties vastgelegd en afspraken opgenomen over onder meer toezicht en financiën.

De concrete invulling van de activiteiten van Railned en Railverkeersleiding gebeurde jaarlijks met behulp van door de taakorganisaties opgestelde jaarplannen. Deze plannen werden ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van VenW. Ieder kwartaal brachten beide taakorganisaties verslag uit aan V&W over de uitvoering van hun werkzaamheden.

[265] Zie bijlage B.

[266] Op 18 januari 2002 middels een statutenwijziging de naam NS Verkeersleiding gewijzigd in Railverkeersleiding B.V.

[267] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Verslag nota-overleg over de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen*, Kamerstuk 1995-1996, 18986, nr. 34, Tweede Kamer (28-12-1995)

Voor RIB gold dat in de periode 1995 – 2000 de aansturing op het gebied van aanleg en beheer en onderhoud voornamelijk planmatig van karakter was: er werd gestuurd op efficiency en afspraken over uit te voeren projecten. RIB legde haar plannen voor beheer en onderhoud en voor aanlegprojecten vast in jaarplannen. In het Bestuurlijk Overleg Infrastructuur (tussen V&W en RIB) en in het directeurenoverleg RIB werd de voortgang besproken aan de hand van kwartaalrapportages opgesteld door RIB.

In de periode 1999 – 2001 vond een omslag plaats in het denken over de aansturing van de taakorganisaties: er kwam een beweging op gang richting meer outputsturing.[268] Twee belangrijke gebeurtenissen zijn hierbij bepalend geweest. Ten eerste het verschijnen van het rapport 'Toezicht op het Spoor' in 1999, waarin de Algemene Rekenkamer concludeert dat V&W tekort is geschoten voor wat betreft toezicht en sturing van de uitvoering van de publieke taken door de taakorganisaties. Ook is volgens de Rekenkamer het onafhankelijk (van NS) opereren van de taakorganisaties enkele malen in het geding geweest.[269] Een tweede belangrijke gebeurtenis was het aflopen van de Overeenkomst tussen de Staat en NS uit 1995 en de voorbereidingen op een nieuw prestatiecontract tussen beide partijen (OC II). NS zou voor het behalen van de in OC II op te nemen prestaties sterk afhankelijk zijn van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur. Om dat laatste te kunnen garanderen, was het nodig goede (prestatie)afspraken te maken in de driehoek NS, taakorganisaties en V&W.

In 2000 is een onderhandelingsakkoord tussen NSR en de taakorganisaties tot stand gekomen waarin prestatieafspraken zijn vastgelegd. Het ging onder meer om een reductie van 35 tot 40% in 2007 ten opzichte van de verwachte realisatie in 2000 van 8.700 treindienstaantastende onregelmatigheden[270] (TAO's) en 1.500 onregelmatigheden in de rijweginstellingen[271] (totaal 10.200). Voor 2001 werd een daling van 10% afgesproken. Voor de jaren daarna

[268] Brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken beheer en onderhoud rijkswegen, rijkswaterwegen en de spoorwegen; *Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII en 29 200 A, nr. 154*

[269] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999)

[270] TAO's worden uitgesplitst in een aantal categorieën:

- Techniek: wisselstoring, seinstoring, stroomstoring, bovenleidingbreuk;
- Processen: uitloop van werkzaamheden;
- Derden: koe op de baan, vandalisme, zelfdoding, aanrijding met wegverkeer;
- Weer: bliksem, ijzel, storm, extreme hitte, extreme kou, bladval et cetera;
- Bediening: niet tijdig aanbieden van rijwegen en het aanbieden van onjuiste rijwegen.

[271] Instelling van de rijwegen voor treinen door ProRail (de betrouwbaarheid van rijweginstellingen is de mate waarin ProRail de rijwegen voor treinen adequaat instelt, zodat de treinenloop storingsvrij verloopt)

werden een daling van 15% (2002) en 25% (2003-2005) afgesproken. Om dat mogelijk te maken accepteerde NSR een verhoging van het aantal TreinVrije Perioden[272] (TVP's).

In september 2000 is een Memorandum of Understanding (MoU) tussen NSR en V&W gesloten. Daarin erkennen partijen dat voor het realiseren van afspraken inzake de punctualiteit een verbetering van de infrastructuur nodig is en dat het Rijk daar primair voor verantwoordelijk is. In het MoU werden de afspraken uit het onderhandelingsakkoord tussen NSR en de taakorganisaties overgenomen. In OCII (december 2000) tussen V&W en NSR zijn deze afspraken bevestigd. En vervolgens resulteerden deze afspraken in een MoU tussen de taakorganisaties en NSR in september 2001 waarin prestatieafspraken voor 2001 tot en met 2005 zijn afgesproken. In lijn met het afsluiten van deze prestatieafspraken, herzag V&W ook de subsidierelatie met RIB (zie verderop onder 'financiering van de taakorganisaties' voor het soort prestatieafspraken)

Op 1 januari 2001 droeg NS haar aandelen in de taakorganisaties over aan Railinfratrust (RIT). De aandelen van RIT bleven in eerste instantie in handen van NS. In juli 2002 werden de drie taakorganisaties uit de NS-holding geplaatst en werd de Staat 100% aandeelhouder van RIT.

In 2001 bleef de punctualiteit van NS achter bij de afspraken uit OCII. Dit leidde tot het opstellen van een Verbeterplan door NS (zie ook doel 11, hoofdstuk 8), dat aan de Tweede Kamer werd aangeboden, begeleid door de zogenaamde 'Herbezinningsbrief'. In deze brief werd gesteld dat het aantal storingen aan de infrastructuur zich op een te hoog niveau bevond. De minister gaf aan in het kader van het Verbeterplan aan de taakorganisaties te vragen een maximale inspanning te plegen om het aantal storingen sneller terug te brengen dan reeds was afgesproken in OCII. Verder werd aangekondigd dat het kabinet, in aanvulling op de afspraken uit het OCII, had besloten te onderzoeken wat er moet gebeuren aan de knelpunten op het gebied van infrastructuur-onderhoud, geluid en externe veiligheid.

In de Herbezinningsbrief besloot de minister af te stappen van privaatrechterlijke contracten en te kiezen voor een concessieregime. De contracten tussen de Staat en de taakorganisaties suggereerden - ten onrechte - een beeld van gelijkwaardigheid van partijen, terwijl de Staat rechten verleent waar verplichtingen tegenover staan. Er werd gekozen voor een concessieregime omdat concessies wel recht doen aan de verhoudingen tussen partijen en zich ook goed lenen voor overleg tussen concessieverlener en concessieontvanger.

Naar aanleiding van de motie Gerkens en Giskes[273] eind 2002, waarin aandacht werd gevraagd voor de onderhoudsachterstand en voor een

[272] Een TVP is een periode waarin de infrastructuur niet beschikbaar is voor een treindienst en die vooraf bekend is gemaakt.

[273] *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003; Motie om een meerjarenherstelplan voor de spoorwegen op te stellen om*

verdere afname van het aandeel spoor dat conform de normen werd onderhouden, werd door V&W in 2003 een Herstelplan Spoor[274] opgesteld. Het Herstelplan Spoor was een inhoudelijk en operationeel document, bedoeld om de onderhoudsachterstand weg te werken en het aantal TAO's te verminderen. Doel was om vooral het onderhoud van de infrastructuur niet verder te laten afglijden en het daardoor mogelijk te maken om de kwaliteit van de spoorinfrastructuur terug te brengen op een zodanig niveau dat de streefwaarden inzake punctualiteit en reizigersgroei uit OC II konden worden gehaald.

In 2003 werd door V&W een interim-toezichtvisie voor het toezicht op de taakorganisaties opgesteld. Toezicht zat tot dan toe meer impliciet in de werkwijze opgenomen: in kwartaalrapportages, beleidsregels en overlegmomenten. In de ontwikkelde visie werd aandacht besteed aan de uitvoering van de publieke taken en de doelmatige besteding van middelen. De visie had betrekking op zowel RIB, Railverkeersleiding als Railned. V&W liep hiermee vooruit op de invoering van de nieuwe Spoorwetgeving. In 2006 is de definitieve toezichtvisie aangaande ProRail opgesteld, uitgaande van de nieuwe institutionele ordening van de spoorsector.

In 2004 was sprake van een soort overgangssituatie. De taak-organisaties vertoonden al veel kenmerken die pas met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet een wettelijke basis zouden krijgen (zoals één gemeenschappelijk subsidieaanvraag), maar de aansturing vanuit het Rijk vond nog wel plaats met behulp van de drie afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten. Op 1 januari 2005 zijn de drie taakorganisaties juridisch gefuseerd tot ProRail BV.

Financiering van de taakorganisaties
Wat de financiering van de taken betreft, kende Railverkeersleiding een directe financiële relatie met V&W (hoofdstuk 12 van de Rijksbegroting). Dat gold ook voor het merendeel van de taken van Railned.[275] Voor beide taakorganisaties zijn hiervoor in de loop van de jaren bekostigingsmodellen ontwikkeld. Voor Railned gold dat gebruik werd gemaakt van een combinatie van opdrachtbekostiging (capaciteitsplanning en innovatie) en inputbekostiging (spoorwegveiligheid en capaciteitstoedeling). Railverkeersleiding had tot en met 1997 te maken met inputbekostiging en werd vanaf 1998 door V&W gefinancierd op basis van het aantal treinbewegingen.

RIB ontving investeringsbijdragen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur op basis van de Wet[276] en het Besluit Infrastructuurfonds[277]. Per project diende RIB een aparte beschikking in.

achterstanden op te lossen en punctualiteit te verbeteren, Kamerstuk 28600, H XII, nr. 50 (12-11-2002)

[274] *Plan van aanpak Beheer en Onderhoud Spoorwegen (Herstelplan Spoor)*, Den Haag, Ministerie V&W, 2003.

[275] Railned werd ook deels bekostigd uit het Infrastructuurfonds en dan met name het studieprogramma van Railned Capaciteitsplanning.

[276] *Staatsblad* 1993, 319.

Ook de bekostiging van beheer en onderhoud vond plaats conform de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. RIB diende voor instandhouding jaarlijks een aanvraag subsidiebeschikking in bij de Minister van VenW. Na goedkeuring door de minister ontving RIB een bijdrage uit het Infrastructuurfonds. De grondslag voor de subsidieaanvraag van RIB vormde een in 1995 afgesproken meerjarenreeks voor de periode 1995 – 2000. De in 1995 gerealiseerde beheer- en onderhoudskosten vormden de basis en bij dit niveau werden posten met een incidenteel en/of structureel karakter opgeteld, de zogeheten mutanten.[278] Deze systematiek voor de beheer- onderhoudsbijdrage aan RIB waren de partijen overeengekomen in 'Over de Wissel tussen Markt en Overheid'.[279] Als mutanten waren onder meer benoemd: loon- en prijsmutanten, kapitaallastmutanten, mutanten in omvang, kwaliteit of gebruik van het spoornet, extra taken en reorganisatiekosten. Op de subsidie werd - eveneens conform de overeenkomst 'Over de Wissel tussen Markt en Overheid' - een efficiëntietaakstelling toegepast.

Met het oog op de slagvaardigheid in de dagelijkse procesgang besliste RIB zelfstandig over kleine projecten (in eerste instantie tot f 25 mln, later tot € 15 mln). Financiering vond plaats uit de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën en de Minister van VenW keurde in de beschikking voor beheer en onderhoud ook het voorgenomen jaarprogramma voor de kleine projecten goed.

In lijn met de prestatieafspraken in het MoU tussen de taakorganisaties en NSR van september 2001, herzag V&W in 2001 de subsidierelatie met RIB. V&W formuleerde in aanvulling op de meerjarenafspraak met mutanten parlementaire wensen voor beheer en instandhouding die de minister had overgenomen in een zogeheten beleidswensenbrief.[280] De beleidswensenbrief diende als input voor het opstellen van de aanvraag subsidiebeschikking door RIB. Voor het eerst werd in een beschikking een relatie gelegd tussen de hoeveelheid geld en de te leveren prestaties.[281] In het Beleidsoverleg Instandhouding (BOI) spraken beide

[277] *Staatsblad* 1993, 629 (in werking getreden met ingang van 1994)

[278] Brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken beheer en onderhoud rijkswegen, rijkswaterwegen en de spoorwegen; *Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII en 29 200 A, nr. 154*

[279] *Over de wissel tussen markt en overheid; de verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat*, *Overeenkomst op hoofdlijnen tussen Staat der Nederlanden en N.V. Nederlandse Spoorwegen*, Nederlandse Spoorwegen en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 29 juni 1995

[280] Brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken beheer en onderhoud rijkswegen, rijkswaterwegen en de spoorwegen; *Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII en 29 200 A, nr. 154*

[281] In de tweede helft van 2002 is in dit kader het project financieringssystematiek V&W – ProRail opgestart, waarvan in december 2003 het rapport is opgeleverd. In dit onderzoek is de relatie tussen (financiële) middelen (input), activiteiten (throughput), prestaties (output) en effecten voor het spoorsysteem (outcome) voor zover mogelijk verhelderd. (Zie: *Financieringssystematiek V&W-ProRail, Een eerste stap naar outputgerichte financiering*, 3 december 2003.)

partijen met elkaar af dat de volgende prestatie-indicatoren van belang waren in de aanvraag voor de beschikking:[282]

- betrouwbaarheid: het aantal TAO's met onderscheid tussen beïnvloedbaar door RIB en door derden;
- beschikbaarheid: bij geplande onbeschikbaarheid ging het om het aantal TVP's met onderscheid naar hinderklassen, bij ongeplande beschikbaarheid om de gemiddelde duur van de TAO's (FHT – functiehersteltijd);
- functionaliteit: het aantal snelheidsbeperkingen.

Daarnaast moest RIB zich inspannen voor en rapporteren over veiligheid (aantal incidenten op overwegen en aantal slachtoffers per 1000 werkenden) en milieu (aantal vergunningen).

7.3 Percepties

Aansturing via verschillende kanalen

V&W omschrijft de aansturing van de taakorganisaties in die periode als versnipperd.[283] In haar ogen was sprake van een groei- en zoekproces. De aansturing van de taakorganisaties door het Rijk werd vervolgens steeds meer ingekaderd in formele regels en afspraken: rollen en verantwoordelijkheden werden volgens V&W scherper onderscheiden. Daarnaast ontstond er door de uitplaatsing van de taakorganisaties een directe relatie tussen het ministerie en de taakorganisaties (zonder tussenkomst van NS). Dit alles heeft er volgens het ministerie toe bijgedragen dat er een duidelijkere aansturing op taakniveau ontstond en de relatie tussen V&W en de taakorganisaties transparanter werd.[284]

ProRail onderschrijft het beeld van een versnipperde aansturing. Ze geeft aan dat in de relatie met V&W de drie taakorganisaties ieder apart contact hadden, waarin iedere organisatie een eigen lijn trok richting het ministerie, zonder dit onderling actief af te stemmen.

Tegelijkertijd gebeurde volgens ProRail aan de zijde van het ministerie in die tijd min of meer hetzelfde: meerdere afdelingen, verspreid over verschillende directoraten en directies, trokken ieder hun eigen lijn richting afzonderlijke taakorganisaties, zonder dit onderling actief af te stemmen.[285]

De 'oude' ordening liet volgens V&W ook veel ruimte voor zogeheten claimgedrag. Dit kwam onder meer doordat er verschillende financieringsstromen waren richting de drie taakorganisaties, bijvoorbeeld voor onderhoud, aanleg, studies en kleine projecten. Dat lokte maximalisatiegedrag binnen die budgetten uit. Voor V&W was het moeilijk om overzicht te houden op bij wie het geld terechtkwam en wat er mee gebeurde.

[282] Brief 2 mei 2001 betreffende kwartaalrapportages RIB van DGP aan RIB

[283] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 11

[284] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 12

[285] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 5

Effectiviteit aansturing
V&W geeft aan dat ze zeker invloed had op de plannen van de taakorganisaties[286], maar dat sturing met behulp van jaarovereenkomsten en –plannen tot 2001 onvoldoende mogelijkheden heeft geboden om te sturen op prestaties. Dit heeft er volgens het ministerie onder meer toe bijgedragen dat de betrouwbaarheid van de infrastructuur is achtergebleven. De beoogde kwaliteitsniveaus uit het OCII zijn volgens V&W daardoor nooit in zicht gekomen.[287]

ProRail geeft aan dat RIB al in 1996 de problematiek van achterstallig onderhoud heeft geagendeerd. Dit leverde volgens ProRail veel discussie op en het jaarlijks bijpassen van gelden, maar leidde niet tot een structurele aanpassing van de budgetten.[288] In een brief aan de Tweede Kamer in juli 2004 merkt de minister hierover op dat RIB inderdaad in de periode 1995 – 2000 een aantal malen verzocht heeft om extra financiële middelen, maar dat deze verzoeken volgens het ministerie onvoldoende onderbouwd waren.[289]

In de subsidie-beschikkingsaanvraag 2003 zijn door RIB voor onderhoud drie scenario's voorgesteld aan de minister: 'Niet verder afglijden', 'Huis op orde' en 'Benutten en bouwen'. Dit is volgens ProRail een belangrijk moment geweest voor de intensievere en betere samenwerking tussen de taakorganisaties en het besef dat niet geld maar prestaties leidend waren.[290] Ook andere partijen onderkennen de meerwaarde van het initiatief 'Benutten en bouwen'. Voor de vervoersector en de capaciteitsmanager is helderheid over de beschikbare toekomstige capaciteit (in omvang en kwaliteit) en daarmee helderheid over middelen voor nieuwbouw en onderhoud van het spoor op wat langere termijn belangrijk.[291]

Een minpunt in de aansturing van de taakorganisaties vóór 2005 was in de ogen van V&W dat onvoldoende gebruik werd gemaakt van de kennis die bestond bij vervoerders. Dit kwam doordat de inbreng van vervoerders op het beleid van de beheerders niet formeel was vastgelegd.[292]

SkVV en IPO zijn van mening dat de vrijheid die de taakorganisatie RIB en Railned hebben genoten remmend is geweest voor innovaties in het (regionaal) vervoer.[293] Doordat alleen deze bedrijven bepaalde werkzaamheden mochten verrichten, was er geen vrije marktwerking.

[286] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 13

[287] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 9

[288] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 29

[289] Brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken beheer en onderhoud rijkswegen, rijkswaterwegen en de spoorwegen; *Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII en 29 200 A, nr. 154*

[290] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 29

[291] *Een oordeel over de nulsituatie*. Den Haag: Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2007

[292] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 11

[293] *Zelfevaluatie Nulmeting SkVV*, pagina 5; *Zelfevaluatie Nulmeting IPO*, pagina 5

Decentrale overheden waren daardoor qua prijsstelling, prioritering en kwaliteit afhankelijk van deze bedrijven. Ze gaven aan verschillende keren aan V&W gevraagd te hebben om de regie te nemen over RIB en Railned en kritisch te kijken naar de kwaliteit, prioriteit en kosten van de door beiden geleverde producten, maar dat hier in alle gevallen afwijzend op werd gereageerd. Volgens SkVV en IPO vertrouwde V&W in die tijd blind op RIB en Railned.

Invloed van de politiek
ProRail geeft aan dat er jarenlange discussies liepen in de politiek en de samenleving over hoe Nederland de ordening in de spoorsector zou moeten vormgeven. Het gevolg was volgens ProRail dat er onduidelijkheid over de taakorganisaties en hun positie ten opzichte van NS en de overheid ontstond.[294]

Ook V&W benadrukt de invloed die de politiek in de periode vóór 2005 heeft gehad op de aansturing van de taakorganisaties.[295] De politieke aandacht ging soms uit naar operationele zaken en dat verhield zich volgens V&W lastig met de beweging richting outputsturing.

7.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

[294] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 2

[295] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 12

Hoe was de aansturing van de taakorganisaties door het Ministerie van V&W vormgegeven? Welke overeenkomsten waren hierbij leidend en welke afspraken waren daarin opgenomen? En hoe handelden partijen hiernaar?
In 1995 besloot de Tweede Kamer de infrastructuurtaken onder te brengen bij drie separate taakorganisaties binnen NS Holding (NS Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding), die direct gefinancierd en aangestuurd zouden worden door de rijksoverheid.

Vanaf dat moment werd de relatie tussen de taakorganisaties en V&W jaarlijks geregeld met behulp van privaatrechtelijke contracten. Hierin werden de taken van de taakorganisaties vastgelegd en afspraken opgenomen over onder meer toezicht en financiën.

De concrete invulling van de activiteiten van de taakorganisaties gebeurde jaarlijks aan de hand van de door de taakorganisaties opgestelde jaarplannen, die ter goedkeuring aan de Minister van VenW werden voorgelegd. Ieder kwartaal brachten de taakorganisaties verslag uit over de uitvoering van hun werkzaamheden aan V&W.

Zowel ProRail als V&W omschrijven de aansturing van de taakorganisaties in de periode vóór 2001 als versnipperd. Sturing met behulp van jaarovereenkomsten en -plannen bood volgens V&W onvoldoende mogelijkheden om te sturen op prestaties. Dit heeft er volgens het ministerie onder meer toe bijgedragen dat de betrouwbaarheid van de infrastructuur is achtergebleven. ProRail geeft aan dat RIB al in 1996 de problematiek van achterstallig onderhoud heeft geagendeerd, maar volgens V&W onvoldoende onderbouwd.

In de periode 1999 – 2001 vond een omslag plaats in het denken over de aansturing van de taakorganisaties: de nadruk verschoof van inputsturing (budget) richting outputsturing, gericht op onder meer het terugbrengen van het aantal TAO's.

Op 1 januari 2001 droeg NS haar aandelen in de taakorganisaties over aan Railinfratrust (RIT). De aandelen van RIT bleven in eerste instantie in handen van NS. In juli 2002 werden de drie taakorganisaties uit de NS-holding geplaatst en werd de Staat werd 100% aandeelhouder van RIT.

Naar aanleiding van de motie Gerkens en Giskes eind 2002, waarin aandacht werd gevraagd voor de onderhoudsachterstand en voor een verdere afname van het aandeel spoor dat conform de normen werd onderhouden, werd door V&W in 2003 een Herstelplan Spoor opgesteld. Het Herstelplan Spoor was een inhoudelijk en operationeel document, bedoeld om de onderhoudsachterstand weg te werken en het aantal TAO's te verminderen.

In 2004 was sprake van een soort overgangssituatie. De taakorganisaties vertoonden reeds kenmerken die pas met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet een wettelijke basis zouden krijgen (zoals één gemeenschappelijke subsidieaanvraag). Echter, de aansturing

vanuit het Rijk vond nog wel plaats met behulp van de drie afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten.

Hoe vond financiering plaats?
Railverkeersleiding en (voor het merendeel) Railned kenden een directe financiële relatie met V&W op basis van bekostigingsmodellen. Voor Railned gold een combinatie van opdracht- en inputbekostiging; Railverkeersleiding had tot en met 1997 inputbekostiging en werd vanaf 1998 gefinancierd op basis van aantal treinbewegingen.

RIB ontving investeringsbijdragen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur op basis van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Ook de bekostiging van beheer en onderhoud vond plaats conform de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. De activiteiten van RIB werden gefinancierd uit het Infrastructuurfonds op basis van een jaarlijkse subsidiebeschikking door de minister. De grondslag voor de subsidieaanvraag van RIB vormde een in 1995 afgesproken meerjarenreeks voor de periode 1995 – 2000. De in 1995 gerealiseerde beheer- en onderhoudskosten vormden de basis en bij dit niveau werden posten met een incidenteel en/of structureel karakter opgeteld, de zogeheten mutanten.

In lijn met de prestatieafspraken in het MoU tussen de taakorganisaties en NSR van september 2001, herzag V&W in 2001 de subsidierelatie met RIB. V&W formuleerde in aanvulling op de meerjarenafspraak met mutanten parlementaire wensen voor beheer en instandhouding die de minister had overgenomen in een zogeheten beleidswensenbrief. De beleidswensenbrief diende als input voor het opstellen van de aanvraag subsidiebeschikking door RIB. Voor het eerst werd in een beschikking een relatie gelegd tussen de hoeveelheid geld en de te leveren prestaties op het gebied van betrouwbaarheid, beschikbaarheid en functionaliteit.

8. Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid

8.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies.

In het beoordelingskader zijn zeven streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de exclusiviteit van het personenvervoer en de relatie tussen NS en de overheid.[296] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang voor wat betreft exclusiviteit:

- Hoe is de exclusiviteitsgedachte "concurrentie om het spoor" ontstaan en welke regionale vervoerscontracten zijn vóór 2005 tot stand gekomen na aanbesteding?
- Op welke wijze was de aansturing van NS in aanloop tot de concessie geregeld: hoe werden afspraken gemaakt en vastgelegd en handelden de partijen hier naar? En hoe was de onderlinge relatie tussen V&W en NS?
- In welke mate zijn de verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor, te weten: een versterking van de samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied, een betere verhouding tussen geleverde kwaliteit en de omvang van subsidies, een grotere klantgerichtheid en meer efficiënte besteding van middelen in het regionale vervoer, reeds vóór 2005 opgetreden?

8.2 Feitelijke beschrijving

8.2.1. Ontstaan van de exclusiviteitsgedachte "concurrentie om het spoor" en aanbestedingen op regionaal niveau

In 1999 verscheen de nota 'De derde eeuw spoor, Marktordening personenvervoer per spoor'.[297] In deze visie werd aangekondigd dat het kabinet kiest voor concurrentie *om* het spoor in plaats van concurrentie *op* het spoor[298]. Dit hield in dat concurrentie van vervoersdiensten op één en dezelfde lijn zou worden uitgesloten, maar dat de exploitatie van een lijn slechts aan één partij zou worden toegestaan. Delen van het regionale netwerk (contractsector) zouden na decentralisatie (zie hoofdstuk 7) in principe worden aanbesteed, het hoofdrailnet (HRN)

[296] Zie bijlage B

[297] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

[298] Ten tijde van ´Over de Wissel´ was een van de doelen concurrentie op het spoor mogelijk te maken.

zou in handen komen van één partij: NS. Voor aanbesteding in het regionaal openbaar vervoer werd gekozen om hetzij het door de regionale overheid gedefinieerde openbaar vervoersysteem tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren, hetzij een zo goed of uitgebreid mogelijk openbaar vervoersysteem geboden te krijgen voor het beschikbare geld. In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen konden op deze aanbestedingsplicht uitzonderingen worden gemaakt[299].

Een concessiesystematiek zou worden geïntroduceerd als middel om deze beheerste vorm van concurrentie in het openbaar vervoer mogelijk te maken. Voor de keuze voor de concessiesystematiek was doorslaggevend dat hiermee de exclusiviteit van de uitvoering van de betrokken treindiensten zou worden gegarandeerd[300]. Een concessie geeft aan een vervoerder in beginsel namelijk een (tijdelijk) exclusief recht om het treinvervoer te verrichten dat in de concessie is omschreven. Dit in tegenstelling tot een contractuele verhouding, welke in beginsel alleen de contractpartijen bindt. (Een overeenkomst heeft geen externe werking (op derden)[301], dus exclusief recht kan door middel van een contract niet worden afgedwongen). Omdat in de Concessiewet is vastgelegd dat slechts één vervoerder een lijn mag exploiteren, wordt concurrentie op het spoor, zoals eerder ontstond met de toetreding van Lovers[302], met de invoering van concessies dus onmogelijk gemaakt[303].

De gedachte uit 'De derde eeuw spoor' was dat de tijdsduur van de verschillende concessies zou variëren. Voor de duur van de concessie voor het HRN werd tien jaar genoemd; voor regionale concessie in principe zes jaar. Hierbij werd de duur onder meer gekoppeld aan de investeringen die nodig zijn om nieuw materieel aan te schaffen.[304] In het jaarverslag 2001 van NS worden de materieelproblemen van

[299] *Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van meerjarige rechten met betrekking tot toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (Concessiewet personenvervoer per trein),* Kamerstuk 1999-2000, 27216, nr 3, Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

[300] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

[301] *Tweede Nota van Wijziging*, Kamerstuk 2001-2002, 27216 nr. 10, Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

[302] In 1996 kreeg NS concurrentie, van Lovers Rail. Vanaf 11 augustus dat jaar exploiteerde Lovers Rail op de IJmondlijn tussen Amsterdam Centraal en IJmuiden de Kennemerstrand Expres. Er ontstond dus voor het eerst concurrentie in het personenvervoer. Dit heeft geduurd tot 1999, toen Lovers stopte met de exploitatie.

[303] Overigens: een concessie sluit niet per definitie andere partijen uit. Het is bijv. ook mogelijk dat meerdere partijen een concessie krijgen voor x-aantal diensten op hetzelfde net. In deze concessie is het exclusieve recht echter expliciet vastgelegd.

[304] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

destijds (in paragraaf 1.2.3 nader toegelicht) mede toegeschreven aan het uitblijven van nieuwe materieelbestellingen door onzekerheden over de concessieverlening in de negentiger jaren.

Het beleidsvoornemen tot invoering van exclusiviteit is uiteindelijk juridisch vastgelegd in de Concessiewet personenvervoer per trein.

Argumenten voor concurrentie om het spoor
Als belangrijk argument voor concurrentie *om* het spoor in plaats van *op* het spoor noemt de nota dat de samenhang tussen de treindiensten op het HRN (welke van zeer grote invloed is op de totale reistijd) beter kan worden gewaarborgd door het definiëren van netwerken en vervoerders hierom te laten concurreren. De vervoerder kan binnen zijn concessiegebied het vervoer en de samenhang immers optimaliseren. De samenhang tussen de vervoerders van verschillende concessie zou door middel van een afstemmingsverplichting kunnen plaatshebben. De samenhang zal minder tot zijn recht komen bij concurrentie op het spoor, waar vervoerders meer gericht zouden zijn op het optimaliseren van hun eigen belang, dan dat van het netwerk als geheel, zo was de gedachte[305].

Tweede argument om concurrentie *om* het spoor te verkiezen boven concurrentie *op* het spoor, was dat met concurrentie om het spoor in het buitenland al ervaring was opgedaan, met concurrentie op het spoor nauwelijks. Internationaal onderzoek van de OESO[306] wees uit dat de pogingen om concurrentie op het spoor te realiseren tot dan toe waren mislukt, terwijl de introductie van concurrentie om het spoor veel beter was verlopen. Daar waar het was geïntroduceerd, had het een reductie van kosten en een vergroting van de productiviteit tot gevolg gehad. Ook was uit ander onderzoek gebleken dat de theoretische voordelen voor de reiziger bij concurrentie op het spoor (met name lagere prijzen voor de reiziger) ook gerealiseerd kunnen worden door de aanbesteding van netwerken, dus door concurrentie *om* het spoor.

Hiernaast werd destijds als reden genoemd dat het reizigersvervoer per spoor een belangrijke rol had in het verkeers- en vervoerbeleid. Concurrentie om het spoor zou meer mogelijkheden bieden tot het stellen van voorwaarden aan de gewenste vervoersvoorziening dan concurrentie op het spoor. Bij concurrentie op het spoor brengt de markt immers (vrijwel) alleen commercieel aantrekkelijke producten tot stand. Additionele voorzieningen vergen direct overheidsingrijpen, hetgeen weer marktverstorend zou werken.

Bovendien, zo werd in de nota gesteld, zou als gevolg van de schaarse capaciteit op de conventionele infrastructuur de bestuurs- en beheerslast bij concurrentie op het spoor groter zijn dan bij om het spoor. De destijds opgedane eerste ervaring met de

[305] Met als risico "cherrypicking" en dat minder rendabele lijnen niet meer bereden worden.
[306] *Railways: structure, regulation and competition policy*. OEDC, 1998

capaciteitstoewijzing aan Lovers Rail voor het traject Hilversum-Utrecht duidde ook in die richting.
Tot slot werd als argument aangedragen dat de implementatie van concurrentie op het spoor zeer gecompliceerd is. Dit vanwege de noodzakelijke overgangsrechten voor een 'zachte landing' van de zittende vervoerders. Aangegeven werd dat, ondanks het besef dat dit argument slechts tijdelijk van aard is (omdat het zich met name voordoet in de overgangsfase), het toch zwaar werd gewogen.

Gunning HRN aan NS
Zoals eerder aangegeven, werd aangekondigd dat de concessie voor het HRN tot 2010[307] onderhands aan NS zou worden gegund. Voor onderhandse gunning aan NS werd gekozen omwille van de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren veranderingen in de sector. Het Overgangscontract tussen de Staat en NS (zie nader in paragraaf 8.2) zou aflopen op 1 januari 2000 en verwacht werd dat de periode tot 2000 nodig was voor de besluitvorming en wetgeving over de nieuwe wijze van marktordening. Aanbesteding van het HRN was praktisch onhaalbaar en er zou namelijk een nieuwe overgangsperiode nodig zijn, zonder dat daar de voordelen van het stellen van harde prestatieafspraken bij onderhandse gunning tegenover zouden staan.

Reden om het HRN als één geheel aan een partij te gunnen betrof het belang dat werd gehecht aan de samenhang in het netwerk van spoorvervoer. Gesteld werd dat het netwerk van spoorvervoer niet een optelsom van verschillende treindiensten is, maar een vervoerkundige, commerciële en logistieke samenhang kent.

De ontwikkelingen in de relatie tussen de Staat en NS zijn nader omschreven in paragraaf 1.2.2.

Regionale spoorlijnen
In totaal zijn er tot het moment van inwerkingtreding van de Spoorwetgeving op 1 januari 2005 de volgende zeven[308] regionale treindiensten aanbesteed:
- In 2000 gunde de provincie Groningen na aanbesteding de exploitatie van de drie treindiensten van Groningen naar Roodeschool, Delfzijl en Nieuweschans aan NoordNed.
- In 2003 gunden de stadsregio Twente en de provincies Gelderland en Overijssel de exploitatie van de treindienst Zutphen – Hengelo – Oldenzaal na aanbesteding aan Syntus (het gaat hierbij in feite om twee contractsector-treindiensten); en
- In 2004 gunde de provincie Gelderland de exploitatie van de treindienst Apeldoorn – Zutphen na aanbesteding aan NS Regions, een dochterbedrijf van NS.

De volgende diensten werden onderhands gegund:

[307] Dit wordt uiteindelijk tot 1 januari 2015

[308] Hierin is Almelo – Mariënberg meegerekend

- In 1999 gunde de provincie Gelderland de exploitatie van de treindiensten Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk onderhands aan Syntus en de provincie Friesland de exploitatie van treindiensten van Leeuwarden naar Stavoren en Harlingen aan NoordNed.
- In 2001 gunde de provincie Gelderland, mede namens de stadsregio Arnhem-Nijmegen, de treindienst Arnhem – Doetinchem onderhands aan Syntus.

De keuze tussen aanbesteden en onderhands door de decentrale overheid werd gemaakt na toestemming van het Ministerie van V&W[309].

8.2.2. De wijze waarop de aansturing van NS in aanloop naar de concessie was geregeld en de onderlinge relatie tussen V&W en NS

Tot 1995 was NS een bedrijf (met als enige aandeelhouder de Staat) dat de gehele spoorweginfrastructuur in Nederland bezat en eveneens de enige vervoerder op het spoor was.

In lijn met de EU-richtlijnen, het advies van de commissie Wijffels over de implementatie van deze richtlijnen en het kabinetsstandpunt over dit advies werd in 1995 een (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de N.V. Nederlandse Spoorwegen gepubliceerd, genaamd 'Over de Wissel'.[310]

Met 'Over de Wissel' werden de verantwoordelijkheden ten aanzien van infrastructuur en vervoer ontvlochten en werd NS de ruimte geboden om commercieel op de markt in te spelen, met als doel concurrentie in de spoorsector mogelijk te maken (bevorderen oriëntatie op klant en efficiency). Vanaf dit moment werd NS aangestuurd met behulp van een overgangscontract (openbare-dienstcontract overgangsperiode reizigersvervoer NS, later bekend als OC I), dat één van de bijlagen vormde bij 'Over de Wissel'. Met de verzelfstandiging van NS werd gekozen voor een beperking van het directe overheidsingrijpen in de bedrijfsvoering, het voorzieningenniveau en de tarieven en de overheidsrol te herijken.[311] OC I kende een looptijd van 5 jaar en bevatte onder meer normen voor de minimum plaatscapaciteit en een inspanning tot het verhogen van de punctualiteit en het vasthouden van het reizigersvolume uit 1993. Met de verzelfstandiging is ook afgesproken dat de generieke financiële bijdrage van het Rijk aan NS voor de exploitatie van openbaar vervoerdiensten per trein geleidelijk zou worden verminderd tot 0 in het jaar 2000 (basisbedrag bedroeg fl. 392 miljoen (prijspeil 1994) en

[309] *Meerjarige monitor Prestatie s en effecten; beschrijving uitgangssituatie (voor 2005),*

[310] *Over de wissel tussen markt en overheid; de verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat*, *Overeenkomst op hoofdlijnen tussen Staat der Nederlanden en N.V. Nederlandse Spoorwegen*, Nederlandse Spoorwegen en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 29 juni 1995

[311] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

een eenmalig bedrag van fl. 350 miljoen (prijspeil 1995)). Uiteindelijk is het OC I met een jaar verlengd.[312]

Zoals in de vorige paragraaf vermeld, werd met 'De derde eeuw spoor' de koers ten aanzien van concurrentie gewijzigd. In de nota wordt gesproken over een onderhandse gunning aan NSR voor de duur van tien jaar waarbij harde prestatieafspraken zouden worden gemaakt (één op één om te zetten in een concessie als de wetgeving daarvoor klaar zou zijn). Daarbij werd in de nota gesproken over het vastleggen van afspraken die bijdragen aan de maatschappelijke doelen van het spoorvervoer (te weten het vergroten van de bereikbaarheid van Nederland, een bijdrage leveren aan milieudoelstellingen, het aantrekkelijker maken van het spoorvervoer voor keuzereizigers en het bieden van vervoer aan reizigers die geen alternatief hebben).[313] Voorts werd aangekondigd dat na afloop van OC I een aantal zaken publiekrechtelijk zouden moeten worden geregeld. De nota meldde dat een nieuwe spoorwegwet werd voorbereid en de Wet personenvervoer 2000 zou worden herzien.[314]

Vanuit de visie in 'De derde eeuw spoor' werd aan een prestatiecontract gewerkt. De Tweede Kamer gaf in november 2000 aan dat zij het bij het ontbreken van een wettelijk kader te vroeg vond om een langjarig prestatiecontract met NS af te spreken. De minister nam in het debat de suggestie van de Kamer over en het prestatiecontract werd een tijdelijk overgangscontract.[315] Uiteindelijk werd op 12 december 2000 het tweede overgangscontract (OC II) ondertekend door de Minister van VenW namens de Staat en NS Reizigers BV. OC II was verder uitgewerkt en ingevuld dan OC I. De Staat wilde met OC II bereiken dat NSR ambitieuze prestatie-verbeteringen realiseerde, zowel ten aanzien van de reizigersgroei in de spits in de brede Randstad als ten aanzien van de verbetering van de punctualiteit. Aan deze prestaties werd een bonus-malus systeem gekoppeld (vanaf 2003 zou een bonus bij hogere groei en een malus bij niet halen punctualiteit kunnen gelden). Ook waren bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld de minimale bediening van stations en de maximale tariefstijgingen voor een aantal kaartsoorten. Het contract

[312] *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2000*. Kamerstuk 1999-2000, 26800, nr. 49, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (11-01-2000)

[313] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

[314] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

[315] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Verslag algemeen overleg over de uitplaatsing van NS-taakorganisatie en voornemens van de staat om het volledige aandelenpakket over te nemen*. Kamerstuk 2000-2001, 27 465, nr. 2, Tweede Kamer (17-1-2001)

kende een looptijd van een halfjaar, of korter indien de Concessiewet zou zijn afgerond en er een concessie was opgesteld.[316]

Medio 2001 bleek dat NS de prestatieafspraken uit OC II ten aanzien van punctualiteit niet haalde, het aantal treinen dat uitviel fors toenam en op sommige trajecten in de spits de treinen overvol waren. Hiervoor waren een aantal redenen.[317] Ten eerste beschikte NS niet over voldoende treinen om de onverwacht sterke reizigersgroei te accommoderen. Nieuw materieel en reserveonderdelen waren niet tijdig besteld en bij het onderhoudsbedrijf was een werkachterstand ontstaan. De achterstand op het gebied van beheer vloeide mede voort uit een periode van intensieve kostenbesparingen door NS rond 1995. Deze waren op sommige punten te ver doorgeschoten, waardoor er in 2001 bijvoorbeeld te weinig reserve hoofdonderdelen voor het onderhoud en de reparatie van treinen ter beschikking stonden. Ten tweede was er een tekort aan personeel als gevolg van een overspannen arbeidsmarkt, een grote uitstroom van personeel en een hoog en stijgend ziekteverzuim. Ten derde bestond bij het personeel weerstand voor een ingevoerde procesvereenvoudiging ('Rondje om de kerk'), die volgens NS cruciaal was voor de structurele verbetering van de dienstverlening. Tot slot werden ook problemen met de infrastructuur (kwaliteit en beschikbaarheid) en basisprocessen genoemd, evenals opstartproblemen bij de overgang van een deel van Railverkeersleiding naar NS.[318] NS werd -conform het contract- gevraagd een verbeterplan op te stellen. Ook leidde de gebeurtenissen ertoe dat de Minister van VenW op 31 mei 2001 aan de Tweede Kamer een herbezinning van de voornemens uit 'De derde eeuw spoor' aankondigde. De behandeling van de voorliggende Spoorwegwet en Concessiewet werd uitgesteld tot na de zomer.[319]

NS gaf in het verbeterplan[320] aan hoe ze binnen enkele jaren weer zo veel mogelijk aan haar verplichtingen uit het contract met de Nederlandse overheid wil voldoen. Het ging dan om aantallen treinen, punctualiteit en servicekwaliteit. NS verwachtte in 2005 het oorspronkelijk voor 2002 beoogde niveau hervonden te hebben. NS opteerde voor behoedzame, haalbare en hard te garanderen lijn. In de zogeheten 'Herbezinningsbrief', waarmee het verbeterplan aan de

[316] *Overgangscontract II Staat – NSR voor het hoofdrailnet*, Minister van Verkeer en Waterstaat en NS Reizigers, 2000

[317] *Herstelkoers NS en Overgangscontract II; Brief K.J. Noordzij, interim president-directeur NS*, 27 juni 2002

[318] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

[319] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

[320] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Verslag algemeen overleg over de uitplaatsing van NS-taakorganisatie en voornemens van de staat om het volledige aandelenpakket over te nemen*. Kamerstuk 2000-2001, 27 465, nr. 2, Tweede Kamer (17-1-2001)

Tweede Kamer werd aangeboden, werd geconcludeerd dat eerst moest worden gezorgd dat de prestaties niet verder verslechterden en de weg omhoog werd hervonden. Voor dit herstel is rust nodig en tijd en aandacht voor het primaire probleem. De minister accepteerde in dit licht het verbeterplan als bottom-line. De directie van NS had zich aan tijdige en deugdelijke uitvoering van het plan gecommitteerd en rapporteerde halfjaarlijks aan de minister de voortgang (daarnaast werden voor enkele prestaties kwartaalcijfers gerapporteerd). De Raad van Commissarissen zou scherp op de halfjaarlijkse ijkpunten toezien en afrekenen op de voortgang. De aanloopperiode tot er zou worden overgegaan tot outputsturing duurde aanvankelijk tot en met 2005. De invoering van outputsturing is later uitgesteld tot 2008.

Het verbeterplan werd in het OC II vastgelegd.[321] Met het OC II/ verbeterplan vindt een sturing op een combinatie van input en prestaties plaats (o.a. punctualiteit, netto beschikbaarheid zitplaatsen en ziekteverzuim). Ook betekende bovenstaande dat de bonus-malus systematiek niet werd ingezet.

Toen eind 2001 bleek dat de voor 2001 door NS toegezegde 80% punctualiteit niet werd gehaald en ook andere indicatoren uit het OC II een negatieve ontwikkeling lieten zien (bijvoorbeeld klanttevredenheidsoordelen), verzocht de minister de Raad van Commissarissen van NS om maatregelen te treffen. Op 1 januari 2002 meldt de president-commissaris dat de leden van de Raad unaniem hebben besloten hun functies ter beschikking te stellen en dat de president-directeur en de directeur in- en externe relaties hun ontslag hebben aangeboden en dat de Raad van Commissarissen dit ontslag heeft aanvaard. De overige directieleden hebben in overleg met de Raad van Commissarissen besloten om aan te blijven.

Om de continuïteit van NS te borgen werd door de minister de heer Meijer benaderd om president-commissaris te worden. Samen met twee topambtenaren van het Ministerie van Financiën en twee topambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vormde hij de interim Raad van Commissarissen voor de duur van een halfjaar. Er werd gedurende de interimperiode aan een definitieve samenstelling van de Raad gewerkt. Ook werd een interim president-directeur aangesteld. Na dat halfjaar vertrokken de topambtenaren werden nieuwe leden in de Raad geïnstalleerd onder leiding van de heer Meijer. Eind juni 2002 rapporteert de interim president-directeur zijn bevindingen in een brief aan de minister. In de brief zijn een nadere analyse van de problematiek en een overzicht van verbetermaatregelen opgenomen (herstelkoers).

NS meldt onder meer dat het bedrijf op koers ligt, zo is er rust in het bedrijf gekomen, zijn de arbeidsrelaties verbeterd, de relatie met de

[321] Formeel gebeurde dit per 1 januari 2002 in het (wederom) verlengde OC II

belangrijkste stakeholders is verbeterd en de kwaliteitsverbetering voor de reiziger wordt gestaag zichtbaar.[322]

Na enkele verlengingen van een halfjaar, werd op 28 juni 2002 het OC II verlengd tot invoering van de nieuwe wetgeving en vervoerconcessie.

Vanaf 2002 is eveneens gewerkt aan de totstandkoming van de beheer- en vervoerconcessie en de lagere regelgeving in een projectteam waarin V&W, NS, ProRail en goederenvervoerders waren vertegenwoordigd. Mede in het licht van de ervaringen vanaf begin 2001 werd in het proces naar de vervoerconcessie toe geconstateerd dat partijen nog niet toe waren aan het maken van harde prestatieafspraken.

Naast de rol van contractpartij was V&W tot 2005 aandeelhouder van NS. De 'Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid' uit 2001 beschrijft het kader voor het aandeelhouderschap van de Staat. Wat in dit kader tevens van belang is zijn de discussies rondom de beursgang van NS in die periode. De mogelijkheid tot een beursgang werd door de toenmalige minister van Verkeer & Waterstaat Maij-Weggen in 1993 reeds aangekondigd. Het wenkend perspectief tot een beursgang heeft tot 2002 gespeeld. Ten tijde van de dip in de prestaties van NS in 2001 werd dit ook aangevoerd als argument voor het achterblijven van investeringen in NS en daarmee als oorzaak voor de prestatieverslechtering. In zijn brief van 27 juni 2002 gaf de heer Noordzij aan dat een beursgang voor NS niet opportuun was. Dit was in lijn met de op dat moment vigerende politieke opvatting.

8.2.3. Optreden verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor vóór 2005

Concurrentie om het spoor heeft plaatsgevonden bij een aantal regionale treindiensten (zie bovenstaand). Het evalueren van de individuele contracten (in de periode 2005-2007: concessies) tussen regionale overheden en vervoerders valt niet binnen de scope van deze evaluatie. De afspraken uit deze contracten/concessies vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de Staat, maar van de decentrale overheden. Wel zal in het kader van deze evaluatie:

- worden bezien of het wettelijk kader afdoende handvatten biedt voor de decentrale overheden om hun rol ten aanzien van het regionale spoorvervoer in te vullen (is hoofdstuk 9);
- op hoofdlijnen conclusies over prijs, kwaliteit en klanttevredenheid van de regionaal aanbestede lijnen (onder gelijkblijvende omstandigheden).

Over de effecten zijn voor de periode vóór 2005 slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar. Daarbij wordt er geen scherp onderscheid gemaakt tussen de effecten van decentralisatie enerzijds en de effecten van het invoeren van marktwerking (het aanbesteden van diensten) anderzijds.

[322] *Herstelkoers NS en Overgangscontract II; Brief K.J. Noordzij, interim president-directeur NS*, 27 juni 2002

In 2004 heeft een evaluatie van vijf regionale diensten plaatsgevonden. Hierin is geconcludeerd dat met de decentralisatie en aanbesteding van regionale treindiensten in Gelderland, Friesland en Groningen een eerste stap is gezet richting de realisatie van integratie van bus- en spoorvervoer. [323] Over de aansluiting van regionale diensten op het hoofdrailnet is bekend dat er in Groningen sprake is geweest van een daling van het aantal aansluitingen. Deze daling was vooral het gevolg van veranderingen in de aankomst- en vertrektijden van de regionale treindiensten, welke op verzoek van de aanbestedende overheid waren doorgevoerd op de lijn Groningen-Roodeschool. In Friesland en in de Achterhoek zijn geen knelpunten gerapporteerd, wat erop lijkt te wijzen dat hier in ieder geval geen sprake was van een verslechtering. Over de aansluitingen van de andere decentrale lijnen op het hoofdrailnet is geen onderzoek beschikbaar.

Wat betreft de efficiency van de besteding van middelen en de prijs-kwaliteitverhouding kan op basis van onderzoek[324] worden opgemerkt dat de invoering van marktwerking zowel in Gelderland, Friesland als Groningen een verbetering van de efficiency tot gevolg hebben gehad: in alle drie de provincies bieden vervoerbedrijven voor een lagere exploitatiebijdrage hetzelfde aantal of meer treinritten aan dan voorheen. Ook de evaluatie van de Wet Personenvervoer 2000 wijst uit dat aanbestedingen en onderhandse gunningen tot efficiencyverbeteringen hebben geleid. Dit laatste is echter vastgesteld voor het OV in het algemeen, en niet specifiek voor het treinvervoer.

Over de mate van klantgerichtheid in het regionaal spoorvervoer voor 2005 kan op basis van bovengenoemd onderzoek[325] worden opgemerkt dat reizigers de uitvoeringskwaliteit van het OV in aanbestede gebieden gemiddeld hoger beoordelen dan in niet-aanbestede gebieden, wat wijst op een verbetering van de klantgerichtheid.

8.3 Percepties

Ontstaan van de exclusiviteitsgedachte "concurrentie om het spoor" en aanbestedingen op regionaal niveau
Geen percepties over ingebracht.

Aansturing NS en relatie NS en V&W
Over de relatie NS en V&W geven beide partijen aan dat deze gezien moeten worden in het perspectief van de verzelfstandiging van NS. NS geeft aan dat OC I een redelijk 'kaal' contract was. Er was volgens NS sprake van een liberale opstelling ten aanzien van NS. De verantwoording aan V&W werd gezien als zeer beperkt: op twee

[323] MuConsult, *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer, syntheserapport*, Amersfoort, 2004
[324] MuConsult, *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer, syntheserapport*, Amersfoort, 2004
[325] Twynstra Gudde Adviseurs en Managers en MuConsult, *Evaluatie WP2000*, *Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, 2005

momenten per jaar een summiere toelichting op de resultaten volstond. Over OCII zegt NS dat hierin een positionering van V&W ten opzichte van NS werd gekozen die NS veel beleidsruimte bood in ruil voor een breed scala aan aspecten waarover NS periodiek verantwoording moest afleggen aan V&W.
OCII was verder uitgewerkt en ingevuld dan OCI; de verantwoordingslast was navenant groter en lijkt qua systematiek en onderwerpen veel op de huidige concessie voor het HRN, zo wordt gesteld. [326]

V&W geeft aan dat de nadruk in de aansturing van NS lag op de prestaties (punctualiteit en groei), op professionaliseren en op vergroting van de afstand tussen NS en V&W. 'De aansturing was in principe reactief [...] en op basis van (tegenvallende) prestaties'[327]. Naar aanleiding van de dalende punctualiteitprestaties in 2001 is deels een meer inputgerichte sturing tot stand gekomen. Over haar eigen organisatie zegt V&W dat de aansturing was verdeeld over diverse directies, wat een integrale blik (ook voor wat betreft infrastructuur) niet bevorderde.

Beide partijen geven aan dat er in 2001/2002 sprake was van een bekoeling van de verhoudingen en grote politieke actualiteit. NS geeft aan dat er in die periode weinig vertrouwen over en weer was. Het heeft volgens NS enkele jaren gekost voordat de relatie zich weer had hersteld, waarbij met name het proces rond de herstelkoers (eerste helft 2002) tot toenadering heeft geleid.[328] Over deze periode meldt V&W dat de verbeterplannen en het rust-en-herstelprincipe hebben gezorgd voor rust binnen NS en voor verbetering van de prestaties.[329] NS heeft volgens V&W de ruimte gekregen om tot 2008 orde op zaken te stellen. NS meldt dat het lastig is aan te geven of aansturing van V&W een effectieve rol heeft gespeeld in het herstel van de prestaties na 2001 (het is slechts een van de factoren), maar de aansturing 'heeft aan NS voldoende ruimte geboden om -actief inspelend op parallelle ontwikkelingen- het herstel vorm te geven'.[330]

Van conflicten ten aanzien van de aansturing is volgens NS nauwelijks sprake geweest, onenigheid wordt, zo wordt gesteld, door middel van overleg op de diverse niveaus, incidenteel tot niveau minister/staatssecretaris - president-directeur, besproken en opgelost.[331] V&W geeft aan dat een aantal conflicten heeft geleid tot juridische geschillen (bijvoorbeeld over tariefstijging of minimale bediening stations).

Verantwoording van NS vond plaats middels kwartaal-, halfjaar- en jaarrapportages. Binnen V&W werd een contractbeheerorganisatie opgericht die toezag op ontvangst van de in het OC II verplichte

[326] *Zelfevaluatie NS Nulmeting*, pagina 10-11

[327] *Zelfevaluatie V&W Nulmeting*, pagina 21

[328] *Zelfevaluatie NS Nulmeting*, pagina 11

[329] *Zelfevaluatie V&W Nulmeting*, pagina 25

[330] *Zelfevaluatie NS Nulmeting*, pagina 12

[331] *Zelfevaluatie NS Nulmeting*, pagina 12

documenten. Ook was sprake van periodieke overlegcycli (waaronder kwartaaloverleggen op niveau DGMO en directie NS). Beide partijen geven aan dat ook op werkvloer- en directeursniveau de partijen elkaar wisten te vinden.

Wel plaatst V&W de kanttekening dat het moeilijk was om een transparant beeld te krijgen van bijvoorbeeld financiële gegevens van NS. NS was volgens V&W altijd zeer terughoudend met het verstrekken van financiële gegevens. V&W vermoedt dat dit te maken heeft met de dreiging dat in de aanloop naar de Vervoerconcessie een concessieprijs van groter dan € 0 voor het exclusieve recht dat NS geniet op het hoofdrailnet zou worden vastgesteld.[332]

In de ontwikkeling van de relatie tussen NS en V&W herkent NS een golfpatroon: van zeer strak en met name financieel georiënteerd voor 1995, naar relatief op afstand en op hoofdlijnen in de periode 1995-2001, naar redelijk gedetailleerd en op prestaties vanaf 2001. Ook in de voorbereiding van de invoering van het concessiestelsel is volgens NS te zien dat het een proces was 'waarbij het midden moest worden gevonden tussen enerzijds de behoefte aan transparantie en grip van V&W en anderzijds ondernemingsruimte van NS noodzakelijk voor het bieden van een goede dienstverlening aan de reizigers.'
V&W geeft aan dat de tot 1995 bemoeienis voornamelijk op het financiële vlak lag vanwege de subsidierelatie met de toen nog verticaal geïntegreerde onderneming. De verzelfstandiging en splitsing van NS was volgens V&W de reden van verschuiving.

Optreden verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor vóór 2005
Zowel V&W als de decentrale overheden noemen positieve effecten. V&W verwijst naar de eerder genoemde evaluatie[333] die in 2004 is uitgevoerd, waarin onder meer wordt geconcludeerd dat de decentralisatie en de invoering van marktwerking heeft geleid tot efficiencywinst, een betere aansluiting van regionaal aanbod op regionale behoeften en meer betrokkenheid van de decentrale overheid bij OV[334]. Volgens de decentrale overheden heeft decentralisatie geleid tot een kwaliteitsverbetering van de treindiensten[335].

Ook NMa geeft aan dat de marktwerking op vooral het decentrale spoorvervoer goed van de grond is gekomen na aanbesteding en dat efficiencywinsten zijn waar te nemen.[336] Aanvullend hierop stelt NMa dat efficiencyverbeteringen als gevolg van marktwerking op het hoofdrailnet niet verwacht moeten worden, daar hier nog geen marktwerking geïntroduceerd is.[337]

[332] *Zelfevaluatie V&W Nulmeting*, pagina 24

[333] MuConsult, *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer, syntheserapport*, Amersfoort, 2004

[334] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 30

[335] *Zelfevaluatie Nulmeting SKVV*, pagina 8, Zelfevaluatie Nulmeting IPO, pagina 8

[336] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 34

[337] *Een oordeel over de Nulmeting,* Visitatiecommissie Evaluatie Spoorwetgeving, 2007

8.4 **Kernboodschappen**

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:

- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Hoe is de exclusiviteitsgedachte "concurrentie om het spoor" ontstaan en welke regionale vervoerscontracten zijn vóór 2005 tot stand gekomen na aanbesteding?
In 'De derde eeuw spoor' werd ervoor gekozen om concurrentie *om* het spoor in plaats van concurrentie *op* het spoor in te voeren, onder meer om de commerciële en logistieke samenhang van het hoofdrailnet te waarborgen. Er werd dus gekozen voor een beheerste vorm van marktwerking, met als doel onder meer het verbeteren van de efficiency en klantgerichtheid. In de nota werd aangekondigd dat het hoofdrailnet onderhands aan NS zou worden gegund voor een periode van tien jaar. Voor onderhandse gunning aan NS werd gekozen omwille van de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren veranderingen in de sector. Regionale treindiensten zouden in principe worden aanbesteed, wat vóór 2005 met vijf regionale diensten is gebeurd.

Op welke wijze was de aansturing van NS in aanloop tot de concessie geregeld: hoe werden afspraken gemaakt en vastgelegd en handelden de partijen hier naar? En hoe was de onderlinge relatie tussen V&W en NS?
In aanloop tot de onderhandse gunning van een concessie voor het HRN, waren vanaf 1995 de Overgangscontracten (OC I en OC II) leidend voor aansturing van NS. Hierin werd vastgelegd dat de concessie voor het HRN aan NS zou worden gegund. In OCII werden voor het eerst ook prestatieafspraken (afspraken op output niveau) gemaakt. Toen bleek dat NS in de eerste helft van 2001 de prestaties

ten aanzien van afspraken over punctualiteit niet haalde, volgde een periode van herbezinning. Daarin werd de op handen zijnde wetgeving aangepast. NS werd gevraagd een verbeterplan op te stellen. De minister accepteerde de prestaties in het verbeterplan als bottom-line. Toen bleek dat NS ook de prestaties uit dat verbeterplan niet haalde, werd door V&W aan de Raad van Commissarissen van NS gevraagd maatregelen te treffen. Op 1 januari 2002 meldt de president-commissaris dat de leden van de Raad unaniem hebben besloten hun functies ter beschikking te stellen en dat de president-directeur en de directeur in- en externe relaties hun ontslag hebben aangeboden. Dit leidde, zo onderschrijven beide partijen, tot een bekoelde relatie tussen V&W en NS en veel politieke aandacht. Het proces rondom de herstelkoers leidde, zo is aangegeven, tot verbetering van het vertrouwen tussen de twee partijen. Vanaf 2002 is gezamenlijk gewerkt aan de onderlinge relatie, onder meer door uitwerking van de vervoerconcessie. Er werd gekozen voor een flexibel systeem waarin jaarlijks de prestaties en de te nemen maatregelen in een vervoerplan van NS zouden worden opgenomen.

In welke mate zijn de verwachte effecten van exclusiviteit en concurrentie om het spoor reeds vóór 2005 opgetreden?
Er is nog geen marktwerking geïntroduceerd voor wat betreft het personenvervoer op het hoofdrailnet (onderhandse gunning aan NS). Onderstaande richt zich derhalve op het regionale vervoer.

Ten aanzien van de samenhang, is uit de evaluatie van vijf regionale diensten in 2004, geconcludeerd dat met de decentralisatie en aanbestedingen een eerste stap is gezet richting de realisatie van integratie van bus- en spoorvervoer. Over de aansluiting van regionale diensten op het hoofdrailnet is slechts bekend dat er in Groningen sprake is geweest van een daling van het aantal aansluitingen en in Friesland en de Achterhoek geen knelpunten zijn gerapporteerd.

Onderzoek naar de effecten van de introductie van marktwerking in de regio's wijst op een verbetering van de efficiency en een betere beoordeling van de uitvoeringskwaliteit van het OV.

9.Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor

9.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor.

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot het decentraliseren van personenvervoer per spoor.[338] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Welke stappen zijn genomen vóór 1 januari 2005 ten aanzien van de decentralisatie van de bevoegdheid voor het regionale spoorvervoer?
- Op welke wijze was de samenhang binnen het regionaal openbaar vervoer en tussen het regionale vervoer en het hoofdrailnet geborgd vóór 1 januari 2005: wat was de positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en op welke wijze was onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten geregeld?

9.2 Feitelijke beschrijving

9.2.1. Stappen decentralisatie vóór 2005

Eén van de afspraken bij de verzelfstandiging van NS was het afbouwen van de generieke exploitatiesubsidie die NS ontving over de periode 1995-2000 naar € 0.[339] Gelijktijdig kreeg NS de vrijheid onrendabele spoordiensten te beëindigen of ingrijpend te wijzigen.[340] Om te voorkomen dat hierdoor een maatschappelijk ontoereikend voorzieningenniveau zou ontstaan, maakte het Rijk gebruik van het instrument contractsector. Treindiensten die niet rendabel waren, maar wel van maatschappelijk belang, zouden met rijksbijdragen worden gefinancierd. In ´Over de Wissel` was het voornemen van het Rijk opgenomen de rijksbijdragen voor de exploitatie van het openbaar vervoer te decentraliseren, om zo de bedragen die met de contractsector zijn gemoeid op termijn te kunnen betrekken in een

[338] Zie bijlage B

[339] *Openbare Dienstcontract overgangsperiode reizigersvervoer NS (OC)*, bijlage X bij 'Over de wissel tussen markt en overheid; de verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat', Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Nederlandse Spoorwegen, 1995

[340] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister inzake het voornemen m.b.t. de contractsector spoorvervoer*. Kamerstuk 1996-1997, 18 986, nr. 38, Tweede Kamer. Verkeer en Waterstaat (19-02-1997)

bredere afweging van de geldstromen voor de exploitatie van het regionale openbaar vervoer. [341]
In 1996 maakte NS bekend 30 treindiensten als onrendabel te beschouwen. Deze treindiensten zijn hierop door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bezien op financiële en vervoerkundige doelmatigheid. Voor 29 treindiensten wilde het Rijk een exploitatiesubsidie blijven geven; de treindienst tussen Almelo en Mariënberg zou vanwege het beperkte gebruik en de slechte opbrengsten-kostenverhouding moeten worden omgezet in een busdienst. De middelen hiervoor zouden via de exploitatiebekostiging stads-/streekvervoer aan de decentrale overheid beschikbaar worden gesteld. Uiteindelijk is deze treindienst met behulp van de betrokken decentrale overheden in stand gehouden.[342]

In 1997 rapporteert de Minister van Verkeer en Waterstaat over haar voornemens met betrekking tot de contractsector aan de Tweede Kamer[343]. De minister geeft aan te overwegen de opdrachtgeversrol voor te contracteren treindiensten te decentraliseren aan provincies en kaderwetgebieden. Als belangrijkste voordelen werden genoemd een betere integratie van het regionaal vervoer, een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeers- en ruimtelijkeordeningsbeleid.

Het beleidsvoornemen tot decentraliseren is in 1999 vastgelegd in "De derde eeuw spoor", de Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000. De decentralisatie, zo stelde de nota, diende gefaseerd, beheerst en flexibel gerealiseerd te worden. Dit middels een stapsgewijze ontwikkeling, waarbij eerst de treindiensten uit de contractsector zouden worden gedecentraliseerd en aanbesteed. Dit betrof de treindiensten op de zogenaamde uitlopers en losliggende delen van het spoorwegnet waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt. De nota spreekt ook over aanbesteding om de samenhang binnen het netwerk en de efficiency te bevorderen.

[341] Nadere afspraken over de handelswijze bij het afsluiten van openbare dienstcontracten, Annex 3 bij Openbare Dienstcontract overgangsperiode reizigersvervoer NS, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Nederlandse Spoorwegen, 1995

[342] Met steun van de Tweede Kamer hebben de regio Twente en de provincie Overijssel de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de treindienst tussen Almelo en Mariënberg op zich genomen, waarop VenW de ruimte bood om het budget voor de busdienst ook beschikbaar te stellen voor een vervangende treindienst. De keuze werd echter aan de regio Twente en de provincie Overijssel gelaten. Deze overheden hebben een aanbesteding van de treindienst gehouden (op grond van artikel 3 (het experimenteerartikel) van de toenmalige Wet personenvervoer) en busmaatschappij Oostnet (nu Connexxion) bleek in staat te zijn voor dit bedrag een treindienst te exploiteren en won daarmee het exploitatiecontract. Dit was de eerste keer dat decentrale overheden een treindienst hebben aanbesteed.

[343] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister inzake het voornemen m.b.t. de contractsector spoorvervoer*. Kamerstuk 1996-1997, 18 986, nr. 38, Tweede Kamer. Verkeer en Waterstaat (19-02-1997)

Verder wordt gesteld dat ten aanzien van het stadsgewestelijke spoorvervoer gestreefd naar samenhangende netwerken per stadsgewest (Amsterdam, Rotterdam/Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen), en zo mogelijk geïntegreerde (light-rail)concessies.

Zodra er voldoende zekerheid zou bestaan over de vraag of uit logistiek oogpunt aparte regionale netwerken verantwoord zijn te exploiteren, kan decentralisatie van dit deel van het spoorvervoer naar de betrokken provincies en eventueel kaderwetgebieden plaatsvinden. Hierbij wordt gesteld dat de beschikbare infrastructuur bij die beslissingen nadrukkelijk in ogenschouw wordt genomen.[344]

De voorbereiding van een aantal experimenten met de provincies Friesland, Groningen en Gelderland zijn ten tijde van het verschijnen van De Derde Eeuw Spoor reeds gestart, met de invoering van de zogenaamde 'experimentenregeling'[345] in 1998. Deze regeling stelde de geïnteresseerde decentrale overheden, bij wijze van experiment, in de gelegenheid de verantwoordelijkheid voor contractsectordiensten van de minister over te nemen en openbare dienstcontracten (privaatrechtelijke afspraken) af te sluiten met regionale spoorvervoerders. Ook droeg V&W de contractsom die aan NS werd betaald over aan de decentrale overheden (eerst jaarlijks separaat van de rijksbijdrage streekvervoer, later in één beschikking)[346]. De minister bleef bevoegd inzake de vergunningverlening, het beheer van de infrastructuur en het stellen van veiligheidsvoorschriften.

Op 30 mei 1999 droeg het Rijk de verantwoordelijkheden voor vier regionale treindiensten over aan de provincies Gelderland en Friesland. In Gelderland gaat het om de treindiensten Doetinchem- Winterswijk en Zutphen-Winterswijk; in Friesland om de treindiensten Leeuwarden-Stavoren en Leeuwarden-Harlingen Haven. De jaren erop worden er meer treindiensten gedecentraliseerd: onder de regeling in totaal twaalf.[347]

Dit betekent dat op 31 december 2004 verschillende contracten bestonden (zowel qua inhoud als qua 'eigenaren'). Tien treindiensten

[344] *De derde eeuw spoor. Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999

[345] *Ministeriële regeling experimenten regionale treindiensten.* 16 juni 1998/CDJZ/WJZ/185-98.

[346] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 29

[347] Op 28 mei 2000 draagt de rijksoverheid ook de verantwoordelijkheid over voor de treindiensten Groningen-Delfzijl, Groningen-Roodeschool en Groningen-Nieuweschans aan de provincie Groningen. Weer een jaar later, nog steeds bij wijze van experiment, krijgt de provincie Gelderland op 10 juni 2001 de verantwoordelijkheden voor de treindienst Arnhem-Doetinchem. In 2003 hebben de provincies Gelderland en Overijssel gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de treindienst Zutphen-Hengelo-Oldenzaal overgenomen en aanbesteed aan Syntus. In 2004 is de treindienst Apeldoorn-Zutphen aanbesteed door de provincie Gelderland (zie *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004)*, 2007)

werden uitgevoerd op basis van een door de regionale overheid verleende contractvorm, de andere treindiensten werden nog in opdracht van V&W uitgevoerd door NS.

Met de decentralisatie van de stadsgewestelijk netwerken is voor de invoering van de nieuwe spoorwetgeving geen start gemaakt. In de Herbezinningsbrief werd aangegeven dat voor aparte, stadsgewestelijke netwerken gold dat decentralisatie en aanbesteding van dit deel van het spoorvervoer kan plaatsvinden, zodra er voldoende infrastructuur beschikbaar is om uit logistiek oogpunt die aparte netwerken verantwoord te exploiteren.[348]

9.2.2. Borging samenhang: positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten

Decentrale overheden hadden vóór 2005 geen bevoegdheid om capaciteit aan te vragen. Ook bestond er vóór 2005 geen wettelijke afstemmingsverplichting om vervoersdiensten op de diensten van andere vervoerders aan te laten sluiten. Zo was er geen afstemmingsplicht opgenomen in OCII. Uit de evaluatie van de WP2000 is echter gebleken dat, mede onder invloed van een (voorgenomen) wetswijziging, de afstemming tussen concessieverleners ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen is verbeterd[349]. Over de afstemming tussen NS en andere vervoerders is geen onderzoek beschikbaar.

9.3 Percepties

Stappen decentralisatie vóór 2005

In de ogen van het SKVV en IPO is het proces van decentralisatie niet optimaal verlopen. Decentrale overheden wijzen op een schuivende positie van het verantwoordelijke onderdeel van V&W inzake de aanbesteding/ onderhandse gunning en (later) de concessieduur. Dit had volgens deze partijen tot gevolg dat een aantal zaken steeds weer opnieuw moest worden onderhandeld [met vervoerders]. Het was volgens IPO wenselijk geweest als de rijksoverheid éénmalig de speelruimte had bepaald en die gegeven ruimte vervolgens had gerespecteerd, zodat de provincie binnen deze ruimte had kunnen onderhandelen.[350] SKVV en IPO geven aan dat zij bij de decentralisatie in V&W een scheidsrechter hebben gemist, bijvoorbeeld bij onderwerpen als kaartautomaten en tariefsysteem (opbrengstverdeling). De partijen menen dat V&W, vanuit een beroep op de verantwoordelijkheid van de partijen, deze rol niet heeft

[348] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

[349] Twynstra Gudde Adviseurs en Managers en MuConsult, *Evaluatie WP2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, 2005

[350] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO*, pagina 7

vervuld.[351] Als voorbeeld wordt genoemd dat er vanuit Gelderland en Friesland destijds bij V&W is aangedrongen op het treffen van een generieke regeling voor de kaartautomaten en de opbrengstverdeling, maar "helaas weigerde de overheid deze regie te voeren"[352].

De decentrale overheden merken ten aanzien van het gehele proces rondom de segmentering van het spoorvervoer is 3 deelmarkten op dat het kan worden getypeerd als een juridisch project in plaats van een ontwikkeling om te komen tot een georganiseerde markt voor reizigersvervoer per spoor.
Als decentrale overheden sterker betrokken waren geweest, had wellicht voorkomen kunnen worden dat teveel decentrale overheden verantwoordelijk en bevoegd waren geweest voor het openbaar vervoer in het algemeen, zo wordt gesteld. Dit heeft volgens de decentrale overheden geleid tot een versnippering van het vervoersysteem op het gebied van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, wat remmend heeft gewerkt.[353]

Borging samenhang: positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten
Ten aanzien van de afstemming met decentrale overheden geeft NS aan dat het ontwerp van onder meer de nieuwe dienstregeling en de wensen rondom nieuw te openen stations ook vóór 2005 met decentrale overheden is besproken. NS verwijst naar regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg, en naar het feit dat geschillen in de regel in goed overleg werden opgelost.

9.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

[351] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO*, pagina 17 en *Zelfevaluatie Nulmeting SKVV*, pagina 16

[352] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO,* pagina 5

[353] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO,* pagina 9 en *Zelfevaluatie Nulmeting SKVV*, pagina 9

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Welke stappen zijn genomen vóór 2005 ten aanzien van de decentralisatie van de bevoegdheid voor het regionale spoorvervoer?
Ruim voor inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving zijn op basis van de "Ministeriële regeling experimenten regionale treindiensten" stappen gezet op het gebied van de decentralisatie door experimenten met de exploitatie van regionale treindiensten door regionale overheden mogelijk te maken. Als belangrijkste voordelen werden genoemd een betere integratie van het regionaal vervoer, een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeers- en ruimtelijkeordeningsbeleid. Onder deze regeling werden in totaal tien treindiensten gedecentraliseerd. Met de decentralisatie van de stadsgewestelijk netwerken is voor de invoering van de nieuwe spoorwetgeving geen start gemaakt. In de Herbezinningsbrief werd aangegeven dat voor aparte, stadsgewestelijke netwerken gold dat decentralisatie en aanbesteding van dit deel van het spoorvervoer kan plaatsvinden, zodra er voldoende infrastructuur beschikbaar is om uit logistiek oogpunt die aparte netwerken verantwoord te exploiteren. [354]

Decentrale overheden hebben aangegeven in het proces van decentralisatie de regie vanuit V&W te hebben gemist en sterker betrokken hadden willen worden. Als decentrale overheden sterker betrokken waren geweest, had wellicht voorkomen kunnen worden, zo stellen IPO en SKVV, dat teveel decentrale overheden verantwoordelijk en bevoegd waren geweest voor het openbaar vervoer in het algemeen, wat heeft geleid tot een versnippering van het vervoersysteem op het gebied van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Op welke wijze was de samenhang binnen het regionaal openbaar vervoer en tussen het regionale vervoer en het hoofdrailnet geborgd vóór 1 januari 2005: wat was de positie van decentrale overheden op het gebied van capaciteitsmanagement en op welke wijze was onderlinge afstemming tussen vervoersdiensten geregeld?
Decentrale overheden hadden vóór 2005 geen bevoegdheid om capaciteit aan te vragen. Ook bestond er vóór 2005 geen wettelijke afstemmingsverplichting om vervoersdiensten op de diensten van andere vervoerders aan te laten sluiten. Uit de evaluatie van de WP2000 is echter gebleken dat, mede onder invloed van een (voorgenomen) wetswijziging, de afstemming tussen concessieverleners ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen is verbeterd. Verder heeft NS aangegeven regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg te hebben

[354] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

gevoerd met decentrale overheden over onder meer de nieuwe dienstregeling en de wensen rondom nieuw te openen stations.

10. Doel 13: Positie van consumentenorganisaties

10.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het versterken van de positie van consumentenorganisaties.

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de positie van consumentenorganisaties.[355] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende onderwerpen van belang:

- De wijze waarop consumentenorganisaties vóór 1 januari 2005 invloed konden uitoefenen op de besluitvorming van de vervoerders;
- De wijze waarop de inbreng van consumentenorganisaties vóór 1 januari 2005 heeft bijgedragen aan de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer.

10.2 Feitelijke beschrijving

Wijze waarop consumentenorganisaties invloed konden uitoefenen
Bij de verzelfstandiging van NS in 1995 achtte de Tweede Kamer het wenselijk dat de betrokken partijen in onderling overleg tot een adequate inrichting van de consumentenbescherming op de spoorwegmarkt zouden komen. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister eind 1995 haar visie op de bescherming van consumentenbelangen uiteengezet.[356] De minister opteert hierin voor een aanpak waarbij actoren in gezamenlijk overleg tot een adequate inrichting van de consumentenbescherming komen. De aandacht voor consumentenbelangen kwam verder ook tot uitdrukking in onder meer een aantal moties van Tweede Kamerleden over de positie van de consument(en organisaties)[357].

[355] Zie bijlage B.

[356] *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister met visie op de inrichting op de consumentenbescherming op de spoorwegmarkt en notitie daarover.* Kamerstuk 1995-1996, 18986, nr. 15, (23-11-1995)

[357] Zie o.a. *Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer; Motie om aansluiting bij de Geschillencommissie Openbaar Vervoer verplicht te stellen voor openbaar vervoer bedrijven.* Kamerstuk 1996-1997, 25088, nr. 9 (20-05-1997) en *Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer; Gewijzigde motie ter vervanging van nr. 15.* Kamerstuk 1996-1997, 25088 nr. 21 (10-06-1997), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1998; Motie over consumentenbescherming bij verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen*, Kamerstuk 1996-1997, 25600 XII, nr. 16 (05-11-1997)

Een werkgroep met daarin vertegenwoordigers van ROVER, Consumentenbond, ANWB en NS Reizigers adviseerde in 1997 een landelijk platform op te richten dat het overleg zou faciliteren tussen V&W, consumentenorganisaties en ondernemingen die openbaar vervoer per spoor verrichten.[358] Naar aanleiding van dit advies heeft de minister per 1 september 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) ingesteld.[359] Leden van het Locov waren destijds NS Reizigers, NS Stations, V&W, ROVER, Consumentenbond, ANWB, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties, Fietsersbond.[360] Het Locov heeft een onafhankelijke voorzitter[361] en een onafhankelijk secretariaat. Als er binnen het Locov sprake is van een advies, dan is dat een advies van een aantal leden (de consumentenorganisaties) aan een ander lid (NS of het Ministerie van V&W).

In afwachting van de inwerkingtreding van de Wp2000, Bp2000 en de Concessiewet handelden V&W, NS en consumentenorganisaties vanaf 1998 in de geest van de komende wet- en regelgeving, waarin de positie van de consumentenorganisaties een meer prominente plek zou krijgen.[362]

[358] Projectorganisatie Consumentenbescherming Openbaar Spoorwegvervoer; *Consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer in Nederland*; *Advies aan de Minister van Verkeer & Waterstaat*, 1997.

[359] *Instellingsbesluit Locov*, CDJZ/1999/1249, (13-10-1999). Zie voor achtergronden de Toelichting bij dit besluit, Voorgeschiedenis (pag. 5). Zie voor de beleidsoverwegingen van de minister: *Verhouding Rijksoverheid-NS; Brief minister over het beleid ten aanzien van consumentenbescherming in het openbaar vervoer.* Kamerstuk 1998-1999, 18 986, nr. 46 (31-5-1999), en "*Openbaar vervoer; Brief minister inzake tussenevaluatie waarborgen invloed reizigers op openbaar vervoer*", Kamerstuk 2001-2002, 23645, nr. 47 (18-12-2001)

[360] Overigens is per december 2006 het lidmaatschap van NS Stations beëindigd. Op datzelfde moment is de Landelijk Studenten Vakbond tot het Locov toegetreden.

[361] Sinds januari 2003 is Gerd Leers de voorzitter van het Locov.

[362] *Wp2000 art. 31* bepaalt dat concessiehouders minimaal een keer per jaar advies vragen aan consumentenorganisaties. Indien een advies van de consumentenorganisaties niet of niet geheel is gevolgd, wordt door de concessiehouder onderbouwd waarom van dat advies is afgeweken en wordt consumentenorganisaties de gelegenheid geboden nader te overleggen met de concessiehouder alvorens deze gevolg geeft aan de beslissing.
Wp 2000 art. 32 bepaalt dat de concessieverlener aan de concessie voorschriften kan verbinden. Wat betreft de bescherming van consumentenbelangen moeten voorschriften worden opgenomen ten aanzien van:
- de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt;
- de onderwerpen waarover en wijze waarop de concessiehouder deze consumentenorganisaties informeert;

Bp2000 art. 33 bepaalt dat de concessiehouder in elk geval advies moet vragen over de volgende onderwerpen:
- de uitvoering van de dienstregeling;
- de wijze waarop de reizigers geïnformeerd worden over dienstregeling en tarieven;
- de vervoervoorwaarden;
- de modellen van vervoerbewijzen;

Met de inwerkingtreding van de Wp2000 en Bp2000 op 1 januari 2001 kregen de consumentenorganisaties een in de wet vastgelegde positie bij besluitvorming in het openbaar vervoer, maar in eerste instantie nog met uitzondering van het spoorvervoer. Met het van kracht worden van de Concessiewet Personenvervoer per trein op 1 januari 2005 zijn de betreffende bepalingen uit de Wp2000 ook gaan gelden voor personenvervoerders op het spoor.

Om de rol van consumentenorganisaties op het spoor vóór 2005 te borgen zijn in het OC II tussen V&W en NS verplichtingen met betrekking tot advies, overleg en informatieverstrekking conform de Wp2000 opgenomen evenals verplichtingen met betrekking tot klanttevredenheidsonderzoek. In het OC II kwamen partijen de volgende afspraken overeen:[363]

- advisering door consumentenorganisaties vindt plaats conform de Wp2000.
- partijen zullen in samenwerking met consumentenorganisaties de tevredenheid onderzoeken van de reizigers over de treindiensten van NSR en de omstandigheden waaronder van deze treindiensten gebruik kan worden gemaakt.
- NSR is verplicht advies in te winnen bij de in het Locov vertegenwoordigde consumentenorganisaties over voorgenomen maatregelen of wijziging daarvan ten aanzien van de volgende onderwerpen:[364]
    a. wijziging, openbaarmaking, datum van ingang, geldigheidsduur en uitvoering van de dienstregeling;
    b. de vervoervoorwaarden waartegen het openbaar vervoer wordt verricht;
    c. wijziging en openbaarmaking van de tarieven en kaartsoorten;
    d. de modellen van de vervoerbewijzen die NSR uitgeeft;
    e. de wijze waarop en de mate waarin vervoerbewijzen verkrijgbaar zijn gesteld;
    f. de wijze waarop reizigers het tarief voor het vervoerbewijs kunnen voldoen;

- de verkrijgbaarheid van vervoerbewijzen;
- de wijze waarop betaald kan worden;
- de voorzieningen t.a.v. de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een functiebeperking;
- de klachtenregeling;
- de regeling over vergoeding bij vertragingen (indien van toepassing);
- de doelen t.a.v. de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Bp2000 art. 34 bepaalt dat de concessieverlener consumentenorganisaties ten minste informeert over resultaten van maatregelen ten aanzien van:

- de mate van bereikbaarheid van het concessiegebied en
- de aanleg en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer.

[363] Zie voor de volledige weergave *Overgangscontract II Staat – NSR voor het hoofdrailnet*, Minister van Verkeer en Waterstaat en NS Reizigers, 2000, artikelen 29 en 30.

[364] Afgesproken is dat eenzelfde verplichting geldt voor V&W, maar niet op basis van het OCII.

g. de voorzieningen die NSR treft ten aanzien van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor diegenen met een functiebeperking en ouderen;
h. de procedure voor de behandeling van klachten van de reiziger en de wijze waarop NSR deze procedure aan de reiziger bekend maakt;
i. de wijze waarop NSR voorziet in een geschillencommissie;
j. het Reizigershandvest NS;
k. reisinformatie;
l. beëindiging van de bediening van een station;
m. prijsstelling van nieuwe treindiensten of -producten met een hogere kwaliteit;
n. de voorzieningen die NSR treft ten behoeve van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid van reizigers en van het voor haar werkzame personeel;

- NSR voert ieder kwartaal in het Locov overleg met de consumentenorganisaties over de hierboven genoemde onderwerpen;
- Informatieverstrekking aan consumentenorganisaties door NSR vindt ten minste plaats over punctualiteit, reinheid voertuigen, aansluiting op stations, sociale veiligheid, aantal zitplaatsen en reisinformatie.

De consumentenorganisaties konden gevraagd en ongevraagd adviseren. De partijen in het Locov spraken af dat als V&W of NS een advies niet (volledig) overnam, zij dit dienden te onderbouwen. Deze onderbouwing kon echter niet getoetst worden door de burgerlijk rechter.

Bijdrage van consumentenorganisaties aan kwaliteit en klantgerichtheid van OV

Tabel 10.1 toont voor de jaren 2001 tot en met 2004 hoe vaak het Locov in de betreffende jaren vergaderd heeft en in welke samenstelling.

Tabel 10.1:
Aantal reguliere vergaderingen per jaar

Overleg van consumentenorganisaties met	2001	2002	2003	2004
NS	*6*	*7*	*5*	*5*
NS en Ministerie van Verkeer en Waterstaat	*4*	*4*	*4[1]*	*5[2]*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	*5*	*3*	*2*	*5*

[1] Inclusief een bezinningsbijeenkomst

[2] Exclusief een bezinningsbijeenkomst

In aanvulling op de reguliere overleggen vond vanaf 2002 (steeds vaker) informeel overleg plaats. Dat was met name het geval bij onderwerpen die specialistische kennis veronderstellen of te veelomvattend zijn om binnen een reguliere vergadering te behandelen. Onderwerpen die het Locov in haar Jaarberichten 2002 - 2004 in dat verband noemt, zijn:

- Tariefstructuur;
- Electronic Ticketing/Beheerste Toegang Stations (ET/BTS);
- Jaarlijkse aanpassing van de dienstregeling;
- Benutten en Bouwen.

Tabel 10.2 toont de onderwerpen waarover de consumentenorganisaties in de jaren 2001 tot en met 2004 advies hebben uitgebracht.

Tabel 10.2:
Overzicht inhoud adviezen

Jaar	Nummer	Maand	Onderwerp	Advies aan
2001	*1*	*Februari*	*Voordeel-urenkaart*	*NS*
	2	*April*	*Klanttevredenheidsonderzoek NS reizigers*	*ministerie van V&W*
	3	*Mei*	*Positie van de reiziger in het OV*	*ministerie van V&W*
	4	*Juli*	*Regeling Geld Terug bij Vertraging*	*NS*
	5	*Juli*	*Tariefaanpassing 2002*	*NS*
	6	*Augustus*	*Aanpassing dienstregeling*	*NS*
	7	*Augustus*	*HSL-Zuid, Memorandum of Understanding*	*ministerie van V&W*
	8	*September*	*Assistentieverlening gehandicapten*	*NS*
	9	*November*	*HSL-Zuid, conceptconcessieovereenkomst*	*ministerie van V&W*
	10	*December*	*Rookbeleid*	*NS*
2002	*1*	*Februari*	*Vakantiedienstregeling 2002*	*NS*
	2	*Maart*	*Serviceformules op stations*	*NS*
	3	*Maart*	*MaxiAutomaat*	*NS*
	4	*April*	*Tariefstructuur*	*NS*
	5	*Mei*	*Dienstregeling 2003*	*NS*
	6	*Mei*	*Light Train*	*NS*
	7	*Juni*	*Tarieven 2003*	*NS*
	8	*Juli*	*Voorzieningen HSA-materieel*	*NS*
	9	*Oktober*	*Herfstdienstregeling 2002*	*NS*
2003	*1*	*Januari*	*ET/BTS Hoekse Lijn*	*NS*
	2	*Februari*	*Dienstregeling 2004*	*NS*
	3	*Juni*	*Nadere uitwerking dienstregeling 2004*	*NS*
	4	*September*	*Tarieven 2004*	*NS*
	5	*Oktober*	*Herfstdienstregeling*	*NS*
	6	*December*	*Doorberekenen transactiekosten*	*NS*
2004	*1*	*Januari*	*Dienstregeling Arnhem-Tiel*	*NS*
	2	*Maart*	*Dienstregeling 2005*	*NS*
	3	*Mei*	*Vervoerconcessie hoofdrailnet*	*ministerie van V&W*
	4	*Juni*	*Algemene voorwaarden*	*NS*
	5	*Juli*	*Nadere Uitwerking dienstregeling 2005*	*NS*
	6	*Augustus*	*Ontwikkeling en introductie Electronic ticketing (ET)*	*NS*
	7	*September*	*Tariefaanpassingen per 1 augustus 2005*	*NS*
	8	*September*	*LightTrain-materieel*	*NS*
	9	*December*	*Pilot onderhoudsrooster*	*NS/ministerie van V&W*

Een onderwerp dat in 2002 voor de nodige beroering zorgde en waarbij de consumentenorganisaties een belangrijke rol speelden was de tariefstijging die NS wilde doorvoeren.[365] NS besloot de tarieven voor

[365] *Jaarbericht* Locov, *2002*.

2003 in twee stappen met bijna 10% te verhogen. V&W spande hierop (op aandringen van de Tweede Kamer) een kort geding aan tegen NS. De consumentenorganisaties voegden zich in dit geschil. De rechter oordeelde dat NS de voorgenomen tariefstijging niet mocht doorvoeren, omdat NS daarmee terug kwam op een toezegging aan de consumentenorganisaties.

10.3 Percepties

Bijdrage van Locov aan de kwaliteit en klantgerichtheid
Zowel V&W, NS als de consumentenorganisaties geven aan dat de oprichting van het Locov ertoe heeft bijgedragen dat consumentenorganisaties een meer structurele positie hebben verworven bij de besluitvorming rond openbaar vervoer per spoor. Het instellingsbesluit van de minister en de verankering van informatie, overleg en adviesrecht (in eerste instantie in het OC II) hebben de invloed van consumentenorganisaties op NS verstevigd.[366]

Echter, Locov en V&W merken op dat de invloed van consumentenorganisaties op de klantgerichtheid en kwaliteit van het vervoer moeilijk expliciet en meetbaar is te maken.[367] De adviezen van de consumentenorganisaties waren vaak vrij uitvoerig en bestonden uit deeladviezen. En die deeladviezen werden vaak niet helemaal wel of helemaal niet overgenomen, maar gedeeltelijk. Partijen hebben mede hierdoor verschillende opvattingen over de effectiviteit van het Locov. NS en V&W oordelen positiever dan de consumentenorganisaties.

Volgens V&W worden consumentenorganisaties sinds 1998 structureel betrokken bij alle belangrijke beslissingen en kunnen ze daar invloed op uitoefenen. Voor NS en haarzelf is het dagelijkse praktijk geworden om rekening te houden met de zienswijze van de consumentenorganisaties.[368] Een voorbeeld hiervan is het introduceren van prestatie-indicatoren voor klanttevredenheid: een beslissing die volgens NS mede door de inzet van Locov tot stand is gebracht.[369]

Consumentenorganisaties geven aan dat de afspraken in Locov-verband over advies en overleg lang niet altijd toereikend waren om de belangen van reizigers in voldoende mate te borgen: daarvoor was hun positie ten opzichte van NS in hun ogen te zwak. Zodra consumentenbelangen botsen met bedrijfsbelangen hadden zij naar eigen zeggen het nakijken: "Als voertuig van 'countervailing power' stelt het Locov niet zoveel voor".[370] Volgens consumentenorganisaties was het effect van een niet-instemmend advies van de consumentenorganisaties aan NS in een meerderheid van de gevallen gering. De consumentenorganisaties zijn op dit punt overigens met

[366] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 5
[367] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 4 en *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 48
[368] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W,* pagina 48
[369] *Zelfevaluatie Nulmeting NS,* pagina 16
[370] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 5

name kritisch op de regelgever, die in hun ogen verantwoordelijk was voor de zwakke positie van consumentenorganisaties.

Consumentenorganisaties verwijzen ter onderbouwing naar een onderzoek dat door Rover is uitgevoerd naar de effectiviteit van de adviezen van het Locov.[371] ROVER komt tot het inzicht dat NS in één geval een belangrijk advies overnam (tariefstructuur, 2004) en in 2/5 van de gevallen adviezen gedeeltelijk overgenomen worden. In de overige gevallen spelen vooral bedrijfseconomische overwegingen een belangrijke rol bij het niet honoreren van de adviezen.[372]

NS is van mening dat ze de consumentenorganisaties serieus heeft genomen, maar erkent tegelijkertijd dat ze niet altijd adviezen overnam. Daarnaast meldt NS dat zij bij het opstellen van haar plannen reeds rekening houdt met de inbreng van consumentenorganisaties en dat het effect dan ook groter is dan gepresenteerd. Ook via de media en politieke loby hebben de consumentenorganisaties bij belangrijke issues alsnog hun invloed doen gelden. Als voorbeeld kan de discussie over het sluiten van loketten worden genoemd (1999). NS moest dit voornemen onder grote maatschappelijke en politieke druk terugdraaien.[373]

Consumentenorganisaties merken voorts op dat voor de contractsector en het internationaal vervoer wettelijk niets geregeld was. In de praktijk leverde dat voor de contractsector geen problemen op, omdat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS de consumentenbelangen op die lijnen nog met de procedures voor het Hoofdrailnet in het Locov lieten meelopen. Voor het internationaal vervoer was volgens de consumentenorganisaties echter nauwelijks sprake van consumenteninvloed.[374]

Alternatieven voor advies en overleg
Regelmatig hebben de consumentenorganisaties ook van andere middelen dan advies en overleg gebruik gemaakt.
Onderzoek is volgens consumentenorganisaties in een aantal gevallen effectief gebleken om probleem- of verbeterpunten beter in beeld en daarmee hoger op de agenda te krijgen.[375]

Met publicitaire en/of politieke druk richting minister en Kamer zijn consumentenorganisaties in een aantal gevallen erin geslaagd besluiten van NS (gedeeltelijk) terug te draaien. Consumentenorganisaties geven

[371] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 2

[372] ROVER. *De Effectiviteit van het Locov*. Amersfoort, 2006. Het gaat alleen om formeel uitgebrachte adviezen. Er is geen inzicht in de effectiviteit van meer informele contacten. Het gaat om adviezen die in de periode 2002-2004 zijn uitgebracht. Het jaar 2005 is eveneens onderzocht, maar dat valt buiten de onderzoeksperiode van deze rapportage. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in de *Monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie (2000-2004),* 2007.

[373] *Zelfevaluatie Nulmeting NS,* pagina 15

[374] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 2

[375] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 6

aan dat alleen kwesties die publicitair 'groot' genoeg zijn via deze route te beïnvloeden waren.[376]

De consumentenorganisaties hebben zich slechts een enkele keer bediend van juridische actie (maar nooit ten aanzien van advies, want dat was zoals gezegd niet mogelijk). Als voorbeeld kan worden genoemd het kort geding van de Staat tegen NS over een extra tariefstijging in 2003 waarin zich een aantal consumentenorganisaties heeft gevoegd. Volgens de consumentenorganisaties hield NS zich meestal goed aan de afgesproken procedures, maar nam dat niet weg dat de belangen van de reizigers naar hun mening onvoldoende werden geborgd.[377]

Positie consumentenorganisaties ten opzichte van taakorganisaties
Consumentenorganisaties wijzen erop dat de infrastructuurbeheerder(s) in hun ogen ook invloed had op aspecten van het vervoer die raken aan het consumentenbelang, zoals de betrouwbaarheid van de dienstuitvoering en de kwaliteit van transfervoorzieningen en reizigersinformatie op het station.[378] Echter, consumenten hadden geen relatie met de taakorganisaties, zij namen diensten af van de vervoerders en betaalden ook alleen aan de vervoerders. Om die reden hadden de taakorganisaties geen positie in het Locov. Volgens de consumentenorganisaties een logische situatie, mits de vervoerders voldoende in staat waren om van de taakorganisaties datgene geleverd te krijgen waar zij om vroegen. In de praktijk was dat volgens consumentenorganisaties op essentiële punten niet altijd het geval.

Gegeven de hiervoor geschetste situatie was er vanuit de consumentenorganisaties toch behoefte aan contact met de taakorganisaties. De taakorganisaties kwamen daartoe van tijd tot tijd in het Locov: sinds januari 2003 zo'n 1 à 2 keer per jaar. De consumentenorganisaties geven hierover aan dat als het gaat om belangrijke keuzen met grote consequenties voor de beschikbaarheid en de kwaliteit van het spoorvervoer - zoals het Onderhoudsrooster en ERTMS - de taakorganisaties met een voor hen ingewikkeld verhaal kwamen dat moeilijk verifieerbaar was.[379] Ook hadden de consumentenorganisaties het gevoel dat onderwerpen pas aan de orde kwamen nadat de taakorganisaties al overeenstemming hadden bereikt met NS, V&W en andere partijen in de spoorsector.

10.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten.

[376] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 3
[377] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 4
[378] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 5
[379] *Zelfevaluatie Nulmeting Locov*, pagina 5

Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Op welke wijze konden consumentenorganisaties vóór 2005 invloed uitoefenen op de besluitvorming van de vervoerders?
De rol van de consumentenorganisaties was vóór 2005 – voor wat betreft spoorvervoer - niet wettelijk vastgelegd. Dat betekende niet dat consumentenorganisaties geen invloed uitoefenden op de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer.

Een werkgroep met daarin vertegenwoordigers van ROVER, Consumentenbond, ANWB en NS Reizigers adviseerde in 1997 een landelijk platform op te richten dat het overleg zou faciliteren tussen V&W, consumentenorganisaties en ondernemingen die openbaar vervoer per spoor verrichten. Naar aanleiding van dit advies stelde de Minister van Verkeer en Waterstaat per 1 september 1998 het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) in.

Om de rol van consumentenorganisaties op het spoor te borgen waren in het OC II tussen V&W en NS verplichtingen met betrekking tot advies, overleg en informatieverstrekking conform de Wp2000 opgenomen evenals verplichtingen met betrekking tot klanttevredenheidsonderzoek. De consumentenorganisaties konden gevraagd en ongevraagd adviseren. Afgesproken werd dat als V&W of NS een advies niet (volledig) overnamen, zij dit dienden te onderbouwen. Deze onderbouwing kon echter niet getoetst worden door de burgerlijk rechter. De consumentenorganisaties maakten naast advisering ook gebruik van andere middelen, namelijk onderzoek, publiciteit, politieke lobby en een enkele keer van bezwaar en beroep (maar nooit ten aanzien van advies, want dat was zoals gezegd niet mogelijk).

Op welke wijze heeft de inbreng van consumentenorganisaties vóór 2005 bijgedragen aan de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer.

De partijen in het Locov zijn van mening dat de oprichting van Locov ertoe heeft bijgedragen dat consumentenorganisaties een meer structurele positie hebben verworven bij de besluitvorming rond openbaar vervoer per spoor. Echter, de invloed van consumentenorganisaties op de klantgerichtheid en kwaliteit van het vervoer is moeilijk expliciet te maken. De adviezen van de consumentenorganisaties waren vaak vrij uitvoerig en bestonden uit deeladviezen. En die deeladviezen werden vaak niet helemaal wel of helemaal niet overgenomen, maar gedeeltelijk. Partijen hebben mede hierdoor verschillende opvattingen over de effectiviteit van het Locov. NS en V&W oordelen positiever dan de consumentenorganisaties. Consumentenorganisaties geven aan dat onderzoek, publiciteit en politieke lobby in een aantal gevallen effectief zijn gebleken.

11. Spoorwegveiligheid

11.1 Vragen

In de nieuwe spoorwetgeving is geen doel opgenomen dat (direct) gerelateerd is aan het borgen van de veiligheid op en rond het spoor. In de wet zijn echter de nodige eisen opgenomen met betrekking tot de veiligheid op en rond het spoor (bijv. eisen aan veiligheidsfunctionarissen, het veiligheidsattest en beveiligingssystemen). Ook in de Memorie van Toelichting is onder het kopje '1.3 Doelstelling van het wetsvoorstel' gesteld dat gekomen moet worden tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen en is onder het derde aandachtsstreepje gesteld dat de wet veiligheidseisen regelt die gelden voor vervoerders, hun personeel en het te gebruiken materieel. Veiligheid is derhalve een belangrijk onderwerp. In dit hoofdstuk wordt dit onderwerp verder uitgediept en wordt ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen rond spoorwegveiligheid. Bij de beschrijving van de doelen 15 en 16 (hoofdstuk 13) is onder 'overige beoogde en neveneffecten' een aantal kengetallen opgenomen op basis waarvan een beeld is geschetst van de veiligheid op het spoor in de periode vóór 2005.

De rolverdeling bij het waarborgen van de veiligheid op het spoor verloopt langs de lijnen van de scheiding van *beleid*, *uitvoering* en *toezicht*. Uitgaande van deze indeling zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Beleid: Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen vóór 2005 bij het opstellen van beleid over spoorwegveiligheid?
- Uitvoering: Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen vóór 2005 bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?
- Toezicht: Hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid vóór 2005 georganiseerd en hoe effectief was dit?

11.2 Feitelijke beschrijving

Beleid

V&W was verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van spoorwegveiligheid voor personen- en goederenvervoer. Belangrijke taken waren:[380]

- het formuleren van de kaders in beleidsnota's. Belangrijke inspanningen zijn geweest het formuleren en het vastleggen van het

[380] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 33

beleidskader in de Eerste (1999)[381] en de Tweede (2004)[382] Kadernota Railveiligheid. Deze documenten zijn in samenspraak met de spoorsector tot stand gekomen en richtinggevend geweest voor de uitvoering van en het toezicht op de spoorwegveiligheid;
- (bijdragen aan) het ontwikkelen van voorstellen voor de toekomstige organisatorische positionering van het toezicht op spoorwegveiligheid;
- fungeren als opdrachtgever van Railned Spoorwegveiligheid voor specifieke onderzoeken en projecten op het gebied van spoorwegveiligheid. Zo is in 2000 naar aanleiding van (alarmerende) berichten in de media in opdracht van V&W door Railned Spoorwegveiligheid onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de spoorwegveiligheid.[383] Sindsdien wordt jaarlijks over de stand van zaken gerapporteerd aan de Tweede Kamer in de vorm van trendanalyses;
- periodiek overleg met Railned Spoorwegveiligheid en Rijksverkeersinspectie (RVI) over onder meer beleidsinstructies, problemen in de uitvoering, incidenten, voortgang van projecten en verantwoordingsrapportages.

De uitwerking van het veiligheidsbeleid kwam tot 2003 voor rekening van Railned Spoorwegveiligheid.[384] In het door Railned Spoorweg-veiligheid ontwikkelde Reglement Railverkeer (RRV) waren de leidende principes voor spoorwegveiligheid vastgelegd. Het RRV bevatte bepalingen met betrekking tot onder meer materieel, personeel, infrastructuur en het vervoerproces, maar ook met betrekking tot het hebben van een veiligheidszorgsysteem en het maken van een jaarplan en jaarverslag spoorwegveiligheid. In zogeheten normbladen waren concrete normen vastgelegd die correspondeerden met de bepalingen uit het RRV. Daarnaast hanteerde Railned Spoorwegveiligheid het Seinenboek. Dit document gaf alle seinbeelden weer die men op het spoorwegnet tegen kon komen.[385]

Tot 2003 werd ieder jaar door Railned Spoorwegveiligheid een Spoorwegveiligheidsplan opgesteld dat aangaf hoe het beleid met operationele maatregelen en activiteiten werd uitgevoerd. Dit plan kwam in overleg met de betrokken spoorbedrijven tot stand.

Op 1 januari 2003 werd Spoorwegveiligheid uitgeplaatst uit Railned en bij IVW ondergebracht. Vanaf dat moment wordt regelgeving omtrent spoorwegveiligheid vastgesteld door V&W. Na 2003 had IVW voor wat betreft regelgeving een adviserende rol aan V&W.

In het Overleg Veiligheid Spoor (OVS) werd alle regelgeving op het gebied van veiligheid besproken met de partijen uit de spoorsector. In het OVS

[381] *Eerste Kadernota Railveiligheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer ene Waterstaat, 1999

[382] *Veiligheid op de Rails: Tweede Kadernota Railveiligheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001

[383] *Stand van zaken Spoorveiligheid*, Railned, 2001

[384] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 33

[385] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 9

waren vervoerders en taakorganisaties vertegenwoordigd. Railned Spoorwegveiligheid was voorzitter van het OVS tot 2003. V&W nam de voorzittersrol over in 2003.

Uitvoering
Binnen de opgelegde kaders en de randvoorwaarden lag de verantwoordelijkheid voor een veilige dagelijkse uitvoering van het railvervoer bij de betrokken bedrijven zelf.

Zo hadden de taakorganisaties als taak te zorgen voor het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur, een veilige planning, toedeling van capaciteit, de verkeersleiding en de coördinatie bij afhandeling van calamiteiten op het spoor. De taakorganisaties besteedden in hun jaarplannen en jaarverslagen aandacht aan veiligheid.

Vervoerders hadden als taak het verzorgen van veilig vervoer van personen en goederen over het spoor. De randvoorwaarden met betrekking tot veiligheid lagen vast in de toegangsovereenkomsten.[386] Als vervoerders voldeden aan deze voorwaarden gaf Railned Spoorwegveiligheid een veiligheidsattest af. Eén van de voorwaarden voor het verkrijgen van zo´n veiligheidsattest was het hebben van een veiligheidszorgsysteem (dat voldeed aan de normen van Railned Spoorwegveiligheid). Daarnaast moesten vervoerders jaarlijks een jaarplan spoorwegveiligheid en een jaarverslag spoorwegveiligheid opstellen. Veel vervoerders kenden ook een intern managementsysteem. Veelal was een aantal werknemers bij de vervoerders speciaal belast met veiligheidstaken. Ook werden trainingen en interne controles georganiseerd, klachtinstanties ingesteld en toetsingsfunctionarissen aangetrokken.[387]

De uitvoeringstaken en de handhavings- of inspectietaken werden tot 2003 door Railned Spoorwegveiligheid verricht. De uitvoerende taken waren:[388]
- vergunningverlening (veiligheidsattest);
- certificering (van onderhoudsbedrijven, arbodiensten, opleidings- en exameninstituten);
- toelating (materieel, personeel, infrastructuur);
- normontwikkeling en advisering rijksoverheid.

De handhavings- of inspectietaken bestonden uit het uitvoeren van audits en inspecties bij de spoorbedrijven (keuring van de veiligheids-zorgsystemen), toetsen van jaarplannen en - verslagen, ongevallen- en incidentenonderzoek en het opleggen van maatregelen voortkomend uit onderzoeken.

Railned Spoorwegveiligheid toetste de uitvoering door spoorwegbedrijven aan de normen die waren vastgelegd in het RRV en de normbladen. Deze toets was bindend via de toegangsovereenkomst.

[386] Zie Algemene Voorwaarden van de Toegangsovereenkomst 1997 (zie ook thema 3)

[387] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 35

[388] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 34

Er was geen publiekrechtelijke regeling: met het afsluiten van de toegangsovereenkomst verbonden spoorwegondernemingen zich aan het RRV en de normbladen en verplichtten zij zichzelf om een veiligheidszorgsysteem in te richten dat door Railned Spoorweg-veiligheid werd beoordeeld.

Toezicht
Het toezicht op spoorwegveiligheid was vastgelegd in artikel 10 van de Spoorwegwet 1875. Bij Koninklijk Besluit was de sector Spoorwegtoezicht van de RVI aangewezen om het toezicht uit te oefenen.[389]

Bij het sluiten van het contract "'Over de wissel' tussen de Staat en NS in 1995 is afgesproken dat de zorg voor de spoorwegveiligheid zou worden ondergebracht bij Railned Spoorwegveiligheid. Het toezicht op de spoorwegveiligheid bleef als taak formeel bij de RVI, maar de praktische uitvoering kwam (deels) te liggen bij Railned Spoorweg-veiligheid. RVI Spoorwegtoezicht was nog wel belast met het meta-toezicht, dat wil zeggen het toezicht op de veiligheidsactiviteiten van Railned Spoorwegveiligheid.[390]

In 1999 verscheen een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over de wijze waarop V&W haar toezichtketen had ingericht. [391] De Rekenkamer concludeerde dat het onderscheid tussen toezicht en metatoezicht in de praktijk niet altijd even scherp was, wat tot gevolg had dat de relatie tussen Railned Spoorwegveiligheid en RVI tussen 1995 en 1998 verslechterde. Na een evaluatie in oktober 1997 van de onderlinge afspraken, waarin partijen zich kritisch toonden over elkaar, werden de contacten tussen Railned Spoorwegveiligheid en de RVI sterk gereduceerd. Het periodiek overleg tussen beide partijen werd opgeschort en het tripartiete overleg met V&W werd gesplitst. Deze situatie duurde een jaar voort.

De Rekenkamer constateerde verder dat de onafhankelijkheid van het toezicht op veiligheid onvoldoende was geborgd. Een belangrijke oorzaak was volgens de Rekenkamer gelegen in het feit dat waar het ging om veiligheidsregelgeving het contract 'Over de wissel' en de Spoorwegwet 1875 niet met elkaar strookten. De Spoorwegwet 1875 schreef voor dat spoorvervoerders over een eigen dienstreglement moesten beschikken. Volgens Railned Spoorwegveiligheid viel dit niet te handhaven in een situatie waarin verschillende spoorvervoerders gebruik zouden maken van hetzelfde spoorwegnet. Railned Spoorwegveiligheid bepaalde daarom dat het door haar ontwikkelde RRV, dat gebaseerd was op het dienstreglement van NS, op alle vervoerders van toepassing zou moeten zijn. De naleving van het RRV

[389] *Besluit instelling Rijksverkeersinspectie*, 1936

[390] *Managementovereenkomst DGV-RVI,* 1999

[391] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999)

door vervoerders werd contractueel geregeld via een toegangsovereenkomst met Railned Spoorwegveiligheid. RVI gedoogde dit, ondanks dat dit formeel in strijd was met de Spoorwegwet 1875. Voorwaarde die de RVI wel stelde was, dat Railned Spoorwegveiligheid het RRV snel zou herzien. De Rekenkamer concludeerde dat het RRV bevatte nog teveel specifieke NS-regels om dienst te kunnen doen als algemeen geldende regelgeving.

Volgens de Rekenkamer had deze situatie tot gevolg dat het onduidelijk was aan welke voorwaarden vervoerders moesten voldoen met betrekking tot veiligheid.[392] Daarbij kon Railned in grote mate zelfstandig bepalen welke eisen zij stelde aan nieuwe vervoerders bij de verlening van veiligheidsattesten, zonder dat het Ministerie daar zicht op had of goedkeuring voor moest geven.[393] De Rekenkamer concludeerde ook dat V&W er te weinig aan had gedaan om de bekoelde relatie tussen Railned Spoorwegveiligheid en RVI te verbeteren.[394]

In reactie op het rapport van de Rekenkamer gaf de minister aan op korte termijn duidelijkheid te willen geven over de positionering van het toezicht op spoorwegveiligheid. Waar taken overlapten zouden deze eenduidig aan één organisatieonderdeel worden toegewezen: aan Railned Spoorwegveiligheid of aan de RVI.[395] Railned Spoorweg-veiligheid en de RVI hebben daarop het initiatief genomen een verkennende notitie te schrijven over de reorganisatie en de ontvlechting van de publieke taken op het gebied van de spoorwegveiligheid.[396]

Dit heeft ertoe geleid dat de minister op 1 juli 2000 het merendeel van de publieke uitvoerings- en toezichttaken op het gebied van de spoorwegveiligheid die tot dan toe nog steeds formeel bij de sector Spoorwegtoezicht van de RVI waren belegd, bij mandaat heeft overgedragen aan de taak-organisatie Railned Spoorwegveiligheid.[397] De taakoverdracht ging gepaard met het instellen van zogenoemd "verbijzonderd toezicht" bij de RVI. Dit moest ervoor zorgen dat Railned Spoorwegveiligheid geen misbruik zou maken van haar gemandateerde bevoegdheden jegens derden en de rechtszekerheid,

[392] idem

[393] idem

[394] idem

[395] idem

[396] *Toekomstige organisatie railveiligheid. Een handreiking*. Railned/Rijksverkeersinspectie, 1999.

[397] De overdracht aan Railned omvatte in concreto de railveiligheidstaken van de RVI-Spoorwegtoezicht met betrekking tot het NS-net. Hiervan zijn uitgezonderd de uitvoering en handhaving van regelgeving met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen en de uitvoering van het Besluit Spoorwegbruggen. Tevens bleven de spoorwegveiligheidstaken van RVI-Spoorwegtoezicht op het gebied van interlokale tramlijnen, metrolijnen en de buiten het NS-net gelegen museumlijnen bij de RVI berusten. Zie:Besluit mandaat Railned Spoorwegveiligheid van 29 juni 2000 en Besluit mandaat Railned Spoorwegveiligheid 2002 van 12 september 2002.

rechtsgelijkheid en de transparantie van de besluiten van Railned Spoorwegveiligheid borgen.[398] Het instellen van een dergelijk toezichtarrangement was reeds door de minister aangekondigd in haar reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer Toezicht op het spoor uit 1999.[399]

De overdracht van toezichttaken van RVI aan Railned Spoorwegveiligheid was bedoeld als interim-voorziening tot het moment waarop de (in voorbereiding zijnde) nieuwe spoor-wetgeving in werking zou treden. Vanaf november 2001 hebben vertegenwoordigers van V&W en de taakorganisaties Railned, RIB en Railverkeersleiding intensief overleg gevoerd over de beoogde (re)organisatie van het toezicht op railveiligheid. In het voorjaar van 2002 is overeenstemming bereikt om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned Spoorwegveiligheid naar IVW. Op 1 januari 2003 was de ontvlechting een feit.

Vanaf dat moment wordt het toezicht op de spoorwegveiligheid namens de minister uitgeoefend door IVW, op basis van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarin onder meer de onafhankelijke positionering van het toezicht is vastgelegd.[400] Naast IVW is nog een aantal inspectiediensten en organisaties actief in de railsector die raakvlakken hebben met het werkveld van IVW: de Raad voor de Transportveiligheid (nu: Onderzoeksraad voor de veiligheid, OVV), de Arbeidsinspectie en de Spoorwegpolitie.

11.3 Percepties

Toetreding van nieuwe (decentrale) vervoerders
De handelswijze van Railned Spoorwegveiligheid leunde volgens de meeste goederenvervoerders sterk op de oude-NS traditie.[401] Een traditie die zich volgens IVW kenmerkte door een gedetailleerde beschrijving van regels en processen, waarbij tegelijkertijd veel kennis in de hoofden van NS-medewerkers zat en niet expliciet was vastgelegd.[402]

IVW, Arriva, en goederenvervoerders geven aan dat dit voor nieuwkomers wel eens lastig was. Volgens IVW werd van de toenmalige nieuwkomers op het spoor verwacht dat zij diezelfde regels kenden en toepasten en dat ging niet zonder slag of stoot.[403] Railned

[398] Informatienota DGP aan minister inzake verantwoordelijkheden spoorwegveiligheid, 21 februari 2001 (DGP/VI/01/077).

[399] *Toezicht op het spoor; Brief bij het rapport*. Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 1, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999) en *Toezicht op het spoor; Rapport.* Kamerstuk 1998-1999, 26615, nr. 2, Tweede Kamer. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (23-06-1999).

[400] *Staatscourant*, 25 april 2002, nummer 80.

[401] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 33

[402] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 17

[403] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 17

Spoorwegveiligheid had volgens Arriva niet altijd oog voor de positie van decentrale vervoerders. Ze had het gevoel dat ze als nieuwe partij binnen het reizigersvervoer anders benaderd en gevolgd werd als het ging over toezicht op veiligheid.[404] Goederenvervoerders, uitgezonderd Railion, delen dit beeld. Elke vervoerder moest voldoen aan dezelfde leidende principes voor spoorwegveiligheid. Toch hadden zij het gevoel dat 'oude' vervoerders minder zwaar werden gecontroleerd.[405]

Overgang van Railned Spoorwegveiligheid naar IVW
De percepties van partijen over het onderbrengen van Railned Spoorwegveiligheid in IVW lopen uiteen. V&W is van mening dat het toezicht op de spoorwegveiligheid gediend was bij de oprichting en positionering van IVW.[406]

IVW onderschrijft het belang van onafhankelijk toezicht en zegt beter in staat te zijn geweest toezicht te houden op de taakorganisaties dan Railned. Railned was niet altijd in de positie om Verkeersleiding of RIB aan te spreken op spoorwegveiligheid. Arriva deelt deze mening.[407] Tegelijkertijd geeft IVW aan dat door haar onafhankelijke positie ook onduidelijk kan zijn bij welke partij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt.[408] Met name op onderwerpen waar de wet niet uitdrukkelijk een taak neerlegt bij IVW, maar waar wel sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid, leidde dit soms tot onduidelijkheid over de taakopvatting van uitvoerders enerzijds en beleidsmakers anderzijds.[409].

ProRail deelt de mening dat de rolverdeling in de nieuwe situatie niet altijd duidelijk was, omdat IVW soms optrad als toezichthouder, soms als vergunningverlener en soms als adviseur van V&W. De afbakening was niet altijd scherp.[410]

NS en Syntus geven aan dat er in de praktijk voor vervoerders weinig verschil was in de periode vóór en na 2003.[411] NS geeft wel aan dat het contact met de regelgever na de uitplaatsing van Railned Spoorwegveiligheid formeler is geworden.

Ook Arriva is van mening dat toezicht op veiligheid meer op afstand is komen te staan na 2003 en minder onderdeel was van de dagelijkse gang van zaken: "Voelde men het voorheen als een gezamenlijke taak om de veiligheid binnen het railverkeersysteem hoog te houden, na de uitplaatsing is IVW meer aan de zijlijn gaan staan om beter als toezichthouder te kunnen functioneren." [412] De oorzaak hiervan is

[404] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 10
[405] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 34
[406] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 41
[407] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 11
[408] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 19
[409] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW,* pagina 20
[410] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail*, pagina 33
[411] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 13 en *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 17
[412] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 10

volgens Arriva moeilijk te duiden; het kan eraan hebben gelegen dat alle partijen ´volwassener´ waren geworden of dat Railned Spoorwegveiligheid bewust een andere positie heeft ingenomen toen het onderdeel van IVW werd.[413]

De goederenvervoerders merken verder op dat het erop leek dat IVW zich een positie moest verschaffen door zich te profileren als veiligheids- en onderzoeksinstantie naast bijvoorbeeld het KLPD en de Raad voor Transportveiligheid. Volgens de goederenvervoerders vond er een verschuiving plaats van een adviserend, meedenkend veiligheidsorgaan naar een controlerende, handhavende toezichthouder, waar preventie plaats maakte voor repressie en correctie; het werd afstandelijker en formeler.[414]Het accent kwam volgens de meeste goederenvervoerders te liggen op administratieve handelingen ("papieren veiligheid") en niet op de spoorse vervoerpraktijk.[415] Bovendien kwam er volgens goederenvervoerders steeds minder aandacht voor subsidiariteit en proportionaliteit van maatregelen: "De vraag hoe hoog kosten opgevoerd moeten worden om het ongevallenrisico te verkleinen wordt nauwelijks gesteld bij het voorschrijven van bepaalde maatregelen."[416]

Verstoringen, afwijking van normale gang van zaken en conflicten
Er zijn geen grote conflicten geweest inzake veiligheidsthema's. De conflicten die er waren hebben zelden geleid tot juridische procedures. De goederenvervoerders geven aan dat niet echt op scherp werd gespeeld.[417] Een uitzondering was de verplichting om alle locomotieven met ATB NG uit te rusten. Dat heeft geleid tot juridische procedures door goederenvervoerders tegen IVW.[418]

Een aantal partijen (V&W, IVW, NS, Syntus en de goederen-vervoerders) geeft aan dat conflicten over veiligheid in de meeste gevallen werden opgelost via onderling overleg.[419] Dat gebeurde in het OVS, in speciaal daarvoor ingestelde stuur- of werkgroepen waarin vertegenwoordigers van betrokken partijen zitting namen, of bilateraal op directieniveau.

Dat sprake was van onderling overleg neemt niet weg dat discussies omtrent veiligheid soms hoog opliepen. Arriva schrijft dit onder meer toe aan het feit dat alle partijen moesten wennen aan de nieuwe situatie op het spoor die in de jaren negentig is ontstaan.[420] Ook de goederenvervoerders geven aan dat het wel gebeurde dat er een

[413] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva,* pagina 10
[414] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 34
[415] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 38
[416] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 38
[417] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 38
[418] NB. In alle gevallen is IVW in het gelijk gesteld
[419] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 41, *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 19, *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 14, *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 17 en *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 37
[420] Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 11

schriftelijke documentenuitwisseling ontstond. Lukte het niet om tot een oplossing te komen, dan werd volgens hen het geschil vaak opgeschaald en formaliseerden de verhoudingen.[421] Dit frustreerde volgens de goederenvervoerders in een aantal gevallen de dagelijkse gang van zaken. Bovendien bestond bij goederenvervoerders de indruk dat veel van wat de sector inbracht, niet landde in 'Den Haag´: "In regelgeving of maatregelen werd in elk geval weinig teruggevonden van de spoorgoedereninbreng."[422]

Effectiviteit en prestaties
V&W is het meest stellig in haar uitlatingen over de bijdrage die toezicht heeft geleverd aan de verbetering van veiligheid op het spoor. Het Ministerie geeft bijvoorbeeld aan dat de verbeterde veiligheid op overwegen over de laatste 15 jaar in ieder geval door alle betrokken organisaties altijd is beschouwd als direct resultaat van het gevoerde beleid, de uitvoering daarvan en het toezicht daarop.[423]

Andere partijen zijn minder uitgesproken over de bijdrage van toezicht aan de verbetering van veiligheid op het spoor, maar onderkennen het belang ervan. Zo geeft Arriva aan dat indien toezicht op de goede manier wordt uitgevoerd, dit altijd bijdraagt tot verbetering van de veiligheid.[424] En ook IVW geeft aan dat toezicht bijgedragen heeft aan veiligheid, maar vindt de relatie tussen toezicht en veiligheid moeilijk te leggen. Toezicht is immers slechts één van de invloeden die een bijdrage levert aan de veiligheid.[425] IVW is wel van mening dat na het scheiden van infrastructuur en exploitatie een toezichthouder nodig was om de veiligheid bij bedrijven, voertuigen en personen te waarborgen. Ook Syntus benadrukt het belang van toezicht voor veiligheid, maar geeft aan dat dit niet in cijfers uit te drukken is.[426] Goederenvervoerders zijn ook van mening dat de bijdrage van toezicht aan spoorwegveiligheid moeilijk meetbaar was: "De meeste vervoerders stellen dat het onderwerp toch al hun belangstelling had, maar zij 'denken' dat het toezicht allicht iets heeft bijgedragen."[427]

11.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

[421] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 37
[422] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 35
[423] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 42
[424] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 11
[425] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 20
[426] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 17
[427] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 38

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:

- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode vóór 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Beleid: Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen vóór 2005 bij het opstellen van beleid over spoorwegveiligheid?
Het beleidskader is achtereenvolgens vastgelegd in de Eerste (1999) en de Tweede (2004) Kadernota Railveiligheid. Deze documenten zijn in samenspraak met de spoorsector tot stand gekomen en richtinggevend geweest voor de uitvoering van en het toezicht op de spoorwegveiligheid.

In het door Railned Spoorwegveiligheid ontwikkelde Reglement Railverkeer (RRV) waren de leidende principes voor spoorwegveiligheid vastgelegd. Het RRV bevatte bepalingen met betrekking tot onder meer materieel, personeel, infrastructuur en het vervoerproces, maar ook met betrekking tot het hebben van een veiligheidszorgsysteem en het maken van een jaarplan en jaarverslag spoorwegveiligheid. In zogeheten normbladen waren concrete normen vastgelegd, die correspondeerden met de bepalingen uit het RRV.

Daarnaast hanteerde Railned Spoorwegveiligheid het Seinenboek. Dit document gaf alle seinbeelden weer die men op het spoorwegnet tegen kon komen.

Tot 2003 werd ieder jaar door Railned Spoorwegveiligheid een Spoorwegveiligheidsplan opgesteld dat aangaf hoe het beleid met operationele maatregelen en activiteiten werd uitgevoerd. Dit plan kwam in overleg met de betrokken spoorbedrijven tot stand.

Op 1 januari 2003 werd Spoorwegveiligheid uitgeplaatst uit Railned en bij IVW ondergebracht. Vanaf dat moment wordt regelgeving omtrent spoorwegveiligheid vastgesteld door V&W. Na 2003 had IVW voor wat betreft regelgeving een adviserende rol aan V&W.
In het Overleg Veiligheid Spoor (OVS) werd alle regelgeving op het gebied van veiligheid besproken met de partijen uit de spoorsector (vervoerders en taakorganisaties).

Uitvoering: Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?
De taakorganisaties hadden als taak te zorgen voor het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur, een veilige planning, toedeling van capaciteit, de verkeersleiding en de coördinatie bij afhandeling van calamiteiten op het spoor. Railned Spoorweg-veiligheid – en vanaf 1 januari 2003 IVW - toetste de uitvoering door spoorwegbedrijven aan de normen die waren vastgelegd in het RRV en de normbladen. Vervoerders hadden als taak het verzorgen van veilig vervoer van personen en goederen over het spoor.

Toezicht: Hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid vóór 2005 georganiseerd en hoe effectief was dit?
Het toezicht op spoorwegveiligheid was vastgelegd in artikel 10 van de Spoorwegwet 1875. Bij Koninklijk Besluit was de sector Spoorweg-toezicht van de RVI aangewezen om het toezicht uit te oefenen.

Bij het sluiten van het contract "Over de wissel" tussen de Staat en NS in 1995 is afgesproken dat de zorg voor de spoorwegveiligheid zou worden ondergebracht bij Railned Spoorwegveiligheid. Het toezicht op de spoorwegveiligheid bleef als taak formeel bij de RVI, maar de praktische uitvoering kwam (deels) te liggen bij Railned Spoorweg-veiligheid.

Vanaf eind 2001 hebben vertegenwoordigers van V&W en de taakorganisaties intensief overleg gevoerd over de beoogde (re)organisatie van het toezicht op railveiligheid. In 2002 is overeenstemming bereikt om het toezicht op de spoorwegveiligheid onafhankelijk van de sector te positioneren en over te hevelen van Railned Spoorwegveiligheid naar IVW.
V&W en IVW geven aan dat de sector gediend was bij het onafhankelijk positioneren van toezicht op spoorwegveiligheid. Vervoerders merken op dat in de praktijk echter weinig veranderde. Wel heeft het onderbrengen van Railned Spoorwegveiligheid bij IVW er volgens vervoerders toe geleid dat het toezicht meer op afstand is komen te staan en de relatie met de toezichthouder formeler is geworden.

V&W is het meest stellig in haar uitlatingen over de bijdrage die toezicht leverde aan de verbetering van veiligheid op het spoor. Andere partijen zijn minder uitgesproken over de bijdrage van toezicht aan de verbetering van veiligheid op het spoor, maar onderkennen het belang ervan. Een aantal nieuwe vervoerders op het spoor (Arriva en goederenvervoerders, uitgezonderd Railion) had het gevoel dat 'oude' vervoerders minder zwaar werden gecontroleerd.

12. Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail

12.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail.

In het beoordelingskader zijn vier streefbeelden geformuleerd die op dit doel betrekking hebben[428]. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Hoe hebben de prestaties van NS en ProRail zich vóór 2005 ontwikkeld en in welke mate werden prestatieafspraken gerealiseerd?
- Wat waren de ontwikkelingen op het gebied van output- en outcomesturing bij NS en ProRail vóór 2005?
- Met het oog op de evaluatie van de concessieprijs: Hoe was de financiële situatie van NS, de tariefontwikkeling alsmede de inflatie en de ontwikkeling in kwaliteit van het vervoerproduct vóór 1 januari 2005?

12.2 Feitelijke beschrijving

In de hoofdstukken over de relatie tussen de taakorganisaties/ProRail en de overheid en NS en de overheid (respectievelijk doel 10 en doel 11) staan reeds omschreven op welke wijze (prestatie)afspraken werden gemaakt in de periode vóór 2005.

In onderhavig hoofdstuk wordt naar de ontwikkeling van deze prestaties gekeken. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de indicatoren waarover in de periode vanaf 2005 in het kader van beheer- en vervoerconcessie respectievelijk het beheer- en vervoerplan afspraken zijn gemaakt. Dit om straks een referentie te hebben voor de prestaties op deze gebieden in de periode na 2005.

12.2.1. Ontwikkeling prestaties NS vóór 2005

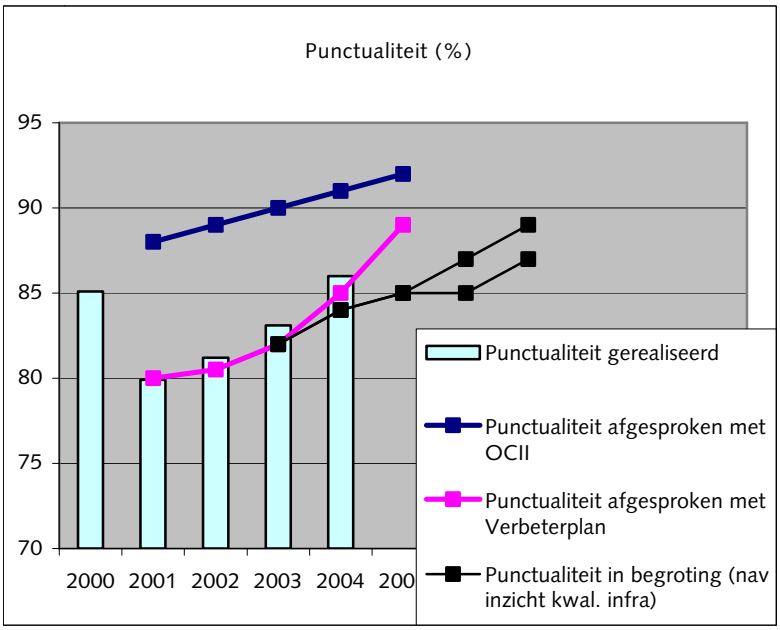
In het Overgangscontract II waren er met NS prestatieafspraken gemaakt op het gebied van punctualiteit en groei in de spits (in de vorm van een bonus-malus systeem, zie ook doel 11). Hoewel hierover geen prestatieafspraken bestonden zal in deze paragraaf ook aandacht worden geschonken aan een aantal klantoordelen en het thema toegankelijkheid. Overige indicatoren zoals nu met de vervoerconcessie/het vervoerplan zijn afgesproken zijn terug te vinden in de *Meerjarige monitor prestaties en effecten, uitgangssituatie*.

[428] Zie bijlage B

Punctualiteit

Voor punctualiteit zijn de doelstellingen in de tijd een aantal keer herzien. De oorspronkelijke doelstellingen uit het OC II zijn in eerste instantie vervangen door de doelstellingen in het verbeterplan (2001), dat integraal onderdeel is gaan uitmaken van het OC II (zie doel 11). Eind 2002/begin 2003 is middels een aantal audits bevestigd dat in de daaraan voorafgaande twee jaren sprake was van een snelle en onverwachte achteruitgang van de kwaliteit van de infrastructuur. Uitgaande van deze nieuwe situatie, de analyses uit het project van de spoorsector 'Benutten en Bouwen' alsmede de ter beschikking gestelde middelen zijn de punctualiteitdoelstellingen in tijd bijgesteld. Deze werden vastgelegd in de Begroting 2004 en herhaald in de Begroting 2005.[429] Een beeld van de ontwikkeling van de gerealiseerde punctualiteit[430] ten opzichte van de afgesproken prestaties staat in figuur 12.1.

Figuur 12.1:
Ontwikkeling punctualiteit (3-minuten) doelstelling versus realisatie.



Klantoordelen

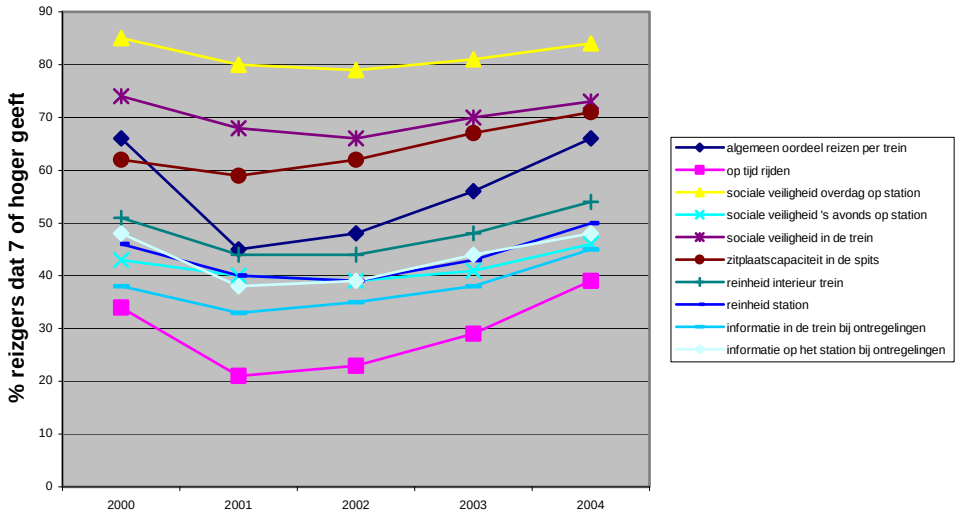
In het Overgangscontract II was afgesproken dat NS elk kwartaal de tevredenheid van de reizigers onderzoekt. Voor dit onderzoek bestond een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, V&W en NS. NS moest de resultaten elk kwartaal publiceren.[431] De ontwikkeling van de klantoordelen is in figuur 12.2 weergegeven.

[429] Brief van de Minister van V&W aan de Tweede Kamer van 17 november 2004, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 A, nr. 6.

[430] De mate van punctualiteit is geoperationaliseerd als het percentage treinen dat aankomt volgens de dienstregeling of hoogstens 3 minuten later.

[431] Overgangscontract II, bijlage J.

Figuur 12.2:
Klantoordelen



Bron: Klanttevredenheidsonderzoeken NS

Medio 2001 werd duidelijk dat NS de punctualiteitprestatie uit het Overgangscontract II niet ging halen. Ook klantoordelen lieten in 2001 een sterke daling zien. Als belangrijkste oorzaken van deze daling in prestaties werden genoemd de tekorten aan materieel en personeel, alsmede storingen aan de infrastructuur (later bleek dat het aantal verstoringen onder het in het MoU tussen NS en ProRail afgesproken aantal lag)[432]. De oorzaak voor het gebrek aan materieel was meerledig. NS beschikte niet over voldoende treinen om de onverwacht sterke reizigersgroei te accommoderen. Nieuw materieel en reserveonderdelen waren niet tijdig besteld en bij het onderhoudsbedrijf was een werkachterstand ontstaan. De achterstand op het gebied van beheer vloeide mede voort uit een periode van intensieve kostenbesparingen door NS rond 1995. Deze waren op sommige punten te ver doorgeschoten, waardoor er in 2001 bijvoorbeeld te weinig reserve hoofdonderdelen voor het onderhoud en de reparatie van treinen ter beschikking stonden.[433]. Zo stond in 1998 9% van de zitplaatsen in de garage, in 2001 was dat opgelopen tot bijna 20%[434] van de zitplaatsen. Tevens was in de jaren daarvoor veel oud materieel afgevoerd. In 2000 is materieel bijbesteld, welke eerst vanaf 2002 werden afgeleverd. In het jaarverslag 2001 worden de materieelproblemen mede toegeschreven aan het uitblijven van nieuwe materieelbestellingen door onzekerheden over de concessieverlening in de negentiger jaren.

[432] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

[433] *Herstelkoers NS en Overgangscontract II; Brief K.J. Noordzij, interim president-directeur NS*, 27 juni 2002.

[434] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)

Naast problemen met materieel waren er ook problemen met het personeel, onder meer door een tekort aan arbeidskrachten, hoog ziekteverzuim en verstoorde arbeidsverhoudingen onder.[435] Dit laatste onder meer als gevolg van de discussie over het zogenaamde 'rondje om de kerk'. Er werden campagnes gevoerd voor werving van rijdend personeel en terugdringen van het ziekteverzuim. Daarnaast geeft de interim president-directeur in zijn brief aan de minister over de Herstelkoers van NS aan dat het logistieke systeem bij NS en de taakorganisaties nogal rigide was, zodat verstoringen niet snel en zonder sneeuwbaleffecten konden worden opgelost[436]. Medewerkers van NS voelden, aldus de brief, dat de menselijke maat ontbrak in het bedrijf met voldoende erkenning van hun vakmanschap. Ook was door onvoldoende focus op kostenbeheersing en tegenvallende reizigersopbrengsten de financiële positie somber aldus NS. Ook problemen met de infrastructuur (kwaliteit en beschikbaarheid) en basisprocessen worden genoemd evenals opstartproblemen bij de overgang van een deel van Railverkeersleiding naar NS.[437]
NS werd gevraagd een verbeterplan op te stellen (zie voor een toelichting hoofdstuk 8).

Vanaf 2003 worden weer betere resultaten gemeld in het jaarverslag en de kwartaalrapportages van NS. Deels komt dit omdat in 2003 de problemen met de beschikbaarheid van het rijdende personeel grotendeels zijn opgelost. Ook het ziekteverzuim is drastisch gedaald[438]. Daarnaast kwamen nieuw materieel binnen dat eerder was besteld.

Groei
Na de verslechtering van de prestaties in 2001 is de aandacht in de aansturing van NS komen te liggen op het verbeterplan (2001) en de Herstelkoers NS (2002) met de daarin opgenomen doelstellingen van op tijd rijden; service en informatie verlenen; bijdragen aan sociale veiligheid; voldoende vervoercapaciteit creëren en schone treinen en schone stations. Hiermee werd de nadruk van groei afgehaald. In een amendement van het Overgangscontract II werd ook vastgelegd dat de Staat niet meer beoogde te sanctioneren op een ondergrens ten aanzien van groei en punctualiteit, maar te sturen op de resultaten op de voorgenoemde gebieden. De groeipercentages zijn weergegeven bij de beschrijving van doel 15, maatschappelijke benutting (hoofdstuk 13).

[435] Brief van NS, interm president directeur, aan Minister van Verkeer en Waterstaat, Herstelkoers NS en Overgangscontract II, 27 juni 2002, kenmerk Dir/KN/2002/50.
[436] NS, Monitor Verbeterplan, halfjaarrapportages.
[437] *Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen; Brief minister over maatregelen bij NS*, Kamerstuk 2000-2001, **27 465, nr. 53a en 3. Staten-Generaal. Ministerie van Verkeer en Waterstaat** (07-09-2001)
[438] NS, Monitor Verbeterplan, halfjaarrapportages.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is geregeld in artikel 19 van het Overgangscontract II dat in mei 2000 is ondertekend.[439] Daar is aangegeven dat NSR en de Minister van Verkeer en Waterstaat overleg zouden voeren met de desbetreffende consumentenorganisaties over verbetering van de toegankelijkheid van het spoorvervoer. Als lange termijn streefbeeld zou daarbij het niveau van toegankelijkheid gelden zoals uitgewerkt in het EU Rapport (COST 335). NSR en V&W namen daarbij elk een inspanningsverplichting op zich om afspraken, die nog in een nader te sluiten convenant met het Platform Toegankelijk OV[440] zouden worden gemaakt, in de praktijk tot uitvoering te brengen. Daarnaast is aangegeven in lid 3 van artikel 19 dat NSR de specifieke voorzieningen per 1 januari 2000 per saldo zal handhaven. Tot slot is de eis opgenomen dat NSR tussen 1 januari 2001 en 31 december 2003 geleidelijk aan op de 44 'maximum service stations' op het hoofdrailnet tijdens de gehele bedrijfstijd (van de eerste tot de laatste trein) assistentieverlening gaat aanbieden aan reizigers met een functiebeperking (met uitzondering van een aantal stations die nog niet aan de toegankelijkheidseisen voldeden die golden voor nieuwbouwstations). Uiterlijk op 1 juli 2001 zou NSR komen met nadere voorstellen voor assistentieverlening op de overige stations. Aan het Overgangscontract is een bijlage toegevoegd waarin werd opgenomen dat op nog eens 28 treinstations assistentieverlening wordt geboden van 07.00 tot 23.00 uur op werkdagen en van 08.00 tot 22.00 uur op weekenddagen. Na overleg met de CG-Raad kan afhankelijk van de behoefte de assistentieverlening worden stopgezet dan wel geïntroduceerd op een station. Ook is opgenomen dat het bureau Assistentieverlening Gehandicapten van NSR, waar de assistentieverlening kan worden aangevraagd, de openingstijden zou verruimen van 07.00 tot 23.00, 7 dagen per week.

Naast de assistentieverlening op stations was er ook de voorziening OV-BK getroffen: mensen met een beperking hadden een OV Begeleiderskaart waarmee gratis een begeleider kon meereizen.[441]

Op 28 oktober 2002 is een Intentieverklaring getekend tussen de verschillende partijen waaronder V&W, NSR en de consumentenvertegenwoordigers. Daarin zijn de intenties weergegeven. Echter, de concretisering van deze Intentieverklaring heeft pas na 1 januari 2005 plaatsgevonden met de inwerkingtreding van de concessies en plannen (beheerplan en vervoerplan) en met de formulering van een Stappenplan Toegankelijkheid en een concreet Implementatieplan Toegankelijkheid.[442]

[439] Overgangscontract II Staat – NSR voor het hoofdrailnet, Minister van Verkeer en Waterstaat (24-5-2000), pagina19.

[440] Het Platform Toegankelijk OV is opgericht in 2000.

[441] Artikel 45 Besluit personenvervoer. Dat NS deze kaart uitgeeft is geregeld in een daaronder hangende ministeriele regeling.

[442] In september 2005 is een Stappenplan Toegankelijkheid door ProRail en NS aan de minister aangeboden en in juni 2006 een Implementatieplan Toegankelijkheid.

12.2.2. Ontwikkeling prestaties ProRail vóór 2005

In tabel 12.1 zijn de ontwikkelingen weergegeven in de performance van de infrastructuur. De hieronder gepresenteerde indicatoren zijn ontleend aan de prestatieafspraken tussen de Staat en de taakorganisaties (zie beschrijving doel 10, hoofdstuk 7). Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkelingen is terug te vinden in de *Meerjarige monitor prestaties en effecten, uitgangssituatie*.

Tabel 12.1:
Ontwikkelingen in de performance van de infrastructuur

Indicator	2000	2001	2002	2003	2004
TAO's (aantal)					
Realisatie	*9.241*	*7.969*	*8.025*	*8.233*	*7.297*
Beoogd	*8.700*	*8.400/8.450*	*7.800*	*6.800*	*5.800/7.900*[443]
FHT (gem. aantal minuten per TAO)					
Realisatie	*131*	*133*	*143*	*122*	*124*
Beoogd	-	-	-	-	-
TAO's x FHT in uren					
Realisatie	*20.176*	*17.665*	*19.126*	*16.740*	*15.080*
Beoogd	-	-	-	-	-
TVP's (aantal)					
Realisatie	-	*201*	*442*	*325*	*199*
Beoogd	-	*540*	-	*468*	*583/612*[444]
Snelheidsbeperkingen (aantal)					
Realisatie	-	-	-	-	-
Beoogd	-	-	-	*190*	*220*
Onregelmatigheden rijweginstellingen (aantal)					
Realisatie	*1.536*	*1.246*	*1.246*	*1.182*	*971*
Beoogd	*1.500*	*1.400*	*1.250*	*1.175*	*1.150*
Aanvullend indicatoren concessie					
- Reinheid station	-	-	-	*42%>7*	*49%>7*
- Sociale veiligheid overdag	-	-	-	*80%>7*	*84%>7*
- Sociale veiligheid 's avonds	-	-	-	*40%>7*	*46%>7*

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), Midterm review beheer en Onderhoud, 2007

Tussen 2000 en 2004 is het aantal TAO's met 21% afgenomen.[445] In 2001 bleef het gerealiseerde aantal TAO's beneden de afgesproken waarde uit de beschikking van V&W aan Railinfrabeheer (afgeleid van het OC II tussen NSR en V&W en het MoU tussen de taakorganisaties en NSR (2001) - zie beschrijving doel 10, hoofdstuk 7). In dat jaar was de betrouwbaarheid van de infrastructuur dan ook hoger dan afgesproken. In de jaren 2002 en 2003 waren de resultaten slechter

[443] In 2004 zijn een aantal afspraken herzien, waarna vooral een hoger aantal TAO's werd toegestaan. Deze hogere aantallen komen voort uit de noodzaak om additioneel onderhoud op het spoor te plegen, voortvloeiend uit het Herstelplan Spoor (bron: subsidieaanvraag ProRail 2004).

[444] Idem.

[445] N.B. ProRail constateert dat het aantal TAO's in 2001 wordt onderschat, waarschijnlijk met ongeveer 500, als gevolg van problemen met de registratie. (Bron: Midterm review Beheer en Onderhoud. Ministerie Verkeer en Waterstaat 2007. Op basis van bijdrage ProRail)

dan afgesproken. Worden de oorspronkelijke afspraken uit het OC II en het MoU als uitgangspunt genomen voor het jaar 2004 dan lag het aantal TAO's ook in dat jaar boven de afgesproken norm. Voor 2004 zijn echter een aantal afspraken herzien, waaronder het aantal TAO's.

ProRail gaf in haar subsidieaanvraag voor 2004 aan dat in 2003 op basis van het MoU in totaal 6.800 TAO zouden mogen worden gerealiseerd, terwijl de prognose op 8.100 lag. Een doelstelling van 7.900 TAO's was volgens ProRail haalbaar.

Als redenen voor de achterblijvende prestaties gaf ProRail aan dat sprake was van een veranderende context met minder middelen dan noodzakelijk, nieuwbouwprojecten en het uitblijven van een onderhoudsrooster op emplacementen. Verder benadrukte ProRail de onzekerheid over het beschikbare budget voor onderhoud, waardoor onderhoud werd uitgesteld. V&W wees op dat punt op de gebrekkige onderbouwing van de benodigde financiën door ProRail.[446]

In het vierde kwartaalrapport 2004 wees ProRail verder ook nog de volgende mogelijke oorzaken:

- de jaarlijkse planningcyclus binnen het MIT leidde ertoe dat het niet eenvoudig is om meerjaren afspraken met aannemers te maken;
- het achterwege blijven van een transparante relatie tussen onderhoud en kwaliteit van de infrastructuur waardoor V&W geen inzicht kreeg in de benodigde middelen;
- de grote aandacht voor de grote infrastructurele projecten (HST, Betuwelijn) in de jaren negentig. Dit had enerzijds gevolgen voor de beschikbaarheid van middelen voor onderhoud, anderzijds ook gevolgen voor de capaciteit van de aannemers;
- door de toenemende benutting van de infrastructuur en de intensiteit van het gebruik werken storingen langer door dan voorheen;
- een deel van additionele middelen die wel beschikbaar zijn gesteld voor onderhoud werden gebruikt voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de openstelling van nieuwe stations en infrastructuur.

Ten aanzien van de functiehersteltijd (FHT = gemiddelde tijdsduur TAO) blijkt dat sprake is van een daling. ProRail geeft aan dat hier intensiever op wordt gestuurd. Deze afname hangt deels wel samen met de registratiekwaliteit, waardoor ook kleinere verstoringen beter worden gemeld.[447]

De verbetering die uiteindelijk is opgetreden in het aantal TAO's en FHT vanaf 2004 heeft mede te maken met technische verbeteringen die gefinancierd zijn uit het Herstelplan Spoor uit 2003.[448]

[446] Twynstra Gudde (2001). Second opinion toekomstige concessie Hoofdrailnet. Opdracht van Presidium Tweede Kamer der Staten-Generaal.

[447] Zie Midterm review Beheer en Onderhoud. Ministerie Verkeer en Waterstaat 2007

[448] Zie Midterm review Beheer en Onderhoud. Ministerie Verkeer en Waterstaat 2007

Ten slotte kan wat betreft de zogeheten Treinvrije periodes (TVP's) kan geconstateerd kan worden dat sprake is van een zekere daling, vooral in 2004. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze daling mede samenhangt met uitstel van een aantal geplande werkzaamheden naar 2005.[449]

Toegankelijkheid
Ook de taakorganisaties dienden bij hun werkzaamheden rekening te houden met toegankelijkheid. Zo zijn bijvoorbeeld in het aangepaste Bouwbesluit uit 2001[450] eisen gesteld op het gebied van de toegankelijkheid van nieuwe en grootschalige te verbouwen gebouwen. Dat betekende dat alle nieuwe stations én stations die grootschalig werden verbouwd moesten voldoen aan die eisen die golden voor de toegankelijkheid van deze gebouwen. Een en ander had ook reeds zijn plek gekregen in de Nota Basisstation uit december 1999 die specificaties bevatte voor de bouw van spoorstations en in de NS-norm toegankelijkheid stationscomplex.[451]

12.2.3. Ontwikkelingen naar output- en outcomesturing vóór 1 januari 2005

Ook de wijze waarop de taakorganisaties/ProRail en NS werden aangestuurd vormt onderdeel van de beschrijving van doel 10 en doel 11, respectievelijk hoofdstuk 7 en 8.

Bij de taakorganisaties/ProRail ging dat om een combinatie van afspraken over projecten en maatregelen en prestatieafspraken die voortkwamen uit het OC II tussen de Staat en NSR en het MoU tussen NSR en de taakorganisaties. En voor NS om een combinatie van prestatieafspraken en meer inputgerichte afspraken onder het OC II (inclusief Verbeterplan).

In de aanloop naar de wetgeving werd - mede op basis van de ervaringen in de voorliggende jaren - geconstateerd dat de sector nog niet klaar was harde voor prestatieafspraken. In de aanbiedingsbrief van de concessiewet en het Koninklijk besluit hoofdrailnet, die de minister op 18 juni 2004 naar de Tweede Kamer stuurt[452], wordt over outputsturing aangegeven dat, voordat in de concessies ambitieuze prestaties voor de lange termijn op te nemen, duidelijk moet zijn wat ProRail en NS moeten doen om die prestaties waar te maken en wat dat kost. Daarom voorzien de concessies in een traject dat verloopt langs twee lijnen: verbetering van de prestaties van het spoor en verbetering van de organisatie van NS en ProRail, zodat in 2008 wél kon worden overgegaan op prestatiesturing. Outputsturing wordt hiermee uitgesteld tot 2008. In de tussentijd dienen NS en ProRail te professionaliseren gericht op verkrijgen van beter inzicht in onder meer de relatie tussen (financiële) middelen (input) – activiteiten (throughtput) – prestaties (output) en de interactie tussen het handelen

[449] Zie jaarverslag ProRail 2004

[450] Staatsblad 2001, 410.

[451] RIB, 1997.

[452] Kamerstuk 27 482 –27 216, nr. 91, vergaderjaar 2003-2004

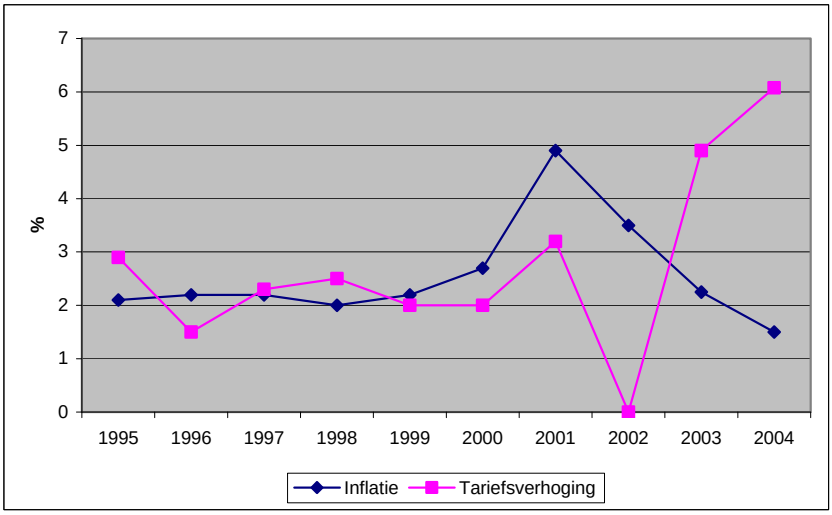
van de infrabeheerder en de vervoerder. In dit opzicht werd de wetgeving van 2005 nog niet beschouwd als beoogd eindstation[453].

12.2.4. Tariefontwikkeling en inflatie

In de evaluatie wordt teruggeblikt op de prijs voor de vervoerconcessie. Gegeven de financiële situatie van NS, de wenselijke beperking van de tariefontwikkeling en het vervoerproduct is destijds de hoogte van de concessieprijs voor NS voor de periode 2005-2008 op € 0 vastgesteld. Voor een eerste beeld van de situatie vóór 2005 worden in deze paragraaf de tariefontwikkelingen in kaart gebracht. Een deel van de ontwikkelingen in de prestaties van NS zijn eerder in dit hoofdstuk geschetst (paragraaf 12.2.1) en uitgebreider in de *Monitor uitgangssituatie*. Een eerste beeld van de financiële positie van NS wordt in paragraaf 13.3 aan de orde gesteld.

NS Reizigers had tariefvrijheid, behoudens een aantal kaartsoorten waarvan werd verondersteld dat de reiziger zonder alternatief er gebruik van maakte[454]. De tarieven voor deze kaartsoorten mochten per kalenderjaar maximaal stijgen met de Consumentenprijsindex (CPI) voor dat jaar verhoogd met 2%. Wanneer de gebruiksvergoeding hoger werd dan in het contract werd voorzien, mocht NS deze extra stijging doorberekenen in de reizigerstarieven. In figuur 12.3 zijn de jaarlijkse tariefverhogingen weergegeven, evenals de jaarlijkse inflatiecijfers middels de consumentenprijsindex (CPI).

Figuur 12.3:
Jaarlijkse tariefverhogingen en geprognosticeerde inflatiecijfers



NB De tariefstijging in 2004 betrof een stijging van 4% per 1 januari en een stijging van 2,075% per 1 juli.[455]

[453] Rapport Visitatiecommissie, p. 30

[454] Overgangscontract II, artikel 22: enkele reis, retour en 5-retourkaart (tweede klas, vol tarief); maandabonnement, jeugdmaandabonnement (uitsluitend tweede klas); jaartrajectabonnementen en jaarkaarten (NS-Jaarkaart, NS-deel van de OV-Jaarkaart) (uitsluitend tweede klas).

[455] De tariefstijging van 2.075% per 1 juli 2004 was een gevolg van afspraken tussen de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov en NS. Deze partijen waren een aantal voorwaarden (waaronder de punctualiteitprestatie van NS) overeengekomen waaronder de door NS geplande tariefstijging van juli 2003 (die uiteindelijk niet is doorgevoerd), in

Uit de figuur kan worden afgeleid dat sprake is geweest van een gemiddelde jaarlijkse nominale tariefontwikkeling van 2,6% over de periode 1995-2004. Op een aantal uitzonderingen na zijn de jaarlijkse tariefverhogingen onder het voor dat jaar door het CPB geprognosticeerde inflatiecijfer gebleven.

12.3 Percepties

Ontwikkeling prestaties NS vóór 2005
NS geeft aan dat 2001 voor de spoorwegen qua performance een problematisch jaar is geweest. Koninginnedag 2001 in Amsterdam was een dieptepunt. NS geeft aan dat de oorzaken van deze problemen deels bij de organisatie zelf lag (personeelsconflicten, onvoldoende materieel) en deels lag bij het ontstaan van een eigen cultuur bij de drie taakorganisaties die hun terrein wenste af te bakenen in het proces van verzelfstandiging (in 2002 werden de taakorganisaties definitief uit de holding van NS geplaatst).[456]

NS stelt dat bij alle zorgplichtitems duidelijk waarneembaar is dat de performance van NS in de periode rond 2001 verslechterde en dat vanaf 2003 zichtbaar wordt dat de ingezette stijgende lijn in de volle breedte over alle zorgplichtitems doorzet.

NS geeft aan daartoe in eerste instantie diverse verbeter- en herstelprogramma's te hebben doorgevoerd. De vijf hoofd-doelstellingen die in het herstelprogramma van 2002 stonden, zijn vervolgens structureel verankerd in de bedrijfsvoering.[457]

Ontwikkeling prestaties ProRail vóór 2005
Ten aanzien van de prestaties van ProRail is IPO van mening dat de betrouwbaarheid en beschikbaarheid, in elk geval tussen 1996 en 2005, onvoldoende is geweest. Dit vanwege het aantal sein-, wissel-, overweg- en stroomstoringen in de Achterhoek. Ook het SKVV geeft dit aan[458].

ProRail is niet op specifieke prestaties ingegaan. Wel stelt ProRail dat in de subsidiebeschikkingsaanvraag 2003 door RIB voor onderhoud drie scenario's zijn voorgesteld aan de minister (niet verder afglijden, huis op orde en benutten en bouwen) en dat dit een belangrijk moment is geweest voor de omslag rond deze periode, de intensievere en betere samenwerking tussen de taakorganisaties en het besef dat het geld niet meer leidend was, maar de prestaties. Er was volgens ProRail jarenlang onvoldoende geïnvesteerd in onderhoud en te weinig vernieuwd. Om

tranches kan worden ingehaald en de tussen hen aanhangige rechtszaak werd beëindigd. De consumentenorganisaties waren van mening dat aan de afgesproken kwaliteit werd voldaan en NS de prijzen per medio 2004 mocht verhogen. De minister van V&W heeft hiervoor middels een amendement in het OC II ruimte gemaakt.

[456] *Een oordeel over de nulsituatie,* Visitatiecommissie, bijlage 'Verslag ronde tafels, P. 5

[457] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 16 en bijlage B

[458] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO,* pagina 16

het spoor robuuster en veiliger te maken, moest er dringend iets gaan gebeuren. ProRail stelt verder dat er in 2004 aanleiding voor ProRail was om een uitgebreid, onderbouwd voorstel aan de minister te doen in verband met het Herstelplan Spoor en het lange-termijn-MIT tot 2014[459].

Outputsturing
Verder is aangegeven dat de tariefstelling door NS in het Overgangscontract geïndexeerd was aan de ontwikkeling van consumentenprijzen. De consumentenorganisaties missen het verband tussen tarieven en vervoerskwaliteit voor de reizigers. In de concessie is destijds inderdaad niet gekozen voor een formule die een dergelijke strekking heeft[460].

Over outputsturing is ingebracht dat het leren omgaan met de prestatie-indicatoren er ook toe bijdraagt dat er nog geen sprake is van echte outputsturing. De keuze hiertoe kan in 2008 worden gemaakt. Er is volgens VenW ook leergeld betaald. In het Overgangscontract II is te snel gegrepen naar een afrekenaanpak waarvoor de sector nog niet klaar bleek. Omdat de prestaties van NS in 2001 dusdanig tegenvielen (punctualiteit van 79,9% i.p.v. grenswaarde van 89% dat met verbeterplan medio 2001 al was teruggebracht tot 80%) verschoof de aandacht naar verbeterplannen en werd een fase van rust-en-herstel ingevoerd. De bonus/malus onderdelen zijn hierom niet toegepast. Rust en herstel zijn na het begin van de nieuwe eeuw belangrijke uitgangspunten geworden in het stelsel om in de concessies van 2005 af te spreken dat in 2007 wordt gekeken of in 2008 wel op outputsturing (en dus grens- i.p.v. richtwaarden) kan worden overgegaan.[461]

12.4 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt

[459] *Zelfevaluatie Nulmeting ProRail,* pagina 29

[460] *Oordeel over de nulmeting,* Visitatiecommissie Evaluatie Spoorwetgeving, 2007

[461] *Oordeel over de nulmeting,* Visitatiecommissie Evaluatie Spoorwetgeving, 2007

gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode voor 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Hoe hebben de prestaties van NS en ProRail zich vóór 2005 ontwikkeld en in welke mate werden prestatieafspraken gerealiseerd?

Ontwikkeling prestaties NS vóór 2005

In 2001 laten zowel de prestaties op het gebied van punctualiteit als de klantoordelen een sterke daling zien ten opzichte van 2000. In de daaropvolgende jaren herstellen de prestaties zich; in 2004 zijn de prestaties terug op het niveau van 2000.

Als belangrijkste oorzaken van deze daling in prestaties werden door partijen en in brondocumenten genoemd de tekorten aan materieel en personeel, alsmede storingen aan de infrastructuur. Ook worden organisatorische aspecten samenhangend met de uitplaatsing van de taakorganisaties, als oorzaak aangemerkt. Vanaf 2003 zijn de problemen met de beschikbaarheid van materieel en personeel grotendeels opgelost, waardoor de prestaties zich herstellen.

De oorspronkelijke doelstellingen uit het OC II op het gebied van punctualiteit zijn in de tijd een aantal keer naar beneden bijgesteld. In eerste instantie op basis van het verbeterplan van NS uit 2001 (dat integraal onderdeel is gaan uitmaken van het OC II) en later (onder meer) naar aanleiding van het project van de spoorsector 'Benutten en Bouwen'.

Ontwikkeling prestaties ProRail vóór 2005

Tussen 2000 en 2004 is het aantal treindienstaantastende onregelmatigheden (TAO) met 21% afgenomen. In 2001 bleef het gerealiseerde aantal TAO's beneden de door de taakorganisaties en Staat afgesproken waarde. In de jaren 2002 en 2003 waren de resultaten slechter dan afgesproken. Worden de oorspronkelijke afspraken uit het OC II en het MoU ook voor het jaar 2004 als uitgangspunt genomen dan lag het aantal TAO's ook in dat jaar boven de afgesproken norm. Voor 2004 zijn echter een aantal afspraken herzien, waaronder het aantal TAO's.

Redenen voor de achterblijvende prestaties waren volgens ProRail onder meer het ontbreken van voldoende middelen en de onzekerheid rondom het beschikbaar stellen van die middelen, de toename in benutting van de infrastructuur en nieuwbouwprojecten. Wat betreft de beschikbaarheid van middelen wees V&W op de gebrekkige onderbouwing van de benodigde financiën door ProRail.

Ten aanzien van de functiehersteltijd (FHT = gemiddelde tijdsduur TAO) – een andere belangrijke indicator - blijkt dat sprake was van een daling in de periode vóór 2005. Hetzelfde geldt voor de zogeheten Treinvrije periodes (TVP's) en het aantal onregelmatigheden bij het instellen van rijwegen.

Wat waren de ontwikkelingen op het gebied van output- en outcomesturing bij NS en ProRail vóór 2005?
De aansturing van NS en ProRail vond vóór 2005 plaats middels een combinatie van prestatieafspraken en inputgerichte afspraken. In de aanloop naar de nieuwe Spoorwetgeving werd geconstateerd, zo stelt V&W, dat de sector nog niet klaar was harde prestatieafspraken. Outputsturing wordt uitgesteld tot 2008. In de tussentijd dienen NS en ProRail te professionaliseren gericht op verkrijgen van beter inzicht in onder meer de relatie tussen (financiële) middelen (input) – activiteiten (throughput) – prestaties (output) en de interactie tussen het handelen van de infrabeheerder en de vervoerder.

Met het oog op de evaluatie van de concessieprijs: Hoe was de financiële situatie van NS, de tariefontwikkeling alsmede de inflatie en de ontwikkeling in kwaliteit van het vervoerproduct vóór 1 januari 2005?
Een eerste beeld aangaande de financiële situatie van NS, maakt deel uit van hoofdstuk 13 (onderdeel efficiency). Een beeld van de kwaliteit van het vervoerproduct is hierboven alsmede in hoofdstuk 13 beschreven.

NS Reizigers had tariefvrijheid, behoudens een aantal kaartsoorten waarvan werd verondersteld dat de reiziger zonder alternatief er gebruik van maakte. De tarieven voor deze kaartsoorten mochten per kalenderjaar maximaal stijgen met de Consumentenprijsindex (CPI) voor dat jaar verhoogd met 2%. Wanneer de gebruiksvergoeding hoger werd dan in het contract werd voorzien, mocht NS deze extra stijging doorberekenen in de reizigerstarieven.

Er is sprake geweest van een gemiddelde jaarlijkse nominale tariefontwikkeling van 2,6% over de periode 1995-2004. Op een aantal uitzonderingen na zijn de jaarlijkse tariefverhogingen onder het voor dat jaar door het CPB geprognosticeerde inflatiecijfer gebleven.

13. Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten

13.1 Vragen

Het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen (doel 15) en het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door de concessiehouders (doel 16) zijn twee doelen van de nieuwe spoorwetgeving die hier worden behandeld. Daarnaast bevat het beoordelingskader een aantal streefbeelden ten aanzien van de veiligheid op het spoor, de leefomgeving en wordt een aantal (neven)effecten genoemd.

In het beoordelingskader is een streefbeeld geformuleerd met betrekking tot de maatschappelijke benutting.[462] Uitgaande van dit streefbeeld is voor de nulmeting de volgende vraag van belang:

- Hoe was het gesteld met de maatschappelijke benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit vóór 2005?

In het beoordelingskader zijn drie streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening.[463] Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Welke ontwikkelingen deden zich voor met betrekking tot de efficiëntie van de dienstverlening van NS vóór 2005?
- Welke ontwikkelingen deden zich voor met betrekking tot de efficiëntie van de uitvoering van de infrabeheertaken door de taakorganisaties/ProRail vóór 2005?

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot veilig gebruik van de spoorwegen en drie met betrekking tot de leefomgeving. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de nulmeting de volgende vragen van belang:

- Hoe was het gesteld met de spoorwegveiligheid in de periode vóór 2005?
- Wat waren de gevolgen voor de leefomgeving van de activiteiten op en rond het spoor vóór 2005?

Andere (neven)effecten die tot slot in dit hoofdstuk aan bod komen zijn de kwaliteit van het vervoeraanbod, de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten, de aansluiting op ander netwerken en de werkgelegenheid in de spoorsector.

[462] Zie bijlage B

[463] idem

13.2 Maatschappelijke benutting

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en de vigerende Nota Mobiliteit is opgenomen dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland. In de Nota Mobiliteit wordt gedacht aan[464]:

- Het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken. In het bijzonder wordt daarbij aan de spitsuren gedacht;
- Het vervoeren van economisch waardevolle goederen op de internationale corridors.

Om deze doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid te kunnen realiseren is het van belang de capaciteit van het spoorsysteem optimaal te benutten. De minister heeft aangegeven dat met de bevordering van een maatschappelijke gewenste benutting van de spoorwegen het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurandvoorwaarden en veiligheid wordt bedoeld.[465]
Benutting is een resultante van de capaciteit en het gebruik van de infrastructuur. In deze paragraaf wordt eerst het gebruik van de infrastructuur door zowel personenvervoer en goederenvervoer beschreven. Vervolgens wordt het gebruik afgezet tegen de capaciteit, om zo een uitspraak te kunnen doen over de benutting vóór 2005.

Gebruik infrastructuur personenvervoer

Tabel 13.1:
Ontwikkelingen in de performance van de infrastructuur voor personenvervoer

Tabel 13.1 laat ontwikkelingen in het vervoer over het HRN zien, afgeleid uit de jaarverslagen van NS, alsmede de inzet van productiemiddelen.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Index 2004
Vervoersomvang (mln rkm)											(1995=100)
totaal	13499	13695	13875	14107	14281	14666	14392	14288	13848	14097	104
standaardassortiment	9657	9981	10391	10637	10854	11287	11108	11028	10535	10577	110
grote contracten	3842	3714	3484	3470	3427	3379	3284	3260	3313	3520	92
Productie											
treinkilometers (mln)	109,5	111,0	113,0	120,2	117,6	116,7	111,9	112,0	112,1	115,1	105
zitplaatskilometers (mln)	38200	40200	41700	44600	45500	46200	45200	44900	47100	49500	130
aantal treinen	2611	2631	2684	2723	2776	2742	2783	2832	2758	2802	107
Bezetting											
vervoeromvang/zitplaatskm	0,353	0,341	0,333	0,316	0,314	0,317	0,318	0,318	0,294	0,285	81

Bron: jaarverslagen NS

[464] *Nota Mobiliteit: naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid,* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM, 2004.
[465] *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet); Nota naar aanleiding van het nader verslag*, Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 15 (22-02-2002)

Op basis van tabel 13.1 kan worden vastgesteld dat sprake is geweest van 4% groei in de omvang van het vervoer per trein over de periode 1995-2004. Echter, tussen 2000 en 2004 is sprake van een daling in het vervoer, al is het jaar 2004 weer een keerpunt in deze ontwikkeling. Hierbij zal de economische neergang een rol hebben gespeeld, maar ook de lagere treinpunctualiteit. Bij het bezien van de getallen moet ook rekening worden gehouden met het feit dat diensten die na decentralisatie niet meer door NSR werden gereden, niet meer in deze getallen voorkomen.

In het onderzoek dat is uitgevoerd door het KIM wordt aangegeven dat er verschillen bestaan tussen marktsegmenten:[466]

- het aandeel van het vervoer dat voor woon-werk en –school wordt afgelegd stijgt, ten koste van de aandelen voor motieven in de vrije tijdssector;
- het aandeel vervoer buiten de spitsen stijgt, waarbij wel moet worden aangetekend dat steeds meer sprake is van bredere spitsen;
- het treingebruik naar de grootstedelijke gebieden Amsterdam en Utrecht stijgt duidelijk sterker dan gemiddeld; het vervoer naar Rotterdam en Den Haag stijgt iets boven het gemiddelde. Het aantal in- en uitstappers naar het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en Brabantstad blijft achter bij het gemiddelde. Deze regionale verschillen kunnen in belangrijke mate worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid.

Gebruik infrastructuur goederenvervoerders

Door het KIM zijn de gegevens van verschillende bronnen over goederenvervoer per spoor samengevoegd tot tabel 13.2.[467]

Tabel 13.2:
Ontwikkelingen in de performance van de infrastructuur voor goederenvervoer

					2005	
indicator	**eenheid**	**1995**	**2000**	**2005**	1995=100	2000=100
vervoerd gewicht	mlnton	19,5	28,1	38,5	197	137
ladingtonkilometers in Ned	mld tonkm	3,0	4,6	6,4	213	139
goederentreinkilometers in Ned	mln km	7,0	8,4	9,7	139	115
gemiddelde belading (ladington/treinkm)	ton	431	549	660	153	120
gemiddelde vervoerafstand in Ned	km	155	164	166	107	101

De groei van de ladingtonkilometers op Nederlands grondgebied ligt iets hoger dan de groei van het vervoerd gewicht. De tonkilometers namen toe van 3 miljard in 1995 tot 6,4 miljard in 2005, meer dan een verdubbeling. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 7,0 miljoen in 1995 tot 9,7 miljoen in 2005, een groei van bijna 40%. De gemiddelde vervoersafstand (ladingtonkilometers/vervoerd gewicht) op Nederlands grondgebied nam toe van circa 155 km in 1995 tot circa

[466] idem

[467] idem

166 km in 2005. Daarnaast nam de gemiddelde belading van de goederentreinen (ladingtonkilometer/treinkilometer) toe van 431 ton in 1995 tot 660 ton in 2005: een groei van 53%.

Enkele andere karakteristieken van de ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor zijn[468]:

- De groei in het spoorgoederenvervoer is vooral opgetreden in de internationale afvoer per spoor vanuit Nederland. Geraamd wordt dat de totale internationale afvoer van goederen vanuit Nederland tussen 1995 en 2006 is toegenomen van 10 tot meer dan 23,5 miljoen ton. De internationale aanvoer is met 4,5 miljoen ton toegenomen en het binnenlands vervoer met 2,5 miljoen ton. Daarnaast is bekend dat er sinds een aantal jaar ook transitoverkeer (tussen Duitsland en België via Nederland) plaatsvindt en die stroom wordt geraamd op 1 miljoen ton in 2006.
- De grootste absolute toename met 8,5 miljoen ton is tussen 1995 en 2006 opgetreden bij het vervoer van containers. Het vervoer van steenkolen is in die periode met meer dan 4,5 miljoen ton toegenomen en het vervoer van ertsen met bijna 3 miljoen ton. Ook het vervoer van steenkolen, ertsen, staalproducten, cellulose en granen groeide meer dan gemiddeld.
- Het aandeel van het spoor in het totale goederenvervoer in Nederland is met 2% zeer bescheiden. Dat neemt niet weg dat in tonnen gemeten de grootste groei optrad bij het spoorgoederen-vervoer (93%) gevolgd door de luchtvaart (+48%) en het short sea vervoer (+47%).

Belangrijke verklaring voor de groei in goederenvervoer per spoor in Nederland is de internationalisatie van de goederenproductie en het verbruik (globalisering) in het bijzonder.[469]

Daarnaast is ook de verandering in het aanbod van vervoersdiensten van belang geweest voor de groei van het spoorgoederenvervoer. Het aanbod aan vervoersdiensten is flink toegenomen. Was het aandeel van nieuwe toetreders in 1997 nog 0%, in 2004 werd circa 20% van het vervoerde tonnage door nieuwe toetreders verzorgd (ProRail, 2004).[470] De marktliberalisering en harmonisering hebben in het afgelopen decennium geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor. Circa de helft van de groei in het spoorgoederenvervoer is hieraan toe te rekenen.[471]

[468] idem

[469] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1991-2020,* Den Haag, 2007

[470] *Jaarverslag ProRail*, 2004

[471] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1991-2020,* Den Haag, 2007

Tabel 13.3:
Ontwikkelingen in de performance van de infrastructuur

Benutting van de capaciteit

	2000	2001	2002	2003	2004
Netlengte totaal	*6499*	*6505*	*6518*	*6550*	*6563*
Overwegen	*3016*	*3004*	*2972*	*2895*	*2878*
Stations	*380*	*384*	*385*	*386*	*387*
Treinbewegingen (mln)					
Reizigers			*118*	*120*	
Goederen			*10*	*11*	

Bron: jaarverslagen ProRail

Op basis van de tabel blijkt dat de netlengte tussen 2000 en 2004 is gestegen met ongeveer 1%. Bij een nagenoeg gelijkblijvende netlengte is dus in de periode vóór 2005 groei gerealiseerd in zowel het personen- als het goederenvervoer. Hieruit kan worden opgemaakt dat de bestaande infrastructuur intensiever wordt benut.

13.3 Efficiëntie dienstverlening concessiehouders

Efficiëntie NS
Bij het meten van de efficiency van NS gaat het om de vraag in welke mate (financiële) middelen nodig zijn om bepaalde outputs te bereiken. Er wordt gekeken naar de prestaties van het NS-concern als geheel (de NV NS).

Operationele resultaten
Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen van NS kan inzicht in de resultaten van de activiteiten van de spooronderneming worden verkregen, inclusief de resultaten van de dochters (de zogenaamde geconsolideerde resultaten).[472]

Tabel 13.4:
Operationele resultaten NV NS

	2000	2001	2002	2003	2004
bedrijfsopbrengsten (mln Euro)	2709	2618	2651	2729	2949
bedrijfslasten (mln Euro)	2547	2580	2634	2685	2805
bedrijfsresultaat	162	38	17	44	144
vervoersopbrengsten (mln Euro)	1277	1309	1342	1417	1489
vervoersomvang (mln reizigerskm)	14666	14392	14288	13848	14097
treinkilometers (mln)	116,7	111,9	112,0	112,1	115,1
zitplaatskilometers (mln)	46200	45200	44900	47100	49500
aantal treinen	2742	2783	2832	2758	2802
Personeelsaantal (gemiddeld in mensjaren)	22.853	22.286	22.985	23.201	23.084

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2004

Operationele kengetallen

[472] Tot de dochters behoorden eind 2004 verschillende ondernemingen met de naam NS (als NSR, NS Internationaal, NS Stations en NS Vastgoed, NS Financial Services in Dublin). Daarnaast behoren ook onder meer Nedtrain, Structon, Servex, HSA Beheer (90%) en twee Engelse ondernemingen, ieder voor 50% tot het NS-concern.

Op basis van de operationele gegevens kan een aantal kengetallen worden afgeleid die een eerste beeld geven van de ontwikkelingen bij NV NS in termen van de efficiencyresultaten (zie tabel 13.6).

Tabel 13.6
Operationele kentallen NV NS

		2000	2001	2002	2003	2004
	Ratio's					
Index	Gemiddelde opbrengsten	100	104	108	118	121
	Treinkm/personeel (1000)	100	98	95	95	98
	Rkm[473]/personeel (1000)	100	101	97	93	95
	Kosten/personeel (1000 €)	100	104	103	104	109
	rkm/treinkm (1000)	100	102	102	98	97
	Kosten/treinkm (€)	100	106	108	110	112

Bron: eigen bewerking op basis van jaarverslagen NV NS 2000-2004

Tabel 13.6 verschaft de volgende inzichten:
- de gemiddelde opbrengsten (totale vervoeromzet/vervoeromvang) zijn in de onderzoeksperiode met 21% gestegen. Deze stijging komt deels door de tariefstijging in de onderzoeksperiode;
- het aantal treinkilometers per 1000 personeelsleden is in de onderzoeksperiode met 2% gedaald;
- de totale bedrijfslasten per personeelslid zijn met 9% gestegen. Dit duidt op een grotere kapitaalsintensiteit van de onderneming. Dit hangt samen met de aanschaf van nieuw materieel. Verder gaat deze ontwikkeling ook samen met de (aanzienlijke) stijging van het aantal zitplaatsen per trein. Daardoor kunnen meer passagiers per trein worden vervoerd en met een (relatief) lagere bemensing van de trein berekend per 100 reizigers;
- de reizigerskilometers die per treinkilometer worden afgewikkeld zijn enigszins gedaald. Dit duidt op een beperkte daling in de bezettingsgraad per trein;
- de kosten per treinkilometer zijn gestegen, wat wederom een indicatie geeft voor de grotere kapitaalsintensiteit.

Bedrijfseconomische ratio´s
Ten aanzien van de onderneming als geheel kunnen uiteenlopende bedrijfseconomische ratio's worden gebruikt die een beeld geven van de efficiency. Belangrijke indicatoren zijn solvabiliteit, rendement op investeringen (ROI) en rendement op de omzet (ROS).[474] In tabel 13.7 zijn de ontwikkeling in deze ratio's weergegeven.

[473] Rkm staat voor reizigerskilometers.

[474] Solvabiliteit: het eigen vermogen gedeeld door het vreemde vermogen; Return on investment (ROI): het netto resultaat beschouwd ten opzichte van het totale geinvesteerde vermogen; Return on Sales (ROS): het rendement op de omzet.

Tabel 13.7
Ratio's inzake bedrijfseconomische kenmerken NS Concern

		2000	2001	2002	2003	2004
Indicator - NV NS	Solvabiliteit	47%	63%	61%	61%	58%
	Rendement op investeringen (ROI)	3,8%	0,8%	0,6%	1,7%	5,5%
	Rendement op de omzet (ROS)	6,0%	1,5%	0,6%	1,6%	4,9%

De verhouding tussen eigen en vreemd vermogen ligt sinds 2001 rond de 60%. Het rendement op investeringen en de ROS liggen in de periode 2001-2003 op een laag niveau, maar herstellen zich weer in 2004. NS geeft in haar jaarverslagen aan dat ze streeft naar hogere waarden.

Efficiëntie infrabeheerder
De exploitatieresultaten van ProRail kunnen uit de jaarstukken worden afgeleid vanaf het jaar 2002.[475] De ontwikkeling van kosten en opbrengsten in de periode vóór 2005 is opgenomen in tabel 13.8.

Tabel 13.8 :
Overzicht kosten en opbrengsten ProRail sedert 2002

Kosten	**2002**	**2003**	**2004**
Uitbesteed werk	*573,0*	*590,0*	*657,0*
Personeelskosten	*126,0*	*128,0*	*135,0*
Overige kosten en lasten	*283,1*	*300,1*	*314,1*
Totaal bedrijfslasten ProRail	*982,1*	*1018,1*	*1106,1*
Opbrengsten			
Rijksbijdrage ProRail	*730,0*	*821,0*	*912,0*
Gebruiksvergoeding RIB / ProRail	*59,0*	*86,0*	*119,0*
Totale bijdragen NS	*93,0*	*36,0*	*5,0*
Overige inkomsten	*89*	*82*	*93*
Totale opbrengsten ProRail	*971,0*	*1.025,0*	*1.129,0*
Resultaat	*-11,1*	*6,9*	*22,9*
aantal FTE	*2613*	*2658*	*2640*

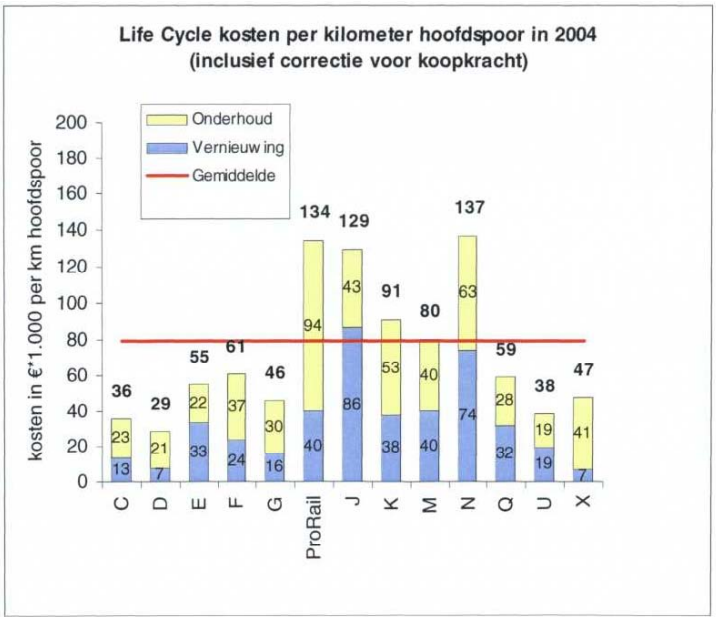
Op basis van tabel 13.8 kan een aantal conclusies worden getrokken:
- de totale kosten van ProRail zijn met 13% gestegen in drie jaar tijd (2002 – 2004). Deze stijging komt vooral doordat de kosten van uitbesteed werk zijn toegenomen. De personeelskosten en de overige kosten stijgen minder dan gemiddeld;
- in deze periode stegen de Rijksbijdrage met 24% en verdubbelden de opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen. Echter daalden de bijdragen van NS aanzienlijk.
- de werkzaamheden zijn in een periode uitgevoerd waarin sprake was van een beperkte stijging van het aantal personeelsleden (1%). In 2004 waren 1232 mensen werkzaam bij RIB, 1282 bij RVL en 138 bij Railned. In 2000 waren nog 1000 mensen werkzaam bij het RIB

[475] Vóór 2002 hanteerden de taakorganisaties verschillende methodieken voor de jaarverslagen. Combinatie van deze gegevens bleek niet mogelijk.

(bron: jaarverslag RIB) en 1600 bij RVL in dat jaar. Een deel van de vermindering bij RVL komt voort uit de overstap naar NS;
- in deze periode draagt uitbesteed werk voor ongeveer 58% bij aan de kosten.

Lifecycle kosten
Een methode die thans door ProRail wordt gehanteerd om inzicht te verkrijgen in de efficiency is de beoordeling van de zogenaamde lifecycle kosten. Daarbij gaat het om de kosten voor onderhoud en vernieuwing van het spoor, alsmede de daaraan gerelateerde overheadkosten.

Figuur 13.5:
Resultaten van een internationale benchmark naar deze lifecycle kosten.



De zogenaamde lifecyclekosten per kilometer hoofdspoor in Nederland lagen in 2004 met 134.000 euro hoger dan het Europese gemiddelde (75.000 euro). Gerekend per treinkilometer zijn deze kosten echter ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde.
ProRail legt bij de hoogte van de life cycle kosten een relatie met het intensieve gebruik van het spoor in Nederland, alsmede de complexiteit van het spoor. In de benchmark geeft ProRail expliciet aan dat het intensieve gebruik debet is aan de hoge lifecycle kosten vóór 2005. Maar er kunnen ook andere factoren een rol spelen, bijvoorbeeld de relatief strenge veiligheids- en milieuwetgeving, welke leidt tot hogere kosten.[476] ProRail stelt vast dat de veiligheidswetgeving waaronder de ARBO-eisen leiden tot hogere kosten.

13.4 Overige beoogde en neveneffecten

Tot slot wordt een aantal andere (neven)effecten beschreven voor de periode vóór 2005. Overigens wordt met (neven) effecten niet noodzakelijkerwijs een causale relatie met het systeem bedoeld.

[476] Lloyd's register, Ernst&Young, Twynstra Gudde, *Audit beheer en instandhouding RIB*, 2001.

Het gaat om spoorwegveiligheid, de gevolgen voor de leefomgeving, de kwaliteit van het vervoeraanbod, de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten, de aansluiting op ander netwerken en de werkgelegenheid in de spoorsector.

Veiligheid

Voor wat betreft de veiligheid op en rond het spoor in Nederland worden de ontwikkelingen geschetst aan de hand van zogenaamde risicodragers, te weten reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden, suïcides en omgeving.

Reizigers[477]

Tabel 13.9:
Onveiligheid reizigers

Risico reiziger	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Reizigers km (x miljard)	*13,5*	*13,7*	*13,9*	*14,1*	*14,3*	*14,8*	*14,5*	*14,8*	*14,4*	*14,5*
Dodelijk letsel	*0*	*0*	*2*	*1*	*0*	*1*	*2*	*1*	*0*	*2*
Gewond	*111*	*116*	*141*	*117*	*96*	*108*	*104*	*87*	*123*	*138*
Risico reiziger per jaar	*0,00*	*0,00*	*0,14*	*0,07*	*0,00*	*0,07*	*0,14*	*0,07*	*0,00*	*0,14*

Bron: trendrapportage IVW

In de periode tussen 2000 en 2004 zijn 6 reizigers om het leven gekomen en in totaal 560 reizigers gewond.[478] Op basis van risicocijfers wordt uitgegaan van een streefwaarde van maximaal twee doden per jaar, zodat het aantal slachtoffers (ruim) onder de streefwaarde ligt. Bij de dodelijke slachtoffers ging het om reizigers die onder een trein kwamen op perrons.

Personeel[479]

Tabel 13.10:
Onveiligheid personeel

risico baanwerkers	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
letaal letsel	*5*	*0*	*2*	*1*	*2*	*0*	*0*	*1*	*1*	*2*
gewond	*12*	*11*	*8*	*3*	*6*	*1*	*3*	*2*	*3*	*5*

risico rangeerders	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
letaal letsel	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*1*	*1*	*0*	*1*	*0*
gewond	*7*	*7*	*7*	*3*	*4*	*7*	*5*	*2*	*2*	*0*

risico machinisten	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
letaal letsel	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*
gewond	*6*	*19*	*20*	*14*	*9*	*7*	*9*	*7*	*7*	*12*

[477] Onder reizigers verstaan we de personen die zich op perrons of in treinen bevinden, in- en uitstappen en dergelijke. Uitgezonderd zijn mensen die zich beroepshalve op deze plekken bevinden.

[478] Jaarrapportages, Inspectie Verkeer en Waterstaat.

[479] Onder personeel verstaan we personen die zich beroepshalve in het railverkeerssysteem bevinden.

risico (hoofd)conducteur	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
letaal letsel	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
gewond	*3*	*10*	*14*	*10*	*6*	*11*	*3*	*2*	*9*	*9*

risico overig personeel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
letaal letsel	*1*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
gewond	*5*	*3*	*3*	*3*	*6*	*7*	*4*	*5*	*4*	*18*

Bron: trendrapportage IVW

Vanuit ProRail wordt in het bijzonder gelet op de risico's die baanwerkers lopen. In de periode 2000-2004 vielen in totaal 4 dodelijke slachtoffers te betreuren. Wordt dit afgezet tegen de norm van 1 slachtoffer per 3 jaar dan is dit een hoog aantal. Dit heeft geleid tot acties. Zo heeft de arbeidsinspectie in 2001 het treinverkeer tussen Amersfoort en Apeldoorn stilgelegd omdat het werken als onveilig werd gezien. Ook de veiligheidssituatie van rangeerders werd als zorgelijk gezien met 4 dodelijke slachtoffers over de periode 1998-2003.

Tabel 13.11:
Ongevallen in het goederenvervoer

Aantal ernstige ongevallen bij goederenvervoer	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
botsingen	*8*	*7*	*4*	*2*	*1*	*1*	*7*	*7*	*5*	*8*
ontsporingen	*7*	*8*	*7*	*3*	*8*	*12*	*8*	*13*	*10*	*7*
aanrijdingen op overwegen						*0*	*0*	*0*	*2*	*1*
branden									*6*	*1*

Bron: trendrapportage IVW

Overweggebruikers

Tabel 13.12:
Ontwikkeling onveiligheid overweg

Risico overweg gebruikers	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
letaal letsel	*45*	*33*	*31*	*25*	*47*	*34*	*20*	*17*	*28*	*17*
gewond	*31*	*42*	*29*	*32*	*25*	*25*	*24*	*25*	*44*	*17*

Bron: trendrapportage IVW

In de onderzoeksperiode (2001) zijn additionele middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van de veiligheid op overwegen. Hiermee is een groot aantal overwegen opgeheven en vervangen door viaducten of tunnels en zijn andere overwegen beter beveiligd. Deze programma's hebben mede geleid tot een sterke daling van het aantal overwegongevallen.

Onbevoegden

Tabel 13.13:
Ontwikkeling aantal slachtoffers onbevoegden

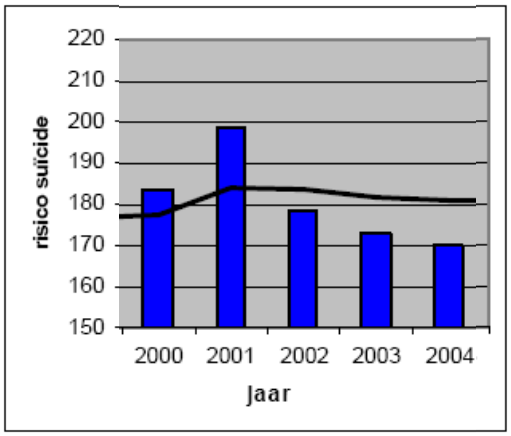
Risico onbevoegden	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
letaal letsel	*1*	*2*	*5*	*5*	*3*	*5*	*3*	*4*	*7*	*3*

Bron: trendrapportage IVW

Het is niet uit te sluiten dat een aantal van deze gevallen suïcide betreft.

Suïcides
In de periode 2000-2004 lag het 5-jaarsgemiddelde op ongeveer 180 doden als gevolg van suïcides per jaar.[480]

Figuur 13.6:
Ontwikkeling aantal suïcides



Bron: Trendrapportage 2006. Den Haag: Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2006, p. 24

Leefomgeving
In de nieuwe spoorwegwet wordt aangegeven dat bescherming van de leefomgeving een belangrijke reden is voor aanpassing van de wetgeving. In het beoordelingskader wordt daarbij ingegaan op drie onderdelen:
- Geluidhinder;
- Emissies;
- Externe veiligheid.

Geluidhinder
Alleen aangaande 2004 zijn cijfers beschikbaar voor wat betreft het aantal woningen dat de geluidsnorm van 70 dB(A) overschrijdt. In dat jaar hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding van de norm.[481] Wel rapporteert ProRail op grond van de Wet geluidhinder[482] en Besluit geluidhinder[483] spoorwegen jaarlijks de gemiddelde, naar lengte gewogen geluidemissie over al het gezoneerde spoor in Nederland.

Figuur 13.5 toont de ontwikkeling in de gemiddelde emissies voor de periode 1987 – 2004[484]. De gemiddelde geluidemissie over Nederland in de maatgevende periode was in 2004 met 83,0 dB(A) 0,3 dB(A) hoger dan in 2003, maar 2 dB(A) lager dan in het referentiejaar 1987. Onder

[480] *Trendrapportage 2006.* Den Haag: Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2006

[481] *Begroting Verkeer en Waterstaat 2005: Werk in uitvoering.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005.

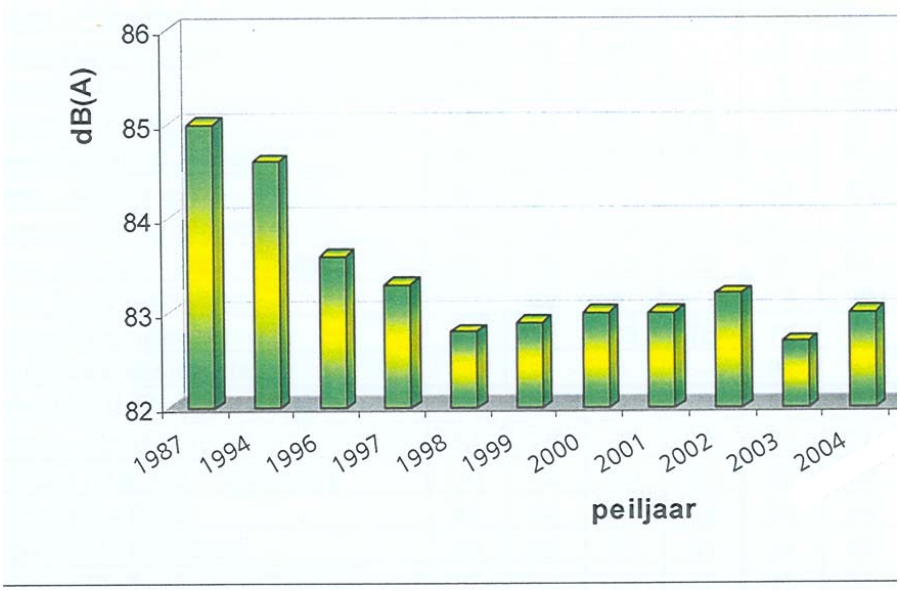
[482] *Staatsblad* 1979, nr. 99.

[483] Staatsblad 1987, nr. 122 (vervallen per 01-01-2007).

[484] *De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2004*, ProRail, *2006.*

maatgevende periode wordt in dit verband verstaan het dagdeel met de hoogste geluidsemissie.

Figuur 13.7:
Ontwikkeling in de gemiddelde geluidsemissie in de maatgevende periode in Nederland bij gezoneerde trajecten



Bron: ProRail (2006): De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2004, p. 11

Uit het Jaarrapport 2004 van ProRail kan worden opgemaakt dat de daling van de geluidsemissies in de periode tot 1998 vooral is terug te voeren op de spoorvernieuwing die heeft plaatsgevonden. In de periode 2002-2004 is het aandeel 'stil' spoor (voegloos spoor met betonnen dwarsliggers) toegenomen van 32% in 2002 tot 35,9% in 2003 en 36,2% in 2004.

Dat de geluidsemissies na 1998 ondanks deze spoorvernieuwingen weer toenemen is terug te voeren op een intensievere benutting van de spoorwegen. Ten dele wordt de hinder die mensen van deze toename beperkt door de aanleg van geluidschermen langs spoorwegen in Nederland. Deze aanleg hangt met name samen met de realisatie van infrastructurele projecten dan wel met autonome sanering op basis van subsidies van het ministerie van VROM (op initiatief gemeenten). In 2004 bedroeg de totale schermlengte 184 kilometer. Hierbij moet opgemerkt worden, dat geluidschermen strikt genomen de geluidemissie niet verminderen.

De afname van de gemiddelde maatgevende geluidemissie in 2003 is voor de helft te verklaren uit het feit dat het emissieregister vanaf peiljaar 2003 meer gegevens bevat van minder intensief bereden lijnen die tot dan toe niet gezoneerd waren.
Maar ook een verandering in het gebruik van het spoor door goederentreinen speelde hierbij een rol.[485] Verder geeft ProRail aan dat de ontwikkeling in geluidemissies tussen 2002 en 2003 vooral wordt

[485] *De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2003,* ProRail, 2005

verklaard door veranderingen in het gebruik van het spoor door goederentreinen.

Emissies
Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt in het navolgende ingegaan op energie als efficiency-maat.

Vanaf 1992 heeft de overheid in het kader van het energiebesparingsbeleid met een groot aantal sectoren een meerjarenafspraak (MJA) gemaakt over de verbetering van de energie-efficiency. Eén van die sectoren is het spoorvervoer. In 1999 hebben NS en de taakorganisaties met de Ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat een meerjarenafspraak afgesloten die uiteindelijk moet leiden tot:
- 11% energie-efficiencyverbetering in 2010 ten opzichte van 1997, en
- duurzame inkoop van 5% van de tractie-energie.

Eind 2004 was de doelstelling wat de beoogde energie-efficiencyverbetering reeds ruimschoots bereikt (12,9%) en kocht NS 2,2% van de tractie-energie duurzaam in (zie tabel 13.13). Hierop heeft NS de ambitie uitgesproken om in 2010 niet 11% maar 20% energie-efficiencyverbetering te realiseren. Met de duurzame inkoop van tractie-energie vermijdt NS de uitstoot van 25 kton CO_2 ten opzichte van de situatie in 1997.

Tabel 13.14:
Resultaten Meerjarenafspraak energie-efficiency NS en ProRail

	2001	2002	2003	2004
Energieverbruik gemeten in PJ	*13,2*	*13*	*13,5*	*13,5*
Energie-efficiencyverbetering t.o.v. 1997	*10,8%*	*8,5%*	*9,5%*	*12,9%*
Percentage tractie-energie dat duurzaam is ingekocht t.o.v. 1997	*g.g*	*2,4%*	*2,2%*	*2,2%*

Bron: SenterNovem (2002-2006): Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2001-2005

Externe veiligheid
Jaarlijks neemt het spoor zo'n vijf procent van het totale transport van gevaarlijke stoffen in Nederland voor zijn rekening.[486] Aan het vervoer en de afhandeling van deze stoffen – brandbare stoffen zoals LPG en propaan, of toxische stoffen zoals chloor en acrylnitril – zijn risico's verbonden voor de omgeving. Het omgaan met deze risico's wordt gerekend tot het terrein van de externe veiligheid. In 2002 werd 7,2 miljoen wagenkilometers met gevaarlijke stoffen gemaakt, in 2003 6,5 miljoen en in 2004 7,6 aldus de monitor. Over eerdere jaren zijn geen gegevens beschikbaar. Het gaat vooral om zeer brandbare stoffen en brandbare gassen.

In het beleid over de externe veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen twee begrippen, namelijk:

[486] ProRail (2005), *Monitoring Spoorgebruik, 2005*

- het plaatsgebonden risico (PR) (voor 2001 individueel risico geheten);
- het groepsrisico (GR).

Het PR van een bepaalde activiteit is de kans per jaar op een bepaalde plaats, dat een continu daar aanwezig gedacht persoon die onbeschermd is, komt te overlijden als gevolg van een mogelijk ongeluk met die activiteit" (Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen). De activiteit is in dit geval het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Voor bestaande situaties geldt dat die kans maximaal 10^{-5} per jaar mag zijn, ofwel 1 op 100.000. Voor nieuwe situaties is deze kans 10^{-6} per jaar, ofwel 1 op 1.000.000.

Het GR is de kans per jaar dat in één keer een groep mensen van ten minste een bepaalde grootte komt te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geen normen maar zogenaamde "oriënterende waarden" voor het GR vastgesteld. Deze oriënterende waarden hebben betrekking op telkens een traject van 1 kilometer lengte. De oriënterende waarden voor de toelaatbare kans op het gelijktijdig overlijden van een groep personen van bepaalde omvang is als volgt gedefinieerd:
- groep van 10 mensen: 10^{-4} per jaar
- groep van 100 mensen: 10^{-6} per jaar
- groep van 1000 mensen: 10^{-8} per jaar
- etc.

De norm voor het GR is een oriënterende waarde. Dit betekent dat gemotiveerd van de norm mag worden afgeweken; die bevoegdheid berust bij het Bevoegd Gezag.
Voor het vervoer in het jaar 1998 is een zogenaamde risico-atlas beschikbaar.[487] De risicoatlas brengt de externe veiligheid van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (vrije baan) voor heel Nederland in beeld. De atlas is een middel voor gemeenten en provincies om mogelijke externe veiligheidsproblemen vroegtijdig te signaleren en te betrekken in hun ruimtelijke ontwikkelingsplannen rond het spoor.
Voor het PR en het GR zijn "aandachtspunten" in de atlas geïdentificeerd. Het betreft trajecten waar de individueel risicocontour van 10^{-6} per jaar op een afstand van meer dan 10 meter van het spoor ligt. Dit was in 1998 het geval op 21 trajecten. In totaal besloeg het gebied waarin het individueel risico groter is dan 10^{-6} per jaar een gebied van 410 hectare. Dit oppervlak is exclusief het ruimtebeslag van de spoorbaan. Binnen de 10^{-6} contour mogen geen kwetsbare bestemmingen (bijv. woningen, scholen) gerealiseerd worden. De ligging van de 10^{-6} contour is het gevolg van het vervoer van brandbare vloeistoffen.

Daarnaast zijn gebieden in deze atlas als "aandachtspunt" aangemerkt, waar het groepsrisico de oriënterende waarde overschrijdt, waar het groepsrisico groter is dan 0,1 maal de oriënterende waarde of waar vanwege een bevolkingsconcentratie op een relatief klein gebied

[487] DHV, *Risicoatlas Spoor.* Amersfoort, 2001

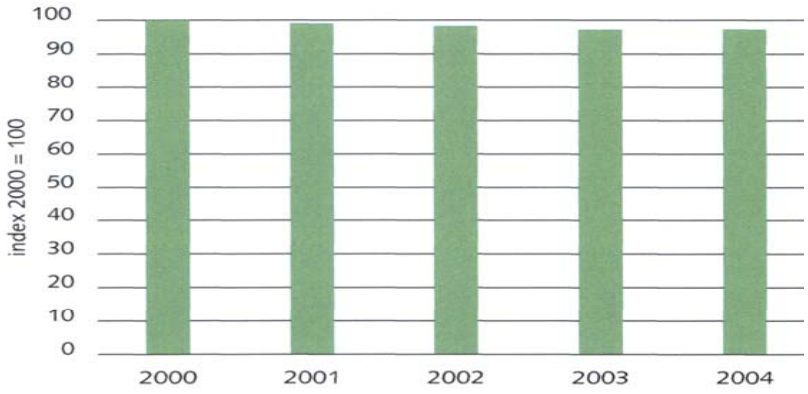
verwacht wordt dat de oriënterende waarde voor het groepsrisico mogelijk wordt overschreden. De oriënterende waarde voor het groepsrisico wordt in 11 woonkernen overschreden. In totaal is het groepsrisico een aandachtspunt in 72 woonkernen.

Neveneffecten

Kwaliteit van het vervoeraanbod
Een groot aantal kwaliteitsvariabelen is reeds opgenomen bij de gegevens over de prestaties van NSR. Hierbij kan worden gedacht aan punctualiteit, veiligheid, klantoordelen over aspecten van de dienstverlening, en dergelijke. In deze paragraaf wordt een aantal kwaliteitsaspecten beschreven waarover geen afspraken bestaan tussen NSR en V&W.

Reistijden
Figuur 13.6 geeft een indruk van de ontwikkeling van de gemiddelde reistijden in de ochtendspits in de afgelopen 10 jaar.

Figuur 13.8:
Ontwikkelingen in de gemiddelde reistijd per trein in de ochtendspits, exclusief voor- en natransport



Bron: KIM2007
Figuur 13.6 laat zien dat wanneer bovenstaande uitgangspunten worden gehanteerd, tussen 2000 en 2003 in de ochtendspits de gemiddelde reistijden licht afnemen en vervolgens tot 2005 weer iets toenemen. De totale ontwikkeling tussen 2000 en 2005 is een afname met 2,1%. Voor de dalperiode is de vergelijkbare afname 3,4%, in de weekenden zijn de reistijden niet veranderd.[488]

Frequenties trein
Met behulp van de indicator 'gemiddelde opvolgtijd tussen twee treinen' is een indicatie te geven van de frequentie waarmee treinen rijden. Deze blijkt de afgelopen 10 jaar met ongeveer 10% te zijn bekort.[489] De (toename van) reizigersaantallen zijn daarin meegewogen. Dit betekent dat sprake is geweest van een toename van de frequenties.

[488] bron: NS

[489] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1991-2020,* Den Haag, 2007

Concurrentiepositie trein

Tabel 13.14 geeft de ontwikkelingen in het aandeel van de verplaatsingen dat met de trein wordt afgewikkeld ten opzichte van andere vervoerwijzen.

Tabel 13.15:
Aandelen van de trein ten opzichte van andere vervoerwijzen, gemeten in verplaatsingskilometers

	2000	2001	2002	2003	2004
Autobestuurder	48,9	49,2	49,7	49,8	49,5
Autopassagier	25,9	25,4	25,7	25,9	26,6
Trein	8,6	8,7	8,5	7,9	8,2
bus, tram en metro	4,2	4,2	4,0	3,6	3,6
Bromfiets	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Fiets	7,4	7,4	7,2	7,7	7,4
Lopen	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
Overig	2,6	2,7	2,6	2,8	2,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS, Mobiliteitsonderzoek Nederland

Uit tabel 13.14 blijkt dat het aandeel van de trein in de totale mobiliteit van Nederland in verplaatsingskilometers in de onderzoeksperiode gedaald is en pas in 2004 weer enigszins steeg.

Werkgelegenheid

In tabel 13.15 zijn de ontwikkelingen in de werkgelegenheid weergegeven bij NS en de taakorganisaties/ProRail

Tabel 13.16:
Ontwikkelingen werkgelegenheid

Personeel (fte ultimo)	NS	NS (excl. externe organisaties (1)	ProRail
1995	*27855*		
1996	*28187*		
1997	*26275*		
1998	*26837*		
1999	*27578*		
2000		*21299*	*2822*
2001		*22.470*	*2560*
2002		*23.256*	*2610*
2003		*22.855*[2]	*2678*
2004		*21.909*[2]	*2652*

(1) Railion, taakorganisaties, Telfort, Holland Railconsult

(2) exclusief werkgelegenheid van Engelse activiteiten: 548 fte in 2003 en 2.885 fte in 2004.

De daling bij ProRail tussen 2000 en 2001 is veroorzaakt door de afslanking van RVL met 300 mensen. De taken voor bijsturing van personeel en materieel zijn overgedragen aan NS, met als gevolg dat 200 mensen overgegaan zijn naar NSR. Daarnaast is in dat jaar de verkeersleiding geconcentreerd bij een viertal netwerkverkeersleidingscentra.

13.5 Kernboodschappen

In deze kernboodschappen is bewust gekozen om een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Wat opvalt is dat percepties op verschillende punten niet onderling consistent zijn, niet altijd onderbouwd zijn of niet altijd in overeenstemming zijn met de feiten. Ook geven enkele partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties is als volgt gehandeld:
- daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
- daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Percepties worden in dit stadium van de evaluatie niet beoordeeld, omdat de periode voor 2005 geen onderwerp van de evaluatie is; dat is de periode 2005 - 2007. In de volgende fase van analyse en beoordeling zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld op basis van vergelijkingen tussen de uitgangssituatie en de periode 2005 – 2007.

Maatschappelijke benutting
In het SVVII en de vigerende Nota Mobiliteit is opgenomen dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland.

In de periode 1995 - 2004 is de omvang van het vervoer per trein met 4% gegroeid. Daarbij moet worden opgemerkt dat tussen 2000 en 2004 sprake is geweest van een daling in de vervoersomvang. De tonkilometers namen toe van 3 miljard in 1995 tot 6,4 miljard in 2005, meer dan een verdubbeling. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 7,0 miljoen in 1995 tot 9,7 miljoen in 2005, een groei van bijna 40%.

Efficiëntie dienstverlening door NS
In de periode 2001-2003 heeft het NV NS bedrijfseconomisch slecht gefunctioneerd. In deze periode waren de vervoerprestaties minder goed, waardoor de vervoeropbrengsten achterbleven bij de kostenontwikkeling. Het aandeel van de personeelskosten in de totale bedrijfslasten is in de onderzoeksperiode gedaald. Dit duidt op een grotere kapitaalintensiteit van de onderneming, die waarschijnlijk samenhangt met de aanschaf van nieuw materieel. De instroom van (dubbeldeks-) materieel heeft geleid tot een (forse) stijging van het aantal zitplaatsen per trein, maar ook tot een daling van de bezettingsgraad. De kosten per personeelslid zijn in de periode met 9% gestegen. In 2003 en 2004 vertoonden de vervoeropbrengsten een stijgende lijn, mede door de tariefstijging in beide jaren.

Het rendement op investeringen (ROI) en de return on sales (ROS) liggen in de periode 2001 - 2003 op een laag niveau, maar herstellen zich weer in 2004.

Efficiëntie infrabeheer door de taakorganisaties/ProRail
De totale kosten van ProRail zijn met 13% gestegen in drie jaar tijd (2002 – 2004). Deze stijging komt vooral doordat de kosten van uitbesteed werk zijn toegenomen. In deze periode steeg de Rijksbijdrage met 24%. De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen verdubbelden. Daarentegen daalden de bijdragen van NS aanzienlijk.

De zogenaamde lifecyclekosten per kilometer hoofdspoor in Nederland lagen in 2004 met 134.000 euro hoger dan het Europese gemiddelde (75.000 euro). Gerekend per treinkilometer zijn deze kosten echter ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde.

De hogere lifecyclekosten in Nederland vloeien deels voort uit het intensieve gebruik van het Nederlandse spoor en deels uit de complexiteit van het spoornetwerk.

Bijlage A: Doelen Spoorwegwet

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving noemt de in totaal zestien doelen van de Spoorwetgeving. Deze vormen het uitgangspunt voor de evaluatie:

Doelen op systeemniveau

1. Het actualiseren en moderniseren van bestaande regels
2. Het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens, met als subdoelen:
   a. het zorgen voor een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces, waarbij het publieke belang is geborgd;
   b. het vervolmaken van de scheiding tussen infrastructuur en vervoer, waaronder het regelen van de overdracht van eigendomsrechten van de infrastructuur;
   c. het verankeren van de opdrachtgeversrol van de overheid;
   d. het verankeren van de adviesrol van consumentenorganisaties en vervoerders;
   e. het verankeren van de overheidszorg voor veiligheid.
3. Het beleidsneutraal implementeren van een aantal EU-richtlijnen die onder andere de relatie tussen vervoerder en de infrabeheerder regelen (waaronder de herpositionering van de verkeersleiding) en een onafhankelijk toezicht op de uitvoering
4. Het neerzetten van een structuur die duidelijkheid en rust creëert, die naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is, maar die een nog te voeren discussie niet in de weg staat
5. Het aanscherpen en differentiëren van condities om de overgang en de aanbesteding van de verschillende soorten concessies te optimaliseren

Doelen op relatieniveau

6. Het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen
7. Het realiseren van non-discriminatoire verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders en onderhoud
8. Het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct
9. Het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven
10. Het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen
11. Het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies

12. Het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor
13. Het versterken van de positie van consumentenorganisaties

Doelen op actorniveau

14. Het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail
15. Het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen
16. Het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door concessiehouders

Bijlage B: Streefbeelden beoordelingskader

Onderstaand worden voor de doelen 6 tot en met 16van de spoorwetgeving de streefbeelden opgesomd.

Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructruur
- De voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis werken niet-discriminerend ten aanzien van de toegang tot het beroep;
- Bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel werpen geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op;
- Bijkomende voorzieningen en diensten worden door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie;
- NMa beschikt over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen

Doel 7: Capaciteitsverdeling
- De netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst waarborgen, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur;
- Bij overbelasting worden door overheidswege vastgelegde (amvb capaciteitsverdeling)prioriteitscriteria gebruikt voor segmenten zodat optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit plaatsvindt, conform publiek belang en beleidsmatig belangrijk gevonden segmenten;
- Bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorinfrastructuur vindt een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds;
- NMa beschikt over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepalingen te toetsen. NMa heeft voldoende mogelijkheden om de netverklaring tijdig te kunnen toetsen.

Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer
Op basis van het voorgaande, kan het algemene doel als volgt worden uitgewerkt in streefbeelden. Daarbij worden de onderdelen uit het voorgaande afgelopen.
- De toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders komt tot stand op basis van gelijkwaardigheid;
- De toegangsovereenkomst bevat een duidelijke omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden;
- In samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders worden, binnen de wettelijke kaders, afspraken gemaakt over de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes). Deze afspraken stimuleren rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur;
- De wettelijke vastgestelde kaders bieden de vervoerders en

infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren;
- de concessies en de beheer- en vervoerplannen waarborgen de publieke belangen van het spoor en efficiënt gebruik van publieke middelen in de praktijk, binnen de gestelde financiële kaders;
- de overheid heeft geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangsperiode. In de overgangsperiode zijn nadere afspraken hierover vastgelegd in de vervoerplannen;
- Uitvoering van onafhankelijk toezicht bevordert een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders en uitvoering volgens de regels.

Doel 9: Samenwerking infrabeheerder-vervoerders
- Er is een gemeenschappelijk kader voor de afhandeling van verstoringen. Het kader bevat transparante informatie over procedures om het ontstaan van verstoringen toe te kennen aan de veroorzaker, en procedures voor afhandeling en herstel. Het kader zorgt voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers;
- Er is een helder kader en een cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken verminderen/voorkomen kunnen worden opgelost.

Doel 10: Aansturen van de infrastructuurbeheerder
- De prestaties zoals weergeven in de concessie en uitgewerkt in de beheerplannen zijn leidend bij het handelen van de concessieverlener en infrabeheerder;
- De beschikbare subsidies komen voort uit een integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur;
- De minister biedt duidelijkheid over de beschikbare middelen, de sector geeft de gewenste besteding aan en de minister toetst en neemt de beslissing.

Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid
- De concessies voor regionaal vervoer komen tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen.
- Er is sprake van een verbetering van de verhouding tussen geleverde kwaliteit in het spoorvervoer en de omvang van de subsidies, bij gelijkblijvende overige omstandigheden.
- De exclusiviteitsbepaling in concessies leidt tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied.
- De geleidelijke invoering van marktwerking leidt tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer.
- De tijdsduur van concessies is afgestemd op de afschrijvingsperiode van investeringen in het spoorvervoer.

Ten aanzien van de vervoerconcessie HRN worden de volgende streefbeelden geformuleerd:
- De prestaties zoals weergeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen zijn leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder.

- De concessiehouder komt de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen.

Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor
- De bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor is (stapsgewijs) gedecentraliseerd;
- Capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten waarborgt samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en de het Hoofdrailnet.

Spoorveiligheid
Voor dit onderwerp zijn geen streefbeelden opgenomen in het beoordelingskader.

Doel 13: Positie van consumentenorganisaties
- Consumentenorganisaties hebben invloed op besluitvorming van de vervoerders;
- De kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer is verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties.

Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail
- ProRail en NS realiseren de in de beheer- en vervoerplannen vastgelegde prestaties;
- De prestaties van NS en ProRail op de onderdelen uit de vervoerconcessie vertonen een verbetering of een lagere waarde bij voldoende gemotiveerde afwijking inclusief uit te voeren maatregelen;
- NS en ProRail maken voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren;
- De concessieprijs is gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct.

Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten
- Er is sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit.
- Reizigers en verladers krijgen betaalbare vervoerdiensten van vervoerders en de kwaliteit is verbeterd, zowel op het hoofdrailnet als op regionale spoorverbindingen;
- De benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur is verbeterd;
- De efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheerstaken is verbeterd.
- Er is geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor;
- Emissienormen voor voertuigen worden niet overschreden;
- Er wordt voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid.
- Er is sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen;

- Infrabeheerder en vervoerders werken actief mee aan realisatie van de doelen op het gebied van spoorwegveiligheid.

Bijlage C: Overzicht regelgeving

Wetten
- 15-10-1876 Spoorwegwet 1875
- Wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en het gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Staatsblad. 118)
- 01-11-1902 Locaalspoor- en Tramwegwet
- 28-01-1918 Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen
- 31-03-1920 Tramwegreglement
- 01-07-1925 Wet zwerfstroomen
- 28-05-1937 Wet ter reorganisatie van het spoorwegbedrijf
- 13-06-1968 Wet gevaarlijke stoffen (vervallen 01-8-1996)
- 01-01-1994 Wet Infrastructuurfonds (in werking)
- 01-08-1996 Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- 01-07-1998 Wijzigingswet Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 95/18/EG en richtlijn 95/19/EG

AMvB
- 11-11-1912 Besluit reglement omtrent aanwending spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog
- 01-07-1925 Reglement zwerfstroomen
- 08-12-1932 Besluit tot vaststelling voorschriften voor overdracht toegangswegen naar spoorwegstations
- 01-06-1966 Reglement op de Raccordementen 1966
- 01-01-1967 Algemeen Reglement Vervoer
- 18-04-1977 Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen
- 01-05-1982 Metroreglement
- 01-07-1987 Besluit geluidhinder spoorwegen
- 01-03-1988 Besluit spoorwegbruggen
- 01-01-1994 Besluit Infrastructuurfonds
- 03-11-1999 Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur
- 24-12-1999 Besluit interoperabiliteit trans-Europees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 10-11-2000 Interim besluit capaciteitstoewijzing spoorwegen
- 01-01-2001 Besluit personenvervoer 2000
- 01-07-2002 Besluit bepalingen toezicht ex artikel 10 Spoorwegwet (instelling IVW)
- 18-07-2004 Besluit omgevingslawaai
- 15-11-2004 Besluit wijziging enkele besluiten Ministerie van VROM
- 03-12-2004 Besluit Aanpassing nieuwe Spoorwegwet

Ministeriële regeling/ Besluiten van algemene strekking
- 25-10-1995 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Reizigers 1995 (vervallen 25-10-2000)
- 02-11-1995 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RVI 1995 (vervallen 09-06-2001)
- 02-03-1996 Regeling mandaat NS Railinfrabeheer B.V.

- 01-01-1998 Regeling vergoeding gebruik spoorweginfrastructuur (vervallen 01-01-2000)
- 27-10-1999 Instellingsbesluit LOCOV (met twk 01-09-1998)
- 24-12-1999 Regeling erkenning en keuringsvoorschriften aangemelde instanties trans
- Europees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 01-01-2000 Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur
- 25-10-2000 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Reizigers 2000 (vervallen 01-03-2002)
- 17-11-2000 Regeling experiment meerjarenafspraken openbaar vervoer 2000

- 01-01-2001 Regeling informatie aanbestedingen concessies openbaar vervoer
- 09-06-2001 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RVI 2001 (vervallen 25-09-2002)
- 01-07-2001 Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat
- 25-09-2002 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar IVW-DV 2002
- 27-09-2002 Aanwijzingsregeling ambtenaren belast met toezicht ex artikel 10 Spoorwegwet (vervallen 01-01-2003)
- 01-01-2003 Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Spoorwegwet 1875
- 01-01-2003 Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Spoorwegwet 1875
- 01-03-2003 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep 2003
- 15-05-2004 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2004
- 18-07-2004 Regeling omgevingslawaai

Internationale regelgeving
- 09-05-1980 Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF)
- 29-07-1991 RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (91/440/EEG)
- 19-06-1995 RICHTLIJN 95/18/EG VAN DE RAAD betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen
- 23-07-1996 RICHTLIJN 96/48/EG VAN DE RAAD betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/12/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/13/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen
- 26-02-2001 RICHTLIJN 2001/14/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het

gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering
- 19-03-2001 RICHTLIJN 2001/16/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/49/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering („Spoorwegveiligheidsrichtlijn")
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/50/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- 29-4-2004 RICHTLIJN 2004/51/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap

Afspraken

Naast de wetgeving waren afspraken vastgelegd in:
- De toegangsovereenkomst model Railned 1997
- Reglement Railverkeer (van Railned Spoorwegveiligheid)
- Seinenboek (met alle seinbeelden)
- RnV-normbladen
- RnV-richtlijnen ten aanzien van personeel, materieel, infra en het veiligheidszorgsysteem.

Bijlage D: Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AR	Algemene Rekenkamer
ARI	Automatische Rijweg Instelling
ATB	Automatische Treinbeveiliging
Bp2000	Besluit Personenvervoer 2000
BUP	Basis Uur Patroon
BRG	Brancheverenigingen Rail Goederenvervoer
CBG	Centraal Bediende Gebieden
CPI	Consumentenprijsindex
DGP	Directoraat Generaal Personenvervoer
DGMo	Directoraat Generaal Mobiliteit
EEG	Europese Economische Gemeenschap
FHT	Functiehersteltijd
GAOS	Geautomatiseerd Alarmerings Oproep Systeem
HRN	Hoofdrailnet
HSL	Hogesnelheidslijn
HVL	Hoofdpost Verkeersleiding
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KAN	Knooppunt Arnhem Nijmegen
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteit
KLPD	Korps Landelijke Politiedienst
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
MIT	Meerjarig Infrastructuur Fonds
MoU	Memorie of Understanding
MO-/PO normen	Medisch-/Psychologisch Onderzoeksnormen
NCBG	Niet Centraal Bediende Gebieden
NMa	Nederlandse Mededingingautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSR	NS Reizigers
OCI	Overgangscontract I
OCII	Overgangscontract II
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	Openbaar Vervoer
OVS	Overleg Veiligheid Spoor
RIB	RailInfraBeheer
RIT	Rail Infra Trust BV
RL	Richtlijn
RLN bladen	Richtlijnbladen
RnV	Railned Veiligheid
RRV	Reglement Railverkeer
RVL	Railverkeersleiding
SKVV	Samenwerkende Kaderwetgebieden
Spw	Spoorwegwet 2005

Spw 1875	Spoorwegwet 1875
SVVII	Structuurschema Verkeer en Vervoer II
TAO's	Treindienstaantastende Onregelmatigheden
TK	Tweede Kamer
TO '97	Toegangsovereenkomst 1997
TVP	Treinvrije periodes
VL	Verkeersleiding
VPT	Vervoer per Trein
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
V-IRM	Dubbeldeks interregio materieel
Wp2000	Wet Personenvervoer 2000
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Bijlage E: Verwachtingen

Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
Syntus verwachtte dat de toegang na de invoering van de wet niet zou wijzigen. Ze geeft aan dat het al snel duidelijk was dat de eisen voor de toegang niet wezenlijk zouden veranderen. Hierdoor was er nauwelijks sprake van voorbereiding op de invoering van de wet, maar eerder van doorgaan op dezelfde voet. Ook Arriva zegt niet of nauwelijks verwachtingen te hebben gehad ten aanzien van de nieuwe wetgeving en hier niet of nauwelijks op te hebben geanticipeerd[490].

De verwachting van de goederenvervoerders was dat de nieuwe regelgeving de toetreding gemakkelijker zou maken, de eisen om toe te treden transparanter en de feitelijke mogelijkheden om toe te treden zou verruimen. Er werd verwacht, dat papieren én praktische drempels geslecht zouden worden door de regelgeving. De aan de infrastructuurbeheerder toebedeelde rol zou in de nieuwe op marktwerking gerichte spoorpraktijk minder monopolistisch zijn. Goederenvervoerders verwachtten ook, dat ProRail een werkelijk onafhankelijke instelling zou worden, met ook ten opzichte van de Staat een onafhankelijke, zelfstandige positie, een instelling die op een neutrale wijze haar wettelijke taken zou vervullen. Daarnaast werd aansluiting van de nieuwe spoorwegwet op EU initiatieven, die toelating harmoniseren, verwacht (bijvoorbeeld niet langer de goedkeuring van 'ieder boutje in elk land').

Anticipatie op de nieuwe wetgeving door de goederenvervoerders vond plaats door de toegang tot de markt al eerder te 'bevechten', door te gaan rijden, zo goed en kwaad als het ging. Daarnaast vond overleg plaats tussen verschillende goederenvervoerders en trachtte men door deelname aan gremia de wetgever te doordringen van de belangen van spoorgoederenvervoerders. Die leek bij het opstellen van de nieuwe wetgeving vooral het reizigersvervoer in het oog te houden.

Verder betekende de nieuwe wetgeving voor bepaalde vervoerders vooral aanpassing aan een situatie met meer concurrentie. Dit leidde tot een meer commerciële, marktgerichte houding, met in sommige gevallen ook een andere beprijzing.

Partijen probeerden eveneens te anticiperen door hun bedrijfsvoering op de Europese regelgeving in te richten.[491]

Ook de NMa Vervoerkamer verwachtte dat de nieuwe wetgeving de toetreding tot de markt en de infrastructuur zou vergemakkelijken. Dit doordat de wet volgens de Vervoerkamer transparanter is dan de

[490] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva, pagina 14*

[491] Zelfevaluatie N*ulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 46*

regelgeving vóór 2005. Ook verwachtte de Vervoerkamer van de overgang van nationale naar Europese toelating een enorm efficiëntie-voordeel voor de vervoerders die internationaal vervoer verrichten. Niet alleen omdat hetzelfde onderzoek niet steeds herhaald hoeft te worden door een nationaal toelatingsinstituut, maar ook omdat de vervoerder de mogelijkheid krijgt om zelf aan te tonen dat ze aan de Europese en nationale eisen voldoet. Vervoerders kunnen dus zelf een onderzoeksinstituut gaan uitzoeken, respectievelijk van de leverancier van hun materieeleisen dat die de vereiste gegevens aanlevert of daar zelf aan voldoet.

Ook zou het openbaar maken van de eisen aan veiligheids-functionarissen en het werken met een onafhankelijk exameninstituut de toetreding van nieuwe opleidingsinstituten mogelijk moeten maken. De behoefte van nieuwe vervoerders aan dergelijke nieuwe opleidingsinstituten is volgens de Vervoerkamer groot.[492]

Wat betreft de anticipatie op de invoering op de nieuwe wetgeving, geeft de Vervoerkamer aan dat zij zich heeft voorbereid op haar specifieke taak (art 10, lid 7, Richtlijn 91/440/EEG) die zij onder de nieuwe Spoorwegwet toegedeeld kreeg door zich te verdiepen in de te verwachten problematiek in de sector en zich de relevante wetstechnische informatie en jurisprudentie eigen te maken.[493]

Een teleurstelling die de Vervoerkamer volgens NMa vlak voor 1 januari 2005 te verwerken kreeg, was dat er nog geen zicht was op de inwerkingtreding van haar toezicht bij lokaal spoor, bijzonder spoor en een deel van de spoorlijnen waarvan eerst was voorzien dat ze benoemd werden tot hoofdspoorwegen (bijlage 2 van het KB hoofdspoorwegen). Dit betekende dat het toezicht van de Vervoer-kamer zoals opgenomen in artikel 70 en 71 (toezicht op hoofdsporen) zich niet uitstrekte tot belangrijke stamlijnen en emplacementen, zoals het havengebied in Rotterdam en de Westhaven in Amsterdam. Deze spoorlijnen voldeden nog niet aan de eisen zoals gesteld in de artikel 19-21 van de Spoorwegwet.[494]

Bij NMa leefde ook de verwachting dat zij toezicht konden gaan houden op de naleving van artikel 95 recht op toegang onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden voor bijzonder en lokaal spoor.[495]

Doel 7: Capaciteitsverdeling
De Vervoerkamer verwachtte dat de capaciteit marktconform zou worden toegedeeld aan de hand van de vrijheid die het wettelijke instrumentarium biedt.

[492] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa Vervoerkamer, pagina 29, 30*

[493] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa Vervoerkamer, pagina 31*

[494] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa Vervoerkamer, pagina 34*

[495] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa Vervoerkamer, pagina 35*

Dit houdt onder meer in dat over aanvraag van capaciteit onderhandeld kan worden, dat alle partijen hun contractsvrijheid optimaal kunnen gebruiken en dat de discipline van de markt zou moeten gelden.[496] Omdat het onderhandelingsproces vraaggestuurd zou moeten zijn, zou de nieuwe Spoorwegwet moeten leiden tot een vraaggestuurde toedeling van capaciteit. Daarbij is het volgens de Vervoerkamer niet vanzelfsprekend dat een gegeven gebruikstype voorrang krijgt boven een ander.

Een andere verwachting van de Vervoerkamer was dat het informele BUP-overleg grondig zou worden herzien en minder invloed zou krijgen op de vast te stellen jaardienst.[497] Het instandhouden van de informele werkwijze om de dienstregeling in eerste instantie op te zetten door het ontwikkelen van een basisuurpatroon, maakt dat indien een probleem zich 1 x per dag voordoet, toch een oplossing gezocht wordt voor 24 uur per dag (elk uur) of dat het probleem geheel naar achter wordt geschoven omdat men het probleem te klein vindt.

Railion had ten aanzien van BUP niet de verwachting dat dit afgeschaft zou worden; zij meent dat deze fase nuttig was. Ten eerste omdat daardoor het ontwerpen van de jaardienstplanning minder tijd in beslag neemt. En ten tweede omdat de BUP-fase er voor zorgt dat de goederencapaciteit kan worden ingepast in de reizigersdienstregeling. Door het vraaggestuurde karakter van goederenvervoer zijn goederenvervoerders erbij gebaat dat in de ad hoc fase, waarin het *first come first served-principe* geldt, al voldoende capaciteit in de BUP-fase is vastgelegd.[498]

Sommige goederenvervoerders zagen het BUP-overleg eerder als belemmering en hadden de verwachting dat dit afgeschaft zou worden (of desnoods te formaliseren) onder de nieuwe regelgeving.[499]

De meeste goederenvervoerders verwachtten dat de nieuwe wetgeving de toegang tot de capaciteit voor het goederenvervoer zou vergemakkelijken. Ook verwachtte men dat het primaat voor reizigersvervoer zou worden afgezwakt, de gelijkwaardigheid van partijen (o.a. infrastructuurbeheerder versus vervoerder) daadwerkelijk invulling zou krijgen en dat de capaciteitverdeling op een eerlijke, transparante wijze vorm zou krijgen. Gekozen zou moeten worden voor een capaciteitsprioritering waarbij het belang van het goederenvervoer voor de nationale economie een factor is.[500]
Tevens bestond bij de goederenvervoerders de verwachting dat de nauwe band tussen NS, ProRail en de Staat (V&W) minder hecht zou worden, zodat er een zelfstandige, onafhankelijke en onpartijdige beheerder zou ontstaan.[501]

[496] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 25

[497] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa*, pagina 26

[498] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 25

[499] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 25

[500] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 25

[501] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 26

Arriva geeft aan dat zij verwachtte dat de nieuwe wet haar minder afhankelijk zou maken van andere partijen. Dat de toegankelijkheid tot systemen als VPT en RADAR de afhankelijkheid van andere partijen zou verminderen.[502]

IVW had de verwachting dat de capaciteit benodigd voor buitendienststellingen buiten het proces van reguliere capaciteitsverdeling gehouden zou worden, om zo de capaciteit benodigd voor veiligheid te borgen. Zij achtte echter bij de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwegwet dat voldoende juridische randvoorwaarden aanwezig waren om de veiligheid te borgen.[503]
De decentrale overheden (IPO en SkVV) verwachtten problemen met de toedeling van capaciteit. Decentrale overheden moeten namelijk concessies aangaan voor meerdere jaren. Dit vereist zekerheid over de capaciteitstoedeling voor die periode, terwijl de toedeling van capaciteit voor een jaar plaatsvindt.[504, 505]

Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer
Doordat er nog weinig bekend was over hoe de beheerder met de af te sluiten Toegangsovereenkomst, kaderoverkomsten en beheerplan om zou gaan, kon op dit gebied niet goed worden geanticipeerd door Syntus op de nieuwe wetgeving.[506]

De Vervoerkamer verwachtte dat de discipline van de markt zou gaan gelden. Dit houdt onder meer in dat specifieke eisen van vervoerders hun beslag krijgen in hun individuele toegangsovereenkomsten, een prestatieregeling en ruimte voor individuele wensen, zowel tijdens het verdelingsproces als na de inwerkingtreding van de jaardienstregeling.

Doel 9: Samenwerking infrabeheer-vervoerders
Syntus had de verwachting dat formeler zou worden vastgelegd wat de verantwoordelijkheden en taken zijn van de verschillende organisaties, maar verwachtte in de uitvoering geen veranderingen.[507]

De verwachting van de Vervoerkamer was, gezien het private karakter van de onderhandelingen tussen marktpartijen, dat beheerder en vervoerder meer op gelijke voet met elkaar zouden komen te staan en conflicten daarom niet langer door eenzijdig ingrijpen door de beheerder zouden kunnen worden opgelost. Daarnaast zou het aantal conflicten kunnen toenemen omdat partijen over meer onderwerpen kunnen onderhandelen, zoals de gebruiksvergoeding, de prestatieregeling en de kwaliteit van het spoor. De Vervoerkamer geeft aan dat om die reden toezicht moet worden georganiseerd op onder meer geschilbeslechtende taken op de beheerder.[508]

[502] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 6
[503] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 8
[504] *Zelfevaluatie Nulmeting IPO*, pagina 3
[505] *Zelfevaluatie Nulmeting SkVV*, pagina 3
[506] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*
[507] *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus,* pagina 9
[508] *Zelfevaluatie Nulmeting NMa,* pagina 7

Bij de goederenvervoerders leefde de verwachting dat iedere vervoerder ook in de geleiding van het verkeer – en daarmee ook bij de afhandeling van verstoringen - gelijk zou worden behandeld: 'zonder aanziens der vervoerder'. Daarmee werd bedoeld dat het primaat van het reizigersvervoer ook in de verkeersleiding geen vanzelfsprekendheid meer zou vormen. Om dit te bewerkstelligen, was de verwachting dat alle verkeersleiding in werkelijk onafhankelijke handen zou komen te liggen, zeker als het gaat om bijvoorbeeld de last-minute capaciteit-toedeling.[509]

Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid
Met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is een publiekrechterlijke relatie ontstaan tussen de taakorganisaties (verenigd in ProRail) en de Staat. Daarnaast zijn de diverse financiële stromen richting taakorganisaties bijeengebracht in één beheerplansubsidie. V&W verwachtte daardoor meer handvatten te krijgen om resultaten af te dwingen.[510]
SkVV geeft aan dat door de decentralisatie van spoor naast de relatie V&W – beheerder de behoefte ontstond aan een relatie tussen decentrale overheden en de beheerder. V&W heeft bij de beheerder niet aangestuurd op het aanpassen van die verhoudingen, terwijl SkVV daar wel voor heeft geopteerd. SkVV is van mening dat meerdere driehoeken tussen (decentrale) overheden en beheerders – vervoerders hadden moeten ontstaan onder de nieuwe wetgeving.[511]

Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid
V &W geeft aan ten aanzien van de inwerkingtreding van de wetgeving, specifiek gelet op de sturingsrelatie V&W – NS, ten eerste een gedeeltelijke voortzetting van rust-en-herstel-principe uit de Herbezinningsbrief te verwachtten. Ten tweede verwachtte het ministerie dat een publiekrechtelijke relatie V&W meer handvatten zou bieden om resultaten af te dwingen (via last-onder-dwangsom) en NS dwingen tot tijdige levering van de juiste gegevens.

Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor
Arriva geeft aan te verwachtten dat de spoorwegwet de vervoerder meer wettelijke ondersteuning zou geven om contracten beter te kunnen afstemmen op logistieke mogelijkheden. De wensen/eisen van opdrachtgevers waren volgens Arriva soms in strijd met de mogelijkheden "omdat deze eisen voorbij gaan aan de beperkingen die het veiligheidsregime oplegt".

V&W verwachtte met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving een beter functioneren van de spoorvervoermarkt. De verwachting was dat er een zakelijker relatie zou ontstaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en dat via de concessie eenduidig zou worden vastgelegd welke rechten en verplichtingen beide partijen op zich

[509] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 32
[510] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 13
[511] *Zelfevaluatie Nulmeting SkVV*, pagina 5

nemen voor de overeengekomen tijdsduur.[512] Ook verwachtte V&W dat de exploitant van het hoofdrailnet meer rekening zal houden met de wensen van de decentrale overheden. Er moet vanaf 2005 structureel overleg plaatsvinden (o.g.v. concessieverplichting) tussen hoofdrailnetvervoerder NS en de decentrale overheden. NS moet in haar jaarlijkse vervoerplan motiveren hoe zij hieraan invulling heeft gegeven.[513]

De decentrale overheden geven aan dat ze van de herziening van de wetgeving een proces verwachtten dat zou leiden tot een georganiseerde markt voor reizigersvervoer per spoor en overig openbaar vervoer. Vanuit het SKVV bestond de verwachting dat de nieuwe wet het mogelijk zou maken om beter mobiliteitsbeleid te voeren. Met maatwerk zou het mogelijk moeten zijn om zowel in landelijk gebied (meeste decentrale treindiensten in combinatie met bus) als in stedelijk gebied (vernieuwde stoptreindiensten) een goed mobiliteitsnetwerk aan te bieden.[514]

Ook hadden decentrale overheden de verwachting dat de rol van decentrale overheden in de wet beter zou zijn vastgelegd. Tot 2005 was de rol van de decentrale overheden informeel geregeld. De verwachting was dat de ervaringen van de toen lopende experimenten rond decentraal aangestuurd personenvervoer in de wet zou worden verwerkt[515].

Doel 13: Positie van consumentenorganisaties
Zowel V&W, NS als de consumentenorganisaties uit Locov geven aan dat er, ten aanzien van de inwerkingtreding van de nieuwe wet- en regelgeving, geen specifieke verwachtingen waren voor wat betreft de veranderingen rondom de positie van consumentenorganisaties. Vóór 2005 handelden de partijen al in de geest van de nieuwe wetgeving; met het van kracht worden van de Concessiewet personenvervoer per trein op 1 januari 2005 zijn de verhoudingen geformaliseerd.

Spoorwegveiligheid
Volgens V&W was voor het veranderende spoorbestel aanpassing van de wet- en regelgeving nodig.

Weliswaar waren in die wetgeving zeer frequent aanpassingen en wijzigingen aangebracht, maar de wetgeving kent als uitgangspunt dat elke vervoerder rijdt op zijn eigen spoorweg waarvoor hij primair de verantwoordelijkheid draagt. De oude wetgeving was volgens V&W niet meer toegesneden op de nieuwe ontwikkelingen in het spoorbestel onder meer op het gebied van veiligheid.[516] V&W verwachtte dat duidelijkheid zou ontstaan over de vraag wat IVW toetst en op grond waarvan. En dat door het creëren van een formele basis voor toezicht

[512] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 30
[513] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 31
[514] *Zelfevaluatie Nulmeting SKVV*, pagina 9
[515] *Een oordeel over de nulmeting,* Visitatiecommissie Evaluatie Spoorwetgeving, 2007
[516] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 43

op veiligheid meer helderheid zou ontstaan over de rolverdeling: de vervoerder en beheerder zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en toepassing van hun eigen veiligheids-management(systeem) en IVW toetst de kwaliteit en werking van dat systeem.[517]
NS, Syntus en Arriva deelden de verwachting ten aanzien van een heldere rolverdeling,[518] al was de verwachting bij NS niet hoog voor wat betreft vernieuwing, omdat in veel gevallen bestaande regelgeving is overgenomen en gecodificeerd.[519] Arriva geeft aan dat ze verwachtte dat IVW beter in staat zou zijn toezicht te houden op ProRail. Verder geven Arriva en Syntus aan dat ze verwachtten dat onderscheid in behandeling van 'oude' en 'nieuwe' spoorwegondernemingen zou gaan verdwijnen.[520] Syntus geeft nog aan dat het niet verwachtte dat het voor de daadwerkelijke veiligheid op het spoor een verschil zou maken, aangezien de uitvoering onveranderd bij de spoorwegondernemingen en bij de beheerder bleef en het toezicht bij IVW.

Bij IVW bestond de verwachting dat de nieuwe wetgeving juist minder handvatten zou bieden, omdat de wet in hun ogen een starre, legalistische benadering inhield van de praktijk op het spoor. IVW was bang dat de wet door zijn detaillering zijn doel voorbij zou schieten; de middelen om de veiligheid te beheersen zouden minder worden en de veiligheid zou niet verbeteren. Tegelijkertijd was er volgens IVW een groot aantal 'gaten' in de wetgeving, vooral in de verkeersregels. Bij IVW bestond de verwachting dat als de spoorwegondernemingen en de beheerder te veel naar de letterlijke tekst van de wet zouden gaan handelen, dat tot een toename van het aantal incidenten kon leiden.[521]

IVW zag verder een belangrijk knelpunt in de afschaffing in de nieuwe wet van de zogeheten machtiging tot ingebruikneming van nieuwe infrastructuur en nieuwe systemen.[522] Door het afschaffen van deze bepaling is het integraal toezicht niet meer geborgd in de wet, terwijl dat wel wenselijk is.

Partijen binnen de spoorsector hadden volgens IVW grote behoefte aan een onafhankelijk oordeel over de veiligheid van geïntroduceerde systemen. Bovendien is afschaffing in hun ogen in strijd met de inhoud van Europese richtlijnen.

Veel goederenvervoerders verwachtten dat de nieuwe wetgeving zou vereenvoudigen, gemakkelijker opvolgbaar zou zijn en administratieve lastenverlichting zou brengen. De verwachting bestond dat praktische toepasbaarheid in de wetgeving meegenomen zou worden of zelfs daarin centraal zou staan. [523] Zo verwachtten goederenvervoerders

[517] *Zelfevaluatie Nulmeting V&W*, pagina 42

[518] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 14, *Zelfevaluatie Nulmeting* Arriva, pagina 11, *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 18

[519] *Zelfevaluatie Nulmeting NS*, pagina 14

[520] *Zelfevaluatie Nulmeting Arriva*, pagina 11 en *Zelfevaluatie Nulmeting Syntus*, pagina 18

[521] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 20

[522] Zelfevaluatie Nulmeting IVW, pagina 21

[523] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 39

onder meer dat de nieuwe wetgeving een einde zou maken aan de versnippering van taken. Dan ging het onder meer om het inrichten van één loket voor vergunningafgifte en het opheffen van de taakverdeling tussen de Ministeries van V&W (veiligheid) en VROM (onder meer geluidsemissie en milieueisen).
Aansluiting bij EU-regelgeving was een andere verwachting die breed leefde onder goederenvervoerders. Met het Europese streven naar een interne markt voor spoor(goederen)vervoer dachten goederenvervoerders, dat veiligheidssystemen zoveel mogelijk internationaal afgestemd zouden worden met eenheidsnormen voor veiligheid, waaronder externe veiligheid (veiligheid die niet direct met het spoorsysteem te maken heeft, zoals omwonenden, toevallige passanten). [524] IVW deelde deze verwachting, maar onderkende tegelijkertijd het gevaar van het afstemmen van Europese regelgeving: Nederland als relatief streng land met betrekking tot spoorwegveiligheid, zou soepeler moeten worden.[525]

[524] *Zelfevaluatie Nulmeting spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 40

[525] *Zelfevaluatie Nulmeting IVW*, pagina 20

Bijlage F: Onafhankelijke toets

Zie hierachter gevoegd.

rijksuniversiteit groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

bestuursrecht en bestuurskunde

T +31 (0)50 363 5673
m.herweijer@rug.nl

Oude Kijk in 't Jatstraat 26
9712 EK Groningen
Postbus 716
9700 AS Groningen

www.rug.nl/rechten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
DG Personenvervoer, directie Spoor
De Heer B. ter Avest, Projectleider Evaluatie Spoorwegwetgeving
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
18 december 2007

Ons kenmerk
mh2

Onderwerp
Beoordeling Rapportage nulmeeting

Geachte Heer ter Avest,

Alvorens de nulmeting te beoordelen, heeft de commissie de rapporten bestudeerd die daarvoor de basisinformatie leveren. Deze rapporten zijn: de zelfstudie (*Een oordeel over de nulsituatie*, d.d. 14-9-2007) en het monitorrapport (*Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving van de uitgangssituatie voor 2005,* d.d. 5-10-2007). De commissie constateert dat de verzamelde gegevens het in beginsel mogelijk maken vast te stellen in hoeverre de streefbeelden uit het beoordelingskader reeds in periode voorafgaand aan het tijdvak 2005-2007 waren vervuld. Wel vereist dit nog een nadere interpretatie waarbij een verder aangescherpt analysekader goed van pas komt.

Daarna heeft de commissie kennisgenomen van de samenvattende conceptrapportage nulmeting (d.d. 5-10-2007). Op twee momenten hebben de leden van de commissie hun oordelen over de getrouwheid, volledigheid en objectiviteit van deze conceptrapportage besproken. Daarbij werd gelet op drie aspecten:

1. *Genuanceerdheid*: het projectteam heeft terecht besloten behalve feiten ook relevante percepties van betrokken partijen te documenteren. Zeker bij percepties van partijen met andere posities in het bestuurlijk bestel is het mogelijk dat deze beelden van elkaar verschillen. Dat is ook gebleken. Ook is het mogelijk dat er feitelijke informatie is die of de ene dan wel de andere perceptie ondersteunt. De commissie heeft gekeken of in de eindrapportage recht wordt gedaan aan verschillen in perceptie (beleving) en aan beschikbare feiten die al dan niet consistent zijn met deze percepties. Dat het onderzoeksteam de weergave van feiten en percepties in de eerste rapportage ter controle aan partijen heeft voorgelegd, heeft bijgedragen aan de genuanceerde weergave in de definitieve versie van de nulmeting.

2. *Evenwichtigheid*: enerzijds bestaat het streven om zo volledig mogelijk gegevens uit de zelfstudie en de monitor op te nemen in de samenvattende nulmeting. Anderzijds moet worden gezorgd voor richting, dat willen zeggen het beantwoorden van de centrale evaluatievraag. Dat laatste wil zeggen dat vooral informatie moet worden aangedragen

die betrekking heeft op de 11 (respectievelijk 12) thema's (prestatievelden) van het normatieve beoordelingskader dan wel samenhangen met elementen van het systeem, van de relaties of van de centrale actoren die door de wetswijziging per 1-1-2005 zijn veranderd. In dit opzicht heeft het projectteam mede door de systematische hoofdstukindeling een goede balans weten te vinden.

3. *Begrijpelijkheid*: Enerzijds moeten bevindingen en conclusies begrijpelijk zijn voor de partijen die aan deze nulmeting een bijdrage hebben geleverd. In dat opzicht vormen bronverwijzingen en citaten een hulpmiddel. Anderzijds moeten de constateringen en bevindingen voor buitenstaanders begrijpelijk zijn. Dit laatste vraagt om inleidende toelichtingen waarin de bedoeling van de wetswijziging uit de doeken wordt gedaan en om afsluitende beschouwingen waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat. Mede om die reden heeft de commissie aandacht besteed aan de inleidingen van de afzonderlijke hoofdstukken, aan de kernboodschappen en aan de samenvatting. Een belangrijk hulpmiddel voor het begrip van het rapport vormen de inleidende, eerste twee hoofdstukken van het rapport. Beide hoofdstukken zijn in de definitieve versie sterk verbeterd.

Vertrekkend vanuit deze drie criteria hebben de leden van de commissie in vier afzonderlijke documenten schriftelijk commentaar aan het projectteam doorgegeven. Dit commentaar was gericht op verbetering. Uit de definitieve versie van de nulmeting komt naar voren dat het projectteam zorgvuldig heeft gereageerd op de 13 specifieke opmerkingen gericht op aanpassing van de tekst of van de tabellen. Bovendien is op diverse plaatsen in het rapport aandacht besteed aan de 17 methodologische opmerkingen die voor een belangrijk deel buiten het bestek van de nulmeting vallen.

Per saldo is het oordeel van de toetsingscommissie dat de definitieve nulmeting *genuanceerd, evenwichtig en redelijk begrijpelijk* is.

De laatste kwalificatie – redelijk begrijpelijk – duidt op een mogelijkheid tot verbetering. Die mogelijkheid tot verbetering is er ook. De toetsingscommissie verwacht dat de informatie in de thans beschikbare nulmeting beter tot zijn recht komt indien – in de nabije toekomst – aan drie randvoorwaarden wordt voldaan:

1) het *analysekader* wordt verder uitgewerkt;
2) in het *afwegingskader* worden de maatschappelijke kosten en baten van de stelselwijziging meer op de voorgrond geplaatst; en
3) in de volgende fase van het onderzoek krijgt het *proceskarakter* van het langdurige veranderingstraject meer nadruk waardoor de valkuil van een te eenvoudig *vóór-interventie-na-denken* wordt vermeden.

Ter toelichting op deze drie opmerkingen het volgende. Ten eerste het analysekader. De nulmeting is een tussenstap. De waarde van deze tussenstap neemt toe wanneer we beschikken over de resultaten van de juridisch-technische analyse. Binnenkort komt het betreffende basisdocument beschikbaar. In de juridisch-technische analyse zal wellicht nader worden ingegaan op de bedoelingen van de wet en de verwachtingen van de wetgever over de werking van de wetswijziging.

Mede in samenhang hiermee is het mogelijk het *analysekader* verder uit te werken. Voor het trekken van controleerbare conclusies over de werking van de wetswijziging is het van belang dat van te voren wordt uiteengezet welke veranderingen de wetswijziging heeft gebracht in het systeem, in de diverse relaties en in de positie van de centrale actoren en wat van deze wijzigingen de beoogde en te verwachten werking was.

Bij de ontwikkeling van dit analysekader kan gebruik worden gemaakt van bedenkingen die critici van de wetswijziging hebben geformuleerd over door hen veronderstelde neveneffecten. Behalve in aansluiting op de wetsgeschiedenis kunnen ook aan andere bronnen (bijvoorbeeld de wetenschappelijke literatuur) hypothesen worden ontleend over alternatieve verklaringen voor

de te verwachten ontwikkeling op de 11 (respectievelijk 12) thema's (prestatievelden). Het genoemde analysekader is een hulpmiddel voor het *effectiviteit*soordeel.

Ten tweede het afwegingskader. Ook ligt er de vraag of de stelselwijziging doelmatig is (het *efficiency*oordeel). Om die vraag te beantwoorden dient er vanuit het perspectief van de belastingbetaler respectievelijk het perspectief van de treinreiziger c.q. de verlader een geschikt afwegingskader te zijn. Natuurlijk zal bij dat *afwegingskader* worden voortgebouwd op de 11 (respectievelijk 12) thema's (prestatievelden). Maar daarbij zal een nader onderscheid moeten worden gemaakt tussen de maatschappelijke kosten enerzijds en de maatschappelijke baten (waaronder ook negatieve baten) anderzijds. Naar het oordeel van de commissie moet daarbij zowel aandacht worden besteed aan de bedrijfseconomische doelmatigheid van de beide staatsbedrijven als ook aan de bredere maatschappelijke kosten en baten van gebruikers, het milieu en de veiligheid.

Om veranderingen die zich onafhankelijk van de onderzochte wets- en systeemwijziging voordoen te kunnen onderscheiden, is het nodig meer aandacht te besteden aan de omstandigheden waardoor specifieke kosten en baten optreden.

Ten derde het proceskarakter. Processen van wetswijziging en wetsinvoering kennen een lang tijdpad: zeker wanneer het om een systeemwijziging gaat en zeker wanneer het om de implementatie van EU-richtlijnen gaat. We moeten bij zulke transities eerder denken in termen van een decennium dan in termen van een kalenderjaar. Bij de vraag of de wetswijziging van 2005 het gewenste effect op doelmatige wijze bewerkstelligt, speelt mee dat reeds geruime tijd op deze wetswijziging werd geanticipeerd. Voor een deel werden maatregelen voortuitlopend op de wet al ingevoerd, voordat deze wet formeel tot stand was gekomen.

Daarnaast speelt mee dat de wetgever bij zijn ontwerp op hoofdlijnen het nodige heeft overgelaten aan nageschakelde contractering, beleidsvorming en regulering door de centrale actoren in het systeem. Het is van belang zich te realiseren dat de periode sinds de formele inwerkingtreding van de wet slechts drie jaar bedraagt; de doorwerking van de wet op de uitvoeringspraktijk is bij een dergelijke termijn nog niet geheel uitgekristalliseerd.

Hoewel bij wetsevaluatie een onderzoeksontwerp met *vóór-interventie-na-vergelijking* aantrekkelijk en verhelderend is, zijn de processen van anticipatie en nadere uitwerking in dit geval zo ingrijpend dat hier beter kan worden gedacht in termen van transitie en trendbreuk. Indien de onderzoekers zich bij het interpreteren van de gegevens van de voormeting en de nameting strikt zouden laten leiden door het ideaalbeeld van het gecontroleerde experiment (voor-na-schema) kan dat het zicht op de onderliggende factoren en processen belemmeren. Het analyseresultaat is dan minder optimaal. De toetsingscommissie doet daarom de aanbeveling dat het projectteam zich in de volgende fase meer zal laten leiden door het analytisch interpreteren van de indicatoren en tijdreeksen, met uiteraard 2005 als belangrijke mijlpaal. Bij deze meer op het transitieproces gerichte benadering past een gedegen uitwerking van het analysekader (zie eerste opmerking).

We vertrouwen er op u met dit oordeel van dienst te zijn,

Met vriendelijke groet,

De externe toetsingscommissie:
Drs.T.H. van Hoek
Prof.mr.C.R. Niessen
Prof.dr.G.P. van Wee
Prof.dr.M. Herweijer, voorzitter

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Technische Universiteit Delft
T.a.v. prof. dr. G.P. van Wee
Jaffalaan 5
2628 BX Delft

Contactpersoon
Bert ter Avest
Datum
1 februari 2008
Ons kenmerk
VENW/DGP-2008/661
Onderwerp
Reactie V&W op onafhankelijke toets

Doorkiesnummer
070.351 6171
Bijlage(n)
2
Uw kenmerk
-

Geachte leden van de toetsingscommissie,

In het kader van de Evaluatie Spoorwetgeving heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat u gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op het Rapport Nulmeting. U heeft hiertoe op 7 december 2007 het conceptrapport van de Nulmeting ontvangen.

Op 18 december 2007 hebben wij de uitkomsten van uw toets gekregen. Hierbij willen wij u hartelijk danken voor de wijze waarop u de toets heeft uitgevoerd. Uw opmerkingen hebben ons ten eerste in staat gesteld de kwaliteit van het rapport te verbeteren.

Ten tweede zijn uw opmerkingen waardevol voor het vervolg van het evaluatietraject. In dit kader schetst u *drie randvoorwaarden* waaraan naar uw mening in het vervolg van de evaluatie moet worden voldaan om de nulmeting tot haar recht te laten komen. Dit betreft:

1. een nadere uitwerking van het analysekader
2. een afwegingskader waarin de maatschappelijke kosten en baten van de stelselwijziging meer op de voorgrond worden geplaatst
3. in het vervolg van het evaluatietraject meer nadruk op het proceskarakter van het langdurige veranderingstraject, zodat de valkuil van een te eenvoudig 'voor-interventie-na-denken' wordt vermeden

In reactie hierop het volgende.

Directoraat-Generaal Personenvervoer
Spoor
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : 070 - 351 6171
Fax 070.351 6591
E-mail bert.ter.avest@minvenw.nl
Internet : www.minvenw.nl

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS

1. De noodzaak van een nadere uitwerking van het analysekader wordt onderschreven. Om te kunnen beoordelen of de wet effectief is, is het van essentieel belang dat in kaart wordt gebracht welke veranderingen de wetswijziging heeft gebracht en wat hiermee beoogd is. Alleen door het beoogde af te zetten tegen de werkelijkheid, kan namelijk inzicht worden verkregen over de effecten.

   In het volgende rapport dat wordt opgesteld, de beschrijving van de periode 2005-2007, zal daarom voor ieder thema een beschrijving worden opgenomen van de wijziging die de nieuwe wet heeft gebracht en het beoogde effect van deze wijziging. De in het Beoordelingskader geformuleerde streefbeelden vormen hiertoe als belangrijke input. Deze streefbeelden zijn gebaseerd op bestaande (formele) documenten en geven de door de wetgever beoogde situatie weer. De streefbeelden kunnen dus worden beschouwd als de hypothesen die aan de wetgeving ten grondslag liggen. Zoals in het Beoordelingskader is weergegeven, is het echter niet in alle gevallen duidelijk geformuleerd wat met een bepaalde wijziging is getracht te bereiken. Met andere woorden: niet alle doelen zijn uitgewerkt in bijbehorende specifiek, meetbare, actiegerichte formuleringen met een heldere tijdsperiode voor realisatie (Smartdoelen).

2. Ten aanzien van het afwegingskader, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de maatschappelijke kosten enerzijds en de maatschappelijke baten anderzijds, het volgende. Wij onderschrijven het belang van het betrekken van maatschappelijke kosten en baten in de oordeelsvorming. Om deze reden wordt in de gegevensverzameling, naast informatie over de bedrijfseconomische doelmatigheid van NS en ProRail, informatie verzameld over onderwerpen als veiligheid en de leefomgeving (zie hoofdstuk 13 van het Rapport Nulmeting). Aan dergelijke maatschappelijke kosten en baten zal ook in de beschrijving van de periode 2005-2007 aandacht worden besteed. Ook is er nadrukkelijk aandacht voor kosten en baten voor de reiziger en verladers. Er wordt namelijk een aanvullend onderzoek onder verladers gehouden, om zicht te krijgen op de mening en ervaringen van deze groep. Tevens worden gegevens over de klanttevredenheid van reizigers in het onderzoek meegenomen. Er wordt kortom informatie verzameld over maatschappelijke (neven)effecten. Dit alles maakt het mogelijk om bij de analyses te bepalen of hier door de tijd gewenste dan wel ongewenste verschuivingen in zijn opgetreden.

3. Tot slot geeft u aan dat een strikte voor-interventie-na-vergelijking niet goed mogelijk is, daar de invoering van de wetgeving geen trendbreuk maar een transitieproces betreft. Wij onderschrijven dit en zijn ons hiervan bewust. De nulmeting moet worden beschouwd als een beschrijving van de uitgangssituatie, in het licht waarvan de werking van de wet worden bezien.

De nulmeting heeft dus als functie om ontwikkelingen die zich in 2005-2007 voordoen en effecten die optreden beter te kunnen duiden: zijn deze ingezet na invoering van de wet, of al (ver) hiervoor. Dit plaatst het geheel in perspectief. Gezien dit kwalitatieve karakter, kan de term 'meting' misleidend zijn.

Uw oordeel over het Nulmetingrapport en onderhavige brief zijn als bijlagen opgenomen in het Nulmetingrapport. Een exemplaar ervan ontvangt u bijgaand.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOOR,

drs. J.A. Jacobs

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving uitgangssituatie

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
1.1 Algemeen 5
1.2 Plan van Aanpak Meerjarige monitor 7
1.3 Verantwoording 7
1.4 Opzet rapportage 9

2. Toegang tot de hoofdinfrastructuur 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Erkenningen en vergunningen 12
2.3 Veiligheidsattesten 16
2.4 Toelating van spoorwegmaterieel 19
2.5 Bijkomende diensten en voorzieningen 22
2.6 Toezichtactiviteiten 25
2.7 Administratieve lasten 29

3. Capaciteitsverdeling 30
3.1 Inleiding 30
3.2 Afwegingen tussen onderhoud en vervoer 31
3.3 Capaciteitsverdeling tussen vervoerders 33
3.4 Overige aspecten 36

4. Interactie tussen infrastructuur en vervoer 37
4.1 Inleiding 37
4.2 Toegangsovereenkomsten 37
4.3 Gebruiksvergoeding 40

5. Exclusiviteit en decentralisatie personenvervoer 45
5.1 Inleiding 45
5.2 Decentralisatie en aanbesteding van regionaal spoorvervoer 47
5.3 Prijs-kwaliteitverhouding 51
5.4 Samenhang binnen concessiegebieden en tussen regionaal en nationale spoordiensten 57

6. Positie van de consumentenorganisaties 59
6.1 Inleiding 59
6.2 Samenstelling Locov 60
6.3 Aantal en inhoud adviezen 60
6.4 Mate waarin adviezen overgenomen zijn 63
6.5 Overige onderwerpen 67

7. Prestaties en professionaliseren van NS en ProRail 69
7.1 Inleiding 69
7.2 Prestaties NS 71
7.3 Concessieprijs NS 75
7.4 Prestaties ProRail 76

8. Maatschappelijk gewenste benutting spoorwegen 86
8.1 Inleiding 86
8.2 Personenvervoer 86
8.3 Goederenvervoer 88
8.4 Benutting capaciteit 92

9. Efficiency dienstverlening concessiehouders 94
9.1 Inleiding 94
9.2 Ontwikkelingen binnen NS 95
9.3 Ontwikkelingen binnen ProRail 101

10. Overige effecten 107
10.1 Inleiding 107
10.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit 107
10.3 Concurrentiepositie trein 108
10.4 Veiligheid 109
10.5 Leefomgeving 113
10.6 Neveneffecten 122

Bijlage A: Afkortingenlijst 123

Bijlage B: Onafhankelijke toets 124

1.Inleiding

1.1 Algemeen

Per 1 januari 2005 is de nieuwe Spoorwetgeving bestaande uit de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein, de lagere regelgeving en de beheer- en vervoerconcessie in werking getreden. In de wetgeving is opgenomen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal in 2008 informeert over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving in de praktijk. Voor de uitvoering van de evaluatie is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak[1] beschrijft de scope van de evaluatie. De evaluatie Spoorwetgeving omvat drie fasen:

Fase 1: Gegevensverzameling over de situatie voor 2005 (= de uitgangssituatie) en de situatie in de periode 2005-2007;
Fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens;
Fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming.

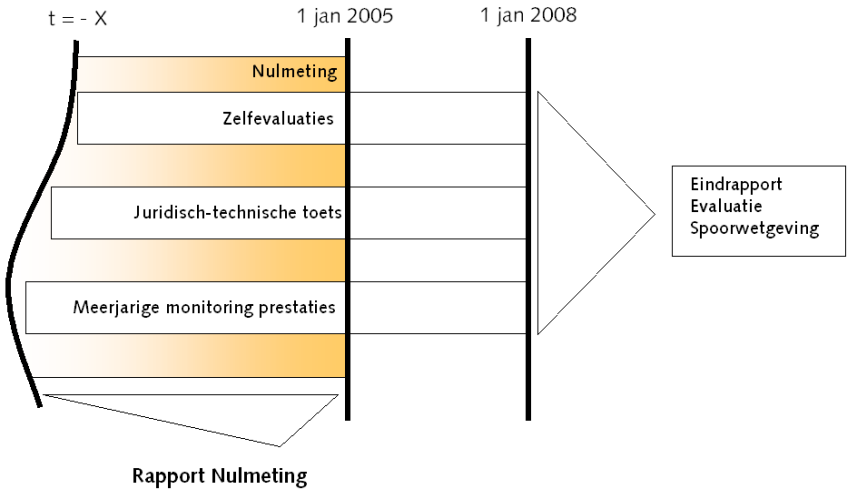
De eerste fase van de evaluatie bestaat uit het verzamelen van cijfers, feiten en meningen bij de diverse partners die zijn betrokken bij de Spoorwetgeving. Dit gebeurt in een aantal deelprojecten (zie figuur 1.1):

a) **Nulmeting** die tot doel heeft de uitgangssituatie voor de inwerkingtreding van de Spoorwetgeving op 1 januari 2005 te beschrijven en daarmee als referentiekader dient bij de bepaling van de effecten van de Spoorwetgeving;
b) **Juridisch-technische toets** die tot doel heeft de functies van de Spoorwetgeving te toetsen aan geldend en toekomstig recht en het toetsen van de Spoorwetgeving aan juridisch-technische kwaliteitseisen die aan wetgeving gesteld worden. Daarmee richt dit deelproject zich vooral op de doelen van de Evaluatie Spoorwetgeving op systeemniveau;
c) **Zelfevaluaties** die tot doel hebben inzicht te geven in de effecten van de Spoorwetgeving in termen van de bijdrage van het eigen functioneren van organisaties aan de realisatie van de doelen van de Spoorwetgeving (*prestaties*) alsmede het functioneren van een organisatie in relatie tot andere organisaties binnen de wettelijke kaders (*samenwerking*). Daarmee richt dit deelproject zich vooral op de doelen van de Evaluatie Spoorwetgeving op relatie- en actorniveau;
d) **Meerjarige monitor prestaties en effecten** waarvan het doel in de volgende paragraaf wordt beschreven. De Meerjarige monitor onderscheidt zich van de andere deelprojecten in de zin dat de Meerjarige monitor zich vooral richt op kwantitatief te meten

[1] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving*, d.d. 1 mei 2005. Den Haag.

feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot prestaties van organisaties en beoogde en neveneffecten van de Spoorwetgeving.

Tijdens de tweede fase van de evaluatie worden de gegevens die in het kader van de vier deelprojecten verzameld zijn, samengebracht om uiteindelijk conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de doeltreffendheid en effecten van de Spoorwetgeving. Op basis van de bevindingen en conclusies worden in fase 3 aanbevelingen geformuleerd. Een en ander leidt tot een Kabinetsstandpunt in 2008.



Figuur 1.1:
De 4 deelprojecten binnen fase 1 van de evaluatie Spoorwetgeving

Met het oog op de Nulmeting beperkt de Meerjarige monitor zich niet tot de periode 2005-2007, de periode na invoering van de Spoorwetgeving, maar brengt de Meerjarige monitor ook de ontwikkelingen in de periode voorafgaand aan de invoering van de Spoorwetgeving (= de nulsituatie) in kaart. Deze gegevens zijn in voorliggend rapport opgenomen. Daarbij zijn met name de ontwikkelingen vanaf 2001 relevant omdat in dat jaar een andere koers ten aanzien van de spoorsector werd ingeslagen[2]. Concreet betekent dit dat het jaar 2000 in principe het basisjaar voor de Meerjarige monitor is. Wanneer gegevens eenvoudig te verzamelen zijn of nodig zijn om een goed beeld van de uitgangssituatie te kunnen vormen, worden ook gegevens over de periode 1995-1999 in de monitor meegenomen.

Deze rapportage beschrijft de ontwikkelingen tot en met 2004, ook als op dit moment al gegevens voor latere jaren beschikbaar zijn. Deze keuze is een uitvloeisel van het Plan van Aanpak van de evaluatie Spoorwetgeving, waarin een scheiding is aangebracht tussen de beschrijving van de uitgangssituatie en de beschrijving van ontwikkelingen in de periode 2005-2007 na de invoering van de Spoorwetgeving. Deze werkwijze laat onverlet dat bij het analyseren en beoordelen (fase 2 van de evaluatie) de ontwikkelingen in de aanloop

[2] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001) *Brief aan de Tweede Kamer, getiteld "Herbezinning Spoor"*, d.d. 7 september 2001 (kenmerk DGP/VI/U0102797). Den Haag.

naar de inwerkingtreding van de wetgeving op 1 januari 2005 worden meegenomen in het beeld over de effectiviteit van het systeem.

1.2 Plan van Aanpak Meerjarige monitor

Uitgangspunt bij de Meerjarige monitor is het beoordelingskader[3] dat voor de Evaluatie van de Spoorwetgeving is opgesteld. In dit beoordelingskader zijn de doelstellingen en de relevante effecten van de Spoorwetgeving nader uitgewerkt in streefbeelden, indicatoren en onderzoeksvragen. Het beoordelingskader is dan ook richtinggevend voor wat betreft de reikwijdte van de Meerjarige Monitor.

Ten behoeve van de Meerjarige monitor is op basis van het beoordelingskader een Plan van Aanpak Meerjarige monitor prestaties en effecten opgesteld. Dit plan van aanpak omvat onder meer een selectie van indicatoren uit het beoordelingskader welke aan de orde komt in de Meerjarige monitor. Informatie ten behoeve van andere indicatoren wordt in andere trajecten van de evaluatie verzameld. Daarnaast komt in het Plan van Aanpak aan de orde welke gegevens zullen worden gebruikt om de geselecteerde indicatoren te meten. Hiermee vormt dit Plan van Aanpak een nadere operationalisatie van het Beoordelingskader.

In de rapportage worden niet alleen kwantitatieve gegevens weergegeven. Er worden ook feiten aangedragen indien deze nader zicht geven op de geconstateerde ontwikkelingen voor 2005. In de monitor worden geen conclusies aan deze feiten verbonden. Dat gebeurt tijdens de tweede fase van de evaluatie, wanneer alle gegevens die in de verschillende trajecten zijn verzameld gezamenlijk worden geanalyseerd.

Na verzameling van de feiten en gegevens over de periode voor 2005 en de feiten en gegevens in de periode 2005-2007 kunnen trends in de gemeten indicatoren worden vastgesteld voor- en na invoering van de wetgeving (waarbij zoals vermeld ook de ontwikkelingen in aanloop naar de wetgeving worden meegenomen). Deze trends zijn deels het gevolg van factoren die buiten de wetgeving gelegen zijn. Daarnaast kunnen de veranderingen in de spoorwetgeving invloed hebben gehad op de vastgestelde trends. In de analysefase wordt getracht om deze invloeden zoveel als mogelijk vast te stellen. Daarbij zal het analysekader zoals geschetst in hoofdstuk 3 van het beoordelingskader een belangrijke rol spelen.

1.3 Verantwoording

Om te beginnen zijn uit het Beoordelingskader de indicatoren met een kwantitatief karakter geselecteerd. Deze zijn in het plan van aanpak

[3] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving*. Den Haag.

van de Meerjarige monitor opgenomen. Om een vergelijking door de jaren heen te maken is bij de beschrijving van de uitgangssituatie zoveel mogelijk getracht voor alle indicatoren die behoren tot de Monitor gegevens te verzamelen over de periode voor 2005. Waar dit niet een op een mogelijk was, zijn ten behoeve van de beschrijving van de uitgangssituatie indicatoren en feiten gebruikt die een zo goed mogelijk inzicht geven in de situatie voor de invoering van de spoorwetgeving op 1 januari 2005.Niet alle indicatoren bleken relevant voor de situatie voor 2005 . Dit omdat deze pas van toepassing zijn vanaf de invoering van de spoorwetgeving. Zo heeft de Vervoerkamer van de NMa pas na invoering van de spoorwetgeving een specifieke rol ten aanzien van het spoor gekregen. Ook zijn er onderdelen van vergunningverlening en capaciteitsverdeling die pas na invoering van de spoorwetgeving in 2005 ingevoerd zijn, bijvoorbeeld de zogenaamde Overbelastverklaringen. Bij iedere doelstelling van de wet, de afzonderlijke hoofdstukken van dit rapport, is de selectie van indicatoren kort toegelicht.

Vervolgens zijn bij iedere indicator gegevens gezocht. Het kan zowel om kwantitatieve als kwalitatieve gegevens gaan. Deze informatie is gebaseerd op documenten zoals die beschikbaar zijn in de archieven van het ministerie. Het kan gaan om formele documenten (Kamerstukken, beleidsnota's en dergelijke), om onderzoeksrapporten opgesteld in opdracht van het ministerie dan wel de sector, rapportages van de sector aan het ministerie en interne rapportages van de sector die ter inzage gegeven zijn aan het ministerie. Het ministerie heeft alle gevraagde documenten ter beschikking gesteld ten behoeve van het onderzoek, ook als het ging om notulen van vergaderingen en andere vertrouwelijke stukken. Bij de verzameling van deze stukken ten behoeve van deze monitor is tot op heden geen additioneel beroep gedaan op de sector. Steeds is in het rapport de bron bij specifieke gegevens vermeld.

Op basis van de beschikbare documenten zijn trends vastgesteld in de indicatoren voor de periode 2000-2004 (incidenteel voor een langere periode). Daarnaast is uit de documenten een aantal verklaringen voor trends in de voorperiode afgeleid. Daarbij moet wel in beschouwing worden genomen dat het gaat om partiële verklaringen voor zover deze uit die documenten af te leiden zijn. De rapportage omvat nog geen uitgewerkte en sluitende analyse. De verklaringen die voor trends worden gegeven zullen in de tweede fase van de evaluatie verder worden uitgediept. In het bijzonder zijn nog geen relaties met de wetgeving gelegd.

Ten aanzien van de trends worden ook geen conclusies getrokken in deze rapportage. Relevante conclusies hebben immers betrekking op de trends voor- en na invoering van de wet. Daarnaast zullen ook de andere trajecten binnen de evaluatie bij het trekken van conclusies moeten worden betrokken. Dit betekent dat deze rapportage vooral als een 'facts and figures'-rapport moet worden gezien.

Een eerste conceptrapport met daarin de beschrijving van de uitgangssituatie alsmede de opzet van de meerjarige monitor is ter (eerste) reactie voorgelegd aan een onafhankelijke toetser. Diens opmerkingen zijn, voor zover mogelijk, verwerkt in de rapportage.

Ook is een conceptrapport uitgezonden ter consultatie aan betrokken partijen in de spoorsector en diverse departementen. Dit mede met het oog op het verkrijgen van een volledig beeld van de uitgangssituatie. Van de reacties is een Nota van bevindingen opgesteld. Hierin is duidelijk gemaakt op welke wijze de ontvangen reacties in het rapport zijn verwerkt. Per partij is teruggekoppeld hoe met de reactie is omgegaan.

Het aangepaste rapport tezamen met de Nota van bevindingen is voor een onafhankelijke toets voorgelegd. De toets richtte zich op:
- de keuze van de te monitoren (prestatie- en effect)gegevens;
- de kwaliteit van de basisgegevens (o.a. volledigheid, juistheid, kwaliteitsborging); en
- de bewerking en analyse van de basisgegevens (o.a. methoden, eenduidigheid, reproduceerbaarheid).

Het resultaat van deze toets is inclusief het antwoord van het Ministerie van VENW daarop opgenomen in het eindconcept. Het document is vervolgens ter advisering voorgelegd aan de stuurgroep. De voorzitter van de stuurgroep, de DG-DGP, heeft het rapport vastgesteld.

Er is getracht een rapport te maken dat zo compleet mogelijk is, echter -zoals ook terecht opgemerkt door de onafhankelijke toetser- zal ten aanzien van de gegevensverzameling sprake zijn van een iteratief proces. De inzichten uit de vervolgstappen kunnen aanleiding geven tot aanvullende gegevensverzameling over de periode voor 2005.

1.4 Opzet rapportage

Deze rapportage beschrijft in afzonderlijke hoofdstukken de uitgangssituatie per thema. De thema's zijn de doelen van de wet (zoals omschreven in het Beoordelingskader) waarvoor indicatoren met een kwantitatief karakter bestaan (zie ook het Plan van aanpak Meerjarige monitor). Dit zijn in:
1. Toegang tot de hoofdinfrastructuur (Hoofdstuk 2), met als subthema's vergunningen/erkenningen, veiligheidsattesten en overige, waaronder bijkomende diensten en voorzieningen, alsmede toezicht door de NMa Vervoerkamer op het laatste;
2. Capaciteitsverdeling waarbij in dit hoofdstuk vooral ingegaan wordt op het capaciteitsverdelingsproces over vervoerders en onderhoud (Hoofdstuk 3).
3. Interactie tussen infrastructuur en vervoer (Hoofdstuk 4), met als subthema's de toegangsovereenkomsten en de gebruiksvergoeding.
4. Exclusiviteit van treindiensten bij het personenvervoer en decentralisatie (Hoofdstuk 5).

5. Positie van consumentenorganisaties (Hoofdstuk 6).
6. Prestaties en professionalisering van NS en ProRail (Hoofdstuk 7).
7. Maatschappelijke benutting spoorwegen (Hoofdstuk 8).
8. Efficiëntie dienstverlening concessiehouders (Hoofdstuk 9).
9. Overige beoogde effecten en neveneffecten (Hoofdstuk 10), met als subthema's een veilig gebruik van de spoorwegen, bescherming van de leefomgeving en de werkgelegenheid in de spoorsector.

2.Toegang tot de hoofdinfrastructuur

2.1 Inleiding

In het beoordelingskader is aangeven dat de nieuwe spoorwetgeving beoogt non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur en bijkomende diensten en voorzieningen te realiseren. Er worden eisen gesteld aan de toegang tot het beroep. Daarnaast worden eisen aan personeel en materieel gesteld waarmee de onderneming de spoordiensten wil leveren. Voor het daadwerkelijk gebruik van het spoor is een toegangsovereenkomst nodig. Deze overeenkomst komt aan de orde in hoofdstuk 4.

Doel van dit hoofdstuk is om inzicht te geven in de ontwikkelingen in de periode voor invoering van de spoorwetgeving ten aanzien van toegang tot het beroep en eisen die gesteld werden aan materieel en infrastructuur. Daartoe wordt ingegaan op ontwikkelingen in indicatoren die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- Erkenning als en vergunning aan spoorwegondernemingen;
- Veiligheidsattesten;
- Goedkeurings- en inzetcertificaten materieel;
- Bijkomende diensten en voorzieningen;
- Toezichtactiviteiten van Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en NMa;
- Administratieve lasten

Ten opzichte van de indicatoren met een kwantitatief karakter uit het beoordelingskader kent dit hoofdstuk een aantal verschillen. Indicatoren ten aanzien van verzekeringspolissen worden niet aan de orde gesteld, omdat deze nog niet van belang waren in de uitgangssituatie. Ontwikkelingen in het aantal mensen met een veiligheidsfunctie ook niet, omdat dit bij nadere beschouwing geen goed beeld geeft van de ontwikkelingen in eventuele discriminatie bij toegang tot het spoor.

Achtergronden
In de periode voor inwerkingtreding van de Spoorwetgeving in 2005 was voor gebruik van het spoor een **(exploitatie)vergunning** voor het verrichten van openbaar personenvervoer/ **erkenning** als spoorwegonderneming nodig. Het was uiteindelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat - of daartoe bevoegde instanties in andere lidstaten - die de vergunning verleende c.q. de onderneming erkende.

Daarnaast moesten de betreffende ondernemingen beschikken over een **veiligheidsattest** die tot 2003 werd verleend door Railned en daarna door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Er werden nog geen eisen gesteld inzake verzekeringen door de ondernemingen.

De op vergunningverlening gerichte activiteiten van Railned en later IVW beperkten zich niet tot de veiligheidsattesten, maar omvatten ook de beoordeling van de veiligheid van **spoorwegmaterieel.** Keuring en onderhoud diende te gebeuren in daarvoor gecertificeerde **werkplaatsen en keuringsinstanties**.

In de nieuwe wetgeving wordt eveneens veel belang gehecht aan de beschikbaarheid van **bijkomende voorzieningen en diensten** voor nieuwe vervoerders. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er feiten zijn die erop duiden dat in de periode voor invoering van de nieuwe Spoorwetgeving sprake was van knelpunten ten aanzien van de beschikbaarheid van deze voorzieningen voor nieuwe vervoerders.

Daarna wordt het **toezicht** op het spoor aan de orde gesteld, waarbij IVW en NMa een rol spelen.

Tenslotte wordt ingegaan op de **administratieve lasten** voor betrokken ondernemingen die verbonden zijn aan toegang tot het beroep en materieel- en personeelseisen.

2.2 Erkenningen en vergunningen

Het beleid inzake toelating is beschreven in het beleidskader Toelating tot het spoorvervoer[4]. Daarin wordt het volgende beschreven:

1. Als voorwaarde voor toelating van goederenvervoerders geldt dat ze door de minister als spoorwegonderneming is erkend. Door Railned worden alleen toegangsovereenkomsten gesloten met deze erkende spoorwegondernemingen. Voor buitenlandse ondernemingen geldt in principe de eis van gelijkwaardige, wederkerige concurrentievoorwaarden (de zogenaamde reciprociteit) in het betreffende land, al kon daarvan afgeweken worden. Voor gecombineerd internationaal vervoer geldt een buitenlandse exploitatievergunning ook als erkenning;
2. De markt voor besloten personenvervoer is open, al is wel een erkenning nodig waarvan de genoemde reciprociteittoets deel uitmaakt;
3. Om openbaar personenvervoer per spoor te kunnen verrichten diende een vervoerder te beschikken over een op basis van de Wet personenvervoer verleende vergunning voor de exploitatie van een treindienst op een specifiek traject. Deze vergunning telde tevens als erkenning.

De aanvraag voor een nieuwe niet-gecontracteerde treindienst werd alleen toegewezen als[5]:

[4] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997) *Beleidskader toelating tot het spoorvervoer*, Brief minister Verkeer en Waterstaat, februari 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25228, nr 1.

[5] Idem.

1. diensten van bestaande vervoerders daarvoor niet of slechts marginaal gewijzigd hoefden te worden (voldoende capaciteit en dus geen fysieke verdringing);
2. sprake was van nieuwe initiatieven, een substantieel beter product of een duidelijk herkenbare meerwaarde in de vorm van innovatieve productconcepten;
3. er geen openbaar-dienstcontract voor een zelfde type treindienst gesloten was; en
4. – in geval van buitenlandse ondernemingen – sprake is van gelijke toelatingseisen op de Nederlandse en de betrokken buitenlandse markt (reciprociteittoets).

Beschrijving ontwikkelingen

In de onderzoeksperiode is een aantal nieuwe toetreders vastgesteld. Tabel 2.1 geeft een geaggregeerd overzicht van erkende spoorwegondernemingen in de periode tot en met 2004. Geaggregeerd omdat divisies van ondernemingen zijn samengevoegd, ook al hebben ze afzonderlijke vergunningen. Uit de tabel blijkt dat tot circa 1996 het personen- en goederenvervoer per spoor vrijwel volledig door respectievelijk NS Reizigers en NS Cargo geëxploiteerd werd. Vanaf 1996 kwamen er meer spelers.

Tabel 2.1:
Overzicht erkende spoorwegondernemingen

Spoorwegonderneming	Jaar erkenning	Bijzonderheden
Personenvervoerders		
NS Reizigers	<1995	
Lovers Rail	1996	Vergunningen voor Amsterdam – IJmuiden (1996), Utrecht-Hilversum en Den Haag - Leiden (1997); Lovers stopte haar activiteiten in 1998 Overgenomen door CGEA, thans Veolia
Thalys Nederland B.V.	1996	Start op 2 juni met de exploitatie van de Thalys-verbinding tussen Parijs en Amsterdam
Oostnet Rail	1998	Almelo – Mariënberg, in 1999, door Syntus uitgevoerd in opdracht van Connexxion, eerst met materieel van NS
Syntus B.V.	1999	$33^1/_3$% NS, $33^1/_3$% Oostnet (nu Connexxion), $33^1/_3$% Keolis
NoordNed Personenvervoer B.V.	1999	In 1999 gestart als joint venture van NS (49,9%), Arriva (50%) en ABN AMRO (0,1%). In december 2003 heeft Arriva alle aandelen overgenomen; na start van de nieuwe concessie per 15 december 2005 wordt de naam Arriva ook daadwerkelijk gevoerd.

DB Regionalbahn Westfalen GmbH	2001	Via Duitsland, alleen grenstrajecten Enschede-Gronau, Venlo – Kaldenkirchen en Heerlen – Herzogenrath.
Connexxion	2002	Neemt in 2002 de uitvoering van de treindienst Almelo – Mariënberg van Syntus over
Goederenvervoerders		
NS Cargo, Later Railion Nederland N.V. een onderdeel van DB Logistics	<1995 2000	In 2000 is NS Cargo overgegaan in Railion Nederland BV dat samen met Railion Deutschland, Railion Italia en Railion Danmark het railtransportdeel binnen DB Logistics, onderdeel van Deutsche Bahn AG, vormt
ACTS Nederland	1998	Ook vergunning voor besloten vervoer.
Shortlines B.V.	1998	
ERS Railways	2002	
Rail4Chem	2002	Overname activiteiten van ShortLines per 11 oktober 2004.
DLC Cargo	2003	Dillen & LeJeune Cargo is in 2000 opgericht (voor 40% eigendom Hupac (CH)).
Rotterdam Rail Feeding	2004	
Aannemers met gebruik spoor (Aannemerij/bouw en onderhoud)		
Nedtrain BV Services	<1995	
Strukton Railinfra Materieel B.V.	<1995	
Volker Stevin Rail & Traffic B.V.	1997	
BAM Rail BV	1998	
Eurailscout	2000	

Bron: Websites www.railcargo.nl, www.ProRail.nl en www.ivw.nl, bezocht augustus 2007

In 1996 verleent de Minister van Verkeer en Waterstaat aan Lovers een vergunning voor de exploitatie van de treindienst Amsterdam – IJmuiden. Het gaat om een niet-gecontracteerde treindienst. In 1997 volgen twee (in de praktijk niet gebruikte) vergunningen voor de exploitatie van de niet-gecontracteerde treindiensten Utrecht – Hilversum en Den Haag – Leiden. In 1998 en 1999 volgen vergunningen voor de regionale vervoerders Oostnet Rail, Syntus en NoordNed voor de exploitatie van gecontracteerde treindiensten (zogenaamde contractsectorlijnen).

In 1998 traden met ACTS en ShortLines (in samenwerking met HGK) de eerste vervoerders tot de markt voor het goederenvervoer per spoor toe. In de jaren daarna werden nog drie goederenvervoerders door de Minister van Verkeer en Waterstaat erkend: ERS Railways en Rail4Chem in 2002 en DLC Cargo in 2003. Ten slotte trad in 2004 het feederbedrijf Rotterdam Rail Feeding tot de spoorsector toe.

Ook aannemers die een bijdrage willen leveren aan de aanleg en het onderhoud van de hoofdinfrastructuur dienen erkend te zijn. Uitsluitend aannemers erkend volgens het Erkenningssysteem van Railinfrabeer/ProRail 2001 (ER^{2001}) - in de categorieën spoor en/of kabel, respectievelijk één of meer subcategorieën daarvan - komen voor uitvoering van deze werkzaamheden in aanmerking. In tabel 2.1 is voor de belangrijkste spoor- en onderhoudsaannemers het jaar aangegeven waarin zij erkend werden. Naast deze aannemers is nog een groot aantal aannemers (bijv. GTI infra en Imtech) en ingenieursbureaus erkend en derhalve bevoegd werkzaamheden uit te voeren en/of adviesdiensten te leveren. Omdat deze ondernemingen voor een beperkt aantal werken en diensten gekwalificeerd is, zijn zij niet in tabel 2.1 opgenomen.

Er is in het onderzoek geen informatie verkregen waaruit blijkt dat in de periode tot en met 2004, formele verzoeken om erkenning, dan wel om een exploitatievergunning geweigerd zijn. Dit houdt in dat in deze periode geen discriminatie bij toegang tot het beroep kan worden vastgesteld.

Verklaring ontwikkelingen

Institutionele veranderingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de toename van het aantal erkende spoorwegondernemingen. Het gaat dan om de volgende veranderingen:

1. De splitsing van NS in onderdelen en de verzelfstandiging[6] c.q. verkoop van bedrijfsonderdelen. Denk dan bijvoorbeeld aan de beslissing om bedrijfsonderdelen van Railinfrabeheer aan private aannemers (BAM, Volker) te verkopen en, in het verlengde daarvan, een deel van de onderhoudsactiviteiten op de markt te zetten. Dit heeft geresulteerd in een toename van het aantal erkende spoor- en onderhoudsaannemers.
2. De beheerste introductie van een marktordening met concurrentie in het personenvervoer per spoor, hetgeen heeft geresulteerd in de verlening van vergunningen voor de exploitatie van niet-gecontracteerde treindiensten, eerst aan Lovers en later aan DB Regionalbahn Westfalen GmbH in het grensgebied Duitsland-Nederland.
3. De decentralisatie van treindiensten behorend tot de contractsector naar provincies in eerste instantie op basis van een experimentenregeling uit 1998 (zie ook hoofdstuk 6), waartoe aan regionale vervoerders als Oostnet Rail (later Connexxion), Syntus en NoordNed (later Arriva) een vergunning voor de exploitatie van openbaar personenvervoer per spoor is verleend.
4. EU-beleid gericht op het openstellen van het spoor voor internationaal goederenvervoer. In Nederland was deze toetreding niet formeel geregeld en was de markt *de facto* open. In de onderzoeksperiode tot 2004 richtten de goederenvervoerders zich

[6] Merk op dat veelal gesproken wordt van verzelfstandiging van de NS, maar dat feitelijk geen sprake is van verzelfstandiging omdat NS al sinds 1938 een NV is. In feite gaat het om een andere, meer zakelijke, wijze van aansturing door de overheid.

vooral op de binnenlandse markt[7]. Omdat deze markt niet zo groot is (zie hoofdstuk 9), was er weinig ruimte voor nieuwe toetreders.

Dat geen discriminatie ten aanzien van nieuwe vervoerders kan worden vastgesteld betekent niet dat toegang tot het beroep dan wel het verkeer eenvoudig was. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek dat rond 2000 sprake was van een aantal toetredingsdrempels voor nieuwe vervoerders om tot het spoor te kunnen toetreden[8]. Zo wordt door de Algemene Rekenkamer gewezen op de afhankelijkheid van NS Reizigers en NS Cargo voor inpassing van dienstregelingen, de eisen aan materieel en personeel die belemmerend werkten op toegang en de concentratie van specialistische kennis bij de zittend vervoerders. Er zijn echter geen gegevens bekend ten aanzien van potentiële toetreders die door deze drempels afgezien hebben van het indienen van verzoeken om erkenning dan wel voor een exploitatievergunning.

Bevindingen
In de periode voor inwerkingtreding van de Spoorwetgeving in 2005 was voor gebruik van het spoor een (exploitatie)vergunning voor het verrichten van openbaar personenvervoer c.q. erkenning als spoorwegonderneming nodig. In de onderzoeksperiode zijn nieuwe erkenningen/vergunningen afgegeven, zowel in het personenvervoer als in het goederenvervoer. Institutionele veranderingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de toename van het aantal erkende spoorwegondernemingen, waaronder de splitsing van NS, de beheerste introductie van concurrentie in het personenvervoer per spoor, de decentralisatie van spoordiensten, het EU-beleid gericht op het openstellen van het spoor voor internationaal spoorvervoer en de uitplaatsing van onderhoudsactiviteiten door de Infrabeheerder.

In deze periode kan geen discriminatie bij toegang tot het beroep worden vastgesteld. Wel is een aantal toetredingsdrempels voor nieuwe vervoerders om tot het spoor te kunnen toetreden geconstateerd. Er zijn echter geen feiten bekend dat als gevolg hiervan potentiële toetreders hebben afgezien van het indienen van een verzoek om erkenning/vergunning.

2.3 Veiligheidsattesten

Naast een vergunning c.q. erkenning dienen spoorwegondernemingen over een veiligheidsattest te beschikken om tot het spoor toegelaten te worden. Ondernemingen krijgen dit attest als zij kunnen aantonen dat

[7] Een voorbeeld is ACTS dat in maart 1998 met het rijden van huisvuiltreinen tussen Groningen en de VAM in Wijster begon en dat in 1999 met succes meedong naar de containershuttleverbindingen Veendam – Rotterdam en Leeuwarden – Rotterdam; beiden in opdracht van Vos Logistics. Later is daar de containershuttle Coevorden – Rotterdam in opdracht van de Euroterminal Coevorden bijgekomen.
[8] Algemene Rekenkamer (1999). *Toezicht op het Spoor*. Tweede Kamer (1998-1999), no 26615, nrs 1-2

zij over een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikken en door toepassing van dit systeem veilig gebruik kan maken van de spoorwegen[9]. De eisen die aan een veiligheidsattest worden gesteld door de verleners van het attest hangen samen met de zwaarte van het netwerk dat een spoorwegonderneming voornemens is te benutten; voor gebruik van regionale spoorlijnen gelden andere eisen dan voor gebruik van het Hoofdrailnet[10]. Ondernemingen kunnen ook een (tijdelijk) veiligheidsattest verwerven voor een specifieke regio of voor een specifiek soort vervoer, zoals het zelfstandig rijden op buiten dienst gestelde baanvakken door spoorwegaannemers. Zoals eerder aangegeven werden de veiligheidsattesten tot 2003 door Railned verleend en daarna door de IVW.

Beschrijving ontwikkelingen
Structurele gegevens met betrekking tot het aantal verleende veiligheidsattesten zijn beschikbaar vanaf 2003, het jaar dat de veiligheidsattesten door IVW zijn verleend. Over de periode voor 2003 zijn geen gegevens beschikbaar.

In 2003 ging het om 14 veiligheidsattesten en in 2004 om 6 veiligheidsattesten[11]. Er zijn in de periode 2000-2004 geen spoorwegondernemingen geweest waaraan een veiligheidsattest is geweigerd noch zijn er spoorwegondernemingen geweest waarvan het veiligheidsattest is ingetrokken[12]. Wel waren er in 2003 twee spoorwegondernemingen die een werkwijze volgden die een veilig gebruik van de spoorwegen niet garandeerde. De tekortkomingen waren echter niet van dien aard dat deze spoorwegondernemingen vanuit veiligheidsoverwegingen geen gebruik meer mochten maken van de spoorwegen. IVW is met de betreffende spoorwegonderneming een verbetertraject overeengekomen en heeft vervolgens vastgesteld dat de afgesproken verbeteringen spoedig werden doorgevoerd[13].

Verklaring ontwikkelingen
De ontwikkeling ten aanzien van de verleende veiligheidsattesten is in belangrijke mate gelieerd aan de wens van ondernemingen om toe te treden tot de Nederlandse spoormarkt. Om de toetredende ondernemingen ervaring op te laten doen met het reizigers- en goederenvervoer per spoor werd aan deze ondernemingen in eerste

[9] Railned (2001) *Netverklaring 2003*, blz. 13
In het rapport " Toezicht op het Spoor" schetst de Algemene Rekenkamer het verloop van de verlening van een veiligheidsattest aan Lovers Rail. Indertijd werd geconcludeerd dat ten tijde van de aanvraag nog geen zekerheid bestond over de eisen waaraan een onderneming zou moeten voldoen om in het bezit van een veiligheidsattest te komen. Dit maakte dat Railned redelijk zelfstandig kon bepalen welke eisen zij aan nieuwe ondernemingen stelde, waaronder acceptatie van een aangepaste versie van het RRV (Reglement Railverkeer). Ten slotte geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie niet goed was geregeld.

[10] Interview bij IVW, juli 2007

[11] IVW (2004 en 2005) *Jaarberichten 2003 en 2004*.

[12] Interview IVW, juli 2007

[13] IVW (2004), *Jaarbericht IVW 2003*, p. 99.

instantie veelal een tijdelijk veiligheidsattest verleend. Wanneer de ervaringen positief waren dan zette IVW het tijdelijke veiligheidsattest om in een veiligheidsattest voor bepaalde tijd.

Het proces inzake verlening van attesten bepaalt de statistieken met betrekking tot het aantal verleende veiligheidsattesten, omdat eerst een tijdelijk veiligheidsattest en enige tijd later een veiligheidsattest voor bepaalde tijd wordt verleend aan dezelfde onderneming. Uit enige voorbeelden blijkt het verloop van het proces bij het verwerven van veiligheidsattesten voor de invoering van de Spoorwetgeving op 1 januari 2005:

- ACTS heeft in 1999 een tijdelijk veiligheidsattest verkregen, zoals veelal geschiedt bij nieuwe ondernemingen. Deze had in 2003 verlengd moeten worden. In 2004 werden een aantal tekortkomingen gesignaleerd die in 2005 tot verlening van een nieuw attest hebben geleid, nadat deze tekortkomingen door ACTS waren verholpen[14].
- In aanvulling hierop valt uit het Jaarbericht 2001 van Railned op te maken dat in het derde kwartaal van 2001 het veiligheidsattest van ACTS is uitgebreid voor besloten personenvervoer;
- Rail4Chem kreeg in 2004 een tijdelijk veiligheidsattest en in 2005 een veiligheidsattest voor 3 jaar[15].
- NoordNed kreeg in eerste instantie een tijdelijk veiligheidsattest voor de periode van een jaar, daarna een veiligheidsattest voor de regionale spoorlijnen in het Noorden voor een periode van 5 jaar en in 2005 een veiligheidsattest voor het landelijke net voor een periode van drie jaar[16].

Deze ontwikkelingen geven aan dat sprake was van variatie in de verlening van veiligheidsattesten in de periode voor invoering van de nieuwe spoorwetgeving. Aan beginnende spoorwegondernemingen werd in eerste instantie veelal een tijdelijk veiligheidsattest verleend, dat na enige tijd werd omgezet naar een veiligheidsattest voor een bepaalde termijn. In het begin was dat 5 jaar, later is dat beperkt tot 3 jaar.
Bij de overgang van deze taak van Railned naar IVW zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de verwerving van veiligheidsattesten; noch wat betreft de werkwijze bij toekenning, noch wat betreft de gehanteerde criteria[17].

Bevindingen
Naast een vergunning c.q. erkenning dienen spoorwegondernemingen over een veiligheidsattest te beschikken om tot het spoor toegelaten te worden. Ondernemingen krijgen dit attest als zij kunnen aantonen dat zij over een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikken en dit correct gebruiken. Gegevens met betrekking tot het aantal verleende veiligheidsattesten zijn beschikbaar vanaf 2003, het jaar waarin IVW

[14] Telefonisch interview d.d. 16 juli 2007 met ACTS.

[15] Telefonisch interview d.d. 16 juli 2007 met Rail4Chem.

[16] Telefonisch interview d.d. 18 juli 2007 met Arriva/Noordnet

[17] Interview bij IVW, juli 2007.

verantwoordelijk werd voor het verlenen van veiligheidsattesten. Voor die tijd gaf Railned attesten af. In 2003 en 2004 zijn 14 respectievelijk 6 veiligheidsattesten afgegeven. In de periode 2000-2004 zijn geen verzoeken voor een veiligheidsattest geweigerd noch zijn er veiligheidsattesten ingetrokken. De overgang van bevoegdheden van Railned naar IVW lijkt geen invloed gehad te hebben op het verkrijgen van attesten, omdat eisen en werkwijze bij toekenning van veiligheidsattesten ongewijzigd zijn bij deze overgang.

2.4 Toelating van spoorwegmaterieel

Onder de Spoorwegwet 1875 werd een aantal technische eisen waaraan spoorvoertuigen moesten voldoen beschreven in het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen. Daarnaast werden er door het voormalige Railned veiligheid zogenaamde Normbladen uitgegeven waarin eisen voor spoorvoertuigen vermeld staan. Voldeed men aan die eisen dan kon een nationaal goedkeuringscertificaat worden verkregen. De goedkeuringseisen worden gesteld om te waarborgen dat spoorvoertuigen veilig en geschikt zijn, de infrastructuur niet beschadigen en dat de beveiliging goed functioneert doordat gebruikt wordt gemaakt van materieel met de juiste technische eigenschappen. Zo moet het spoorwegmaterieel met het oog op de veiligheid aan bepaalde eisen[18] voldoen, die zekerheid moeten bieden omtrent:

- compatibiliteit met de infrastructuur (asdruk, boogstralen, wielprofiel, bovenleidingspanning, et cetera);
- verantwoord gebruik van de infrastructuur in relatie tot veroorzaakte slijtage en beschadiging;
- storingsvrij gebruik van de infrastructuur (onder meer retourstromen, detectie);
- veilig gebruik van de infrastructuur (communicatieapparatuur en treinbeïnvloedingssysteem).

Railned maakt onderscheid naar de volgende drie processen m.b.t. materieeltoelating[19]:

- De **typetoelating**. Het ontwerp van een representatief prototype wordt hierbij getoetst aan de in Railned-normbladen aangegeven ontwerpnormen en ontwerpeisen. Eventuele constructiewijzigingen aan reeds toegelaten materieel, dient een herbeoordeling te ondergaan;
- De **serietoelating**. Hierbij wordt vastgesteld of de serie-exemplaren van het materieel conform de bij de typetoelating vastgestelde kenmerken zijn gebouwd;
- De **onderhoudseisen**. De conditie van het materieel moet worden zeker gesteld door het toepassen van onderhoudszorg, die wordt uitgevoerd door daartoe erkende onderhoudsbedrijven.

[18] Railned (1998), *Normbladen inzake toelating spoorwegmaterieel*, Utrecht.

[19] Idem.

Een aantal vervoerders geeft aan dat het gaat om een arbeidsintensief proces met een lange doorlooptijd met name voor nieuwe toetreders.[20] Is het materieel eenmaal toegelaten dan is het toezicht indirect (onder andere op werkplaatsen) of incidenteel (naar aanleiding van incidenten en ongevallen). Om de veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen dient het onderhoud van het materieel in door IVW gecertificeerde werkplaatsen plaats te vinden.

Beschrijving ontwikkelingen

Tabel 2.2 toont voor de jaren 2003 en 2004 de aantallen op vergunningenverlening gerichte activiteiten van IVW op het gebied van spoorwegmaterieel. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor de periode voor 2003.

Tabel 2.2:
Aantallen op vergunningverlening gerichte activiteiten op het gebied van spoorwegmaterieel en infrastructuur

	2003	2004
Spoorwegondernemingen		
Type-goedkeuringscertificaten spoorvoertuigen	2	
Inzettoelatingscertificaten spoorvoertuigen	31	98
Verklaringen van geen bezwaar spoorvoertuigen	108	130
Beoordeling houders voertuigen en onderhoudssystemen	4	
Ontheffingen	17	
Werkplaatsen en keuringsinstanties		
Erkenningscerificaten keuringsinstanties en werkplaatsen	47	26
Verklaringen van geen bezwaar werkplaatsen	4	
Beoordeling Notified Body's	5	

Bron: Jaarberichten IVW 2003 en 2004

Op het gebied van het spoorwegmaterieel toont de tabel een toename van het aantal verleende inzettoelatingscertificaten en verklaringen van geen bezwaar (van 139 in 2003 naar 228 in 2004).

Verder blijkt uit de tabel dat IVW aan 73 keuringsinstanties en werkplaatsen erkenningscertificaten heeft verleend: 47 in 2003 en 26 in 2004. Vervoerders zijn daardoor minder afhankelijk geworden van de diensten van (dochterondernemingen van) zittende vervoerders wat betreft het onderhoud van materieel. Zo heeft IVW in 2003 een Tsjechische materieelwerkplaats (ZOS Nymburg) erkend voor onderhoud aan Nederlands spoorwegmaterieel.

In 2003 zijn vijf organisaties actief ten behoeve van keuringen op het gebied van de spoorweginteroperabiliteit bij de Europese Commissie genotificeerd (= Notified Body's), te weten:
- KEMA RTC in Arnhem
- Railcert in Utrecht
- NTC in Utrecht

[20] Bird & Bird (2007) *Evaluatie spoorwetgeving. Nulmeting. Bijdrage spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, p. 42*.

- Luxcontrol Nederland in Brielle
- Lloyd's Register Nederland in Rotterdam

Alle Nederlandse Notified Body's kunnen keuringen verrichten voor zowel het conventionele als het hogesnelheidswerk[21].

Verklaring ontwikkelingen

Het aantal op vergunningverlening gerichte activiteiten op het gebied van spoorwegmaterieel is met name terug te voeren op de vernieuwing en uitbreiding van het materieelpark van NS Reizigers in de periode 2002-2005 met in totaal 379 dubbeldeksbakken van het type V-IRM (= dubbeldeks Interregiomaterieel). Daarnaast hebben enkele goederenvervoerders en Nedtrain nieuwe diesellocomotieven in gebruik genomen. Ten slotte heeft Alstom in de periode 2001-2005 in totaal 25 Lint-treinstellen aan Syntus geleverd voor de exploitatie van de treindiensten Arnhem – Doetinchem – Winterswijk, Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Hengelo – Oldenzaal: elf in 2001, negen in 2002, drie in 2003 en nog eens twee in 2005[22].

De laatste ontwikkelingen volgen op een periode die gekenmerkt wordt door een beperkte beschikbaarheid van toegelaten materieel voor nieuwe vervoerders. Het beschikbare materieel was geconcentreerd bij NS Reizigers en NS Cargo en van een markt voor (tweedehands) materieel dat (direct) inzetbaar was op het Nederlandse spoorwegnet was nog geen sprake. Dit leidde tot de volgende situaties:

- Eind jaren '90 wilde ACTS locomotieven overnemen van NS Cargo. Deze locomotieven waren aan het eind van hun levensduur. NS Cargo wenste in eerste instantie niet de locomotieven aan ACTS te verkopen en ACTS beriep zich op de mededingingswet.[23] Na een juridische strijd tussen de advocaten van ACTS en NS, en zonder tussenkomst van de rechter, heeft NS Cargo de locomotieven verkocht aan ACTS[24].
- Om gedecentraliseerde treindiensten te kunnen exploiteren en daarbij tijdig over voldoende goedgekeurd materieel te kunnen beschikken was het voor de vervoerders in de praktijk vaak de oplossing om afspraken te maken met in eerste instantie NS Reizigers en later NS Financial Services Company(een in 1999 opgerichte Ierse dochteronderneming van NS, over de huur/lease van bestaand materieel dat was toegelaten). Connexxion[25] rapporteert dat ze bij de door NoordNed gewonnen aanbesteding van de drie Groningse regionale treindiensten in haar ogen dure offertes kreeg van NS Financial Services voor gebruik en onderhoud van bestaand materieel[26].

[21] http://www.saferail.nl/nobos.html, bezocht in augustus 2007

[22] Nederlands Spoorwegmaterieel, Wikipedia, bezocht augustus 2007

[23] Artikel 24 Mededingingswet: Verbod van misbruik van de economische machtspositie.

[24] Telefoongesprek met ACTS.

[25] MuConsult (2004), *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en Marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport*, p. 24.

[26] Eén van de eisen die NS Financial Services aan de lease van materieel stelt is dat het materieel door NedTrain, een andere dochteronderneming van NS, wordt onderhouden.

Het aantal verleende erkenningscertificaten is terug te voeren op de toetreding van nieuwe (buitenlandse) werkplaatsen en keuringsinstanties tot de Nederlandse spoormarkt, waardoor vervoerders minder afhankelijk zijn van de diensten van zittende partijen. Een voorbeeld hiervan is het aanwijzen van de vijf Notified Body's in 2003.

Bevindingen
Om toegelaten te worden tot het spoor moest spoorwegmaterieel voldoen aan de eisen beschreven in het *Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen* en aan de eisen uit de zogenaamde Normbladen van het voormalige Railned Veiligheid. Na toelating dient het materieel onderhouden te worden in een gecertificeerde werkplaats. In 2003 zijn bevoegdheden met betrekking tot de vergunningverlening door Railned aan IVW overgedragen.

Pas vanaf 2003 zijn gegevens beschikbaar over het aantal vergunningverleningen van spoorwegmaterieel. Op het gebied van het spoorwegmaterieel is het aantal verleende inzettoelatingscertificaten en verklaringen van geen bezwaar toegenomen van 139 in 2003 naar 228 in 2004. Het grote aantal vergunningverleningen is met name terug te voeren op de vernieuwing en uitbreiding van het materieelpark van NS Reizigers in de periode 2002-2005, maar is ook veroorzaakt door de ingebruikname van diesellocomotieven door enkele goederenvervoerders en Nedtrain en nieuwe treinstellen door Syntus (Achterhoek).

In 2003 en 2004 zijn aan 73 keuringsinstanties en werkplaatsen erkenningscertificaten verleend. Daardoor is het aantal keuzemogelijkheden wat betreft het onderhoud van materieel voor vervoerders aanzienlijk verruimd in de onderzoeksperiode.

2.5 Bijkomende diensten en voorzieningen

Spoorwegondernemingen dienen op basis van een redelijk aanbod diensten en voorzieningen ter beschikking gesteld te worden die mededinging op het spoor niet beperken[27]. Bij deze zogenaamde bijkomende diensten gaat het onder meer om voorzieningen ten aanzien van het behandelen van de aanvragen voor capaciteit, het gebruik van de toegewezen capaciteit, elektrische voedingsinstallaties en installaties voor brandstofbevoorrading, terminals, technische keuringsdiensten en dergelijke[28].

ProRail biedt gerechtigden een aantal dienstenpakketten aan voor toegang en gebruik van de spoorweginfrastructuur (zie de

[27] Spoorwegwet,, artikel 67 lid 1.

[28] Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuur en de heffing voor gebruik van spoorweginfarstructuur alsmede veiligheidscertificering. Bijlage 2.

netverklaringen in verschillende jaren). Daarbij wordt overeenkomstig richtlijn 2001/14/EG onderscheid gemaakt tussen:

(i) een basispakket dat onder meer het gebruik van het capaciteitsplanningssysteem VPT, de railinfracapaciteit en de diensten van de Verkeersleiding omvat. Overigens worden plannings- en verkeersleidingsactiviteiten met VPT uitgevoerd door NSR dan wel ProRail;
(ii) een dienstenpakket dat bijvoorbeeld het gebruik van bovenleidingen, tankinstallaties, reizigerstoegangs- en overstapfaciliteiten en opstel- en rangeersporen omvat, en
(iii) aanvullende diensten, zoals bijvoorbeeld reisinformatiesystemen ten behoeve van reizigers.

In de nieuwe spoorwetgeving is hier een toezichthoudende rol voor de NMa Vervoerkamer. Dit toezicht was nog niet geregeld onder de oude wetgeving.

Ontwikkelingen

Ten aanzien van eventuele discriminatie tussen vervoerders voor wat betreft bijkomende diensten en voorzieningen zijn geen (gegronde) klachten bekend bij de NMa en/of het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit betekent dat ten aanzien van bijkomende voorzieningen en diensten in de uitgangssituatie geen discriminatie tussen vervoerders kan worden vastgesteld.

Wel zijn er zaken die het voor nieuwe toetreders minder eenvoudig maken om toe te treden tot de markt. Knelpunten voor 2000 zijn gerapporteerd in het rapport van de Algemene Rekenkamer. Een belangrijk knelpunten heeft te maken met de planning en verdeling van infracapaciteit met het VPT-systeem. Zo wordt gemeld dat andere infragebruikers dan NSR en Railion geen eigen toegang hebben tot de VPT-planningssystemen, maar dit facilitair is ondergebracht bij NSR of ProRail. Ook gaat VPT ten aanzien van doorlooptijd en plantermijnen van die van NSR en sluit zij niet aan op de dynamiek van vervoerders die andere markten bedienen[29].

Wel kan gewezen worden op nieuwe opleiding- en examenfaciliteiten voor personeel die in eerste instantie uitsluitend door NS werden aangeboden essentieel om toe te kunnen treden tot de Nederlandse spoormarkt. Later heeft Railned normbladen uitgegeven voor opleidingseisen en is een van NS onafhankelijke examenstichting opgericht.

VPT-systeem

Bij de toedeling van capaciteit wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem VPT (Vervoer per Trein), ontwikkeld door NS aan het eind van de tachtiger jaren, zowel ten behoeve van tactisch als operationeel railverkeersmanagement. VPT omvat de aansturing van de zowel de capaciteit als die van uitvoering van treindiensten, aansturing

[29] NSR/ProRail (2003) *Architectuur Herontwerp Planproces en herontwerp Planning en Verdeling Infra*. Utrecht.

van infrastructuuronderdelen zoals wissels en planning/aansturing van materieel en personeel. Het grootste deel is in eigendom van NSR.

Aangezien het VPT-systeem was ingericht voor de situatie met een spoorbedrijf waarin infrabeheer en vervoer zijn geïntegreerd had het daardoor een aantal beperkingen. Het VPT-planningsysteem heeft daardoor een aantal beperkingen (ProRail, 2004), waaronder:

- Geen functionaliteit waarmee aanvragen formeel bij de capaciteitsverdeler kunnen worden ingediend. Vervoerders zonder aansluiting kunnen niet zelfstandig plannen;
- Niet alle hoofdinfrastructuur wordt meegenomen (lokaal plan en emplacementen).

De Algemene Rekenkamer[30] constateerde knelpunten bij de toepassing van het VPT-planningsysteem in de periode tot en met 1999. Zo beschikten NS Reizigers en NS Cargo vroegtijdig over informatie van aanvragen van concurrenten. Dit raakt de onafhankelijkheid bij de taakuitvoering van Railned werd gesteld in het rapport. Vanaf het jaar 2000 is gewerkt aan de opzet van een nieuw planningsysteem dat onder meer gericht is op het wegnemen van toegangsdrempels verband houdende met de informatievoorziening en het scheppen van goede voorwaarden voor effectief en neutraal functioneren van de taakorganisaties op het gebied van capaciteitsverdeling en treindienstbijsturing. Deze veranderingen zijn uitgewerkt vanuit een studie van PwC in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.[31] Voor de korte termijn stelt PwC voor procedures te ontwikkelen waarbij gebruik gemaakt kan worden van het bestaande VPT-systeem. Daarnaast moesten NS en Railned werken aan de middellange termijn oplossing, waarbij een nieuw systeem vanaf 2004 zou moeten draaien.

Deze lijn is ook terecht gekomen in de afspraken tussen de Staat en NS bij de ontvlechting van NS. Een van de afspraken was dat alle spoorwegondernemingen of hun aangewezen vertegenwoordiger toegang dienden te hebben tot het VPT-systeem. Eigen VPT toegang voor iedere spoorwegonderneming moest de onafhankelijkheid in het planningsproces waarborgen. Procedurele afspraken met betrekking tot de behandeling van gegevens in gemeenschappelijke VPT-bestanden stonden beschreven in bijlage 7 van de *Overeenkomst overdracht Taakorganisaties*.[32]

Ook werd in de overeenkomst afgesproken dat parallel aan de procedureafspraken met betrekking tot het VPT-systeem zou worden gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw planningssysteem, PTI (Planning en Toedeling Infrastructuur).

---

[30] Algemene Rekenkamer (1999). *Toezicht op het Spoor*. Tweede Kamer (1998-1999), no 26615, nrs 1-2

[31] PriceWaterhouseCoopers (2000) *Capaciteitstoewijzing en informatieverstrekking op het spoor. Rapport in opdracht van het ministerie van verkeer en waterstaat*.

[32] *Overeenkomst terzake overdracht aandelen NS Railinfratrust en nadere afspraken ontvlechting*. (2002). Bijlage 7, Procedureafspraken VPT

In 2000 hebben NSR en Railned een intentieverklaring getekend om dit nieuwe systeem samen te ontwikkelen. In het derde kwartaalrapport 2001 blijken definitiestudies voor dit systeem afgerond te zijn. De kwartaalrapportages 2001-2002 geven aan dat de besluitvorming over goedkeuring door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vertraging oploopt en dat begin 2002 NS de samenwerking 'op sterk water' zet. Discussiepunten betreffen bijvoorbeeld het beheer en eigendom van het systeem. Daarnaast wordt tussen betrokkenen gesproken over de risico's bij de financiering. Eind 2002 worden deze knelpunten opgelost. Sinds 2003 ontwikkelt ProRail in samenwerking met NS Reizigers het nieuwe planningsysteem PTI. Ook hier treden knelpunten op. Het eerste kwartaalrapport 2004 van ProRail maakt melding van het feit dat nog geen formele samenwerkingsovereenkomst tussen ProRail en NSR is gesloten, zodat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ook nog geen goedkeuring geeft voor PTI.

Bevindingen
Spoorwegondernemingen hebben op non-discriminerende wijze recht op toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen. Het gaat hierbij onder meer om voorzieningen ten aanzien van het behandelen van de aanvragen voor capaciteit, het gebruik van de toegewezen capaciteit, elektrische voedingsinstallaties en installaties voor brandstofbevoorrading, terminals, technische keuringsdiensten en dergelijke. In de uitgangssituatie kan ten aanzien van toegang tot bijkomende voorzieningen en diensten geen discriminatie tussen spoorwegondernemingen worden vastgesteld. Ook zijn er nieuwe opleiding- en examenfaciliteiten voor personeel verschenen, die in eerste instantie vanuit de oude situatie van een vervoerder uitsluitend door NS werden aangeboden.

Er blijken wel zaken te zijn die het voor nieuwe toetreders minder eenvoudig maken om toe te treden tot de markt. Een van de belangrijkste knelpunten heeft te maken met de planning en verdeling van infracapaciteit met behulp van het VPT-systeem, dat beheerd wordt door NS. Daarbij kan worden vastgesteld dat de voornemens om in 2004 een alternatief systeem ontwikkeld te hebben niet zijn gehaald.

2.6 Toezichtactiviteiten

Inspectie Verkeer en Waterstaat
In het verzelfstandigingscontract "Over de Wissel" is vastgelegd dat de directe zorg voor de spoorwegveiligheid zou liggen bij Railned-Veiligheid. De Rijksverkeersinspectie (RVI) is belast met het toezicht op de veiligheidsactiviteiten van Railned. In een aantal stappen, beschreven in de zelfevaluatie opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is uiteindelijk besloten om het (gehele) toezicht op de spoorveiligheid onder te brengen bij de IVW.

Met de overgang van het toezicht van Railned naar IVW is een aantal veranderingen opgetreden in de aard van het toezicht. Zowel de sector als IVW geven aan dat sprake was van een toename van de

inspectieactiviteit: meer dan voorheen werden vervoerders ook ex-post gecontroleerd.[33] Zo voerde IVW inspecties op spoorwegemplacementen uit waarbij de kwalificatie van machinisten, de juistheid van vrachtbrieven en de segregatie van gevaarlijke stoffen werden gecheckt. Verder zijn snelheden van treinen gecontroleerd door middel van een lasergun. Ten slotte heeft IVW onder andere de afsluiting en vullingsgraad van tankcontainers en reservoirwagens gecontroleerd. Indien de resultaten van deze inspectieactiviteiten in het veld daar aanleiding toe gaven werden de bedrijven die het betreffende materieel gebruikten helemaal gecontroleerd.

In het Jaarbericht 2003 constateerde IVW dat deze intensievere controles tot een lager overtredingenpercentages hebben geleid.

NMa
De NMa is op twee wijzen betrokken bij toezicht. De NMa Vervoerkamer houdt toezicht op het spoor, dat wil zeggen toezicht op de toegang tot de infrastructuur, maar niet op de vervoerdiensten zelf. Met het toezicht op het spoor is de NMa Vervoerkamer gestart met ingang van 1 januari 2005, al werd het toezicht al geruime tijd voorbereid. De werkzaamheden vallen buiten de onderzoeksperiode van deze rapportage.
Daarnaast houdt de NMa toezicht op de mededinging op basis van de betreffende wetgeving. Op basis van het digitale archief zijn besluiten geïnventariseerd die betrekking hebben op de spoorsector. Deze besluiten zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- Concentratietoezicht, d.w.z. toezicht op fusies en overnames;
- Karteltoezicht;
- Misbruik economische machtspositie.

Merk op dat het hierbij niet gaat om specifieke activiteiten van de NMa die betrekking hebben op de spoorwetgeving, maar veeleer op algemene toezichtactiviteiten van de NMa. Ook moet worden opgemerkt dat uitsluitend zaken zijn opgenomen die onderdeel zijn van het digitale archief. Over andere mededingingszaken is geen informatie beschikbaar.
In tabel 2.3 zijn de gevoerde zaken weergegeven met een overzicht van de besluiten die daarbij horen.

[33] IVW (2003) *Jaarbericht 2002* en IVW (2004) *Jaarbericht 2003*.

Tabel 2.3:
Besluiten NMa aan spoorsector gerelateerde zaken

Categorie	Naam / besluitnummer	Aanleiding	Juridische beoordeling	Besluit
Concentratie-toezicht	NoordNed (1999) **1383** Arriva – NoordNed (2003) **3694**	NS Reizigers en Arriva zijn in 1999 voornemens een gemeenschappelijke onderneming met de naam NoordNed Personenvervoer tot stand te brengen. In 2003 is Arriva Personenvervoer Nederland voornemens volledige zeggenschap te verkrijgen over NoordNed Personenvervoer.	Als gevolg van die concentratie zal geen economische machtspositie ontstaan die tot gevolg heeft dat de mededinging wordt belemmerd, aldus de NMa in 1999. In 2003 was de NMa evenmin van oordeel dat als gevolg van de concentratie zal een economische machtspositie zal ontstaan die tot gevolg heeft dat de mededinging wordt belemmerd.	Noch in 1999, noch in 2003 vergunning vereist.
	NS Stations – PTA (2000) **1879**	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam (GHA), via haar dochter Passenger Terminal Amsterdam (PTA), en N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS), via haar dochter NS Stations (NS Stations) zijn voornemens een gemeenschappelijke onderneming genaamd Waterkant tot stand te brengen. Waterkant zal actief worden op het gebied van het niet-nautische beheer en commerciële exploitatie (horeca, retail en kantoren) van de Terminal (cruisevaart).	Als gevolg van die concentratie zal geen economische machtspositie ontstaan die tot gevolg heeft dat de mededinging wordt belemmerd.	Geen vergunning vereist.
	Railion Benelux-Chemelot (2003) **3360**	Railion Benelux en Chemelot hebben overname van Chemelot door Railion gemeld bij de NMa.	Concentratie hoeft niet gemeld te worden omdat gezamenlijke omzet onder drempelbedrag ligt.	Melding niet vereist.
Karteltoezicht	NS Stations / Burger Station (2002) **1003**	NS Stations en Burger Station wensten gezamenlijk Burger King-filialen te exploiteren op door NS Stations te exploiteren en te beheren locaties. Burger Station belooft richting NS Stations om geen ander Burger King-filiaal te openen op een locatie binnen een afstand van 350 meter van het station.	De NMa is van oordeel dat als gevolg van het samenwerkingsverband tussen NS Stations en Burger Station het aantal snelbuffetformules op stations is uitgebreid en derhalve ook de keuzemogelijkheden voor consumenten. Er is een vergroting en verdere spreiding van het aanbod. De NMa neemt verder aan dat het non-concurrentiebeding noodzakelijk is voor en in redelijke verhouding staat tot het instandhouden van de samenwerking.	De Nma verleent ontheffing aan het samenwerkingsverband

Toezicht op economische machtsposities	Ontheffingsverzoek Metro Holland en NS Stations (2000) **1405** Klacht Sp!ts B.V. versus Metro Holland B.V. en NS Stations B.V. (2000) **1584**	Metro Holland B.V. en NS Stations B.V. dienen ontheffingsverzoek in dat betrekking heeft op de door Metro Holland B.V. en NS Stations B.V. gesloten overeenkomst, waarin Metro het exclusieve recht is verleend om een gratis landelijke dagelijkse krant te verspreiden op de NS Stations. Tegelijkertijd is door BasisMedia (eigenaar Spits) een klacht ingediend die betrekking heeft op dit exclusieve recht.	De NMa is van oordeel dat het exclusiviteitsbeding in de overeenkomst tussen Metro en NS Stations geen merkbare mededingingsbeperking oplevert, aangezien de mogelijkheden voor distributie van landelijke dagelijkse tabloids ruimer zijn dan alleen via verspreidingspunten op de NS Stations.	Overeenkomst niet in strijd met Mw; klacht afgewezen.
	Shakie's – NS Stations / Servex (2003) **2996**	Shakie's stelt dat NS Stations misbruik maakt van een economische machtspositie door onder andere te weigeren om huurruimte ter beschikking te stellen aan Shakie's op NS Stations.	De NMa oordeelt dat een onderneming geen verplichting heeft om bedrijfsruimte verhuren, zelfs een onderneming met een economische machtspositie niet. Nma oordeelt dat het niet aannemelijk is dat Shakie's zonder toegang tot de NS Stations haar producten niet zou kunnen verkopen.	Klacht afgewezen.

Daarnaast zijn er bij de NMa de volgende spoorgerelateerde zaken bekend:

Zaak 3562 (Noordnet - NS Financial Services) leasing van treinen-afwijzing klacht
Zaak 3916 (SP - NS) excessieve tarieven-afwijzing klacht
Zaak 3316 (meerdere klachten prijsverhoging NS)-afwijzing klachten
Zaak 1376 (Spoorflex personeelsdiensten - NS Cargo)
Zaak 324 (NS Stations - Free Record Shop verzoek ontheffing
Zaak 325 (NS Stations - exploitanten bloemenzaken)- verzoek ontheffing
Zaak 498 (NS Stations - Bruna en AKO) verzoek ontheffing
Zaak 595 (NS Stations - huurders) verzoek ontheffing
Zaak 1949 (Vos Logistics -. NS Cargo) afwijzing klacht
Zaak 2881 (Van Schaik - NS Travel)-afwijzing klacht
Zaak 380 (NS Railinfrabeheer) verzoek ontheffing
Zaak 627 (NS Reizigers - Verenigd Streekvervoer Nederland) verzoek ontheffing
Zaak 797 (NS Stations - Hermans groep) verzoek ontheffing
Zaak 2489 (Vaessen - NS) Afwijzing klacht

2.7 Administratieve lasten

In de periode voor de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving waren aan de erkenningen, vergunningen en veiligheidsattesten geen legeskosten verbonden. Met de het opstellen van de benodigde documenten, de bedrijfsbezoeken en de risicoanalyses die hiervoor noodzakelijk waren wel tijd en daarmee kosten gemoeid.

Reden is dat de veiligheidsprocedures die voor de specifieke onderneming van toepassing zijn nauwkeurig moeten worden vastgelegd. Hierbij is sprake van maatwerk voor iedere afzonderlijke onderneming, hetgeen als nadeel heeft dat "het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden"[34]. Er is geen sprake van een branchebrede opzet van de veiligheidszorgsystemen, eventueel aangevuld met ondernemingsspecifieke aspecten. Er zijn geen aanwijzingen dat dit tijdsbeslag met de overgang van deze activiteiten van Railned naar IVW is veranderd: de eisen en processen zijn dezelfde gebleven in de onderzoeksperiode 2000-2004[35].

In het kader een doorlichting van de administratieve lasten van de spoorwetgeving is, in opdracht van het Ministerie, van Verkeer en Waterstaat een inschatting gemaakt van de administratieve lasten die met het verwerven van een vergunning en een veiligheidsattest gepaard gingen. In 2002 bedroegen de administratieve lasten naar schatting € 1.160.000 [36].

Bevindingen
In de periode voor 2005 waren aan de erkenningen, vergunningen en veiligheidsattesten geen legeskosten verbonden. Met de het opstellen van de benodigde documenten, de bedrijfsbezoeken en de risicoanalyses die hiervoor noodzakelijk waren wel tijd en daarmee kosten gemoeid. In 2002 bedroegen de administratieve lasten naar schatting € 1.160.000.

[34] Interview IVW, juli 2007

[35] Interview IVW, juli 2007 en IVW (2004), *Toezichtsvisie Rail*.

[36] Sira Consulting (2004) *Administratieve lasten wetgevingsdomein spoor*, i.o.v. het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 2004.

3. Capaciteitsverdeling

3.1 Inleiding

In de periode voor de scheiding van infrastructuur en vervoer (1995) was sprake van één ongedeelde organisatie voor vervoer en infrabeheer. Afwegingen inzake de verdeling van capaciteit tussen personen- en goederenvervoer enerzijds en beheer en onderhoud anderzijds werden gemaakt binnen NS. Bij de scheiding van infrastructuur en vervoer ontstonden langzamerhand verdeelregels, noodzakelijk bij de veranderende markt met meer vervoerders en scheiding van vervoer en infrastructuur.

In de nieuwe Spoorwegwet is op basis van richtlijn 2001/14/EG en 91/440/EEG[37] opgenomen dat gebruiksrechten en capaciteitsverdeling alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang moet worden geboden. Wel mogen regels worden opgenomen inzake de prioriteit voor bepaalde gebruikstypen, zoals goederenvervoer, internationaal, nationaal en regionaal vervoer. Tevens wordt in de nieuwe wet het onderhoud als aparte categorie gezien naast de andere aanvragers. In de nieuwe wetgeving zijn instrumenten benoemd, zoals de netverklaring en een proces van verdeling van capaciteit, welke gericht zijn op dit capaciteitsverdelingsproces.

In de periode voor invoering van deze wetgeving was de verdeling van de capaciteit geregeld op basis van het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen[38]. Taken op het gebied van de capaciteitsontwikkeling en -verdeling waren neergelegd bij Railned. Railned is de instantie die bevoegd is tot capaciteitstoewijzing ten behoeve van het binnenlands gebruik van de spoorweginfrastructuur waarvan Railinfrabeheer (RIB) de beheerder is, telkens tot aan de dag voorafgaand aan de dag van het gebruik van de infrastructuur. Railverkeersleiding was de instantie die bevoegd is tot capaciteitstoewijzing tot aan het gebruik van die spoorweginfrastructuur.

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de capaciteitsverdeling plaatsvond voor invoering van de nieuwe wetgeving. Daarbij staan drie thema's uit het beoordelingskader centraal:
1. er vindt een maatschappelijk verantwoorde afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds;
2. de verdeling tussen vervoerders geschiedt onafhankelijk en borgt non-discriminatie tussen vervoerders.

[37] Richtlijn 91/440/EEG van de Europese Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de gemeenschap.

[38] Staatsblad (2000) *Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen*, Staatsblad 2000, 474.

Andere onderdelen uit het beoordelingskader komen in deze rapportage niet aan de orde. Zo was er in de periode voor 2005 nog geen verplichte netverklaring en kaderovereenkomst. Ook waren er nog geen 'Overbelastverklaringen' als instrument bij de capaciteitsverdeling en was het toezicht door de NMa Vervoerkamer op de capaciteitsverdeling nog niet geregeld. Deze onderdelen van het beoordelingskader komen dan ook in het navolgende niet aan de orde, maar wel in de Meerjarige monitor 2005-2007.

De drie genoemde elementen uit het beoordelingskader die wel aan de orde worden gesteld, worden in het navolgende uitgewerkt. Bij de feitelijke ontwikkeling wordt allereerst ingegaan op de afweging tussen vervoer en onderhoud. Daarna wordt ingegaan op verdeling van capaciteit tussen vervoerders en de invloed van vervoerders op de verdeling van de capaciteit.

3.2 Afwegingen tussen onderhoud en vervoer

Gang van zaken
In de periode 2000 - 2004 was volgens de netverklaring 2003 formeel de gang van zaken dat Railned bij de capaciteitsverdeling als eerste capaciteit ten behoeve van het kortcyclisch onderhoud inboekte. De Netverklaring 2003 (geldig tot invoering van de nieuwe spoorwetgeving) stelt in artikel 2.4.1 'ten behoeve van kortcyclisch onderhoud van de infrastructuur wordt elk spoor telkens eenmaal per periode van 4 weken gedurende een aaneengesloten tijdvak van 5,5 uur onttrokken aan het gebruik voor treinverkeer. Het programma van deze buitendienststellingen wordt door Railned als 'onderhoudsrooster' vastgesteld.' In aanvulling hierop geeft artikel 2.4.2 het volgende aan: 'De procedure, volgens welke de voorgenomen buitendienststellingen worden aangekondigd aan en afgestemd met de spoorwegondernemingen, is weergegeven onder punt 4.9 van deze netverklaring 2003.'

Conform de netverklaring 2003 werden geplande werkzaamheden aan de infrastructuur (buitendienststellingen) ten behoeve van vernieuwingen en nieuwbouwwerkzaamheden aangekondigd en afgestemd met de spoorwegondernemingen. Een gedeelte van capaciteit voor wat betreft vervanging, vernieuwing en groot onderhoud werd pas na het vaststellen van de jaardienst ingepland. Dit leidde tot incidentele beperkingen van functionaliteit en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur. De 'restcapaciteit' werd verdeeld tussen de aanvragers van capaciteit ten behoeve van vervoerdiensten.

Resultaten
In kwartaalrapportages van Railned en andere beschikbare documenten bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt geen informatie aangetroffen die duidt op grote knelpunten ten aanzien van de verdeling van capaciteit tussen onderhoud en vervoer in deze periode.

Uit een aantal documenten bleek dat veelvuldig werd overlegd over onderhoud en dat daarbij consensus werd bereikt:

- In kwartaalrapportages van Railned en later ProRail wordt melding gemaakt van werkgroepen en projecten waarin Railned en vervoerders (NS, Railion) samen werken aan onderhoudsroosters en buitendienststellingen.
- Het afdelingsplan 2003 van Railned capaciteitstoedeling meldt dat alvorens aanvragen van RIB worden gehonoreerd, met vervoerders wordt overlegd tot consensus wordt bereikt. Railned/ProRail geeft in de kwartaalverslagen aan dat met vervoerders steeds consensus werd bereikt over de onderhoudsroosters.

Het is niet duidelijk hoe vaak het hoofd Capaciteitstoedeling een besluit heeft genomen, omdat vervoerders en infrabeheerder niet tot overeenstemming konden komen. Ook is niet bekend in welke mate de infrabeheerder daadwerkelijk rekening hield met de reacties van de spoorwegondernemingen. Een knelpunt is wel gedocumenteerd. Dit speelde zich af in de Achterhoek[39]. Uit kostenoverwegingen concentreerde ProRail het routineonderhoud op vaste dagen per deeltraject (1e dinsdag resp. 3e donderdag van de maand), waardoor tussen 9.00 uur en 15.00 uur het baanvak gestremd werd. Syntus heeft indertijd bezwaar aangetekend tegen deze werkwijze. In overleg heeft men alsnog een oplossing kunnen realiseren. Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre bij de allocatie van capaciteit ten behoeve van onderhoud maatschappelijk optimale beslissingen worden genomen in vergelijk met bedrijfseconomische beslissingen van vervoerders en infrabeheerder.
Op basis van de beschikbare documenten ontstaat het beeld dat de infrabeheerder en de vervoerders vaak overlegden over (gepland) onderhoud en daarbij tot consensus konden komen. Dit beeld is echter wel gebaseerd op beperkte informatie in de bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikbare documenten.

Bevindingen
Tot 2005 was de verdeling van de capaciteit geregeld op basis van het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen. Taken op het gebied van de capaciteitsontwikkeling en -verdeling waren neergelegd bij Railned. In de periode 2000-2004 wees Railned bij de capaciteitsverdeling capaciteit toe ten behoeve van kort cyclisch onderhoud. Geplande werkzaamheden aan de infrastructuur (buitendienststellingen) ten behoeve van vernieuwingen en nieuwbouwwerkzaamheden dienden te worden aangekondigd en afgestemd met de spoorwegondernemingen. De capaciteitsbehoefte ten behoeve van onderhoud kwam dan ook mede tot stand op basis van met vervoerders afgestemde onderhoudsroosters. De 'restcapaciteit' werd verdeeld tussen de aanvragers van capaciteit ten behoeve van vervoerdiensten. Op basis van de (beperkte) informatie zijn er geen aanwijzingen gevonden die duiden op grote knelpunten ten aanzien van de verdeling van capaciteit tussen onderhoud en

[39] MuConsult (2004), Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer. Eindrapport

vervoer. De infrabeheerder en de vervoerders overlegden vaak over (gepland) onderhoud en konden daarbij tot consensus komen.

3.3 Capaciteitsverdeling tussen vervoerders

Gang van zaken
Vervoerders konden bij Railned aanvragen indienen voor capaciteit. In de volgende stap werden aanvragen toegewezen die behoren tot het zogenaamde **basisuurpatroon (BUP)**. Vervolgens werden **24-uurs uitwerkingen** gemaakt over een jaar, met onderscheid naar dagsoorten. Ten slotte werden **toedelingen op datum** verzorgd. Als sprake was van knelpunten waarbij de aangevraagde capaciteit niet paste op de beschikbare capaciteit, dan werd door Railned een toedelingsbesluit genomen.

Bij de toedeling van capaciteit speelde de prioriteitsvolgorde een belangrijke rol. Deze is gespecificeerd in het Interimbesluit. Onderscheid wordt gemaakt tussen het goederen- en personenvervoer. Binnen elk wordt onderscheid gemaakt naar marktsegmenten. Het Interimbesluit geeft voor deze segmenten de prioriteitsvolgorde. Daarnaast geeft het Interimbesluit aan op welke wijze een toedelingsbesluit moet worden genomen, indien partijen er onderling niet uitkomen.

Resultaten
In de periode 2000-2004 kwam een aantal knelpunten naar voren die vermeld zijn in de kwartaalrapportages van Railned. Melding wordt gemaakt van:

- Dienstregelingen 2001 en –2002: er zijn vijf knelpunten inzake de capaciteitsaanvragen die besproken worden in het Dienstregelingsoverleg (DORV). Doel van dat overleg is om partijen bij elkaar te brengen zodat zij hun definitieve aanvragen conflictvrij kunnen indienen (tweede kwartaalrapport 2000). Uit het derde kwartaalrapport blijkt dat men er niet uitgekomen is en dat een toedelingsbesluit in het verschiet ligt. Dat besluit is uiteindelijk ook daadwerkelijk genomen;
- Dienstregeling 2003: in het derde kwartaalrapport 2002 wordt melding gemaakt van knelpunten, waarbij Railned in het overleg heeft aangegeven hoe een eventueel besluit zou uitpakken. Partijen voegden zich vervolgens op een uitzondering na: het passend maken van een pad van een *fast freight train* uit Duitsland met de treindienst van Syntus tussen Winterwijk en Arnhem.
- Dienstregeling 2004: ten aanzien van het dienstregeling 2004 is een aantal knelpunten gerezen die geleid hebben tot toedelingsbesluiten en bezwaar- en beroepsprocedures. Deze worden in de volgende sectie toegelicht;
- Dienstregeling 2005: na de knelpunten in het voorgaande jaar bleek in dit jaar dat nauwelijks sprake was van knelpunten. Mogelijk dat daar het pre-BUP overleg, dat in dat jaar voor het eerst heeft plaatsgevonden met betrokkenen, een rol bij heeft

gespeeld. Toch heeft men ook hier een besluit genomen (zie onder).

Op basis van deze schets blijkt dat ieder jaar knelpunten zijn gerezen over de capaciteitsverdeling, zodat door Railned/ProRail toedelingsbesluiten moesten worden genomen.

Toedelingsbesluiten
Railned/ProRail heeft in de onderzoeksperiode vrijwel ieder jaar een toedelingsbesluit genomen omdat vervoerders onderling niet tot overeenstemming konden komen over de allocatie van de capaciteit. Informatie over de oorzaken waarom vervoerders niet tot overeenstemming konden komen en het proces dat uiteindelijk leidde tot het toedelingsbesluit is schaars.

Met betrekking tot de gevoerde bezwaar- en beroepszaken bevatten de beschikbare documenten de volgende informatie (op hoofdlijnen):

- Ten aanzien van de dienstregeling 2001-2002 heeft Railned een zogenaamde integratievariant uitgewerkt omdat de capaciteitsaanvragen van NS Reizigers en Railion niet met elkaar overeenkwamen door de toenemende vraag naar capaciteit van Railion. Deze had consequenties voor de dienstregeling van NS op de lijn Tiel-Arnhem. Beide partijen tekenden bezwaar aan bij de directeur Railned. Dit leidde tot enige aanpassingen in de oorspronkelijke integratievariant, waarin beide partijen zich schikten[40].
- Ten aanzien van de dienstregeling 2003 hebben NS Reizigers en Railion een groot aantal bezwaren ingebracht bij de directeur van Railned. Het gaat niet alleen om de treinpaden die zijn toegewezen, maar ook om specifieke kenmerken van die treinpaden, zoals de te hanteren dienstregelingssnelheden[41]. Een aantal bezwaren zijn gehonoreerd, andere zijn afgewezen. Vervolgens heeft NS Reizigers beroep aangetekend bij de rechter inzake de toekenning van een extra spitspad op het traject Arnhem-Emmerich door Railned aan Railion. NS Reizigers was bezorgd dat door de toekenning niet zou kunnen worden voldaan aan de eisen van de minister aan NS Reizigers inzake punctualiteit en betrouwbaarheid. De rechter wees de eis af, omdat gewerkt was binnen bestaande planningsnormen en de effecten van extra treinen op de punctualiteit niet groot geacht werd[42];
- Tegen het toedelingsbesluit Dienstregeling 2004 is bezwaar aangetekend door Railion en NS Reizigers[43]:
    a. Verschil van mening tussen NS en Railion over de vorm waarin een groene golf voor het goederenvervoer op de NO-corridor vormgegeven moest worden;

[40] Railned (2001), *Kwartaalrapportage IV/2000.*

[41] ProRail/Railned (2003) *Brief RnD/042/03/086 inzake bezwaar BUP van de Operatoneel Directeur ProRail-Railned*.

[42] www.rechtspraak.nl LJN AE8651 Rechtbank Utrecht sector bestuursrecht. Nr SBR 02/1716 vv.

[43] ProRail/Railned (2004), *Kwartaalrapportage II/2004*, p. 20.

b. Het verzoek van Railion voor een extra pad op het baanvak Utrecht-Woerden -(Gouda), terwijl NS in het kader van de verbetering van de robuustheid op dit baanvak juist drie treinen minder aanvroeg;
c. De door Railion voorgestelde wijziging in het "zware kolenpad" op de route Kijfhoek-Emmerich via de Brabantroute die als consequentie had dat de treindienst van NS tussen Arnhem en Nijmegen aangepast moest worden; en
d. De door Railion gewenste wijziging in het pad van een zware etstrein op de Brabantroute (elimineren van een inhaling) die als consequenties had dat (i) een ander goederenpad in Tilburg zou worden ingehaald en (ii) enkele treinseries van NS moesten worden aangepast.

In het toedelingsbesluit 2004 heeft ProRail '*de conflicten die waren ontstaan in de uitwerking van de visie van de spoorsector (Benutten en Bouwen) "in de geest van Benutten en Bouwen" onderbouwd. Zij heeft hiervoor twee belangrijke onderdelen van de visie toegepast, namelijk: a) betrouwbaarheid van het spoorsysteem gaat voor groei; en b) groene golf van het goederenvervoer komt de robuustheid van het spoorsysteem ten goede* '.[44] Deze visie, waarin betrouwbaarheid en robuustheid van het spoorvervoer belangrijke elementen zijn, was in dat jaar voor de eerste keer verwerkt in het toedelingsbesluit. ProRail gaf echter aan dat deze visie haar strikt genomen onvoldoende houvast gaf om als toedelingscriterium te dienen[45]; deze afspraken hadden geen wettelijke basis in het besluit.

Naast de capaciteitsknelpunten geeft ProRail-Railned in de tweede kwartaalrapportage 2004 aan dat ook procesmatige zaken een rol speelden bij het voordoen van knelpunten. Men wilde meer tijd steken in het capaciteitsverdelingsproces dan tot dan om rechtszaken te voorkomen. Daarvoor werden de volgende verbeteringen benoemd:[46]

- eerder in het proces door het management vaststellen welke varianten er bij een conflict worden uitgewerkt;
- eerder duidelijkheid hoe de visie van de spoorsector toegepast moet worden bij de capaciteitsverdeling;
- het (commerciële) mandaat bij met name NS moet veel beter geregeld worden;
- onderbouwingen van verschillende varianten bij een conflict moeten kwalitatief en kwantitatief beter.

Deze conclusies, gebaseerd op een interne evaluatie door ProRail en de vervoerders, geven aan dat in het proces zoals dat verliep tot 2004 verbeterpunten kunnen worden aangebracht. In de Meerjarige monitor 2005-2007 zal worden ingegaan op de resultaten van deze veranderingen.

Bevindingen

Bij de verdeling van capaciteit onder de vervoerders door Railned wordt rekening gehouden met de regels zoals gespecificeerd in het

[44] Idem, p. 5.

[45] Idem p. 4.

[46] Idem.

Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen. In de periode 2000-2004 zijn ieder jaar knelpunten gerezen, waarna Railned toedelingsbesluiten moest nemen. Uit deze besluiten blijkt dat relatief vaak knelpunten voorkwamen bij de toedeling van capaciteit tussen personen- en goederenvervoer, en dat, behalve één geval, geen knelpunten zijn gerapporteerd waarbij de regionale personenvervoerders dan wel de kleinere goederenvervoerders betrokken waren. Mogelijk dat bij het eerste een rol speelt dat regionale vervoerders vaak van relatief onafhankelijke delen van het netwerk gebruikt maakten. De kleinere goederenvervoerders hebben veelal te maken met relatief incidenteel vervoer dat ad hoc tussen de paden werd gevoegd.

Uiteen evaluatie van de procesgang werd in 2004 door ProRail en vervoerders geconstateerd dat in de procedure van het capaciteitsverdelingsproces verbeteringen mogelijk bleken, verbeteringen die pas na 2004 zijn doorgevoerd.

3.4 Overige aspecten

In 2003 maakte Railion bij ProRail/Railned ook bezwaar tegen het feit dat de richtlijn 2001/14/EG nog niet in de Nederlandse wetgeving was geïmplementeerd, ook al lag daar een EU-verplichting tot implementatie. Railion stelde dat toepassing van deze richtlijn tot een andere uitkomst van de capaciteitsverdeling zou hebben geleid. Centraal punt hierbij was dat Railned pas na een overbelastverklaring een toedelingsbesluit mocht nemen. Dit bezwaar werd afgewezen, mede omdat de directeur van Railned zich wilde baseren op de vigerende wetgeving[47].

[47] ProRail/Railned (2003) *Kwartaalrapportage III/2003*, p. 8.

4. Interactie tussen infrastructuur en vervoer

4.1 Inleiding

Essentieel voor de periode voor de invoering van de nieuwe spoorwetgeving begin 2005 is dat stapsgewijs is gewerkt aan de verandering van de situatie waarbij sprake was van één geïntegreerde onderneming die zowel vervoer- als infrastructuurtaken uitvoerde naar de situatie waarin deze taken door vervoerders respectievelijk de infrabeheerder worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de aandacht gericht op de interactie tussen de infrabeheerder en de vervoerders. Daarbij worden in het Plan van Aanpak Meerjarige monitor drie dimensies van belang geacht:

1. Het feit dat vervoerders **toegangsovereenkomsten** moesten afsluiten met de infrabeheerder om daadwerkelijk van het spoor gebruik te kunnen maken;
2. Het feit dat vervoerders een (deel van) de kosten die met het gebruik van het spoor samenhangen moesten gaan betalen, de zogenaamde **gebruiksvergoeding**;
3. Het feit dat sprake zal zijn van **onafhankelijk toezicht** door de NMa.

In dit hoofdstuk worden cijfers en feiten aangedragen ten aanzien van de eerste twee aspecten, namelijk de toegangsovereenkomsten en de gebruikersvergoeding. Er was in deze periode nog geen rol weggelegd voor de NMa Vervoerkamer inzake de toegangsovereenkomst en de gebruiksvergoeding, dus deze wordt hier niet aan de orde gesteld.

4.2 Toegangsovereenkomsten

De Algemene Rekenkamer gaat in op de wordingsgeschiedenis van de toegangsovereenkomst: "*In 1996 begon Railned met het opstellen van een standaardtoegangsovereenkomst met voorwaarden. Dit ging met problemen gepaard, waarvan de meeste begin 1999 nog steeds niet opgelost waren. In 1996 vormde het nog ontbreken van een «Beleidskader toelating» een belemmering bij het opstellen van een standaardovereenkomst met voorwaarden. Later vormde onenigheid met de NS-vervoerders over de inhoud van de voorwaarden hiervoor een belemmering.*"[48]

In 1996 sloot Railned de eerste toegangsovereenkomsten met Lovers Rail af[49]. Alleen vervoerders die beschikten over een vergunning en

[48] Algemene Rekenkamer (1999). *Toezicht op het Spoor*. Tweede Kamer (1998-1999), no 26615, nrs 1-2, p. 21.

[49] Idem, p. 23.

waaraan een veiligheidsattest was uitgereikt, kwamen voor een toegangsovereenkomst in aanmerking. Overigens werden het veiligheidsattest en de toegangsovereenkomst veelal gelijktijdig uitgereikt. De tweede toegangsovereenkomst werd gesloten met NS Reizigers (dit wel met een side letter). Deze overeenkomst bleef geldig tot het moment dat een nieuwe toegangsovereenkomst tot stand kwam onder de nieuwe wetgeving. Tabel 4.1 geeft voor ieder jaar in de periode 1997-2004 weer met welke ondernemingen Railned/ProRail in dat jaar een toegangsovereenkomst gesloten heeft.

Tabel 4.1:
Ondernemingen met toegangsovereenkomsten met Railned/ProRail in de periode tot en met 2004

Bedrijf	Beginjaar	Opmerkingen
Rederij Lovers	1996	Beëindigd
NS Reizigers BV	1997	
Railion Nederland NV	1997	Voorheen NS Cargo
Nedtrain BV	1997	Voorheen NS Materieel
VolkerRail Nederland BV	1997	
ACTS Nederland BV	1998	
ShortLines	1998	Beëindigd
BAM Rail BV	1998	Voorheen NBM Rail
Strukton Railinfra Materieel BV	1998	
ZLSM-Bedrijf BV	1998	
Syntus BV	1999	
Thalys Nederland NV	1999	Voorheen HST-VEM
Arriva Openbaar Vervoer NV	1999	Voorheen NoordNed
Eurailscout Inspection & Analysis BV	1999	Voorheen NS Ultrasoonbedrijf
DB Regionalbahn Westfalen GmbH	2001	Enschede – Gronau - Münster
DB Regionalbahn Rheinland GmbH	2001	Heerlen – Aachen – Stolberg
ERS Railways BV	2002	
Dillen & Le Jeune Cargo NV	2003	
Prignitzer Eisenbahn GmbH	2003	
Rail4Chem Benelux BV	2003	
Häfen und Güterverkehr Köln AG	2004	
Rail4Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft GmbH	2004	

Bron: ProRail, Jaarverslagen

Verklaring

Op basis van de beschikbare stukken is niet gebleken dat een onderneming een toegangsovereenkomst wilde sluiten met Railned daarin niet is geslaagd, wel zijn sommige overeenkomsten gepaard gegaan van een side-letter, waarin werd aangeven met welke voorwaarden niet werd ingestemd.[50] Het sluiten van een toegangsovereenkomst lijkt dan ook niet geleid te hebben tot beperkingen ten aanzien van de toegang tot het spoor; alle erkende ondernemingen c.q. ondernemingen met een vergunning hebben toegang gekregen tot het verkeer.

[50] Idem, p. 21.

De toegangsovereenkomsten die in de periode 2000-2004 afgesloten waren, hadden een aantal kenmerken die afweken van de gedachten uit de achterliggende Richtlijn 2001/14/EG:

- Er was geen sprake van een bedrijfsspecifieke invulling van deze overeenkomst. In deze periode werd gebruik gemaakt van de zogenaamde modelovereenkomst 'Railned 1997'. Wel zijn -zoals vermeld- sommige overeenkomst gepaard gegaan van een side-letter.
- De toegangsovereenkomsten bevatten geen prestatieafspraken tussen vervoerders en infrabeheerder.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1999 signaleerde problemen als gevolg van het feit dat er nog geen wettelijk kader was waarin inhoud en vorm van de toegangsovereenkomsten waren geregeld[51]: Zo kon Railned middels de toegangsovereenkomsten zelf in hoge mate bepalen welke eisen zij aan nieuwe vervoerders stelde[52]. Railned regelde in de (privaatrechtelijke) toegangsovereenkomst dat vervoerders het Reglement Railverkeer (RRV) moesten naleven waarin nog specifieke NS-regels waren opgenomen. Overigens werd de eis van Railned door de Rijksverkeersinspectie gedoogd, mits Railned het reglement zou aanpassen zodat het minder specifieke NS-regels zou bevatten. Deels heeft Railned dat gedaan, deels zijn veranderingen (publiekrechtelijk) doorgevoerd met de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving. De Algemene Rekenkamer stelde indertijd echter ook dat het niet duidelijk was in welke mate Railned deze en andere eisen daadwerkelijk kon afdwingen. De taken en bevoegdheden van Railned waren namelijk gebaseerd op een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de Staat en NS. In 1997 trok ShortLines de bevoegdheden van Railned in twijfel onder verwijzing naar de toen vigerende spoorwegwet waarin Railned niet genoemd werd. Uiteindelijk heeft ShortLines de toegangsovereenkomst inclusief de daaraan verbonden algemene voorwaarden wel ondertekend.

Bevindingen

In de periode 2000-2004 hebben meerdere spoorwegondernemingen een toegangsovereenkomst gesloten met Railned. Er is niet gebleken dat een onderneming een toegangsovereenkomst wilde sluiten met Railned daarin niet is geslaagd. Wel zijn sommige overeenkomsten gepaard gegaan van een side-letter, waarin werd aangeven met welke voorwaarden niet werd ingestemd. Alle erkende ondernemingen c.q. ondernemingen met een vergunning hebben toegang gekregen tot het verkeer. Het sluiten van een toegangsovereenkomst lijkt dan ook niet geleid te hebben tot beperkingen ten aanzien van de toegang tot het spoor.

Wel wijken de tussen 2000 en 2004 afgesloten toegangsovereenkomsten op een aantal punten af van de in de achterliggende Richtlijn 2001/14/EG opgenomen elementen. In die periode ontbrak een wettelijk kader.

[51] Idem, p. 21

[52] Idem, p. 22.

4.3 Gebruiksvergoeding

De beheerder van de spoorweginfrastructuur ontvangt van vervoerders een vergoeding ter compensatie van de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van de infrastructuur[53]. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelde jaarlijks de gebruiksvergoeding vast op basis van een berekening van de infrabeheerder van het aantal treinkilometers en halteringen en anderzijds een begroting van de infrabheerder van de hoogte van de variabele kosten van de infrabeheerder. De kosten betreffen zowel het gebruik van de infrastructuur als van stations. Het gaat om kosten die worden gemaakt door RIB en Verkeersleiding. Bij RIB gaat het bijvoorbeeld om een deel van de begrote kosten van het onderhoud en apparaatskosten. Bij Verkeersleiding gaat het om de begrote kosten die samenhangen met het aantal treinbewegingen.

De hoogte van de gebruiksvergoeding voor het vervoer van personen werd bepaald aan de hand van berekening van de afstand die een trein aflegt en de stations waar de betreffende trein stopt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen grotere en kleinere stations. Bepalend voor de hoogte van de gebruiksvergoeding voor het vervoer van goederen is het aantal treinkilometers.

Uit de toelichting bij het Besluit Gebruiksvergoeding Spoorweginfrastructuur valt verder op te maken dat de hoogte van de gebruiksvergoeding als volgt tot stand kwam[54]:

1. Tot en met 2006 werd een zogenaamde **marktparameter voor het goederenvervoer** gehanteerd waardoor in eerste instantie niet het volledige tarief per treinkilometer in rekening werd gebracht. De korting die gegeven werd, liep af van 70% in 2000, 30% in 2004 tot 10% in 2006. Deze korting is indertijd verleend om de concurrentiepositie van het vervoer per spoor tegenover weg en water in stand te houden;
2. Daarnaast was sprake van een **kortingspercentage voor alle vervoer** (de reductieparameter in tabel 4.2) waarbij ten aanzien van de begrote kosten slechts een deel werd meegenomen. In 2000 werd 15% van de kosten meegenomen in de berekening, in 2001 30%, in 2002 45%, in 2003 60% en in 2004 80%. Vanaf 2005 werd geen korting meer verleend.
3. Verkeer en Waterstaat zou bezien of de opbrengsten van de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer konden worden aangewend voor stimuleringsmaatregelen.

Uit de toelichting valt eveneens op te maken dat de gevolgen van de invoering van de gebruiksvergoeding in 2000 voor NS Reizigers niet (noodzakelijkerwijs) gecompenseerd werden door hogere tarieven of een exploitatiebijdrage vanuit het Rijk. Verwacht werd dat NS Reizigers

[53] Staatsblad (1999) *Besluit Gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Staatsblad 1999, nr. 457.

[54] Staatsblad (1999) *Besluit Gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, Staatsblad 1999, nr.457.

Toelichting bij het *Besluit Gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur.*

de hogere kosten door efficiencyverbetering op zou kunnen vangen (1-2%). Daarnaast kon de vergoeding worden opgevangen doordat specifieke taken overgedragen waren van NS Reizigers naar andere organisaties. Zo werd geen bijdrage meer gevraagd aan de kosten van spoorwegpolitie, was niet langer sprake van interne kruissubsidies voor de treindiensten behorende tot de contractsector en werden de kosten voor kaartautomaten op stations van gedecentraliseerde treindiensten vergoed. Wel was in het Overgangscontract II de bepaling opgenomen dat wanneer de gebruiksvergoeding in enig jaar hoger zou worden dan destijds in het invoeringstraject van de gebruiksvergoeding was voorzien, NS Reizigers de extra stijging van de gebruiksvergoeding wel mocht doorberekenen in de tarieven (bovenop de overeengekomen tariefontwikkeling). In geval van een substantiële wijziging van de gebruiksvergoeding zou dit ook gepaard mogen gaan met proportionele aanpassingen van prestatieafspraken.

Naast de onder het tweede punt genoemde generieke kortingen is sprake van een speciale regeling voor (gedecentraliseerde) contractsectortreindiensten. Deze treindiensten konden al voor de invoering van de gebruiksvergoeding niet kostendekkend geëxploiteerd worden, waardoor subsidiëring noodzakelijk was. Het invoeren van een gebruiksvergoeding zou de tekorten verder vergroten, hetgeen reden is geweest om voor deze categorie treindiensten een specifieke compensatieregeling in te voeren. De compensatie voor gedecentraliseerde treindiensten wordt verstrekt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de betreffende OV-autoriteit, die het bedrag op haar beurt doorgeeft aan de vervoerders. De compensatie is gebaseerd op de gebruiksvergoeding die betaald moet worden voor de treindienst zoals die voor decentralisatie uitgevoerd werd. De voor uitbreiding van het voorzieningenniveau verschuldigde extra gebruiksvergoeding moet door de betreffende decentrale overheid, vervoerder en/of reizigers worden opgebracht.

Ontwikkeling hoogte gebruiksvergoeding
Uit de Besluiten gebruiksvergoeding 2000-2004 blijkt dat de gebruiksvergoeding die vervoerders moeten betalen fors is toegenomen (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2:
Ontwikkeling in gebruiksvergoedingen en grondslagen

Tarief (euro)		2000	2001	2002	2003	2004	Index-2004 (2000 = 100)	2004 herzien[2]	Index-2004 herzien (2000 = 100)
Personen-vervoer	Treinkilometer	0,140	0,282	0,441	0,641	0,969	693	0,8619	616
	Station-1	0,442	0,942	1,460	2,135	3,813	862	2,9502	667
	Station-2	0,103	0,213	0,334	0,480	0,848	822	0,6685	649
Goederen-vervoer	Treinkilometer	0,042	0,113	0,2204	0,3845	0,678	1.616	0,6034	1.437
Kosten (mln)	Treinkilometer	119,8	126,6	129,9	138,5	158,6	132	146,5	122
	Station-1	10,4	10,9	11,2	12,2	16,4	157	13,2	127

	Station-2	7,3	7,3	7,7	8,4	11,2	154	9,1	125
Gebruik	Kilometer	128,5	134,7	132,5	129,7	130,9	102	136	106
(mln)	Haltering-1	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	97	3,6	102
	Haltering-2	10,6	10,2	10,3	10,5	10,6	100	10,9	103
Parameter	Reductieparameter[1]	0,15	0,3	0,45	0,6	0,8			
	Marktparameter goederenvervoer	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7			
	Begrote opbrengsten (mln)	18,7	37,9	58,8	86,4	135,1			

Bron: Besluiten gebruiksvergoeding

[1] Een reductieparameter van 0,15 betekent dat 15% van de berekende kosten in rekening wordt gebracht.

[2] De hoogte van de gebruiksvergoeding in 2004 is twee maal vastgesteld. Na het eerste besluit bleek sprake te zijn van een rekenfout en is een herzien besluit vastgesteld. Zo zijn de kosten voor schoonmaak en energie naar beneden bijgesteld en de begrote aantallen treinkilometers en halteringen naar boven bijgesteld, zodat de kosten per treinkilometer en haltering daalden.

Voor een belangrijk deel komen de stijgende gebruiksvergoedingen door de afbouw van de korting waardoor in de loop der tijd een groter deel van de kosten die met het gebruik van de railinfrastructuur gemoeid zijn bij personen- en goederenvervoerders in rekening wordt gebracht. Overigens was de hoogte van de gebruiksvergoeding in de beginjaren laag. Via de reductieparameter (en marktparameter goederenvervoer) steeg de gebruiksvergoeding geleidelijk naar het vereiste Europese niveau.

Dit is echter niet de enige verklaring voor de stijging. Ook de beheerkosten zelf zijn gestegen. Dit geldt zowel voor de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van de railinfrastructuur als de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van stations. De kosten inzake het gebruik van de infrastructuur zijn met 22% gestegen in de periode 2000-2004, de kosten van het gebruik van stations met 25-27%. Deze stijging was groter dan die van de inflatie.

Toelichting bij berekening gebruiksvergoeding

De gebruiksvergoeding is uitsluitend bedoeld ter compensatie van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik van de spoorweginfrastructuur ten behoeve van de exploitatie van treindiensten. In het navolgende beschouwen we de ontwikkeling in de afzonderlijke kostenposten.

Berekening tarief per treinkilometer

De hoogte van deze kosten wordt vastgesteld door de percentages uit de Besluit Gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur toe te passen op het variabele deel van een aantal kostenposten uit de subsidieaanvraag van de taakorganisaties/ProRail. Het gaat om de volgende kostenposten:

- **Klein onderhoud** (KO): hierbij gaat het om zaken die het functioneren van de infrastructuur mogelijk maken. Denk aan zaken als functieherstel en -handhaving. Blijkens de regeling van december 1999 (DGP/VI/U.99.04833) wordt 26,6% van deze

kosten opgenomen in de gebruiksvergoeding als zijnde direct samenhangend met het gebruik;
- **Groot onderhoud** (GO): hierbij gaat het om activiteiten nodig om kwaliteit van infrastructuur te verbeteren en de technische en economische levensduur op lange en middellange termijn te realiseren. Hierbij wordt 29,7% doorberekend in de gebruiksvergoeding;
- **Netto Apparaatkosten** KO en GO: hierbij gaat het om de netto apparaatskosten die verbonden zijn aan het klein en groot onderhoud. Hier wordt 13,3% doorberekend, waarvan 10,9% naar de infrastructuur en de rest naar stations;
- **Kosten VL:** hierbij gaat het om de kosten van de verkeersleiding die zijn uitgedrukt in de kosten per trein- of rangeerbeweging. Hierbij wordt per treinbeweging fl 3,38 (= € 1,53) doorberekend, gebaseerd op de specifieke wijze van bekostiging van RVL.

Tabel 4.3 toont de hoogte van deze kostenposten in de periode 2000-2004. Uit de tabel blijkt bijvoorbeeld dat in 2003 de kosten voor klein onderhoud (KO) begroot werden op 218,3 miljoen euro. Hiervan wordt 26,6% doorbelast. Uit de tabel blijkt ook dat deze kostenpost van alle onderscheiden kostenposten in de beschouwde periode het sterkst is toegenomen. Daarnaast was in 2004 sprake van een toename van de apparaatskosten.

Tabel 4.3:
Ontwikkeling in de kosten die aan de basis van de gebruiksvergoeding liggen

	Rekeneenheid	2000		2001		2002		2003		2004	
		Begroot	Doorbelast	Begroot	Doorbelast	Begroot	Doorbelast	Begroot	Doorbelast	begroot	Door-belast
Klein onderhoud (KO)	26,6%	195,1	51,9	199,7	53,1			218,3	58,1	241,0	64,1
Groot onderhoud (GO)	29,7%	73,5	21,8	73,1	21,7			112,7	33,5	111,4	33,1
Netto apparaatkosten KO + GO	10,9%	84,9	9,2	84,9	9,2			80,5	8,8	86,2	9,4
Kosten VL	€ 1,53 per trein-beweging		38,4[1]		38,4[1]				38,2[1]		38,7[1]
Aantal treinbewegingen (mln.)		25,1		25,1		24,9		24,9		25,2	
Totaal (mln)			121,3		122,1				138,5		138,5

[1] Berekening doorbelaste kosten Verkeersleiding (VL): tarief per treinbeweging maal aantal treinbewegingen (in miljoenen).
Bron: bedragen uit 2003 t/m 2005 zijn overgenomen uit documenten ter onderbouwing van de berekening van tarieven door ProRail. Voor de jaren 2000 en 2001 zijn de waarden overgenomen uit de aanvraag subsidies voor kapitaallasten en onderhoud van de landelijke spoorweginfrastructuur door RIB. Deze documenten ontbraken in de archieven voor 2002; deze is geschat. De aantallen treinbewegingen komen uit jaarcontracten met RVL.

Berekening tarief per haltering
Bepalend voor het tarief per haltering zijn de begrote kosten voor energiegebruik en schoonmaak van stations en de begrote apparaatskosten van taakorganisaties/ProRail betreffende medewerkers die zijn toe te wijzen aan de uitvoering van stationsonderhoud. [55] De basis is gelegen in de begrote kosten van energie en schoonmaak zoals die voortvloeien uit de overeenkomst tussen NS en RIB[56]. Het tarief per haltering wordt berekend door de totale begrote kosten te delen door het aantal halteringen zoals dat door ProRail wordt begroot, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën stations/halteringen: grote (categorie 1) en kleine (categorie 2). In de periode 2000-2006 golden de eerder genoemde kortingspercentages ook voor de tarieven per haltering.

Het beheer en onderhoud van stations vindt plaats op basis van een zogenaamde Beheersovereenkomst (2003) met daarin vastgestelde prestatienormen. Uit een recente evaluatie komt naar voren dat de afspraken over beheer en onderhoud van stations die voor 2003 golden globaal en op hoofdlijnen waren geformuleerd. Verder komt wat betreft de kosteneffectiviteit uit de evaluatie naar voren dat in de Beheersovereenkomst zelf prikkels ontbraken om efficiënter te gaan werken[57].

Reclamaties gebruiksvergoeding
In de beschouwde periode is de gebruiksvergoeding enige malen veranderd, waarvan enkele keren met terugwerkende kracht. Zo maakte NS Reizigers een aantal malen bezwaar, bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde treinkilometers en de begrote schoonmaakkosten. Ook reclameerden vervoerders een aantal malen tegen gefactureerde bedragen. Soms ging het om rekenfouten ("spooktreinen"), soms om meer principiële vragen. Zo vroeg ShortLines in 2003 restitutie van gebruiksvergoedingen over omwegkilometers bij buitendienststellingen[58]. ProRail wees deze reclamatie echter af.

Bevindingen
In de onderzoeksperiode is de gebruiksvergoeding zoals betaald door de vervoerders fors gestegen. Deels omdat de korting op de hoogte van de vergoeding tussen 2000 en 2004 vrijwel is vervallen. Daarnaast zijn echter ook de beheerskosten gestegen, zowel ten aanzien van de infrastructuur als ten aanzien van stations. Nadere uitsplitsing van de kosten laat zien dat het vooral gaat om de kosten van klein onderhoud aan de infrastructuur. Ook de kosten van beheer en onderhoud van stations zijn gestegen.

[55] Staatscourant (1999), nr. 457 *Besluit gebruiksvergoeding, artikel 4, lid 2 en 3.*.

[56] Staatscourant (1999), nr. 247. *Regeling gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur*, artikel 4, lid 5

[57] Twynstra Gudde / MuConsult (2006), *Evaluatie Definitie Zeggenschap Infrastructuur*, rapport in opdracht van V&W, NS en ProRail

[58] ProRail (2004), *Verkeersomvang en gebruiksvergoeding 2003*, p. 4.

5. Exclusiviteit en decentralisatie personenvervoer

5.1 Inleiding

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies.

Voor het Hoofdrailnet is gekozen voor onderhandse gunning aan NS. Tot de vervoerconcessie zijn in het kader van het zogenaamde Overgangscontract-II prestatieafspraken gemaakt. Deze komen in het volgende hoofdstuk aan de orde bij de prestaties NS.

Voor delen van het regionale netwerk (contractsector) gold dat na decentralisatie treindiensten in principe werden aanbesteed.

Tevens beoogt de nieuwe wetgeving de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleine segmenten van het spoor te decentraliseren. Dit door bevoegdheden over te dragen aan lagere overheden.

Omdat een groot deel van de indicatoren ten aanzien van zowel exclusiviteit als decentralisatie betrekking hebben op het regionale spoorvervoer, is besloten om deze indicatoren in één hoofdstuk aan de orde te stellen.
Bij de beschrijving staan de volgende vraagstukken uit het beoordelingskader en het Plan van Aanpak centraal.

- In welke mate is sprake van decentralisatie van regionaal spoorvervoer en aanbesteding van de regionale spoorconcessies?
- In welke mate is sprake van een verbetering in de verhouding tussen de geleverde kwaliteit en de omvang van de subsidies in het regionale OV? Daarbij komt tevens de vraag aan de orde in welke mate de geleidelijke invoering van marktwerking leidt tot grotere klantgerichtheid en een efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer.

Achtergrond
Eén van de afspraken rond de verzelfstandiging en splitsing van NS was dat NS na een overgangsperiode voor de marktactiviteiten geen generieke overheidsbijdragen meer zou krijgen[59]. In de overgangsperiode van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1999 stelde de Staat jaarlijks aan NS een financiële bijdrage ter beschikking als compensatie voor de uit het Overgangscontract I voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot het aanbieden van openbaar

[59] *Overeenkomst op hoofdlijnen tussen Staat der Nederlanden en N.V. Nederlandse Spoorwegen*, 1995, p. 4/9.

vervoerdiensten per trein, en voor de versterking van het eigen vermogen van de NS. Voor de jaren 1995 tot en met 1999 werd uitgegaan van een in de tijd stapsgewijs af te bouwen basisbedrag, zijnde de som van ƒ 392 miljoen (prijspeil 1994), en een eenmalig bedrag van ƒ 350 miljoen (prijspeil 1995). Bij de ondertekening van het Overgangscontract I was de afbouw van het eerst genoemde bedrag in de tijd nog niet volledig uitgewerkt. Wel was overeengekomen dat de jaarlijkse bijdrage ten dele (maximaal ƒ 166 miljoen, prijspeil 1994) bestemd was voor deelneming van de Staat in het aandelenkapitaal van NS[60].
In het Overgangscontract I was tevens de bepaling opgenomen dat waar sprake zal zijn van de levering van maatschappelijk gewenste vervoersdiensten die niet-rendabel zijn dit via tussenkomst van de overheid geschiedt op contractbasis tegen overeengekomen prijzen.

Deze bepaling bood NS de mogelijkheid aan te geven welke treindiensten NS zonder aanvullende exploitatiebijdrage niet langer zou kunnen continueren. In 1996 maakte NS bekend een 30-tal treindiensten als onrendabel te beschouwen en voor de exploitatie van deze treindiensten een bijdrage van in totaal ƒ 265 miljoen te vragen. Ten aanzien van te decentraliseren treindiensten werden door het Rijk echter ook andere criteria genoemd die ook in de nota Derde Eeuw Spoor voorkwamen, zoals de samenhang met het landelijke net. De gedachte was dat nauw met het HRN samenhangende onderdelen van het netwerk minder makkelijk konden worden gedecentraliseerd.

Voor 29 zogenaamde contractsector-treindiensten wilde het rijk een exploitatiesubsidie geven van ƒ 150 miljoen; de dertigste treindienst, die tussen Almelo en Mariënberg, werd dermate slecht gebruikt dat de minister van mening was dat die zou moeten worden omgezet in een busdienst. De regio Twente en de provincie Overijssel besloten, mede onder invloed van protesten van gebruikers en belanghebbenden, de verantwoordelijkheid voor deze treindienst over te nemen en de exploitatie ervan openbaar aan te besteden. Busmaatschappij Oostnet (nu Connexxion) bleek in staat te zijn voor het door de minister voor vervangende busdiensten beschikbaar gestelde budget de bestaande treindienst te continueren en won daarmee het exploitatiecontract. Belangrijkste verandering in de exploitatie van deze treindienst was de invoering van éénmansbediening.

De positieve ervaringen met deze aanbesteding en initiatieven om te komen tot een geïntegreerd bus/trein-systeem, met name in de provincie Gelderland, hebben een positieve invloed gehad op het voornemen om contractsector-treindiensten te decentraliseren en aan te besteden[61]. In 1999 droeg de minister, op basis van beleidsuitgangspunten neergelegd in de nota "Derde Eeuw Spoor", bij wijze van experiment verantwoordelijkheden voor vier regionale

[60] Bijlage X bij de Overeenkomst op hoofdlijnen, *Openbare-dienstcontract overgangsperiode reizigersvervoer NS*, 1995, Artikel 3.

[61] MuConsult, *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport* (2004).

treindiensten over aan de provincies Gelderland en Frysland. En in 2000 nam de provincie Groningen de verantwoordelijkheid voor drie treindiensten van de minister over. De decentralisatie betrof uitsluitend de exploitatie van de treindiensten en niet het beheer en onderhoud van de daarbij behorende infrastructuur. Met de decentralisatie beoogde het Rijk een betere integratie met het regionale vervoer, een rationelere inzet van modaliteiten en een betere afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid.

5.2 Decentralisatie en aanbesteding van regionaal spoorvervoer

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de treindiensten die NS in eerste instantie heeft aangemerkt als behorend tot de contractsector. De tabel bevat tevens de twee treindiensten die in een later stadium aan de contractsector zijn toegevoegd. Voor de volledigheid bevat de tabel ook de acht treindiensten die in 2003 en 2005 weer aan het Hoofdrailnet zijn toegevoegd.

In totaal zijn er tot het moment van inwerkingtreding van de Spoorwetgeving op 1 januari 2005 twaalf[62] regionale treindiensten gedecentraliseerd, waarbij de keuze tussen aanbesteden en onderhands gunnen door de decentrale overheid werd gemaakt na toestemming van het ministerie:

- In 1999 gunde de provincie Gelderland de exploitatie van de treindiensten Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk onderhands aan Syntus en de provincie Frysland de exploitatie van treindiensten van Leeuwarden naar Stavoren en Harlingen aan NoordNed.
- In 2000 gunde de provincie Groningen na aanbesteding de exploitatie van de drie treindiensten van Groningen naar Roodeschool, Delfzijl en Nieuweschans aan NoordNed.
- In 2001 gunde de provincie Gelderland, mede namens de stadsregio Arnhem-Nijmegen, de treindienst Arnhem – Doetinchem onderhands aan Syntus.
- In 2003 gunden de stadsregio Twente en de provincies Gelderland en Overijssel de exploitatie van de treindienst Zutphen – Hengelo – Oldenzaal na aanbesteding aan Syntus (uit tabel 5.1 komt naar voren dat het hierbij in feite om twee contractsector-treindiensten gaat); en n 2004 gunde de provincie Gelderland de exploitatie van de treindienst Apeldoorn – Zutphen na aanbesteding aan NS Regions, een dochterbedrijf van NS.

[62] De lijn Almelo-Mariënberg is formeel niet gedecentraliseerd (zie paragraaf 5.1), maar tellen wij wel mee.

Tabel 5.1:
Overzicht treindiensten contractsector

Traject		Decentraal Per	Aanbesteed?[1]	vervoerder	Opmerkingen
1	Leeuwarden – Harlingen	19.5.1999	Nee	NoordNed	per 15.12.2005 aanbesteed
2	Leeuwarden – Stavoren	30.5.1999	Nee	NoordNed	per 15.12.2005 aanbesteed
3	Groningen – Roodeschool	2000	Ja	NoordNed	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
4	Groningen – Delfzijl	2000	Ja	NoordNed	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
5	Groningen – Nieuweschans	2000	Ja	NoordNed	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
6	Zwolle – Emmen	09.12.2007	Nee	NSR	concessie onderhands voor 2 jaar?
7	Zwolle – Almelo	Dec. 2014			Per 2006 Hoofdrailnet
8	Zwolle – Kampen	10.12.2006	Nee	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
9	Almelo – Mariënberg	1998	Ja	Oostnet	per 1.1.2006 opnieuw aanbesteed; nieuwe concessiehouder Connexxion
10	Hengelo – Oldenzaal	14.12.2003	Ja	Syntus	concessie geïntegreerd met 11 en bus
11	Hengelo – Zutphen	14.12.2003	Ja	Syntus	concessie geïntegreerd met 10 en bus
12	Zutphen – Apeldoorn	12.12.2004	Ja	NSR	
13	Zutphen – Winterswijk	19.5.1999	Nee	Syntus	concessie geïntegreerd met 14a, 14b en bus
14a	Doetinchem – Winterswijk	30.5.1999	Nee	Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14b en bus
14b	Arnhem - Doetinchem	mei 2001	Nee	Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14a, en bus
15	Utrecht – Baarn				per 2005 Hoofdrailnet
16	Utrecht – Rhenen				per 2005 Hoofdrailnet
17	Amersfoort – Ede/Wageningen	10.12.2006	Ja	Connexxion	
18a	Geldermalsen – Tiel[2]				per 2005 Hoofdrailnet
18b	Tiel – Arnhem	1.4.2005	Ja	Syntus	
19	Geldermalsen - Dordrecht	10.12.2006	Ja	Arriva	
20	Roermond - Nijmegen	10.12.2006	Ja	Veolia	
21	Maastricht - Kerkrade	10.12.2006	Ja	Veolia	
22	Alkmaar - Den Helder				per 2006 Hoofdrailnet
23	Alkmaar - Hoorn				per 2006 Hoofdrailnet (
24	Zaandam - Enkhuizen				per 2005 Hoofdrailnet

25	Haarlem - Uitgeest				per 2006 Hoofdrailnet
26	Weesp – Lelystad				per 2005 Hoofdrailnet
27	Gouda – Alphen	10.12.2006	Nee	NSR	sinds oktober 2002 light rail-proef
28	Rotterdam - Hoek van Holland	9.12.2007	Nee	NSR	ombouw RandstadRail gepland
29	Den Haag CS – Rotterdam Hofplein	3.6.2006	Nee	RET	RandstadRail, is geen spoorlijn meer
30	Den Haag CS – Zoetermeerlijn	3.6.2006	Nee	HTM	RandstadRail, is geen spoorlijn meer

1 In deze kolom is aangegeven of de betreffende treindienst op het moment van decentralisatie werd aanbesteed.

2 In de oorspronkelijke lijst van contractsectortreindiensten uit 1996 stond Geldermalsen-Arnhem als contractsectorlijn genoemd, later niet meer.

Verklaring ontwikkelingen

In de periode 2000-2004 hebben de decentrale overheden en het ministerie veelvuldig overlegd om de zorgen weg te nemen die decentrale overheden hadden ten aanzien van de decentralisatie van het regionale spoorvervoer. De zorgen waren ingegeven door hun ervaringen met het stads- en streekvervoer en hadden met name betrekking op de mogelijkheid van toekomstige bezuinigingen die vanuit het Rijk zouden worden opgelegd. In 2004 gaven de provincies en stadsregio's (op dat moment nog kaderwetgebieden geheten) aan onder een aantal voorwaarden positief te staan tegenover overname van de contractsectortreindiensten. Uit briefwisselingen tussen het IPO en de minister komt naar voren dat daarbij de volgende punten speelden:

1. **De hoogte van de Rijksbijdrage.** Over de opbrengsten en de kosten per contractsector-treindienst bestonden veel onzekerheden. Daarbij speelde de vraag hoe efficiencywinsten van de aanbestedingen zouden worden verdeeld. In 1999 had de provincie Groningen voor een constructie gekozen waarbij de provincie zelf geen financiële risico's liep bij de aanbesteding van drie regionale treindiensten. Daar stond tegenover dat de uiteindelijke efficiencywinst van de aanbesteding terugvloeide naar het ministerie. Voor de nog te decentraliseren treindiensten heeft het ministerie in 2004 echter een totaalbedrag ter beschikking gesteld. Dit bedrag was gebaseerd op de op dat moment verleende bijdrage aan NS voor de toen nog in aanmerking komende contractsectortreindiensten. Het ministerie heeft de decentrale overheden daarbij de mogelijkheid geboden om de verdeling van dit totaalbedrag onderling af te spreken. Uiteindelijk heeft de minister de verdeling zelf vast moeten stellen.
2. **De financiering van aanvullende investeringen** in nieuwe regionale spoorstations en nieuwe infrastructuur op verzoek van decentrale overheden in relatie tot de eigendomsverhoudingen. Regio's werd aangeboden om deze zaken voor hun rekening te nemen zonder dat sprake zou zijn van decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor beheer en instandhouding van de railinfrastructuur. Gevolg hiervan is dat de door de provincies gepleegde investeringen in infrastructuur en stations na oplevering eigendom van ProRail

worden, waarbij de vervoerder een (door de provincie te compenseren) gebruiksheffing voor het gebruik van de nieuwe infrastructuur en stations moet betalen.

3. **Compensatie voor de gebruiksvergoedingen** en de eventuele gevolgen van de nieuwe systematiek die zou worden ingevoerd. Gebruiksvergoedingen worden alleen gecompenseerd voor zover het treinritten betreft die op het moment van decentralisatie al gereden werden; gebruiksvergoedingen die het gevolg zijn van uitbreiding van de treindienst moeten door de betreffende decentrale overheid of vervoerder worden gefinancierd.
4. Vergoeding voor de **huur van kaartautomaten** van NS tot de invoering van de OV-chipkaart bij het spoorvervoer, hetgeen noodzakelijk was met het oog op de door de minister opgelegde verplichting tot kaart- en tariefintegratie. In tegenstelling tot de wens van provincies om hiervoor een generieke regeling tussen NS en het ministerie te treffen koos het ministerie ervoor om voor elke gedecentraliseerde treindienst een specifieke vergoeding aan de betreffende decentrale overheid toe te kennen als de lijn was gedecentraliseerd. Deze middelen werden door de decentrale overheid doorbetaald aan de vervoerder die er op zijn beurt NS mee betaalde.
5. De **tarief- en kaartintegratie** had voor de exploitanten van de gedecentraliseerde treindiensten tot gevolg dat het NS-tarief een feitelijk maximumtarief vormde. Toen NS besloot de tarieven in 2001 niet te verhogen vanwege de toenmalig slechte kwaliteit van de dienstuitvoering had dit ook gevolgen voor de opbrengsten van de regionale vervoerders.
6. De verplichte tarief- en kaartintegratie had tevens tot gevolg dat de regionale vervoerders met NS overeenstemming moesten bereiken over de **opbrengstverdeling**. Over de verdeling ontstonden meningsverschillen, waarbij het kernpunt was de vraag welke kilometers aan NS en welke kilometers aan de regionale vervoerders werden toebedeeld. NS stelde altijd recht te hebben op de eerste kilometers waarvan de opbrengsten vanwege het degressieve tariefsysteem het hoogst waren. Na overleg tussen deze partijen is de afspraak gemaakt om de opbrengsten evenredig te verdelen op basis van gereisde kilometers. De door regionale vervoerders aan NS te vergoeden kosten voor het opstellen en onderhouden van het opbrengstverdeelmodel werden (eveneens individueel) door het Rijk vergoed.
7. **Samenloop tussen het Hoofdrailnet en gedecentraliseerde treindiensten**, waarbij decentrale overheden bezorgd waren dat zij bij wijzigingen in de dienstregeling van 'hun' treindiensten afhankelijk zijn van de capaciteit op het Hoofrailnet en van de geldende capaciteitstoedelingsregels.

Deze vraagpunten hebben er mede toe geleid dat eind 2004 eenderde van de contractsectortreindiensten gedecentraliseerd was en tweederde nog werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Bevindingen
Op 1 januari 2005 waren 12 van de 30 regionale treindiensten gedecentraliseerd, de overige diensten werden in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgevoerd. Van deze treindiensten zijn 7 treindiensten aanbesteed, rekening houdend met splitsing van Doetinchem-Winterswijk en Arnhem-Doetinchem en 5 treindiensten onderhands gegund. Deze (beperkte) decentralisatie kwam tot stand in een periode dat tussen decentrale overheden en het Rijk nog een aantal probleempunten speelden ten aanzien van decentralisatie van regionaal spoorvervoer. Naast praktische punten, zoals de huur van kaartautomaten, speelden zaken zoals de hoogte van de Rijksbijdrage, de financiering van aanvullende voorzieningen en de samenloop tussen het Hoofdrailnet en gedecentraliseerde treindiensten.

5.3 Prijs-kwaliteitverhouding

Concurrentie om het spoor heeft plaatsgevonden bij een aantal regionale treindiensten (zie bovenstaand). Het evalueren van de individuele contracten (in de periode 2005-2007: concessies) tussen regionale overheden en vervoerders valt niet binnen de scope van deze evaluatie. De afspraken uit deze contracten/concessies vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de Staat, maar van de decentrale overheden. Wel zal in het kader van de monitor op hoofdlijnen conclusies over prijs, kwaliteit en klanttevredenheid van de regionaal aanbestede lijnen (onder gelijkblijvende omstandigheden) worden geschetst.

Overheidsbijdragen
Tabel 5.2 toont de ontwikkeling in de rijksbijdrage in de kosten van de treindiensten behorend tot de contractsector. Het overzicht betreft de twintig contractsector-treindiensten die NS begin 2001 in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat exploiteerde en omvat niet de rijksbijdrage die de provincies Gelderland, Friesland en Groningen ontvingen voor de reeds gedecentraliseerde treindiensten. Naast de bijdrage in de exploitatie van de contractsectortreindiensten vergoedde het rijk ook (een deel van) de gebruiksvergoeding van het gedecentraliseerde spoorvervoer.

Tabel 5.2:
Ontwikkeling in nominale bedragen ten behoeve van de contractsector

Contractsector	2000	2001	2002	2003	2004
Absoluut (euro)	58.724.046	57.147.175	59.947.386	59.181.134	60.120.166
Index	100	97	102	101	102

Bron: Overzicht beschikkingen Ministerie Verkeer en Waterstaat 2000-2004

Tabel 5.2 toont dat de rijksbijdrage in 2001 is gedaald, vervolgens in 2002 is gestegen en in de jaren 2003 en 2004 min of meer constant is gebleven (in nominale termen, dus geen inflatiecorrectie). In 2000 en 2001 was tevens sprake van een daling van de rijksbijdrage voor de gehele contractsector omdat de efficiencywinsten die met de aanbesteding van de drie Groninger contractsectortreindiensten gerealiseerd in het eerste jaar gedeeltelijk en daarna volledig ten gunste

van het rijk kwamen. De stijging van de rijksbijdrage in 2002 is mede een gevolg van de toevoeging van extra treindiensten Houten – Houten Castellum en Haarlem – Zandvoort aan de contractsector.

De hoogte van de overheidsbijdrage per treindienst is door het ministerie gebaseerd op de door NS aangegeven ontwikkelingen in tekorten, gerelateerd aan het totale budget. De verdeling van de overheidsmiddelen over de diverse treindiensten is in de loop der jaren op initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat meerdere malen gewijzigd, ter verwerking van door NS gemelde wijzigingen in de exploitatiekosten en reizigersopbrengsten. De aanpassingen gebeurden op basis van een door het ministerie goedgekeurd model. De gevolgen van deze wijzigingen voor het aandeel van de afzonderlijke treindiensten in de beschikbare rijksbijdrage voor de gehele contractsector is weergegeven in tabel 5.3[63]. In de tabel zijn de treindiensten gerangschikt naar het jaar van decentralisatie.

Uit de percentages in tabel 5.3a blijkt dat de aandelen van de individuele treindiensten in de rijksbijdrage voor de gehele contractsector in de periode 1999-2004 fluctueren. Volgens NSR hingen de fluctuaties samen met de binnenkomst van nieuwe materieel waardoor kosten omlaag gingen.[64]

Tabel 5.3a":
Ontwikkeling aandelen treindiensten in de beschikbare rijksbijdrage voor de gehele contractsector[65]

Treindienst	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Leeuwarden – Harlingen(1)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Leeuwarden – Stavoren(1)	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Zutphen – Winterswijk(1)	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Doetinchem – Winterswijk(1)	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
Groningen – Roodeschool(1)	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%
Groningen – Delfzijl(1)	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Groningen – Nieuweschans(1)	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%
Arnhem – Doetinchem(1)	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Zutphen – Hengelo – Oldenzaal(1)	2,7%	2,7%	4,9%	5,7%	3,7%	3,7%	3,7%
Zutphen – Apeldoorn(1)	1,0%	1,0%	1,5%	2,8%	1,3%	1,3%	1,3%

[63] In tabel 5.3 is de treindienst Almelo – Mariënberg niet opgenomen omdat de minister van mening was dat deze treindienst zou moeten worden omgezet in een busdienst en voor deze nieuwe busdienst een aanvullende bijdrage-op kosten van bussen gerelateerde bijdrage-beschikbaar heeft gesteld die buiten de rijksbijdrage voor de contractsector valt.

[64] Telefonisch gesprek met NS, d.d. 11 december 2007.

[65] Analyse financiële gegevens afkomstig uit opgaven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tiel – Arnhem	2,2%	2,2%	2,7%	3,6%	2,6%	2,0%	2,1%
Den Haag CS – Rotterdam Hofplein	1,8%	1,8%	1,8%	2,3%	3,0%	2,5%	2,5%
Den Haag CS – Zoetermeerlijn	6,1%	6,1%	6,1%	5,6%	6,8%	6,8%	7,1%
Amersfoort – Ede/Wageningen	1,8%	1,8%	1,8%	3,2%	3,2%	2,6%	2,5%
Geldermalsen – Dordrecht	5,0%	5,0%	4,6%	4,0%	3,9%	3,5%	4,0%
Roermond – Nijmegen	6,6%	6,6%	6,6%	4,5%	4,4%	4,4%	4,3%
Maastricht – Kerkrade	3,0%	3,0%	3,5%	4,0%	4,0%	3,0%	2,9%
Gouda – Alphen	2,3%	2,3%	2,3%	2,9%	2,8%	2,3%	2,5%
Rotterdam – Hoek van Holland	4,6%	4,6%	4,6%	4,5%	5,3%	4,9%	3,6%
Zwolle – Emmen	3,2%	3,2%	4,2%	4,4%	4,2%	3,4%	3,4%
Zwolle – Almelo[3]	4,5%	4,5%	3,9%	4,4%	4,7%	4,5%	3,5%
Zwolle – Kampen	1,0%	1,0%	1,0%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Utrecht – Baarn[2]	2,2%	2,2%	2,2%	2,8%	2,7%	2,6%	2,9%
Utrecht – Rhenen[2]	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	3,3%	2,6%	2,7%
Zaandam – Enkhuizen[2]	6,3%	6,3%	1,5%	0,8%	0,7%	4,6%	4,7%
Weesp – Lelystad[2]	9,2%	9,2%	9,2%	8,4%	9,6%	8,3%	8,3%
Alkmaar – Den Helder[2]	3,9%	3,9%	3,9%	2,6%	3,4%	4,2%	4,5%
Alkmaar – Hoorn[3]	2,8%	2,8%	2,8%	2,1%	2,0%	3,6%	4,1%
Haarlem – Uitgeest[3]	2,1%	2,1%	3,0%	2,3%	2,5%	3,1%	3,4%
Houten – Houten Castellum	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0 %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0 %

[1] Bijdragen berekend door middel van prijsindexatie, waardoor het aandeel van de betreffende treindienst in de rijksbijdrage voor de gehele contractsector in alle cellen met rode tekst gelijk blijft. De groen gemarkeerde cellen geven het jaar van decentralisatie weer.

[2] Contractsectortreindiensten die in 2005 aan het Hoofdrailnet zijn toegevoegd.

[3] Contractsectortreindiensten die in 2006 aan het Hoofdrailnet zijn toegevoegd.

Tabel 5.3b:
Bedrag en aandeel gedecentraliseerde treindiensten in totale subsidie contractsector

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bijdrage (* € 1 mln)	40,47	41,52	45,03	48,59	48,70	47,56	49,99
Aandeel in totale bijdrage	57,3%	57,3%	60,7%	63,5%	60,6%	57,0%	57,9%

Toelichting bij tabel 5.3b: in de berekening zijn de exploitatiebijdragen voor de gedecentraliseerde treindiensten[66] samengeteld en vergeleken met het totale contractsector-budget: Uit de tabel valt op te maken dat het aandeel van deze treindiensten aanvankelijk stijgt van 57,3% in 1998 naar 63,5% in 2001, maar dat vanaf 2001 sprake is van dalende trend in het aandeel.

Er zijn in deze periode geen additionele middelen door provincies en kaderwetgebieden ten behoeve van het regionaal spoorvervoer ingezet.

Kwaliteit

Met ingang van 2004 wordt de kwaliteit van een aantal contractsectortreindiensten gemeten middels de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). In tabel 5.4 zijn de gegevens voor het jaar 2004 weergegeven. Hieruit blijkt dat reizigers in 2004 de kwaliteit van de treindienst Zutphen – Oldenzaal het hoogst waardeerden en die van de drie regionale treindiensten in Groningen het laagst, zij het dat de verschillen niet erg groot zijn.

Tabel 5.4:
Klantwaardering regionale treindiensten

	2004
Regionale treindiensten Groningen	6,8
Regionale treindiensten Friesland	7,0
Gelderland (Apeldoorn-Zutphen)	Niet gemeten
Gelderland (Tiel-Arnhem & Amersfoort-Ede/Wageningen)	Niet gemeten
Gelderland (Arnhem-Winterswijk & Zutphen – Winterswijk)	6,9
Twenthe ZHO-Syntus (bus+trein)	7,5
Zutphen-Oldenzaal (trein)	7,1

Bron: KPVV OV-klantbarometer

Uit de eerdere genoemde evaluatie van de eerste gedecentraliseerde treindiensten[67] is gebleken dat de decentralisatie en marktwerking zowel tot belangrijke efficiencywinsten heeft geleid als tot een verbetering in de kwaliteit van het product. In het navolgende wordt een aantal belangrijke conclusies ten aanzien van het aanbod in deze drie regio's gepresenteerd, gebaseerd op het onderzoek van MuConsult (2004).

[66] Leeuwarden – Harlingen, Leeuwarden – Stavoren, Zutphen – Winterswijk, Arnhem – Winterswijk, Groningen – Roodeschool, Groningen – Delfzijl, Groningen – Nieuweschans, Zutphen – Hengelo – Oldenzaal, Apeldoorn – Zutphen, Tiel – Arnhem, Den Haag – Rotterdam-Hofplein, Den Haag – Zoetermeerlijn, Geldermalsen – Dordrecht, Nijmegen – Roermond, Maastricht – Heerlen – Kerkrade en Gouda – Alphen aan den Rijn.

[67] MuConsult (2004), *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport.*

Groningen
Ten opzichte van de uitgangssituatie is het aantal treinritten sinds de start van NoordNed met 9 uitgebreid (+ 1%). Op het traject Groningen – Delfzijl gaat het om zeven extra ritten per week van Delfzijl naar Groningen (één per dag) en op de trajecten Groningen – Nieuweschans en Groningen – Roodeschool om één extra rit per week.

In haar offerte had NoordNed, naar aanleiding van een wens van de provincie Groningen, toegezegd eerste klascoupés aan haar treinaanbod toe te zullen voegen. Uiteindelijk konden reizigers met ingang van 1 januari 2001, een half jaar na de start van NoordNed, eersteklas reizen. Tegelijkertijd is ook het totale aantal zitplaatsen met 20 tot 25% uitgebreid (DH-1 van 48 naar 60 zitplaatsen en DH-2 van 124 naar 150 zitplaatsen).

Een belangrijke wijziging in het exploitatiemodel dat door NoordNed wordt gehanteerd betreft de keuze om niet langer een conducteur met de treinen mee te laten rijden. Hierdoor werd een aanzienlijke besparing op de exploitatiekosten gerealiseerd. Controle van vervoerbewijzen geschiedt door zogenoemde mobiele serviceteams.

Een laatste belangrijke wijziging is dat NoordNed met ingang van het dienstregelingjaar 2000/2001 ook op het traject Groningen – Nieuweschans strippenkaarten en sterabonnementen accepteert. Acceptatie van het NVB-tarief was één van de eisen die de provincie Groningen in het kader van de aanbesteding aan het nieuwe vervoerbedrijf stelde.

Gelderland
Ten opzichte van de uitgangssituatie voor de gunning aan Syntus is het aantal treinritten toegenomen (van 548 naar 742 en vervolgens 768). Voor de treindiensten geldt dat sprake is van kortere gemiddelde halte-afstanden, als gevolg van de openstelling van het nieuwe station Winterswijk-West. De gevolgen van deze extra stop van de treindienst Zutphen – Winterswijk voor de gemiddelde snelheid worden echter meer dan gecompenseerd door de rijeigenschappen van het nieuwe materieel dat op deze trajecten wordt ingezet. De totale reistijd op het traject Zutphen – Winterswijk is ondanks deze extra stop zelfs met drie minuten afgenomen. Daarentegen heeft het nieuwe materieel niet tot een kortere reistijd op het traject Doetinchem – Winterswijk geleid. Kruisingen van treinen gedurende de rit maakt het niet mogelijk de reistijd voor reizigers te verkorten.

Een andere belangrijke wijziging met ingang van de dienstregeling 2001/2002 is de inzet van nieuw materieel per 10 juni 2001. Als gevolg van andere rijeigenschappen en de mogelijkheid voor éénmansbediening zijn de exploitatiekosten met het nieuwe lighttrainmaterieel (type LINT) lager. Een ander verschil met het oude materieel is dat het aantal zitplaatsen per vierkante meter is toegenomen.

Syntus had haar intrede op de vervoermarkt graag gepaard doen laten gaan met de introductie van een eigen kaart- en tariefsysteem. Een initiatief dat door de provincie Gelderland werd ondersteund, mits kaartintegratie gehandhaafd zou blijven. Syntus was bereid om NS-vervoerbewijzen te accepteren, maar NS *Reizigers* bleek niet bereid om het kaart- en tariefsysteem van Syntus op haar treinen van toepassing te laten gelden. Hierop heeft Syntus besloten om de invoering van het nieuwe tariefsysteem uit te stellen totdat het mogelijk is met een chipkaart voor het gebruik van het openbaar vervoer te betalen. Bovenstaande impliceert dat externe partijen de tarieven bepalen die door Syntus worden gehanteerd. Voor het busvervoer is dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (NVB-tarief) en voor het spoorvervoer NS *Reizigers* (NS-tarief). Daarmee zijn de mogelijkheden voor Syntus om het tarief als marktinstrument in te zetten beperkt.

Er is een verbetering opgetreden in het klantoordeel. De netheid van het materieel, de punctualiteit en vooral de frequentie worden (fors) beter beoordeeld. Vooral het hogere oordeel over de punctualiteit is opvallend gezien de vele aandacht in de pers over de slechte punctualiteit van (NS) treinen. Tegenover kenmerken die zijn verbeterd staan echter een paar kenmerken die flink lager scoren. Het zitcomfort, de toegankelijkheid van het materieel, de overlast van medepassagiers en de dienstverlening door het personeel worden lager beoordeeld.

Ook ten aanzien van de infrastructuur kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. Aanpassing van de railinfrastructuur was voor Syntus een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van een halfuursdienst op het traject Zutphen – Winterswijk. De aanpassing waartoe de Minister van Verkeer en Waterstaat uiteindelijk heeft besloten, te weten een verhoging van de baanvaksnelheid van 100 naar 120 km/u, wijkt af van de ideeën die de provincie Gelderland en Syntus oorspronkelijk hadden en die ook in de exploitatieovereenkomst zijn vastgelegd, namelijk een partiële verdubbeling van het baanvak tussen Ruurlo en Lichtenvoorde/Groenlo. De reden voor de minister om voor een ander oplossing te kiezen was indertijd dat deze oplossing goedkoper was, minder aanpassingen aan spoorwegovergangen vergde, de oplossing meer flexibiliteit bood bij een eventuele herziening van de dienstregeling en vertragingen makkelijker ingelopen konden worden.

Problematisch was wel het grote aantal storingen volgend op de oplevering van de infrastructuur per 10 juni 2001. Deze storingen waren aan drie factoren te wijten, namelijk a) onbekendheid van het personeel met het nieuwe materieel (10% van de storingen); b) materieelproblemen (ca. 25% van de storingen) en c) storingen aan de infrastructuur zelf.

Friesland
Bij de treindiensten, tenslotte, is de belangrijkste wijziging geweest dat de treindienst Leeuwarden – Harlingen in het dienstregelingjaar 1999/2000 alleen bij voldoende vraag naar Harlingen Haven doorreed. Omdat deze veranderingen bij reizigers niet in goede aarde viel, heeft

NoordNed deze wijziging een jaar later weer teruggedraaid en rijdt de trein met ingang van de dienstregeling 2000/2001 weer één keer per uur door naar Harlingen Haven. In de zomer van 2000 reed NoordNed met subsidie van de provincie zelfs elk half uur door naar Harlingen Haven.

Bevindingen
In de onderzoeksperiode zijn de bedragen ten behoeve van de contractsector vrijwel gelijk gebleven in nominale termen. Reëel is de Rijksbijdrage gedaald. Ook veranderde de verdeling van de bijdragen over de afzonderlijke treindiensten; het aandeel van gedecentraliseerde diensten aan de totale subsidies stijgt aanvankelijk van 57,3% in 1998 naar 63,5% in 2001, maar dat vanaf 2001 sprake is van dalende trend in het aandeel. In deze periode zijn geen (substantiële) regionale middelen ten behoeve van het regionaal spoorvervoer toegevoegd.

De klantwaardering voor regionaal spoorvervoer is alleen voor 2004 beschikbaar, zodat geen trends kunnen worden vastgesteld. Op basis van een drietal regio's waarin is geëxperimenteerd met decentralisatie kunnen wel trends worden vastgesteld. Het gaat om de treindiensten in Groningen, Friesland en de Achterhoek. In zowel Groningen als in de Achterhoek is het aantal treinritten toegenomen (1% respectievelijk 40%). In Friesland hebben zich geen veranderingen voorgedaan. Merk op dat de winsten met de aanbestedingen van het regionaal vervoer in Groningen hebben geleid tot een verlaging van de Rijksbijdrage. Hier is dus vooral efficiencywinst geboekt. Dit komt ook tot uitdrukking in de klantwaardering in Groningen, die daar ten opzichte van andere regio's het laagst is. Daarnaast is in de Achterhoek nieuw materieel ingezet; in Groningen en Friesland niet.

Deze feiten duiden op een kwaliteitsverbetering van het OV in de Achterhoek. In Groningen zijn efficiencywinsten gerealiseerd. Deze regionale verschillen zijn mede het gevolg van keuzen gemaakt door de OV-autoriteiten.

5.4 Samenhang binnen concessiegebieden en tussen regionaal en nationale spoordiensten

Ten aanzien van de decentralisatie is in een eerdere evaluatie al een aantal conclusies getrokken.[68]

Samenhangen binnen de concessiegebieden
Met de decentralisatie van regionale treindiensten in Gelderland, Friesland en Groningen is een eerste stap gezet richting de realisatie van integratie van bus- en spoorvervoer. Dat wil zeggen, in Gelderland en in mindere mate in Friesland heeft het gunnen van regionaal bus- en spoorvervoer aan één vervoerbedrijf tot een betere integratie van regionaal vervoer geleid. In Gelderland is dit ook voor de reiziger

[68] MuConsult (2004), *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport.*

merkbaar, terwijl in Friesland de integratie vooral in bedrijfsprocessen is gezocht. Elders heeft dit inmiddels tot de eerste multimodale aanbesteding geleid (de concessie Zutphen – Hengelo – Oldenzaal).

De betrokken provincies beschouwen het regionale spoorvervoer als ruggengraat van het OV-netwerk en streefden met decentralisatie primair instandhouding van deze treindiensten na. De inzet van vrijgekomen middelen uit het spoorvervoer bij het busvervoer, in Gelderland en Friesland, duidt op rationalisatie van ingezette middelen.

Samenhangen tussen regionale en (inter) nationale spoordiensten
Naast de samenhang binnen de regionale netwerken is ook de afstemming tussen regionale en (inter-)nationale treindiensten een belangrijk aandachtspunt. Op basis van het evaluatieonderzoek van MuConsult kunnen per gebied de volgende conclusies worden getrokken.

In Groningen is sprake geweest van een daling van het aantal aansluitingen tussen het regionale netwerken en het Hoofdrailnet. Deze daling is vooral het gevolg van veranderingen in de aankomst- en vertrektijden van de regionale treindiensten, welke op verzoek van de aanbestedende overheid zijn doorgevoerd op de lijn Groningen-Roodeschool. In Friesland en in de Achterhoek zijn geen knelpunten gerapporteerd. Wel heeft de knip in de lijn Arnhem-Winterswijk in het begin van de decentralisatieperiode tot kwaliteitsdaling geleid, maar deze knip is kort na de decentralisatie van het traject Arnhem-Doetinchem opgeheven.

6. Positie van de consumentenorganisaties

6.1 Inleiding

Bij de verzelfstandiging van NS in 1995 achtte de Tweede Kamer een adequate inrichting van de consumentenbescherming in de spoorsector wenselijk. Dit resulteerde in de instelling van het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) door de minister per 1 september 1998. Bij dit instellingsbesluit werd het informatie- en adviesrecht van consumentenorganisaties verankerd. Daar waar in het navolgende wordt gesproken over consumentenorganisaties wordt gedoeld op de consumentenorganisaties die deelnemen aan het Locov.

De verplichtingen van NS richting consumentenorganisaties waren, voor zover die het Hoofdrailnet betroffen, uitgewerkt in het Overgangscontract II (ingangsdatum 1 januari 2001). In dit contract was opgenomen dat NS ieder kwartaal overleg moest voeren met consumentenorganisaties, hen moest informeren over belangrijke aspecten van de dienstverlening, hen de mogelijkheid moest geven over besluitvorming te adviseren en samen met hen onderzoek naar de klanttevredenheid moest doen.

Wat betreft de contractsectortreindiensten die NS exploiteerde was de positie van consumentenorganisaties geregeld in lijn met de afspraken in het Overgangscontract II. Bij gedecentraliseerde contractsectortreindiensten bepaalde de betreffende decentrale overheid de positie van de consumentenorganisaties. Dit was tot 2005 namelijk nog niet wettelijk geregeld omdat het reizigersvervoer per spoor tot 2005 niet onder het regime van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) viel. De bepalingen in de Wp2000 wat betreft de positie van de consumentenorganisaties waren derhalve formeel niet van toepassing op het spoorvervoer, maar de afspraken die het Rijk en decentrale overheden met de vervoerders maakten, waren wel in lijn met de bepalingen in de Wp2000.

Bij het beschrijven van de uitgangssituatie richten we ons op het doel van de spoorwetgeving ten aanzien van consumentenorganisaties, te weten het versterken van hun positie teneinde de kwaliteit van het OV te vergroten door de reiziger invloed te geven op de vormgeving van het openbaar vervoer. Dit doel is in de monitor uitgewerkt middels drie indicatoren, te weten het aantal adviezen per jaar, uitgebracht door consumentenorganisaties, de aard van de adviezen en de effectiviteit.

6.2 Samenstelling Locov

Tabel 6.1 toont dat de samenstelling van het Locov in de periode 1998-2004 nauwelijks is gewijzigd. Namens de reizigers namen de ANWB, de CG-Raad, de Consumentenbond, de CSO, de Fietsersbond en Rover deel aan het Locov, met dien verstande dat de Consumentenbond in 2001 en een groot deel van 2002 (tot december) niet aan de vergaderingen van het Locov deelnam[69].

Naast de genoemde consumentenorganisaties schoven het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en/of NS Reizigers aan bij de vergaderingen van het Locov. En in de beginperiode van het Locov nam ook NS Stations deel aan de vergaderingen.

Tabel 6.1:
Samenstelling Locov

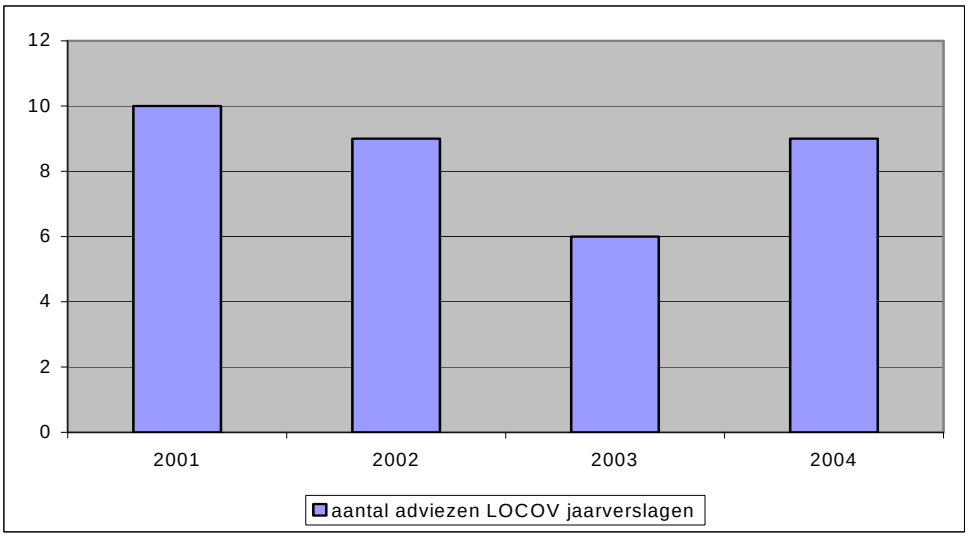
Organisatie	1998	2001	2002	2003	2004
ANWB	✔	✔	✔	✔	✔
Chronisch Zeken en Gehandicapten Raad (CG-Raad)	✔	✔	✔	✔	✔
Consumentenbond	✔		✔	✔	✔
Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO)	✔	✔	✔	✔	✔
Fietsersbond	✔	✔	✔	✔	✔
Rover	✔	✔	✔	✔	✔
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	✔	✔	✔	✔	✔
NS Reizigers	✔	✔	✔	✔	✔
NS Stations	✔				

6.3 Aantal en inhoud adviezen

Figuur 6.1 toont het aantal adviezen dat de consumentenorganisaties in het Locov in de periode 2001-2004 jaarlijks hebben uitgebracht. Dit aantal varieert van zes (2003) tot tien (2001) adviezen per jaar. Het aantal adviezen hangt sterk af van het aantal adviesaanvragen van NS Reizigers en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In enkele gevallen hebben de consumentenorganisaties ongevraagd advies uitgebracht. Over het aantal en de aard van meer informele contacten bestaat geen inzicht.

[69] Locov (2002), *Jaarverslag Locov 2001* en Locov (2003) *Jaarbericht 2002*.

Figuur 6.1:
Ontwikkeling in het aantal adviezen van het Locov



Tabel 6.2 toont de onderwerpen waarover de consumentenorganisaties in de jaren 2001 tot en met 2004 advies hebben uitgebracht. De onderwerpen waarover het Locov advies heeft uitgebracht, worden voor een belangrijk deel bepaald door de bepalingen in het Overgangscontract II. Daarin zijn de onderwerpen benoemd waarover overleg met en advies van de consumentenorganisaties verplicht is, tenminste voor zover het het Hoofdrailnet betreft. [70] Decentrale overheden hadden, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Concessiewet en in lijn met de Wp2000 zelf bepalingen in hun concessies opgenomen die regionale vervoerders verplichtten tot overleg met de regionale consumentenorganisaties over vergelijkbare onderwerpen als opgenomen in het Overgangscontract II.

Tabel 6.2:
Overzicht inhoud adviezen

Jaar	Nummer	Maand	Onderwerp	Advies aan
2001	1	Februari	Voordeelurenkaart	NS
	2	April	Klanttevredenheidsonderzoek NS reizigers	Ministerie van VenW
	3	Mei	Positie van de reiziger in het OV	Ministerie van VenW
	4	Juli	Regeling Geld Terug bij Vertraging	NS
	5	Juli	Tariefaanpassing 2002	NS
	6	Augustus	Aanpassing dienstregeling	NS
	7	Augustus	HSL-Zuid, Memorandum of Understanding	Ministerie van VenW
	8	September	Assistentieverlening gehandicapten	NS
	9	November	HSL-Zuid, conceptconcessieovereenkomst	Ministerie van VenW
	10	December	Rookbeleid	NS
2002	1	Februari	Vakantiedienstregeling 2002	NS
	2	Maart	Serviceformules op stations	NS

[70] Overgangscontract II Staat – NSR Voor het Hoofdrailnet, artikel 30.

	3	Maart	MaxiAutomaat	NS
	4	April	Tariefstructuur	NS
	5	Mei	Dienstregeling 2003	NS
	6	Mei	Light Train	NS
	7	Juni	Tarieven 2003	NS
	8	Juli	Voorzieningen HSA-materieel	NS
	9	Oktober	Herfstdienstregeling 2002	NS
2003	1	Januari	ET/BTS Hoekse Lijn	NS
	2	Februari	Dienstregeling 2004	NS
	3	Juni	Nadere uitwerking dienstregeling 2004	NS
	4	September	Tarieven 2004	NS
	5	Oktober	Herfstdienstregeling	NS
	6	December	Doorberekenen transactiekosten	NS
2004	1	Januari	Dienstregeling Arnhem-Tiel	NS
	2	Maart	Dienstregeling 2005	NS
	3	Mei	Vervoerconcessie hoofdrailnet	Ministerie van VenW
	4	Juni	Algemene voorwaarden	NS
	5	Juli	Nadere Uitwerking dienstregeling 2005	NS
	6	Augustus	Ontwikkeling en introductie Electronic ticketing (ET)	NS
	7	September	Tariefaanpassingen per 1 augustus 2005	NS
	8	September	LightTrain-materieel	NS
	9	December	Pilot onderhoudsrooster	NS/Ministerie van VenW

In 2002 zorgden de volgende twee onderwerpen voor de nodige beroering[71]:

1. De tariefstijging die NS wilde doorvoeren. NS besloot de tarieven voor 2003 in twee stappen met bijna 10% te verhogen, namelijk na sluiting van de loketten op 31 december 2002 en per 1 juli 2003. De prijsverhoging per 1 juli 2003 ging echter niet door: deze werd door de rechter verboden. Dat was de uitkomst van het kort geding dat de Staat had aangespannen en waarin zich een aantal consumentenorganisaties had gevoegd. Overigens bereikte NS in een later stadium alsnog overeenstemming met deze consumentenorganisaties over de voor 1 juli 2003 geplande tariefstijging van 4,15% boven de jaarlijkse prijsaanpassingen vanaf 1 januari 2004 onder de voorwaarde dat de kwaliteit van de dienstverlening aantoonbaar was verbeterd.
2. De invoering van de herfstdienstregeling die noodzakelijk bleek nadat veel materieel vanwege 'vierkante' wielen was uitgevallen, volgens NS als gevolg van een zware storm en overmatig bladval. De consumentenorganisaties voelden zich overvallen door dit besluit van NS.

[71] Locov (2003), *Jaarbericht 2002*, p. 3.

Bevindingen
Ieder jaar is geadviseerd over de tarieven en de dienstregeling. Daarnaast over thema's die in specifieke jaren speelden. Het overzicht heeft echter alleen betrekking op de formeel uitgebrachte adviezen. Consumentenorganisaties hebben ook uitgebreide informele contacten met NSR. Daarover bestaan geen inzichten.

6.4 Mate waarin adviezen overgenomen zijn

Door Rover (2006)[72] is onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de adviezen van het Locov. Expliciet wordt opgemerkt dat het alleen gaat om de formeel uitgebrachte adviezen. Het onderzoek geeft geen inzicht in de effectiviteit van meer informele contacten. Het gaat om adviezen die in de periode 2002-2004 zijn uitgebracht

Onderstaand is uit het onderzoek van Rover samengevat weergegeven de teneur van de adviezen van de consumentenorganisaties en de effectiviteit van het advies. De effectiviteit is beoordeeld in termen van de gevolgen voor het handelen van NS, volgens Rover.

Tabel 6.3:
Resultaten adviezen Locov

jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg
2002	1	Vakantiedienstregeling 2002.	NS	Afwijzend: het schrappen van bijna tweemaal zoveel treinen als in 2001 is onverkoopbaar, ook moet schrappen zich beperken tot de spits	NS schrapt circa één vijfde minder treinen dan gepland, deels vanwege advies, maar houdt vast aan het ook buiten de spits schrappen van treinen
	2	Serviceformules op stations	NS	Gemengd. Kritisch over o.a. herzien eerdere afspraken en buiten de boot vallen van de contractsector; positief dat enige eerdere suggesties zijn overgenomen	Adviezen (ook uit voorafgaand overlegtraject) ten dele overgenomen; voor contractsector verwijst NS naar VenW, maar dat leidt niet tot oplossing
	3	MaxiAutomaat	NS	Kritisch over onduidelijke relatie tot verkoop- en servicebeleid; daarnaast uiteenlopende adviezen over functionaliteit en uitvoering	NS besluit i.v.m. bezuinigingen de ontwikkeling van de Maxi-automaat stop te zetten
	4	Tariefstructuur	NS	Overwegend instemmend, behalve het bovengemiddeld verhogen jaarkaarten lange afstand	NS neemt advies over prijsverhouding lange/korte afstand over

[72] ROVER (2006) *De Effectiviteit van het Locov*. Amersfoort.

jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg
	5	Dienstregeling 2003	NS	Gemengd (kritisch over o.a. weekend- en vakantie-dienstregeling)	NS houdt vast aan voornemens
	6	Light Train	NS	Overwegend instemmend	NS komt in 2004 terug op voorgelegde specificatie: wc's worden geschrapt (zie ongevraagd advies 29-9-2004)
	7	Tarieven 2003	NS	Sterk afwijzend. NS komt terug op de eerdere belofte aan de consorg's om de 'overgeslagen' tariefsverhoging van 1-1-2002 niet in 2003 in te halen en doet dit nu toch	NS houdt vast aan voornemen
	8	Voorzieningen HSA-materieel	NS	Kritisch, maar met constructieve adviezen. NS vraagt alleen advies over toegankelijkheid en sociale veiligheid, consumentenorganisaties spreken zich ook uit over comfort, informatie en fysieke veiligheid	NS vroeg alleen naar ivm OC-II verplichte aspecten omdat veel zaken in bestek vastlagen en prijs bij de gunning een belangrijker keuzecriterium is geweest dan comfort; om dezelfde reden komt NS ook aan verdere adviezen slechts ten dele tegemoet
2003	1	ET/BTS Hoekse Lijn	NS	Instemmend met doelen en invoering ET/BTS in launch, veel kritische kanttekeningen bij het op voorgestelde wijze halen van doelstellingen en bij effecten BTS (uitspraken over ET wachten op adviesaanvraag daarover)	NS neemt concrete adviezen gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet over

jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg
	2	Dienstregeling 2004	NS	Gemengd. Kritisch over o.a. geringe NS-ambities bij gebruik nieuwe verbindingsbogen en opening nieuwe Vinex-stations	NS weerspreekt kritiek op ambities en wijst op gewijzigde omstandigheden sinds aanlegbesluit (NS is commerciëler bedrijf geworden, investeringen Rail 21 slechts gedeeltelijk uitgevoerd, vervoervraag minder gestegen door ontbreken flankerend mobiliteitsbeleid). Vrijwel geen adviezen overgenomen
	3	Nadere uitwerking dienstregeling 2004	NS	Kritisch over vermindering aanbod; adviezen om pijn voor reizigers zo veel mogelijk te verzachten	NS houdt overwegend vast aan voornemens; wel enkele aanpassingen
	4	Tarieven 2004	NS		NS houdt vast aan verhogings-percentage, maar voert nog geen extra tariefkm's in op nieuwe bogen
	5	Herfstdienstregeling	NS	Overwegend instemmend	Conform aanvraag en advies
	6	Doorberekenen transactiekosten	NS	Afwijzend (toeslag op kaartverkoop is principieel onjuist, rechtvaardig uitzonderingsbeleid is praktisch onmogelijk, doel is zeer twijfelachtig). Aanvullend diverse adviezen ingeval NS de toeslag toch invoert	NS houdt vast aan invoering en neemt enkele van de voor dat geval gegeven adviezen over
2004	1	Dienstregeling Arnhem-Tiel	NS	Overwegend instemmend, maar met enkele aanvullende adviezen	NS komt aan de aanvullende adviezen gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet tegemoet

jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg
	2	Dienstregeling 2005	NS	Overwegend kritisch; daarnaast 'pro-actief' advies tot behoud/verbetering aanbod in daluren en spoedig benutten van marktkansen door directe verbinding Schiphol – Zuid-Nederland	NS neemt 'pro-actief' advies mee in detailuitwerking (zie 13-7-2004), houdt vast aan door ons kritisch beoordeelde aanpassingen, ziet voor nieuwe Schipholverbinding mogelijkheden in jaardienst 2006
	3	Vervoerconcessie hoofdrailnet	VenW	Kritisch; de conceptconcessie waarborgt onvoldoende de publieke belangen van het spoorvervoer en het leveren van goede prestaties tegen een redelijke prijs	Op een aantal punten zijn verbeteringen aangebracht, echter wel pas na forse druk vanuit de Tweede Kamer
	4	Algemene voorwaarden	NS	Afwijzend over wijze van vaststelling (zou in SER-verband moeten); eens met motief aanpassingen (harmonisatie met stads-/streekvervoer)	NS wil wel in SER-verband overleggen maar niet praten over aansprakelijkheid gevolgschade - = schrappen art. 8:108 BW) en dat was een voorwaarde van de consumentenorganisaties.
	5	Nadere Uitwerking dienstregeling 2005	NS	Overwegend instemmend	Conform advies en aanvraag uitgevoerd
	6	Ontwikkeling en introductie electronic ticketing ET	NS	Instemmend over ET mits daadwerkelijk sprake is van gemak voor de reiziger; NS moet daartoe wel zijn koers op een aantal punten bijstellen	NS houdt op hoofdpunten vast aan koers
	7	Tariefaanpassingen per 1 augustus 2005	NS	Afwijzend over maximale benutting tariefspeelruimte, gemengd over aanpassingen berekeningsgrondslagen	NS houdt vast aan voornemens
	8	LightTrain-materieel	NS	Afwijzend (op gewijzigd NS-voornemen om bij nader inzien geen toiletten op te nemen in het bestek voor Lighttrain)	NS houdt vast aan (gewijzigd) voornemen

jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg
	9	Pilot onderhoudsrooster	NS/VenW	Afwijzend: reizigersbelangen bij strengere arbeidsregels onvoldoende meegewogen. Tevens adviezen om pijn te verzachten	Aanpak pilot wordt grotendeels opgeschort

Bron: ROVER (2006) De effectiviteit van het Locov (Amersfoort

Op basis van deze tabel komt Rover tot de conclusie dat NS in een geval een belangrijk advies overneemt (tariefstructuur, 2004) en in 2/5 van de gevallen worden adviezen gedeeltelijk overgenomen. In de overige gevallen spelen andere factoren een belangrijke rol bij het niet honoreren van de adviezen, waarbij vooral bedrijfseconomische overwegingen een rol spelen, aldus Rover. Rover geeft aan dat in een aantal gevallen indirecte druk via de Tweede Kamer meer succes heeft. NS meldt dat zij bij het opstellen van haar plannen reeds rekening houdt met de inbreng van consumentenorganisaties en dat het effect dan ook groter is dan gepresenteerd.

Bevindingen
Op basis van een analyse van de adviezen blijkt dat veelal kritisch tot afwijzend wordt gereageerd door de consumentenorganisaties op voorstellen van NS. Daarnaast zijn er gemengde reacties en in beperkte mate instemmingen met voorstellen van NS. Bij kritische reacties worden adviezen deels overgenomen. Bij de uiteindelijke besluitvorming door NS spelen niet alleen consumentenbelangen een rol, maar ook bredere bedrijfsbelangen.

6.5 Overige onderwerpen

Tabel 6.4 toont voor de jaren 2001 tot en met 2004 hoe vaak het Locov in dat jaar vergaderd heeft.

Tabel 6.4:
Aantal reguliere vergaderingen per jaar

Overleg met	2001	2002	2003	2004
NS	6	7	5	5
NS en Ministerie van Verkeer en Waterstaat	4	4	4[1]	5[2]
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	5	3	2	5

[1] Inclusief een bezinningsbijeenkomst.

[2] Exclusief een bezinningsbijeenkomst.

Met betrekking tot het aantal reguliere overleggen kan nog worden opgemerkt dat vanaf 2002 (steeds vaker) informeel overleg plaatsvindt. Dat is met name het geval bij onderwerpen die specialistische kennis veronderstellen of teveel omvatten om binnen een reguliere vergadering te behandelen. Onderwerpen die het Locov in haar Jaarberichten 2002 t/m 2004 in dat verband met naam noemt, zijn:

- Tariefstructuur
- Electronic Ticketing/Beheerste Toegang Stations (ET/BTS)
- Jaarlijkse aanpassing van de dienstregeling

- Benutten en Bouwen.

In haar Jaarverslag 2001 maakt het Locov melding van een evaluatie die heeft plaatsgevonden van het functioneren van het Locov. Uit de evaluatie komt naar voren dat de consumentenorganisaties het Locov zien als een stap in de richting om de belangen van de treinreiziger te behartigen. Zij achten het Locov in de huidige vorm echter onvoldoende toegerust voor de toekomst. Zij vinden dat de positie van de consument, vertegenwoordigd door consumentenorganisaties, verder moet worden versterkt om zorg te kunnen dragen voor een adequate belangenbehartiging van de treinreiziger. De consumentenorganisaties denken dat de versterking van de positie van de reiziger uiteindelijk het beste gewaarborgd wordt met een onafhankelijke vervoersautoriteit met vergaande bevoegdheden[73].

In haar Jaarbericht 2004 besteedde het Locov extra aandacht aan haar positie ten opzichte van de infrastructuur. Reden is dat de consumentenorganisaties in het Locov met NS en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat spreken, maar niet met taakorganisaties/ProRail die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de infrastructuur. Locov spreekt daarom NS aan op het product dat de reiziger krijgt, hoewel zij zich bewust is van de nauwe relatie die bestaat tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van de infrastructuur[74]. In het Jaarbericht 2004 meldt het Locov dat met ProRail goede afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de consumentenorganisaties.

[73] Locov (2002), *Jaarverslag 2001 Locov*, p. 1-2.

[74] Locov (2003), *Jaarbericht 2002*, p. 3.

7. Prestaties en professionaliseren van NS en ProRail

7.1 Inleiding

Doel van de nieuwe wetgeving en de concessies is om te komen tot het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail. Daartoe zijn prestatie-indicatoren benoemd en wordt aangegeven dat beoogd wordt dat deze in principe in de tijd verbeteren. Daarnaast wordt in de nieuwe wetgeving aangegeven dat men vordering zal maken ten aanzien het migratiepad naar output- en outcomesturing.

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de prestaties van NS en ProRail. Om zicht te krijgen op de prestaties van deze partijen in de periode voor invoering van de spoorwetgeving is gebruik gemaakt van indicatoren die de prestaties weergegeven zoals die zijn gemaakt in de opeenvolgende overeenkomsten/contracten. Voor 2005 speelden afspraken inzake het Overgangscontract II (OC II) tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NSR en beschikkingen tussen de taakorganisaties/ProRail en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een centrale rol. Om de vergelijking tussen de periode na 2005 en de periode voor 2005 te vergroten, is daarnaast gekeken naar de ontwikkelingen in de periode voor 2005 van de indicatoren zoals deze in de beheer- en vervoerconcessie/het beheer- en vervoerplan zijn vastgelegd.

Daarnaast wordt in de evaluatie teruggeblikt op de prijs voor de vervoerconcessie. Gegeven de financiële situatie van NS, de wenselijke beperking van de tariefontwikkeling en het vervoerproduct is destijds de hoogte van de concessieprijs voor NS voor de periode 2005-2008 op nul vastgesteld. Met name in de Monitor 2005-2007 zullen de prognoses die destijds werden gehanteerd worden afgezet tegen de realisatiecijfers (dit aan de hand van de criteria die in de toelichting op artikel 3 van de vervoerconcessie in ieder geval dienen te worden betrokken). Voor een eerste beeld van de situatie voor 2005 worden in dit hoofdstuk de tariefontwikkelingen in kaart gebracht en de ontwikkelingen in de prestaties van NS geschetst. Een eerste beeld van de financiële positie van NS wordt in hoofdstuk 9 aan de orde gesteld.

Bij de opzet van het beoordelingskader is de keuze gemaakt om ten aanzien van de indicatoren aan te sluiten op de afspraken die zijn gemaakt tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat enerzijds en de concessiehouders anderzijds. Daarmee kan inzicht worden verkregen in de vraag in welke mate contractpartijen zich richten op gemaakte afspraken. Er heeft in het kader van deze monitor geen onderzoek plaatsgevonden naar de vraag of de afgesproken indicatoren en de operationalisatie daarvan adequaat is.

Achtergrond
In de periode vanaf 1995 werd de relatie tussen de Rijksoverheid en NS vastgelegd in het Overgangscontract I, dat liep tot en met 2000. In deze overeenkomst waren afspraken opgenomen over bijvoorbeeld de minimumnormen voor plaatscapaciteit en een inspanning tot het verbeteren van de punctualiteit. Ook werd afgesproken de overheidssubsidies op NS af te bouwen. NS legde in beperkte mate verantwoording af aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkend uit het rapport van Twynstra Gudde[75], waarin wordt geconcludeerd dat er weinig aandacht was voor contractbeheer richting NS en weinig inzicht bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de effecten van OCI. Ook het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Toezicht op Spoor' heeft deze teneur.

Na deze periode werd een nieuwe overeenkomst opgesteld, het Overgangscontract II (OCII), dat uiteindelijk functioneerde tot en met de invoering van het concessiestelsel in 2005. Dit OCII lijkt qua inhoud reeds op de huidige vervoerconcessie. NS moest binnen OCII jaarlijks verantwoording afleggen over de geleverde prestaties. Daarbij stonden afspraken centraal zoals:

- Uitgewerkte groeipercentages voor de ochtendspits met een bonus systeem (mogelijk vanaf 2003);
- Punctualiteitscores op basis van 3 minutennormen, inclusief malus (mogelijk vanaf 2003);
- Minimum bedrijfstijden voor stations met boetes voor afwijkingen;
- Minimale stationsbediening met een boete voor afwijkingen
- Maximale tariefstijging van CPI+2% voor een aantal kaartsoorten. Bij stijging van tarieven boven de CPI is overleg met de consumentenorganisaties verplicht. Bij een hogere stijging dan voorzien van de gebruiksvergoeding mag de extra stijging worden doorberekend;
- Informatieverplichtingen over een groot aantal zaken, zoals dienstregeling, reisinformatie, toegankelijkheid, sociale veiligheid, tarieven en fietsenstallingen.

Tussen het Rijk en de taakorganisaties Railned BV, (NS) Railinfrabeheer BV en NS Verkeersleiding/Railverkeersleiding BV werden vanaf 1995 jaarlijks overeenkomsten gesloten over de taakuitvoering. Deze taakorganisaties werden gefinancierd uit de VenW-begroting. Er werden voor 2000 geen heldere doelstellingen geformuleerd om de taakorganisaties op hun prestaties te kunnen afrekenen[76] . Vanaf 2001 kwam er een omslag en werd in aanloop naar de beheerconcessie steeds meer gedacht in termen van prestaties in plaats van budgetten.[77] Met Railinfrabeheer werden afspraken gemaakt over de reducties in het aantal TAO's (treindienstaantastende onregelmatigheden). Daarbij

[75] Twynstra Gudde (2001). *Second opinion toekomstige concessie Hoofdrailnet. Opdracht van Presidium Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

[76] Algemene Rekenkamer (1999). *Toezicht op het Spoor*. Tweede Kamer (1998-1999), no 26615, nrs. 1-2

[77] Twynstra Gudde (2005) *Feiten en bronnenonderzoek behorende bij "audit achterstand beheer en instandhouding railinfrastructuur"*, 7 april 2005

speelde ook tot 2004 de zogenaamde beleidswensenbrief, waarin de wensen voor het komende jaar (jaren) werden verwerkt. Deze betrok Railinfrabeheer dan bij de subsidieaanvraag. Met Railverkeersleiding en Railned werden afspraken op basis van output gemaakt, namelijk treinkilometers. Die afspraak werd in 1999 gemaakt.

NS Reizigers en de taakorganisaties zijn in 2001 een Memorandum of Understanding overeengekomen voor de periode 2001-2005. Daarin worden afspraken gemaakt over de performance van de railinfrastructuur. Enerzijds vraagt NS van de taakorganisaties dat zij de haar toegewezen dienstregelingspaden en andere infracapaciteit kan benutten, mede met het oog op de te realiseren punctualiteitstargets. Anderzijds vragen de taakorganisaties van NS dat onregelmatigheden in de bedrijfsprocessen worden teruggedrongen zodat ook andere gebruikers kunnen beschikken over punctuele infrapaden. Er worden performancetargets afgesproken inzake treindienstaantastende onregelmatigheden en onregelmatigheden bij het instellen van rijwegen. Wel worden daarbij een aantal voorwaarden benoemd, zoals het meewerken aan onderhoudsroosters op emplacementen en de kwaliteit van het materieel (wielen). Overigens wordt in dit MoU afgesproken dat 50% van de reizigerscompensatie ten laste van de taakorganisaties komt.

7.2 Prestaties NS

Kwaliteit
In tabel 7.1 zijn indicatoren weergegeven die de ontwikkeling beschreven in de kwaliteit van het product van NS. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen indicatoren die gebaseerd zijn op objectieve meetresultaten en gebaseerd op klantoordelen. Afspraken over de groei komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Tabel 7.1:
Ontwikkeling in de prestaties van NS

		2000	2001	2002	2003	2004
Afspraak	Aankomstpunctualiteit 3 min norm OCII		88,0	89,0	90,0	91,0
	Aankomstpunctualiteit 3 min norm Verbeterplan		80,0	80,5	82,0	85,0
	Aankomstpunctualiteit begroting VenW[78]					84,0
Gerealiseerd	Aankomstpunctualiteit 3 min norm	85,0	79,9	81,2	83,1	86,0
	Aankomstpunctualiteit 5 min norm		88,2	89,3	90,5	92,3
	% Uitgevallen treinen	1,4	3,0	2,2	1,4	1,6
	% Gerealiseerde aansluitingen	92,1	89,3	89,6	90,4	91,5
	Informatievoorziening bij ontregelingen in de trein	17	19	17	20	23

[78] Naar aanleiding van de inzichten ten aanzien van de kwaliteit van de infrastructuur alsmede de ter beschikking gestelde middelen zijn de punctualiteitdoelstellingen in tijd bijgesteld en vastgelegd in de begroting van V&W.

	Informatievoorziening bij ontregelingen op het station	71	71	69	82	78
	Trefkans conducteur	40	35	38	45	46
	Geplande zitplaatsgarantie in de spits	2,5	2,5	2,5	2,7	2,8
	% Medewerkers dat incident heeft meegemaakt					63%
	% Reizigers dat incident heeft meegemaakt			31	27	32
	Opleverkwaliteit schoonmaak trein			86	90	90
	Standkwaliteit schoonmaak trein					77
	Dagelijkse schoonmaak stations				95	95
	Periodieke schoonmaak stations				85	85
	Percentage slachtoffers treinreizigers[79]		15	16	15	20
						rapportcijfer 7 of hoger
Klantoordeel	Algemeen oordeel reizen per trein	66	45	48	56	66
	Op tijd rijden	34	21	23	29	39
	Sociale veiligheid overdag op station	85	80	79	81	84
	Sociale veiligheid 's avonds op station	43	40	39	41	46
	Sociale veiligheid in de trein	74	68	66	70	73
	Zitplaatscapaciteit in de spits	62	59	62	67	71
	Reinheid interieur trein	51	44	44	48	54
	Reinheid station	46	40	39	43	50
	Informatie in de trein bij ontregelingen	38	33	35	38	45
	Informatie op het station bij ontregelingen	48	38	39	44	48
Pers. Oordeel	Sociale veiligheid in trein overdag					83
	Sociale veiligheid in trein avond					46
	Sociale veiligheid op het station overdag					82
	Sociale veiligheid op het station avond					43

Bron: Vervoerplannen NS, klanttevredenheidsonderzoeken NS, verantwoordingen NS.

Ontwikkeling

Op basis van deze gegevens kan worden geconstateerd dat een groot aantal indicatoren een lage waarde heeft in de periode 2001-2002. De kwaliteit van de dienstverlening ligt niet op het gewenste niveau. De klantoordelen lijken in belangrijke mate met de punctualiteit samen te hangen. De gemiddelde punctualiteit ligt in 2001 onder het niveau van dezelfde periode van het jaar ervoor en ook beneden de afgesproken waarde.

[79] Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2007), *Reizigersmonitor 2006*. Deze reeks wijkt enigszins af van de reeks zoals gebruikt door NS

In 2003 en de periode daarna herstelden de oordelen van reizigers zich. Er was wederom een stijging van het aantal zitplaatsen en ook de punctualiteit nam toe. In 2004 is het percentage reizigers dat een zeven of hoger als rapportcijfer aan NS geeft weer net zo hoog als in 2000.

Verklaring
Als belangrijkste oorzaken van deze daling in prestaties worden genoemd de tekorten aan materieel en personeel, alsmede storingen aan de infrastructuur en de gewenning na overgang van een deel van Railverkeersleiding naar NS[80]. In het navolgende worden de eerstgenoemde oorzaken (materieel en personeel) beschouwd. Daarnaast komen andere oorzaken aan de orde. In de volgende paragraaf komen de ontwikkelingen in de storingen aan de infrastructuur aan de orde, bij de prestaties van de Infrabeheerder.

NS heeft in de periode 1999-2004 regelmatig te kampen gehad met materieelgebrek.[81] De oorzaak hiervoor was tweeërlei. Enerzijds was sprake van - niet voorziene - groei, anderzijds waren materieelbestellingen uitgebleven. Deze problematiek werd verscherpt door bezuinigingen binnen NS op het onderhoud van materieel en reserveonderdelen, waardoor onder meer in 2001 de tekorten opliepen.[82] Deze bezuinigingen waren het gevolg van de financiële zorgen die bij NS bestonden. Zo stond in 1998 9% van de zitplaatsen in de garage, in 2001 was dat opgelopen tot bijna 20%[83] van de zitplaatsen. Tevens was in de jaren daarvoor veel oud materieel afgevoerd. In 2000 is materieel bijbesteld, welke eerst vanaf 2002 werden afgeleverd. In het jaarverslag 2001 worden de materieelproblemen mede toegeschreven aan het uitblijven van nieuwe materieelbestellingen door onzekerheden over de concessieverlening in de negentiger jaren.

Naast problemen met materieel waren er ook problemen met het personeel, onder meer door een tekort aan arbeidskrachten, hoog ziekteverzuim en verstoorde arbeidsverhoudingen[84]. Er werden campagnes gevoerd voor werving van rijdend personeel en terugdringen van het ziekteverzuim. Daarnaast geeft de Interim President-directeur in zijn brief over de Herstelkoers van NS aan de minister aan dat het logistieke systeem bij NS en de taakorganisaties nogal rigide was, zodat verstoringen niet snel en zonder sneeuwbaleffecten konden worden opgelost. Medewerkers van NS voelden, aldus de brief, dat de menselijke maat ontbrak in het bedrijf

[80] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001) *Brief aan de Tweede Kamer, getiteld "Herbezinning Spoor"*, d.d. 7 september 2001 (kenmerk DGP/VI/U0102797). Den Haag.
[81] Zie jaarverslagen NS 1999-2004 en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Herstelplan Spoor, plan van aanpak beheer en onderhoud spoorwegen*.
[82] Nederlandse Spoorwegen (2002) *Brief Herstelkoers van NS aan Minister van Verkeer en Waterstaat*, 27 juni 2002, kenmerk Dir/KN/2002/50.
[83] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001) *Brief aan de Tweede Kamer, getiteld "Herbezinning Spoor"*, d.d. 7 september 2001 (kenmerk DGP/VI/U0102797). Den Haag.
[84] Nederlandse Spoorwegen (2002) *Brief Herstelkoers van NS aan Minister van Verkeer en Waterstaat*, 27 juni 2002, kenmerk Dir/KN/2002/50.

met voldoende erkenning van hun vakmanschap. Tenslotte was door onvoldoende focus op kostenbeheersing en tegenvallende reizigersopbrengsten de financiële positie somber aldus NS.[85] In hoofdstuk 9 komt deze uitgebreider aan de orde.
Op verzoek van de minister werd het verbeterplan "Bestemming: klant Nu" opgesteld. NS richt zich op de uitvoering van het verbeterplan teneinde de sturing op vijf hoofddoelstellingen te verbeteren: op tijd rijden; informatie en vriendelijkheid verschaffen; aan sociale veiligheid bijdragen; voldoende vervoerscapaciteit creëren; schone treinen en stations realiseren.

In 2002 kwamen bij NS de eerste aanvullende treinen beschikbaar, goed voor meer dan 10.000 zitplaatsen[86]. Het ging zowel om gemoderniseerde Duitse Intercityrijtuigen als nieuwe dubbeldekstreinstellen. Wel waren er in dat jaar aanzienlijke problemen met de weersomstandigheden (combinatie van bladval en neerslag). Reizigersoordelen verbeterden in deze periode nauwelijks, zoals blijkt uit de tabel.

Vanaf 2003 worden weer betere resultaten gemeld in het jaarverslag en de kwartaalrapportages. Deels komt dit omdat in 2003 de problemen met de beschikbaarheid van het rijdende personeel grotendeels zijn opgelost. Ook het ziekteverzuim is drastisch gedaald[87]. Daarnaast kwamen nieuw materieel binnen dat eerder was besteld. Tevens werd in 2003 het zogenaamde Herstelplan Spoor opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Onderdeel daarvan was een forse financiële impuls in het onderhoud, de vervanging en de capaciteitsknelpunten van de railinfrastructuur (zie paragraaf 6.3).

In 2004 is sprake van een verdere groei in de punctualiteit aldus het jaarverslag en de betreffende kwartaalrapportages. Ook de reizigersoordelen zijn in 2004 hoger dan in 2003.

Bevindingen
Op basis van deze resultaten blijkt dat NSR in de periode 2001-2002 een laag punt bereikt in haar prestaties, zowel in objectieve zin, als in de percepties van de klanten. Zo worden afspraken inzake punctualiteit niet gehaald. In 2003 verbeteren de objectief gemeten prestaties langzaam, gevolgd door een herstel van de klantoordelen. Door NS worden problemen met materieel en personeel als belangrijke verklarende factoren aangedragen voor de verslechterde prestaties. Er was een tekort aan materieel door matig onderhoud en late bestelling van nieuw materieel. Ook waren de arbeidsverhoudingen in deze periode niet goed. In de periode na 2002 verbeterden beiden weer. Naast deze problemen spelen ook knelpunten met de performance van de infrastructuur, hoewel in 2001 de taakorganisaties aan de met NS afgesproken waarden voldeden (zie paragraaf 7.3).

[85] Nederlandse Spoorwegen (2002) *Brief Herstelkoers van NS aan Minister van Verkeer en Waterstaat*, 27 juni 2002, kenmerk Dir/KN/2002/50.

[86] NS Jaarverslagen 2001-2005.

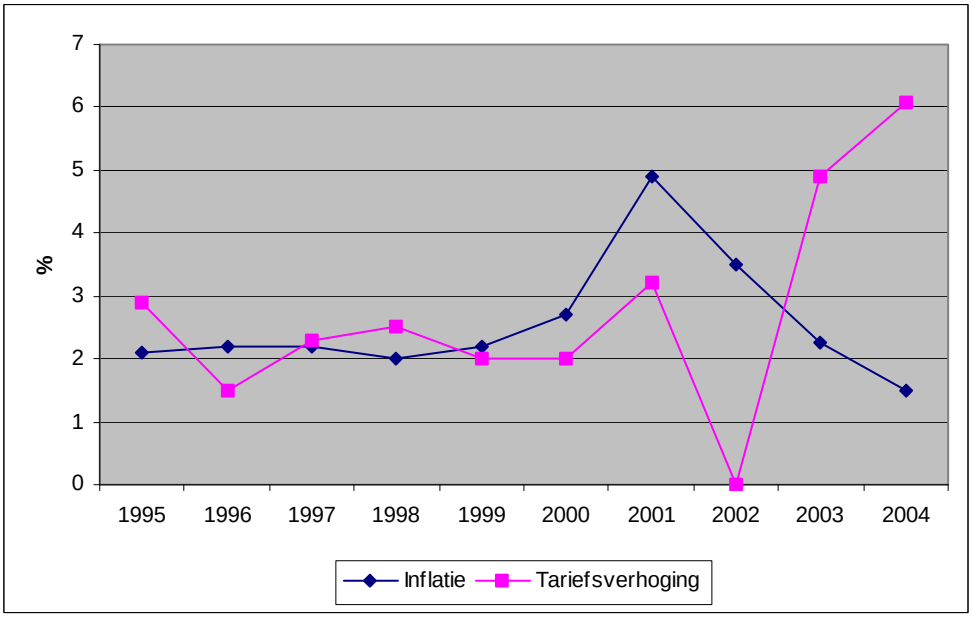
[87] NS (diverse jaargangen), *Monitor Verbeterplan, halfjaarrapportages*.

7.3 Concessieprijs NS

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk omschreven wordt in de evaluatie teruggeblikt op de concessieprijs. Als een van de elementen wordt in deze paragraaf een beeld van de tariefontwikkelingen geschetst.

Tarief
In het OC II is vastgelegd dat NS tariefvrijheid had met uitzondering van een aantal beschermde kaartsoorten[88]. Dit vanuit de gedachte dat deze kaartsoorten vooral voor de reiziger zonder alternatief werden gebruikt. Voor de beschermde kaartsoorten gold dat NS in principe de inflatie (CPI) van het betreffende jaar verhoogd met 2% mocht doorbereken. Daarnaast mocht een stijging van de gebruiksvergoeding die hoger was dan in het OC II reeds was voorzien, worden doorberekend. In figuur 7.1 zijn de jaarlijkse tariefverhogingen weergegeven, evenals de door het CPB voor dat jaar geprognosticeerde inflatiecijfers middels de consumentenprijsindex (CPI).

Figuur 7.1:
Jaarlijkse tariefverhogingen en geprognosticeerde inflatiecijfers



[1] De tariefverhoging van 2004 betreft 4% per 1 januari en 2,075% op 1 juli 2004.

Ontwikkelingen
Uit de figuur kan worden afgeleid dat sprake is geweest van een gemiddelde jaarlijkse nominale tariefontwikkeling van 2,6% over de

[88] Overgangscontract II, artikel 22: enkele reis, retour en 5-retourkaart (tweede klas, vol tarief); maandabonnement, jeugdmaandabonnement (uitsluitend tweede klas); jaartrajectabonnementen en jaarkaarten (NS-Jaarkaart, NS-deel van de OV-Jaarkaart) (uitsluitend tweede klas).

periode 1995-2004. Op een aantal uitzonderingen na zijn de jaarlijkse tariefverhogingen onder het voor dat jaar door het CPB geprognosticeerde inflatiecijfer gebleven. Wordt gekeken naar de bandbreedte in OC II van CPI plus 2% dan vallen met name 2003 en 2004 op.

In 2001 en 2002 lag de tariefverhoging aanzienlijk onder de verwachte inflatie, in 2002 door het achterwege blijven van een tariefverhoging in dat jaar. In 2004 is wel sprake geweest van een forse tariefverhoging, met ongeveer 3,5% boven de geprognosticeerde inflatie. Aanleiding voor deze stijging is volgens NS het negatieve financiële resultaat van het binnenlands reizigersvervoer[89], waardoor NS de toegestane ruimte benutte. Daarnaast is sprake van een sterker gestegen gebruiksvergoeding dan het in het OC II afgesproken niveau. NS maakt van de mogelijkheid die in dat contract is opgenomen gebruik om deze extra kostenstijging te verwerken in de tariefaanpassing.
Overigens zijn deze tariefontwikkelingen niet zonder slag of stoot verlopen. In 2003 werd door de consumentenorganisaties in het Locov en de Staat een kort geding tegen NSR gevoerd waarin de door NSR gewenste tariefstijgingen werden afgewezen. NSR wilde oorspronkelijk de tarieven in 2003 met 9,8% laten stijgen (een deel op 31 december 2002 en een deel in 2003), daarbij mogelijke tariefstijgingen voor 2002 en 2003 combinerend, ook al waren er eerdere toezeggingen het tarief voor 2002 niet te laten stijgen. De rechter stelde NSR in het ongelijk en de gewenste tariefstijging bleef achterwege.

De stijging in juli 2004 was een gevolg van afspraken tussen de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov en NS. Deze partijen waren een aantal voorwaarden (waaronder prestaties t.a.v. punctualiteit) overeengekomen waaronder de door NS geplande tariefstijging van juli 2003 (die uiteindelijk niet is doorgevoerd), in tranches kan worden ingehaald en de tussen hen aanhangige rechtszaak werd beëindigd. De consumentenorganisaties waren van mening dat aan de afgesproken kwaliteit werd voldaan en NS de prijzen per medio 2004 mocht verhogen. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft hiervoor middels een contractamendement in het OC II ruimte gemaakt.

7.4 Prestaties ProRail

Afspraken
De performance van de infrastructuur wordt uitgedrukt in TAO's en FHT's. TAO's zijn de treindienstaantastende onregelmatigheden. FHT's staan voor functiehersteltijd. De TAO's zijn uitgesplitst in een aantal categorieën waarbij wordt verstaan onder:
- Techniek: wisselstoring, seinstoring, stroomstoring, bovenleidingbreuk;
- Processen: uitloop van werkzaamheden;

[89] NS (2005) *Jaarverslag 2004*.

- Derden: koe op de baan, vandalisme, zelfdoding, aanrijding met wegverkeer;
- Weer: bliksem, ijzel, storm, extreme hitte, extreme kou, bladval et cetera;
- Bediening: niet tijdig aanbieden van rijwegen en het aanbieden van onjuiste rijwegen.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de indicator TreinVrije Perioden (TVP's). Een TVP is een periode waarin de infrastructuur niet beschikbaar is voor een treindienst en die vooraf bekend is gemaakt. Deze indicator wordt ingedeeld in hinderklassen. Ten aanzien van de geleiding van het treinverkeer wordt gebruik gemaakt van de indicator die betrekking heeft op het percentage bijsturing conform afspraken. Daarbij wordt nagegaan welk deel van de verstoringen wordt afgehandeld volgens versperringsmaatregelen in zogenaamde bijsturingsdraaiboeken. Daarnaast wordt nagegaan welke ontwikkelingen optreden in de mate waarin rijwegen tijdig en correct zijn ingesteld. In het navolgende wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de streefwaarden/normen inzake deze indicatoren.

In 2000 is een onderhandelingsakkoord tussen NSR en de taakorganisaties tot stand gekomen waarin performance-afspraken zijn vastgelegd. Het gaat om een reductie van 35-40% ten opzichte van de verwachte realisatie van 8.700 TAO's en 1.500 onregelmatigheden in de rijweginstellingen, dus in totaal 10.200 storingen, in 2000. Merk op dat het om een geschat aantal verstoringen gaat in 2000, bij eventuele afwijkingen in de realisatie is de procentuele daling leading bij bepalen van streefwaarden. Ten aanzien van 2001 wordt een daling van 10% afgesproken, hetgeen vertaald wordt met een daling van 250-300 TAO's en 100 onregelmatige rijweginstellingen. Voor de jaren daarna worden daling van 15% (2002) en 25% (2003-2005) afgesproken. NSR accepteert een verhoging van het aantal TVP's, al wordt afgesproken dat de gevolgen voor deze indicator nader worden uitgewerkt in de periode na ondertekening van deze overeenkomst. Ook wordt afgesproken dat NS zal meewerken aan onderhoudsroosters op emplacementen en daarbij klanthinder accepteert, waaronder beperkte reistijdverleningen en na 20.00 uur beperkte uitdunning van treindiensten.

In OCII (december 2000) tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NSR zijn deze afspraken bevestigd. Daarin wordt gesteld dat voor het verbeteren van de punctualiteit een performance verbetering van alle partijen nodig is en dat daarbij (financiële) verplichtingen tussen partijen met elkaar in balans moeten zijn. Hier wordt opnieuw aangegeven dat het aantal verstoringen met 35-40% gedaald moet zijn in 2005, ten opzichte van de geschatte aantallen in 2000. Daarnaast worden afspraken inzake de TVP's vastgelegd conform het hiervoor beschreven onderhandelingsakkoord.
Deze afspraken resulteren in een MoU tussen de taakorganisaties en NSR in september 2001 waarin performance targets 2001 tot en met 2005 worden afgesproken. Ten aanzien van de TAO's en

onregelmatige rijweginstellingen worden de hierboven benoemde afspraken vastgelegd. Daarbij worden wel voorwaarden voor performanceverbetering benoemd, waaronder medewerking aan onderhoudsroosters door NSR, een niet nader gekwantificeerde verhoging van de TVP's wordt geaccepteerd door NSR en NSR levert betrouwbare planningsinformatie ten behoeve van Verkeersleiding. Voor 2001 wordt ten aanzien van de TVP's afgesproken dat het gaat om:

- Maximaal 10 TVP's in categorie uitzonderlijk hinderrijk;
- Maximaal 160 in categorie hinderrijk;
- Maximaal 370 in categorie hinderarm.

Deze aantallen zijn ook opgenomen in de Netverklaring 2001. Voor de periode daarna worden vervolgafspraken over TVP's gemaakt op basis van eerdere ervaringen.

Naast deze afspraken tussen NSR en de taakorganisaties worden jaarlijks door RIB/ ProRail subsidieaanvragen ingediend voor kapitaallasten en onderhoud. Met RIB is door VenW in het Beleidsoverleg Instandhouding (BOI) afgesproken (zie brief 2 mei 2001 betreffende kwartaalrapportages RIB van DGP aan RIB) dat daarbij de volgende performance-indicatoren van belang zijn in de aanvraag voor de beschikking:

- Betrouwbaarheid, met totaal aantal TAO's en onderscheid tussen beïnvloedbaar door RIB en door derden;
- Beschikbaarheid met onderscheid tussen geplande en ongeplande beschikbaarheid. Bij geplande beschikbaarheid wordt onderscheid gemaakt naar hinderklassen, bij ongeplande beschikbaarheid gaat het om de gemiddelde duur van de TAO's
- Functionaliteit, waarbij het aantal snelheidsbeperkingen van belang is.

Daarnaast zijn er informatie-items inzake veiligheid (aantal incidenten op overwegen en aantal slachtoffers per 1000 werkenden) en milieu (aantal vergunningen). Deze inzichten worden vanaf 2001 geleverd.

Op basis van de subsidieaanvragen en de beschikkingen kunnen de volgende afspraken worden afgeleid. Deze afspraken werden gemaakt vanaf 2001.

Tabel 7.2:
Afspraken inzake performance infrastructuur

Taakorganisatie	Indicator	2000	2001	2002	2003	2004
RIB-MOU	TAO's	8.700	8.400/8.450	7.800	6.800	5.800
	- RIB			4.340	3.480	2.620
	- overig			3.460	3.320	3.180
	TVP's					
	- uitzonderlijk hinderrijk		10		12	13
	- hinderrijk		160		343	380
	- hinderarm		370		113	190
	Snelheidsbeperking				190	220
Verkeersleiding	Onregelmatigheden in rijweginstellingen (MOU)	1.500	1.400	1.250	1.175	1.150
	% afhandeling conform versperringsmaatregelen		>70%	>80%	>85%	>85%
	% calamiteiten binnen 10 min correct gealarmeerd		>90%	>95%	>95%	>95%
	% juist ingesteld CTA/CHA-bakken		>98%	>98%	>98%	>98%
Herziene afspraken in beschikking	TAO					7.900
	TVP					612
	Onregelmatige rijweginstellingen					1.150
	Afhandeling conform versperringsmaatregelen					92%

In 2004 zijn afspraken herzien, waarbij vooral een hoger aantal Treindienst aantastende onregelmatigheden wordt toegestaan. Deze hogere aantallen komen voort uit de noodzaak om additioneel onderhoud op het spoor te plegen, voortvloeiend uit het Herstelplan Spoor[90] .

[90] Subsidieaanvraag ProRail 2004.

Gerealiseerde ontwikkelingen in performance infrastructuur

In tabel 7.3 zijn de ontwikkelingen weergegeven in de performance van de infrastructuur.

Tabel 7.3:
Ontwikkelingen in de gerealiseerde performance van de infrastructuur

Indicator	2000	2001	2002	2003	2004
TAO's (aantal)					
	9.241	7.969	8.025	8.233	7.297
Technische oorzaken					
	4.793	3.662	3.762	3.343	3.022
Procesmatige oorzaken					
	487	884	727	940	857
Derden					
	3.479	3.006	3.192	3.612	3.067
Weer/overig					
	482	417	349	388	362
FHT (gem. aantal minuten per TAO)	131	133	143	122	124
TAO's x FHT in uren					
	20.176	17.665	19.126	16.740	15.080
TVP's					
Uitzonderlijk hinderrijk		7	10	15	11
TVP's hinderrijk		123	267	230	176
TVP's hinderarm		71	165	80	12
TVP's met hinder		201	442	325	199
Onregelmatigheden rijweginstellingen	1.536	1.246	1.246	1.182	971
Bijsturing conform afspraken		65	74	85	97
% realisatie informatievoorziening		97	97	97	97
Aanvullend indicatoren concessie					
Reinheid station				42%>7	49%>7
Sociale veiligheid overdag				80%>7	84%>7
Sociale veiligheid 's avonds				40%>7	46%>7

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) Midterm review Beheer en Onderhoud.

Uit de tabel blijkt dat ten aanzien van de ontwikkeling in TAO's dat[91]:

1. Deze tussen 2000 en 2004 met 21% zijn afgenomen. ProRail constateert daarbij dat het aantal TAO's in 2001 wordt onderschat, waarschijnlijk met ongeveer 500, als gevolg van problemen met de registratie. Opvallend is dat de gerealiseerde TAO's in 2001 beneden die afgesproken waarden bleven, evenals de hoogte van de FHT. In dat jaar was de beschikbaarheid van de infrastructuur dan ook hoger dan afgesproken. In de jaren 2002 en 2003 waren

[91] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Midterm review Beheer en Onderhoud*. Op basis van bijdrage ProRail.

de resultaten echter slechter dan afgesproken in de oorspronkelijke MoU. ProRail geeft aan dat de TAO's in 2004 beneden de afgesproken normen liggen. Wel kan worden vastgesteld dat de realisatie wel ligt boven de oorspronkelijke taakstelling zoals afgesproken in het MoU.
2. Het aantal TAO's als gevolg van technische oorzaken is het meest afgenomen. Hiertoe zijn onder meer andere wissels gerealiseerd.
3. Opvallend is dat de procesmatige oorzaken nauwelijks zijn verminderd. Hierbij speelt wel een rol dat in de tijd sprake is van een intensivering van het onderhoud. Desondanks lijkt een sterk verband te bestaan tussen het uitvoeren van werkzaamheden en het aansluitend optreden van storingen (zie Mid-term review).
4. De afname van verstoringen door derden hangt mede samen met het plaatsen van hekwerken, camera's en reductie van het aantal overwegen.

In de subsidieaanvraag 2004 van ProRail wordt uitgebreid ingegaan op de veranderingen in de taakstellingen. Gesteld wordt dat in 2003 op basis van de MoU in totaal 6800 TAO zouden mogen worden gerealiseerd terwijl de prognose op 8100 lag. Men geeft aan dat de onzekerheid over beschikbaar budget reden was om pas in de tweede helft van 2003 effecten te verwachten[92], zelfs al was de voorbereiding al begonnen in 2002. Daarnaast is sprake van een veranderende context, met minder middelen dan noodzakelijk, uitblijven van een onderhoudsrooster op emplacementen en nieuwbouwproject bij en/of aantakkend aan bestaande infrastructuur. ProRail geeft aan dat voor 2004 een doelstelling van 7.900 TAO's haalbaar is.

Ten aanzien van de functiehersteltijd blijkt dat sprake is van een daling in de tijdsduur van TAO's. ProRail geeft aan dat hier intensiever op wordt gestuurd. Deze afname hangt deels wel samen met de registratiekwaliteit, waardoor ook kleinere verstoringen beter worden gemeld.

TVP's betreffende de zogenaamde treinvrije periodes; dit zijn de perioden waarin ten behoeve van onderhoud de treindienst op een bepaald baanvak geheel moet worden gestaakt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de ernst. Geconstateerd kan worden dat sprake is van een zekere daling in TVP's, vooral in 2004. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze daling mede samenhangt met uitstel van een aantal geplande werkzaamheden naar 2005.

Tenslotte kan worden vastgesteld dat door activiteiten van Verkeersleiding het aantal onregelmatigheden bij het instellen van rijwegen is gedaald. Op basis van de jaarverslagen van Railverkeersleiding kan meer zicht worden verkregen op de ontwikkelingen. Ten aanzien van de jaren wordt het volgende geconstateerd:

[92] Overigens geeft het ministerie in een brief naar RIB aan dat de informatie benodigd voor de subsidieaanvraag 5,5 maand later dan afgesproken is ingediend door ProRail.

- Ten aanzien van **2001** blijkt dat het percentage afhandeling conform versperringsmaatregelen blijkt steken op 65%; dat is lager dan de doelstelling van 70%. Het percentage calamiteiten waarbij de wachtdiensten van de betrokken railbedrijven en de centrale meldkamer binnen 10 minuten zijn gealarmeerd ligt in 2001 op 68%, waar 90% wordt verwacht. Merk op dat het over grote aantallen gaat. In 2002 waren 3.382 en in 2003 3.434 calamiteiten vastgelegd. Het aantal correct ingestelde CTA-bakken bleef met 97% achter bij de doelstelling van 98%. In het Jaarverslag 2001 meldde Railverkeersleiding dat dit mede komt door het reorganisatieproces waarin men was verwikkeld.
- Voor het jaar **2002** is geen jaarrapportage beschikbaar. De kwartaalrapportages duiden op verbeteringen ten opzichte van het jaar 2001. Zo is het aantal onregelmatigheden bij rijweginstellingen lager dan de doelstelling. Zowel de afhandeling van calamiteiten binnen de gestelde scenariotijd als het percentage afhandeling van verstoringen conform versperringsmaatregelen bleef daarentegen achter bij de geformuleerde doelstelling (bron: Railverkeersleiding, Kwartaalverslag 2, 2002).
- Voor het jaar 2003 worden betere prestaties gemeld. Zo liggen naast de rijweginstellingen ook de verkeersleiding op koers en worden de doelstellingen gehaald. Het aandeel van gemelde calamiteiten is hoger dan men als doelstelling had. De CTA en CHA-instellingen echter liggen nog niet op de gewenste niveaus. Een aantal personeelsindicatoren (ziekteverzuim, verloop) liggen in dat jaar wel op de gewenste koers (bron: Railverkeersleiding: Kwartaalrapportage 2, 2003).
- Op basis van het jaarbericht **2004** kan worden vastgesteld dat de prestaties zijn gerealiseerd conform de afspraak, wederom met uitzondering van het onderdeel dat betrekking heeft op de informatievoorziening aan de reizigers. Acties die op dit punt zijn ingezet hebben nog niet voldoende effect gesorteerd (bron: Railverkeersleiding, Tweede kwartaalbericht 2004).

Verklaring ten aanzien van Railinfrabeheer

Bij de oorzaken van het grote aantal onregelmatigheden in deze periode spelen achterstanden bij het onderhoud een belangrijke rol[93] . ProRail heeft regelmatig gewezen op achterblijvende budgetten ten behoeve van onderhoud. Daartegen wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gewezen op de gebrekkige onderbouwing van de benodigde financiën. Ook wordt in een aantal kwartaalrapportages van RIB/ProRail gewezen op uitgelopen werkzaamheden. In het vierde kwartaalrapport 2004 wordt gewezen op oorzaken ten aanzien van de aansturing van aannemers door ProRail, alsmede op de performance van gecontracteerde partijen. Er worden ook nog andere oorzaken aangedragen:

- De jaarlijkse planningcyclus binnen het MIT leidde ertoe dat het niet eenvoudig is om meerjaren afspraken met aannemers te maken;

[93] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Herstelplan Spoor, plan van aanpak beheer en onderhoud spoorwegen*..

- Het achterwege blijven van een transparante relatie tussen onderhoud en kwaliteit van de infrastructuur[94] waardoor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen inzicht kreeg in de benodigde middelen;
- De grote aandacht voor de grote infrastructurele projecten (HST, Betuwelijn) in de negentiger jaren een rol[95]. Dit had enerzijds gevolgen voor de beschikbaarheid van middelen voor onderhoud, anderzijds ook gevolgen voor de capaciteit van de aannemers;
- Door de toenemende benutting van de infrastructuur en de intensiteit van het gebruik werken storingen langer door dan voorheen.
- En ten slotte wordt er door ProRail op gewezen dat een deel van additionele middelen die wel beschikbaar zijn gesteld waren in de onderzoeksperiode gebruikt werden voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de openstelling van nieuwe stations en infrastructuur.

Het Herstelplan Spoor leverde additionele middelen op, zowel voor een verbeterprogramma op korte termijn als op langere termijn. De verbetering die is opgetreden in de TAO's en FHT sedert 2004 heeft mede te maken met technische verbeteringen, bijvoorbeeld door een geïntensiveerde vernieuwing van de bovenbouw en wissels[96].

Er zijn echter ook nog andere aspecten die een rol spelen. Eén van de knelpunten bij de planning van onderhoud zijn de steeds verder aangescherpte ARBO- en veiligheidsregels, hetgeen onder meer bij de vervanging van rails en bovenbouw bij de lijn Amersfoort – Apeldoorn tot forse discussies heeft geleid. Dit heeft vertragend gewerkt bij uitvoering van onderhoudsprogramma's. Inmiddels heeft ProRail ontwikkelingen geïnitieerd om de hinder door middel van technologie te beperken. Eén van de voorbeelden daarvan is de introductie van de video-schouwtrein voor baaninspectie.

Verklaringen ten aanzien van Railverkeersleiding
Voor Railverkeersleiding is 2001 een belangrijk jaar, omdat in dat jaar het veranderingstraject Toekomstvisie in Actie grotendeels werd uitgevoerd. Met de Toekomstvisie in Actie werd de ontvlechting van de bijsturing ten opzichte van NS Reizigers een feit.[97] Belangrijke aspecten daarbij waren dat ruim 200 medewerkers zijn overgegaan naar NS Reizigers en dat de invulling, rol en omvang van de verkeersleidingsfunctie nogal veranderden. Zo werkte men voorheen intensief samen met collega's die materiële en personele gevolgen van verstoringen verhielpen, terwijl vanaf 2001 meer afstand ontstond tussen medewerkers bij Railverkeersleiding en medewerkers bij vervoerders, waaronder collega's die waren overgegaan naar NS

[94] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Herstelplan Spoor, plan van aanpak beheer en onderhoud spoorwegen* en ProRail (2003). *Spoorambitie 2007. Plan voor een betrouwbaar en beschikbaar spoor*.

[95] Tweede Kamer (2005) *Op de Rails.* Rapport van de Werkgroep ProRail van de Tweede Kamer.

[96] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Midterm review Beheer en Onderhoud*

[97] Railverkeersleiding (2002) *Jaarverslag 2001.*

Reizigers. Verkeersleiders verhuisden van vijftien posten naar vier nieuwe netwerkverkeersleidingscentra.
In het jaarverslag 2001 wordt aangegeven dat de nieuwe werkwijze en de nieuwe communicatielijnen – tussen netwerkverkeersleiding en treindienstleiding enerzijds en met de vervoerders anderzijds – moeten inslijpen. Vervoerders waarderen Railverkeersleiding met een 6,5 blijkt uit een klantwaarderingsonderzoek. Er wordt in zekere mate ervaren dat de rol van collega's verandert in die van een leverancier-klantrelatie nu de taken van de Verkeersleiders zijn gescheiden van die van NS. Hoewel men verbeteringen ziet met het voorgaande jaar vindt men dat het planmatig en volgens afspraak werken (met grotere voorspelbaarheid voor vervoerders tot gevolg) soms ten koste gaat van flexibiliteit en pro-activiteit. Om die reden wordt de Toekomstvisie pas in 2002 afgerond. In dat jaar staan de verdere gewenning en het oplossen van knelpunten hoog op de agenda.[98]

Een aantal veranderingen wordt ook gemeld in de brief van de interim president-directeur van NS over de Herstelkoers van NS[99]. Zo vindt sinds december 2001 nauwe samenwerking tussen NS en Railverkeersleiding plaats. Deze is in het voorjaar 2002 verder geïntensiveerd. Het resultaat is dat, met uitzondering van zeer buitengewone omstandigheden, wordt voorkomen dat het treinverkeer volledig vastloopt. Ook de inktvlekwerking van vertragingen wordt met deze samenwerking beperkt. Voorts zijn de voorbereidingen door NS en Railverkeersleiding voor een aanpassing van de werkwijze gedurende de eerste fase van een verstoring in volle gang. De treindienstleider van Railverkeersleiding en de knooppuntcontroller van NS Reizigers krijgen meer regelruimte, zodat zij sneller handelend kunnen optreden. Verder worden de netwerkgrenzen van NS en Railverkeersleiding gelijkgetrokken; dit voorkomt onder andere misverstanden in de communicatie. En de bijsturingsorganisatie van NS Reizigers beschikt inmiddels over voldoende opgeleide medewerkers. Per 1 juli 2002 is het systeem Tracking en Tracing beschikbaar op alle regelcentra. Daarmee is het mogelijk om bij verstoring snel inzicht te verkrijgen in waar het materieel zich bevindt.

Daarnaast zijn binnen Railverkeersleiding ontwikkelingen doorgevoerd[100]:
- Verbetering van registratiemethoden van afwijkingen en incidenten;
- Uitwerking en verbetering van afhandelingsstrategieën, met daarbij een zekere vergroting van de flexibiliteit;
- Betere uitrusting van de medewerkers in combinatie met een intensievere sturing op de kernprestaties;
- Verbetering van diverse systemen.

Door verbetering in de informatiesystemen en een groter bewustzijn van de treindienstleiders is het percentage correct afgehandelde calamiteiten fors verbeterd na 2001.

[98] Idem.

[99] Nederlandse Spoorwegen (2002) *Brief Herstelkoers van NS aan Minister van Verkeer en Waterstaat*, 27 juni 2002, kenmerk Dir/KN/2002/50 en Overgangscontract II, juni 2002.

[100] Railverkeersleiding, Kwartaalrapportages 2002-2004

Bevindingen

De performance van de infrastructuur wordt uitgedrukt in Treindienst aantastende onregelmatigheden (TAO's) en de Functiehersteltijd (FHT's). Het aantal TAO's is in de onderzoeksperiode met 21% gedaald. Dit is minder dan oorspronkelijk afgesproken tussen NSR en ProRail. Vooral in de periode 2002-2003 was sprake van afwijkingen. De vernieuwde afspraken met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2004 zijn wel gehaald, al speelt hier uitstel van werkzaamheden een rol bij. Wel is het aantal TAO's als gevolg van technische oorzaken afgenomen. Het aantal TAO's door procesmatige oorzaken, zoals de uitloop van werkzaamheden, daalt niet structureel in de onderzoeksperiode. In het tweede deel van de onderzoeksperiode is de functiehersteltijd afgenomen. Ten aanzien van Verkeersleiding valt op dat sprake is van een forse daling in het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen. Hierbij speelt enerzijds een rol dat de procedures bij VL beter zijn ingeslepen na aanvankelijke knelpunten die met de reorganisatie van VL samenhingen. Wel behoeft de informatievoorziening aan reizigers aandacht: over de gehele periode worden hier de taakstellingen niet gehaald.

8. Maatschappelijk gewenste benutting spoorwegen

8.1 Inleiding

Belangrijk ten aanzien van de maatschappelijke benutting van de spoorwegen is de doelstelling vanuit Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVVII) en de thans vigerende Nota Mobiliteit dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland. In het beoordelingskader worden drie thema's benoemd behorend tot deze doelstelling:

1. Het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken. In het bijzonder wordt daarbij aan de spitsuren gedacht;
2. Het vervoeren van economisch waardevolle goederen op de internationale corridors.
3. Het optimaal gebruik van bestaande capaciteit.

Deze drie thema's worden in de komende paragrafen uitgewerkt. In paragraaf 8.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen binnen het personenvervoer. Vervolgens komt in paragraaf 8.3 het goederenvervoer aan de orde. Tenslotte gaan we in paragraaf 8.4 in op de ontwikkelingen in de infrastructuur.

8.2 Personenvervoer

Tabel 8.1:
Ontwikkelingen in vervoeromvang, productie en bezetting van door NS uitgevoerde treindiensten

Tabel 8.1 laat ontwikkelingen in het personenvervoer zien, afgeleid uit de jaarverslagen van NS, alsmede de ingezette productiemiddelen.

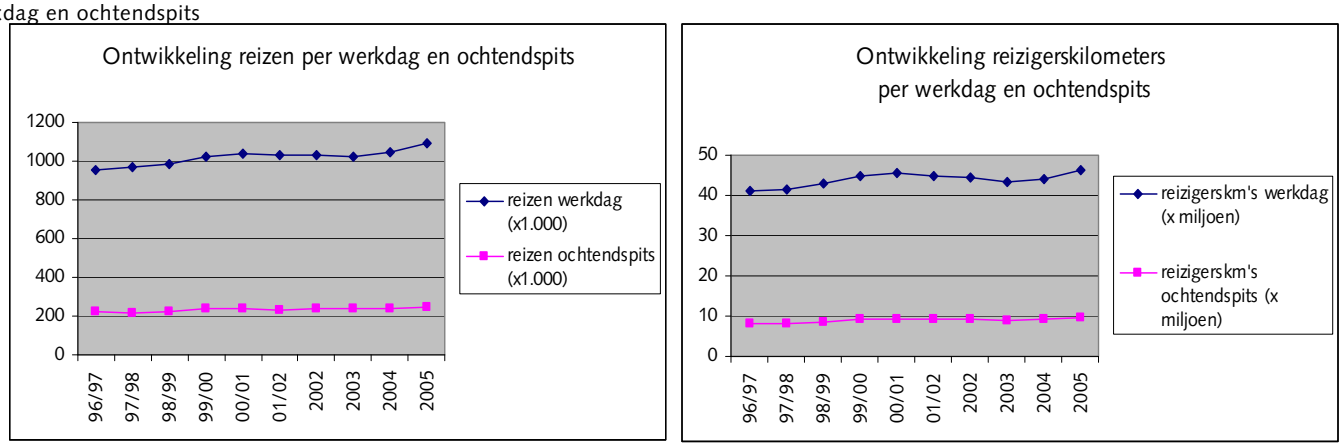
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Index 2004
Vervoersomvang (mln)											(1995=100)
Totaal (rkm)	13.499	13.695	13.875	14.107	14.281	14.666	14.392	14.288	13.848	14.097	104
Standaardassortiment	9.657	9.981	10.391	10.637	10.854	11.287	11.108	11.028	10.535	10.577	110
Grote contracten	3.842	3.714	3.484	3.470	3.427	3.379	3.284	3.260	3.313	3.520	92
Productie											
Treinkilometers (mln)	109,5	111,0	113,0	120,2	117,6	116,7	111,9	112,0	112,1	115,1	105
Zitplaatskilometers (mln)	38.200	40.200	41.700	44.600	45.500	46.200	45.200	44.900	47.100	49.500	130
Aantal treinen (rijtuigen)	2.611	2.631	2.684	2.723	2.776	2.742	2.783	2.832	2.758	2.802	107
Bezetting											
Vervoeromvang/ zitplaatskm	0,353	0,341	0,333	0,316	0,314	0,317	0,318	0,318	0,294	0,285	81

Bron: jaarverslagen NS

Ontwikkeling

Op basis van tabel 8.1 kan worden vastgesteld dat sprake is geweest van 4% groei in de omvang van het vervoer per trein over de periode 1995-2004. Echter, tussen 2000 en 2004 is sprake van een daling in het vervoer, al is het jaar 2004 weer een keerpunt in de ontwikkeling. Hierbij zal de economische neergang een rol gespeeld, maar ook de slechtere treinpunctualiteit. Bij het bezien van de getallen moet ook rekening worden gehouden met het feit dat diensten die na decentralisatie niet meer door NSR werden gereden, niet meer in deze getallen voorkomen. Het standaardassortiment van NSR sterker gestegen dan de grote contracten, zoals de Studentenkaart.

Figuur 8.1:
Ontwikkeling van treinreizen en reizigerkilometers per trein voor werkdag en ochtendspits



Bron: Monitoring spoorgebruik 2005, ProRail

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd door het KIM[101] blijken verschillen te bestaan tussen marktsegmenten:

- Het aandeel van het vervoer dat voor woon-werk en –school wordt afgelegd stijgt en de aandelen voor motieven in de vrije tijdssector dalen;
- Het aandeel vervoer buiten de spitsen stijgt, waarbij wel moet worden aangetekend dat steeds meer sprake is van bredere spitsen;
- Het treingebruik naar de grootstedelijke gebieden Amsterdam en Utrecht stijgt duidelijk sterker dan gemiddeld; het vervoer naar Rotterdam en Den Haag stijgt iets boven het gemiddelde. Het aantal in- en uitstappers naar het KAN en Brabantstad blijft achter bij het gemiddelde. Deze regionale verschillen kunnen in belangrijke mate worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid.

Verklaring

Het onderzoek van het KIM bevestigt voor de periode 1990-2006 de resultaten van andere onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS zijn gedaan dat een groot deel van de ontwikkelingen wordt verklaard door maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt gedoeld op ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw en de economische veranderingen. Daarnaast spelen de files en de brandstofprijzen voor de auto een rol. Over de gehele periode 1990-

[101] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020 Eindrapport*

2006 leveren het beleid inzake de punctualiteit en marketing ook reizigers op, terwijl de tariefstijging geleid heeft tot een daling van het aantal reizigers.

De ontwikkeling in het personenvervoer is vergelijkbaar met de ontwikkeling in het aantal treinkilometers en het aantal treinen. Het aantal zitplaatsen en het aantal zitplaatskilometers is veel harder gestegen dan het aantal treinen en treinkilometers over deze periode. Blijkbaar zijn, bezien over geheel Nederland, per passagier en per trein veel zitplaatsen gerealiseerd in de onderzoeksperiode. Dit kan verklaard worden doordat de groei van het aantal reizigers niet over geheel Nederland heeft plaatsgevonden, maar op specifieke corridors en relaties, vooral van en naar de grote steden in de Randstad[102].
Om op deze relaties de zitplaatskwaliteit te kunnen realiseren zoals overeengekomen met het ministerie, heeft NS hier vooral het aantal zitplaatsen/zitplaatskilometers fors laten groeien, bijvoorbeeld door de inzet van langere treinen en van dubbeldekkers. Een tweede verklaring voor dit verschijnsel is het gegeven dat NS bij de activiteiten om de in het Overgangscontract II vereiste punctualiteit te halen ervoor koos om treinen tussen de ochtend- en avondspits niet meer in te korten. Reden hiervoor was het relatief grote aantal vertragingen dat werd veroorzaakt door aftrappen en bijplaatsen. Consequentie hiervan was wel dat gedurende bepaalde uren van de dag een groter plaatsaanbod bestaat dan strikt genomen noodzakelijk zou zijn.[103]

Bevindingen
Hoewel over een langere periode (vanaf 1995) sprake is geweest van een groei in het personenvervoer, is de omvang van het treinvervoer in de periode 2000-2004 gedaald. Dit wordt aan maatschappelijke factoren toegeschreven (de economische ontwikkeling) en aan de matige waardering van het product door reizigers. Wel lijkt zich in 2004 een ommekeer af te tekenen. Overigens moet rekening worden gehouden met het feit dat de vervoeromvang betrekking heeft op de door NS gereden diensten; diensten die na decentralisatie niet meer door NSR werden gereden, komen niet meer in deze getallen voor.

De groei verschilt tussen marktsegmenten. Bij het woon-werkverkeer is sprake van groei en bij het vrije tijdsverkeer is sprake van een daling in de aandelen. Wel stijgt het aandeel van de daluren, al lijkt dit samen te hangen met steeds bredere spitsen. Groei treedt vooral op naar de grote steden binnen de Randstad.

8.3 Goederenvervoer

Het is niet eenvoudig om inzicht te verwerven in de ontwikkelingen in het goederenvervoer. De CBS-cijfers omvatten alleen de gegevens van de NV Nederlandse Spoorwegen, later NS Cargo en nu Railion, en voor de laatste jaren ook het vervoer verricht door ACTS Nederland BV (CBS,

[102] Idem.

[103] Kwartaalverslag NS

StatLine), maar niet de omvang en samenstelling van het vervoer van alle nieuwe toetreders. Door het KIM zijn de gegevens van verschillende bronnen samengevoegd tot een tabel op basis waarvan de navolgende analyse is gebaseerd. [104]

Tabel 8.2:
Ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor

					Index 2005	
Indicator	eenheid	1995	2000	2005	1995=100	2000=100
Vervoerd gewicht	mlnton	19,5	28,1	38,5	197	137
Ladingtonkilometers in Ned.	mld tonkm	3,0	4,6	6,4	213	139
Goederentreinkilometers in Ned.	mln km	7,0	8,4	9,7	139	115
Gemiddelde belading (ladington/treinkm)	ton	431	549	660	153	120
Gemiddelde vervoerafstand in Ned	km	155	164	166	107	101

Ontwikkelingen
De groei van de ladingtonkilometers op Nederlands grondgebied ligt iets hoger dan voor het vervoerd gewicht. De tonkilometers namen toe van circa 3,0 miljard in 1995 tot 6,4 miljard in 2005, meer dan een verdubbeling. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 7,0 miljoen in 1995 tot 9,7 miljoen in 2005, een groei van bijna 40%.

De gemiddelde vervoersafstand (ladingtonkilometers/vervoerd gewicht) op Nederlands
grondgebied nam toe van circa 155 km in 1995 tot circa 166 km in 2005. Daarnaast nam de gemiddelde belading van de goederentreinen (ladingtonkilometer/treinkilometer) toe van 431 ton in 1995 tot 660 ton in 2005 een groei van 53%.

Enkele andere karakteristieken van de ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor zijn:
- De groei in het spoorgoederenvervoer is vooral opgetreden in de internationale afvoer per spoor vanuit Nederland. Geraamd wordt dat de totale internationale afvoer van goederen vanuit Nederland tussen 1995 en 2006 toegenomen is van 10 tot meer dan 23,5 miljoen ton. De internationale aanvoer is 4,5 miljoen ton toegenomen en het binnenlands vervoer met 2,5 miljoen ton. Daarnaast is bekend dat er sinds een aantal jaar ook transitoverkeer (tussen Duitsland en België via Nederland) plaatsvindt en die stroom wordt geraamd op 1 miljoen ton in 2006. Een belangrijke reden voor deze transitstroom is de hoge gebruiksvergoeding op het Duitse net in vergelijking met Nederland[105];
- De grootste absolute toename met 8,5 miljoen ton is tussen 1995 en 2006 opgetreden bij het vervoer van containers. Het vervoer van steenkolen is in die periode met meer dan 4,5 miljoen ton toegenomen en het vervoer van ertsen met bijna 3 miljoen ton. Ook

[104] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1991-2020. Eindrapport.*
[105] Idem.

het vervoer van staalproducten, cellulose en granen groeide meer dan gemiddeld.
- Het aandeel van het spoor in het totale goederenvervoer in Nederland is met 2% zeer bescheiden. In de verdeling van het vervoerd gewicht over alle vervoerwijzen is in de afgelopen 10 jaar een lichte verschuiving opgetreden. Het vervoerd gewicht is tussen 1995 en 2005 voor het wegvervoer (+23%), het deep sea vervoer (+11%) en de binnenvaart (+13%) minder toegenomen dan gemiddeld bij alle vervoerwijzen (+24%) waardoor het aandeel in het totaal is afgenomen. In tonnen gemeten trad de grootste groei op bij het spoorgoederenvervoer (93%) gevolgd door de luchtvaart (+48%) en het short sea vervoer (+47%).

In de Monitor Spoorvervoer van ProRail (2005) wordt een aantal nadere karakteristieken van het goederenvervoer per spoor gepresenteerd voor het jaar 2004. Belangrijke aspecten daarbij zijn:
- De gemiddelde snelheid van het goederenvervoer ligt tussen 39 en 75 km/h. Lage snelheden hebben treinpaden van Beverwijk naar Emmerich en Bad Bentheim, hoge snelheden hebben trajecten vanuit Maastricht, Roosendaal en Emmerich naar Kijfhoek.
- Voor 2005 heeft ProRail de geplande benutting volgens dienstregeling uitgerekend tijdens de tijden dat ook reizigerstreinen actief zijn. Daarbij blijkt sprake te zijn van een benutting van de capaciteit van gemiddeld ongeveer 35%. Het baanvak Kijfhoek – Venlo is daarbij het meest belast; Amersfoort – Bad Bentheim daarentegen wordt slechts voor 15% belast volgens de dienstregelingen. De gerealiseerde benutting kan overigens fors afwijken van deze planning, maar daar zijn geen gegevens over beschikbaar;
- In 2004 vertrekt rond de 80% van de vertrekkende treinen binnen 5 minuten van de geplande tijd terwijl 69% van de treinen binnen 5 minuten van de geplande aankomsttijd arriveert. Rond 10% van de treinen komt een uur of meer later aan dan gepland. ProRail verklaart deze verschillen doordat het bij aankomsten vaak gaat om internationale treinen. Het relatief grote aantal treinen met een vertraging van meer dan een uur wordt veroorzaakt doordat bijvoorbeeld door het missen van een treinpad gewacht moet worden tot een nieuw pad beschikbaar komt. Vooral op drukke trajecten is sprake van relatief weinig paden beschikbaar voor het goederenvervoer.

Verklaring

Belangrijke verklaring voor de ontwikkeling van de goederenmobiliteit in Nederland is de economische groei in het algemeen en de internationalisatie van de goederenproductie en het verbruik (globalisering) in het bijzonder[106]. Een zeer specifieke ontwikkeling die de groei van het spoorvervoer verklaart is de sluiting van de Duitse steenkolenmijnen die gezorgd heeft voor een toename van de Duitse import van steenkolen van overzee.

[106] Idem.

Naast de genoemde vraaggestuurde drivers vanuit economische en ruimtelijke ontwikkeling is ook de verandering in het aanbod van vervoersdiensten van belang geweest voor de groei van het spoorgoederenvervoer. Circa de helft van de groei in het spoorgoederenvervoer is op basis van de pakketsamenstelling toe te rekenen aan deze aanbodgestuurde drivers[107]. Het aanbod aan vervoersdiensten is flink toegenomen en verladers kunnen tegenwoordig ook kiezen uit verschillende vervoerders in enkele deelmarkten. De marktliberalisering en harmonisering hebben in het afgelopen decennium geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor.

Door ProRail (2004) wordt ook aangegeven dat daarnaast voor nieuwe toetreders de open markten een belangrijke reden zijn voor de groei van het spoorvervoer. Was het aandeel van nieuwe toetreders in 1997 nog 0, in 2004 wordt circa 20% van het vervoerde tonnage door nieuwe toetreders verzorgd. In een zeer open markt als die van Duitsland is dit aandeel niet hoger is dan 15%.

Het KIM rapporteert ook nog andere kwaliteitskenmerken. Het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties is ietwat afgenomen maar de gemiddelde snelheid op het Nederlandse net is niet noemenswaardig verbeterd. Over de punctualiteit van de goederentreindiensten is alleen informatie beschikbaar voor de jaren 2004 en 2005. Daaruit blijkt dat circa 80% van de vertrekkende en 70% van de aankomende goederentreinen op tijd (vertraging van minder dan 5 minuten) zijn. Als de vertraging oploopt zal de goederentrein op drukke baanvakken moeten wachten (niet geplande stop) totdat er weer een nieuw pad beschikbaar is. In welke mate dit voorkomt is echter niet af te leiden uit de gegevens van ProRail. Cijfers van de Union Internationale des sociétés de transport combiné Rail Route (UIRR, organisatie waar de grote intermodale railoperators zijn aangesloten) laten zien dat in 2005 circa 40% van de gecombineerde vervoertreinen een vertraging van meer dan een half uur heeft, 25% meer dan 3 uur te laat komt en circa 5% zelf meer dan 24 uur te laat.

Tarieven
In de analyse van het KIM (2007) wordt ook de ontwikkeling van de tarieven genoemd als verklaring voor de groei in het goederenvervoer. In deze rapportage worden geen cijfers gepresenteerd. Ondanks veel zoekwerk zijn deze gegevens niet boven water gekomen. Recentelijk zijn wel (imperfecte indicaties) beschikbaar gekomen. Het gaat om prijsontwikkeling op basis van factorkosten, niet op basis van de ontwikkeling in marktprijzen. In tabel 8.3 zijn de ontwikkelingen in de op factorkosten gebaseerde prijzen van het goederenvervoer per spoor weergegeven.

[107] Idem.

Tabel 8.3:
Ontwikkeling in prijzen in het goederenvervoer (nominale prijsontwikkeling, gebaseerd op factorkosten

Segment	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bulk	100	109	122	135	87	90	75	83	90
Container	100	109	125	141	83	83	67	72	77
Wagonlading	100	108	122	134	85	87	72	79	86

Bron: Kostenbarometer Verkeer en Waterstaat (concept)

Op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld dat de prijzen van het goederenvervoer per spoor vanaf 1996 fors zijn gedaald, vooral voor wat betreft het containervervoer. Echter, de ook de kosten van andere belangrijke segmenten zijn gedaald. Merk op dat het hier om nominale prijzen gaat. Als we corrigeren voor inflatie, dan blijkt vanaf 1995 sprake te zijn van een nog forsere daling.

Bevindingen
Bij het goederenvervoer is in de onderzoeksperiode sprake geweest van groei, vooral in het internationale vervoer, zowel in trein- als in tonkilometers. Daarbij is opvallend dat de nieuwe toetreders een marktaandeel hebben weten te verwerven van rond de 20%. In de onderzoeksperiode zijn de tarieven voor het goederenvervoer per spoor gedaald. Dit kan te maken hebben met toenemende concurrentie.

8.4 Benutting capaciteit

In tabel 8.4 zijn de ontwikkelingen in de infrastructuur weergegeven.

Tabel 8.4:
Ontwikkelingen in de spoorweginfrastructuur

	2000	2001	2002	2003	2004
Netlengte totaal	6.499	6.505	6.518	6.550	6.563
Overwegen	3.016	3.004	2.972	2.895	2.878
Stations	380	384	385	386	387
Treinbewegingen (mln)					
Reizigers			118	120	
Goederen			10	11	

Bron: jaarverslagen ProRail

Op basis van de tabel blijkt dat de netwerklengte tussen 2000 en 2004 is gestegen met ongeveer 1%. Deze is dus nauwelijks veranderd; de verschillen in netlengte zijn vooral te verklaren door de aanleg of reactivering van spooraansluitingen, alsmede de aanleg van verbindingsbogen (Hemboog, Gooiboog). De uitgevoerde en in uitvoering zijnde spoorverdubbelingen hebben geen invloed op de netlengte. Eerder in dit hoofdstuk is geconcludeerd dat de omvang van het personenvervoer in de periode 2000-2004 is gedaald en dat de omvang van het goederenvervoer is toegenomen. In termen van treinkilometers houden beide categorieën elkaar min of meer in evenwicht, zodat omvang van het totale vervoer ongeveer gelijk is gebleven. Er is derhalve geen sprake van een intensievere benutting van de bestaande infrastructuur in deze periode.

Het aantal overwegen is in deze periode gedaald met ongeveer 5%. Dit is het gevolg van het beleid van ProRail om de veiligheid te bevorderen.

Het aantal stations is gegroeid in deze periode. Door ProRail wordt het gebruik van deze nieuwe stations bijgehouden[108]. Het aantal reizigers per dag ligt tussen 100 (Nijmegen Lent en Glanerbrug) en 3.000 reizigers (Almere Parkwijk). Vaak is er vanaf het begin van de openstelling sprake van een stijging in het aantal reizigers tot 3-4 jaar na openstelling, waarna afvlakking van de groei optreedt. Uiteraard hangt de groei bij nieuwe woningbouwlocaties samen met de snelheid waarmee deze locaties worden ontwikkeld.

[108] ProRail (2004) *Monitor spoorvervoer 2004, ontwikkelingen in het spoorvervoer 1995-2004*.

9. Efficiency dienstverlening concessiehouders

9.1 Inleiding

Een doelstelling van de nieuwe wetgeving is het verbeteren van de efficiëntie van het openbaar vervoer. Achtergrond bij deze doelstelling is de gedachte dat reizigers en verladers betaalbare diensten geleverd krijgen tegen een goede kwaliteit. Voor de nulmeting betekent deze doelstelling dat inzicht moet worden verkregen in de efficiencyontwikkeling van de door NS geleverde treindiensten op het HRN in de uitgangssituatie voor 2005. Daarnaast wordt ingegaan op de prestaties van het NS-concern als geheel (de NV NS). Dit is van belang omdat deze resultaten een rol spelen bij de terugblik op de concessieprijs (zie ook hoofdstuk 7).[109]

Om uitspraken te doen over de doelstelling inzake efficiency is het verder van belang dat de nulmeting inzicht biedt in de besteding van middelen door de taakorganisaties en later ProRail. De door de overheid beschikbaar gestelde middelen dienen rechtmatig en doelmatig te worden besteden.

De ontwikkelingen in de efficiency worden op hoofdlijnen beschouwd en de beschikbare informatie over het HRN betreft geprognosticeerde cijfers[110]. Er wordt in deze periode nog geen relatie gelegd tussen de prestaties van NS en de bedrijfseconomische resultaten. De periode waarover deze relaties kunnen worden gelegd is te kort om daar verantwoorde uitspraken over te kunnen doen. In de monitor 2005-2007 zal hierbij wel worden stilgestaan. Ook specifieke aspecten die kunnen leiden tot efficiencywinsten, zoals het hanteren van innovatieve vormen van aanbesteding bij NS en ProRail komen in dit hoofdstuk niet aan de orde.

[109] De toelichting bij artikel 3 van vervoerconcessie HRN (die gaat over de concessieprijs) geeft aan dat '*na de evaluatie van de concessie een andere jaarlijkse concessieprijs worden vastgesteld. Daarbij zal onder andere rekening worden gehouden met de resultaten van de bedrijfsvoering van NS, de financieringskosten en voorzieningen voor risico's en investeringen ten behoeve van de continuïteit van het vervoer op het HRN, de hoogte van de gebruiksvergoeding, de ruimte voor tariefstijgingen, de kwaliteit van de dienstverlening en de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van het aangeboden vervoer.*' Het gaat derhalve om cijfers over NV NS.

[110] De term prognose sluit aan bij de term die in de vervoerconcessie wordt gehanteerd. Het Overgangscontract II hanteerde de term begrotingscijfers. Er wordt in deze rapportage hetzelfde mee bedoeld: voorafgaand aan jaar X 'voorspelde' cijfers voor jaar X. Realisatiecijfers kunnen afwijken.

Ontwikkelingen bij NS
Bij het meten van de efficiency van NS gaat het om de vraag in welke mate (financiële) middelen nodig zijn om bepaalde outputs te bereiken. De informatie in deze rapportage is gebaseerd op:

1. Gegevens uit het jaarverslag van NS. Deze gegevens hebben betrekking op de onderneming als geheel, dus inclusief bijvoorbeeld buitenlandse deelnemingen en de resultaten van Strukton;
2. Gegevens over het HRN zoals die door NS zijn aangeleverd in het kader van het OC II.

Gegevens over de resultaten van afzonderlijke onderdelen van NS zijn niet beschikbaar. Dit betekent dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de financiële stromen en afspraken tussen afzonderlijke NS-onderdelen.

Ontwikkelingen bij ProRail
Om na te gaan in hoeverre sprake is van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen zijn in het beoordelingskader en het Plan van Aanpak een aantal indicatoren geformuleerd die betrekking hebben op de kosten die moeten worden gemaakt om verschillende taken uit te voeren. Gegevens zijn grotendeels afkomstig uit de jaarverslagen van RIB / ProRail.

9.2 Ontwikkelingen binnen NS

Context
In Over de Wissel (1995) wordt gewezen op het NS Concernplan 1995-1999 waarin wordt uitgegaan van een Return on Investment (ROI) van minimaal 10%, uitgaande van een marktconform rendement van ca. 8%. Deze eis komt voort uit de noodzaak dat NS structureel in haar eigen financiering moet kunnen voorzien en een buffer moet kunnen opbouwen voor mogelijke tegenslagen. Overigens wordt daarbij gesteld dat de stuurnorm niet van toepassing is op het laagste productniveau: steeds wordt naar een goede mix gezocht tussen producten. De 10%-norm voor de ROI vloeit eveneens voort uit het door met Ministerie van Financiën uitgewerkte beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen. Het Staatsdeelnemingenbeleid ging uit van de rente op staatsobligaties met een redelijke risico-opslag. Afhankelijk van het risicoprofiel van NS bedroeg die opslag circa 3%.

In het MoU uit 2001 en OCII wordt gewezen op het belang van de continuïteit van de onderneming. Ten aanzien van NS wordt voor de periode 2001-2005 eveneens uitgegaan van een ROI van 10%, alsmede een financiële prikkel voor NSR om te blijven streven naar resultaatsverbetering en transparantie. De Minister van Financiën spreekt in de nota Staatsdeelnemingenbeleid (12-12-2001) van een adequaat rendement dat noodzakelijk is voor de continuïteit van de deelneming. In de praktijk betekende dit een gewenste ROI dat minimaal gelijk was aan de rente op staatsobligaties met een redelijke risico-opslag.

Onderneming

Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen van NS kunnen inzichten in de resultaten van activiteiten worden verkregen, inclusief de resultaten van de dochters (de zogenaamde geconsolideerde resultaten). Tot de dochters behoorden eind 2004 verschillende ondernemingen met de naam NS, zoals NS-Reizigers (NSR), NS Internationaal, NS Stations en NS Vastgoed, NS Financial Services in Dublin. Daarnaast behoren ook onder meer Nedtrain, Strukton, Servex, HSA Beheer (90%) en twee Engelse ondernemingen (ieder voor 50%) tot het NS-concern. De resultaten van de onderneming op concernniveau zijn weergegeven in tabel 9.1.

Tabel 9.1:
Operationele resultaten NV NS

		2000	2001	2002	2003	2004
Absolute	Bedrijfsopbrengsten (mln. Euro)	2.709	2.618	2.651	2.729	2.949
gegevens	Bedrijfslasten (mln. Euro)	2.547	2.580	2.634	2.685	2.805
	Bruto resultaat (mln. Euro)	162	38	17	44	144
	Vervoersopbrengsten (mln. Euro)	1.277	1.309	1.342	1.417	1.489
	Vervoersomvang (mln reizigerskilometers)	14.666	14.392	14.288	13.848	14.097
	Treinkilometers (berekend, mln)	116,7	111,9	112,0	112,1	115,1
	Zitplaatskilometers (mln)	46.200	45.200	44.900	47.100	49.500
	Aantal treinen	2.742	2.783	2.832	2.758	2.802
	Personeelsaantal (gemiddeld in mensjaren)	22.853	22.286	22.985	23.201	23.084
Indexcijfers	Bedrijfsopbrengsten	100	97	98	101	109
(2000=100)	Bedrijfslasten	100	101	103	105	110
	Bruto resultaat	100	23	10	27	89
	Vervoersopbrengsten	100	103	105	111	117
	Vervoersomvang	100	98	97	94	96
	Treinkilometers	100	96	96	96	99
	Zitplaatskilometers	100	98	97	102	107
	Aantal treinen	100	101	103	101	102
	Personeelsaantal (gemiddeld in mensjaren)	100	98	101	102	101

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2004

Ten aanzien van deze gegevens kunnen de volgende achtergronden worden geschetst, gebaseerd op toelichtingen in de jaarverslagen van NS:

- De groei van de omzet uit vervoer is in **2001** ten opzichte van 2000 achtergebleven bij de verwachtingen. Hier wordt door NS een duidelijke relatie gelegd met de problemen ten aanzien van de kwaliteit (stremmingen, stakingen). De opbrengsten uit reizigersvervoer zijn in 2001 met 4,2% gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor, deels vanwege een gemiddelde tariefverhoging van 3,15%.

Ten aanzien van de overige onderdelen blijkt dat de resultaten van stationsexploitatie en vastgoed een belangrijke bijdrage leveren aan het resultaat. De totale opbrengsten van deze twee onderdelen bedroegen in 2000 354 miljoen euro, dat is 13% van het totaal, in 2001 was dat bijna 17% van de totale omzet.
Overigens vertoont de ontwikkeling in de bijdrage aan de winst eenzelfde lijn. Wel geeft NS aan dat de kosten forser zijn gestegen door onder meer energie- en infraheffing, alsmede door de verplichte financiële compensatie van reizigers. Overigens wordt aangegeven dat de helft van deze compensatie wordt doorbelast naar de taakorganisatie op basis van een afspraak die is gemaakt in het MoU tussen NSR en de taakorganisaties;

- De omzet in **2002** van de NV NS is gegroeid ten opzichte van 2001, ondanks een daling van het aantal reizigerskilometers. Deze omzettoename hangt deels samen met meer opbrengsten uit de grote contracten (OV-studentenkaart, de exploitatie van de zogenaamde onrendabele treindiensten en het verzorgen van aanvullende spitstreindiensten in de Randstad. Daarnaast was sprake van substitutie van kaartsoorten, vooral naar het duurdere zakelijke segment. Tarieven zijn in 2002 niet verhoogd. Kosten waren echter ook hoger door de instroom van nieuw personeel en het versneld invoeren van zwaardere onderhoudsprogramma's om achterstanden in te halen. Dit leidde mede tot grotere verliezen bij het reizigersvervoer.
- In **2003** zijn de opbrengsten uit reizigersvervoer fors gestegen, mede door de hogere tarieven (+4,9%). De kosten zijn echter ook fors gestegen, vooral door de toename van de afschrijvingen op materieel. Ten aanzien van efficiency wordt gesteld dat minder compensatie is verstrekt aan reizigers voor vertragingen en dat de operatie AIDA resultaten heeft opgeleverd . AIDA staat voor Aanpak indirecte diensten en activiteiten en is bedoeld om structureel te besparen op inkoop en het efficiënter maken van de organisatie ten aanzien van ondersteunende functies. De in 2003 verworven Mersey-concessie in Engeland is medio 2003 in exploitatie genomen. Deze concessie genereerde een netto omzet van € 32 mln.
- De resultaten in **2004** zijn duidelijk positiever. Dit komt door een stijging van het reizigersvervoer, de verhoging van de tarieven (+6,08%), meer opbrengsten uit de studentenkaart en het vervoer naar het buitenland. De behaalde netto omzet uit de twee Engelse vervoerconcessies (Mersey-concessie en Northern-concessie in Engeland) bedroeg € 91 mln. De kosten daarentegen zijn vrijwel gelijk gebleven. Hogere kosten waren er voor afschrijvingen, de gebruiksvergoeding en de Engelse participaties. Daar stonden efficiencyvoordelen en een productiviteitsstijging tegenover. De opbrengsten uit de knooppunt exploitatie, alsmede het resultaat zijn fors gestegen tussen 2003 en 2004. Er was sprake van een forse stijging in de retail- en horecaomzet. In 2004 was het aandeel van deze opbrengsten gestegen tot 17% van de totale ondernemingsopbrengst. De winst op deze activiteiten bedroeg 80 miljoen euro, een fors deel van het totale bedrijfsresultaat.

De door NS betaalde vergoeding voor het gebruik van de Nederlandse spoorweginfrastructuur is stapsgewijs omhoog gegaan van 55 miljoen (2002), 84 miljoen (2003) naar 115 miljoen euro (2004). In relatie tot de efficiency wordt in de toelichting op het Besluit Gebruiksvergoeding (Staatsblad 1999 457, blz. 11) het volgende opgemerkt: '*Indien louter wordt uitgegaan van een totaal aantal jaarlijkse treinkilometers van 130 miljoen wordt met ingang van het kalenderjaar 2005 ter zake van het gebruik van het nationale net voor personenvervoer een gebruiksvergoeding van f 200 mln in rekening gebracht. Dit bedrag komt vrijwel geheel voor rekening van NS Reizigers B.V. Als gevolg van de marktordenings- en decentralisatie-operatie ontstaat er echter bij NS Reizigers B.V. een jaarlijkse substantiële lastenvermindering. Wegvallende kosten zijn onder andere de bijdrage aan de spoorwegpolitie, de interne kruissubsidie op het gecontracteerde vervoer en de kosten voor kaartautomaten op de stations die niet meer door NSR worden bediend. Bovendien zal de concurrentiepositie van het spoor verbeteren als gevolg van het rijksbeleid en wordt NSR gecompenseerd voor het gecontracteerde regionale personenvervoer. Er resteert voor NS Reizigers B.V. een gematigde jaarlijkse lastenstijging. Deze bedraagt enkele miljoenen guldens in het kalenderjaar 2000 en enkele tientallen miljoenen guldens in het kalenderjaar 2005. Dit bedrag hoeft niet noodzakelijkerwijs in tariefsverhogingen voor de reizigers te resulteren omdat er andere mogelijkheden tot kostenreducties zijn, zoals een efficiencyverbetering van 1–2% per jaar.*'

Ten aanzien van de onderneming als geheel kunnen uiteenlopende bedrijfseconomische ratio's worden gebruikt die een beeld geven van de ontwikkelingen in de efficiency. Belangrijke indicatoren zijn:

- De solvabiliteit. Dit is gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen. Merk op dat NS werkt met het garantievermogen in plaats van het eigen vermogen.
- Bij de ROI –Return on Investment- wordt het netto resultaat beschouwd ten opzichte van het totale geïnvesteerde vermogen. Wordt deze waarde hoger, dan wordt met de investeringen een beter resultaat gerealiseerd. De ROS- Return on Sales- geeft het rendement op de omzet weer.
- Het bedrijfs- en netto resultaat.
- De OPEX zijn de kosten die samenhangen met de normale bedrijfsvoering, zoals die van rijdend personeel, energie en dergelijke.

In de onderstaande tabel zijn de ontwikkeling in deze ratio's weergegeven op het niveau van de onderneming als geheel.

Tabel 9.2:
Ratio's inzake bedrijfseconomische kenmerken NS Concern

Indicator - NV NS	2000	2001	2002	2003	2004
Solvabiliteit	47%	63%	61%	61%	58%
Rendement op investeringen (ROI)	3,8%	0,8%	0,6%	1,7%	5,5%
Rendement op de omzet (ROS)	6,0%	1,5%	0,6%	1,6%	4,9%

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2004

Op basis van deze tabellen blijkt dat:

- De verhouding tussen garantie en vreemd vermogen sinds 2001 rond de 60% ligt.
- Het rendement op investeringen en de ROS liggen in de periode 2001-2003 op een erg laag niveau, maar herstellen zich weer in 2004. NS geeft in haar jaarverslagen aan dat ze streeft naar hogere waarden.
- Op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld dat NS aan het begin en het einde van de onderzoeksperiode een redelijk gezond bedrijf was. In de periode 2001-2003 heeft het bedrijf bedrijfseconomisch slecht gefunctioneerd. In deze periode waren de prestaties minder goed, waardoor de vervoeropbrengsten achterbleven.

NS-onderdelen

Op basis van de jaarverslagen kunnen de bijdragen van afzonderlijke segmenten binnen NS aan het bedrijfsresultaat worden beschreven. Dit is weergegeven in tabel 9.3 en voor wat betreft de bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten in tabel 9.4.

Tabel 9.3:
Bijdrage van NS-segmenten aan het concern-resultaat (mln Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004
Reizigersvervoer[1]	152	-1	-69	-37	49
Knooppunten[2]	71	38	62	60	80
Bouw[3]	15	21	21	19	22
Overig[4]	-76	-20	3	2	-7
TOTAAL	162	38	17	44	144

1 Operationele uitvoering van vervoersprocessen en materieelonderhoud en -beheer

2 Beheer en ontwikkeling van stationslocaties en exploitatie van commerciële activiteiten

3 Uitvoeren van bouwactiviteiten

4 Ondersteunende bedrijven, alsmede holdingactiviteiten en eliminatie van intercompany-relaties.

Bron: Jaarverslagen NV NS 2000-2004

Tabel 9.4:
Bijdrage NS-segmenten aan bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten (mln. Euro)

		2000	2001	2002	2003	2004
Bedrijfsopbrengsten						
	Reizigersvervoer	1.492	1.554	1.592	1.713	1.801
	Knooppuntontwikkeling en –exploitatie	354	435	491	474	511
	Bouw	650	710	646	639	720
	Overig	213	-81	-78	-97	-83
	Totaal	2.709	2.618	2.651	2.729	2.949
Bedrijfslasten						
	Reizigersvervoer	1.340	1.555	1.661	1.750	1.752
	Knooppuntontwikkeling en –exploitatie	283	397	429	414	431
	Bouw	635	689	625	620	698
	Overig	290	-61	-81	-99	-76
	Totaal	2.548	2.580	2.634	2.685	2.805
Index						
Bedrijfsopbrengsten						
	Reizigersvervoer	100	104	107	115	121

	Knooppuntontwikkeling en –exploitatie	100	123	139	134	144
	Bouw	100	109	99	98	111
	Overig	100	-38	-37	-46	-39
	Totaal	100	97	98	101	109
Bedrijfslasten						
	Reizigersvervoer	100	116	124	131	131
	Knooppuntontwikkeling en –exploitatie	100	140	152	146	152
	Bouw	100	109	98	98	110
	Overig	100	-21	-28	-34	-26
	Totaal	100	101	103	105	110

Bron: Jaarverslagen NV NS 2000-2004

Op basis van de jaarverslagen kunnen de volgende achtergronden bij deze ontwikkelingen worden geschetst:

- In **2001** zijn ten opzichte van 2000 de omzetten van het reizigersvervoer nauwelijks gestegen, terwijl de kosten wel zijn toegenomen. Hieraan zijn, gecorrigeerd voor verkochte onderdelen, naast de eerder genoemde kosten ook de stijging van de loonkosten debet. In de jaarverslagen wordt ten aanzien van knooppuntontwikkeling en -exploitatie wel melding gemaakt van hogere omzetten (van 354 naar 435 miljoen, zie tabel 9.4), maar niet waar de hogere kosten te vinden zijn die hierbij een rol spelen. Na het afstoten van diverse bedrijfsonderdelen in 2000 bestaat de categorie 'overig' vanaf 2001 uit holdingactiviteiten en vooral uit 'eliminatie van intercompany-relaties'. Als gevolg van deze laatste post zijn zowel de bedrijfsopbrengsten als bedrijfslasten negatief en zullen dat in de jaren daarna blijven;
- In **2002** was het resultaat bij reizigersvervoer negatief, vooral door de inhaalslagen bij onderhoud en het aannemen van nieuw personeel. Daarentegen trad weer een herstel op bij het onderdeel knooppuntontwikkeling en -exploitatie, vooral omdat de opbrengsten sterker stegen dan de kosten;
- In **2003** trad een zekere verbetering op in het resultaat van reizigers en bleef het resultaat van knooppuntontwikkeling en -exploitatie op peil;
- In **2004** was sprake van een sterke verbetering van de resultaten uit het reizigersvervoer. Hierbij speelt een rol dat de opbrengsten fors gestegen zijn, terwijl de kosten nagenoeg gelijk gebleven zijn.

Op basis van deze gegevens blijkt dat in de periode voorafgaand aan de concessieverlening, NSR door een dal is gegaan, niet alleen in termen van de eerder geschetste kwaliteitsoordelen, maar ook financieel. Aan het einde van deze voorperiode is weer sprake van zwarte cijfers. Op basis van de jaarverslagen kan de ontwikkeling ten aanzien van de in tabel 9.4 opgenomen categorie 'overig' niet worden getraceerd. Zoals eerder aangegeven behoort tot deze categorie niet alleen de concernstaf, maar ook de interne verrekeningen binnen NS.

Het aantal bij NS werkzame personen (uitgedrukt in mensjaren) is tussen 2000 en 2004 ongeveer gelijk gebleven, zoals tabel 9.5 laat

zien. Wel zijn er verschillende ontwikkelingen per concernonderdeel: de stijging van de gemiddelde personeelsbezetting bij knooppuntontwikkeling en –exploitatie in 2001 is het gevolg van de overgang van de Tickets & Service-medewerkers van NS-Reizigers naar NS-Stations. In de jaren daarna is de personeelsbezetting bij dit onderdeel vrij constant. De grote personeelsafname in de categorie overig tussen 2001 en 2000 is verklaarbaar door de verkoop van een aantal bedrijven. Bij het onderdeel Reizigersvervoer is sprake van een uitbreiding van de personeelsbezetting. Deze is in feite nog iets groter dan de indexcijfers suggereren, omdat in het basisjaar 2000 de Tickets & Service-medewerkers nog tot het onderdeel Reizigersvervoer werden gerekend.

Tabel 9..5:
Ontwikkeling in gemiddelde personeelsbezetting, naar NS-segment (uitgedrukt in mensjaren)

	2000	2001	2002	2003	2004
Reizigersvervoer	14.664	14.529	15.542	15.940	15.703
Knooppuntontwikkeling en – exploitatie	1.709	3.254	3.457	3.251	3.184
Bouw	3.792	3.833	3.341	3.485	3.573
Overig	2.688	670	645	525	624
Totaal	22.853	22.286	22.985	23.201	23.084
Index					
Reizigersvervoer	100	99	106	109	107
Knooppuntontwikkeling en – exploitatie	100	190	202	190	186
Bouw	100	101	88	92	94
Overig	100	25	24	20	23
Totaal	100	98	101	102	101

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2004

Resultaten Hoofdrailnet (HRN)
In het vervolg van deze paragraaf worden op basis van vertrouwelijke cijfers (begrotingscijfers in het kader van de informatieverplichting uit het OCII) de resultaten voor het Hoofdrailnet besproken. Hoewel de daadwerkelijke realisaties sterk kunnen afwijken van de begrotingscijfers zijn deze cijfers een goede indicatie om meerjarige trends in beeld te brengen.

Bevindingen
In de periode 2001-2003 heeft het NV NS bedrijfseconomisch slecht gefunctioneerd. In deze periode waren de vervoerprestaties minder goed, waardoor de vervoeropbrengsten achterbleven bij de kostenontwikkeling. De verhouding garantievermogen – vreemd vermogen (solvabiliteit) ligt gedurende de onderzoeksperiode rond de 60%. Het rendement op investeringen (ROI) ligt in de periode 2001-2003 op een laag niveau, maar vertoonde in 2004 een hogere waarde.

9.3 Ontwikkelingen binnen ProRail

De context
Analyse van ontwikkelingen in de efficiency bij ProRail vindt plaats in een sterk veranderende context. Daarbij kan onderscheid gemaakt

worden tussen de periode tot 2001 en de periode 2001-2004.[111] In de periode tot 2001 was sprake van een systematiek gebaseerd op investeringsbijdragen op basis van de Wet en het besluit Infrastructuurfonds en jaarcontracten ten aanzien van onderhoud, alsmede ten aanzien van Railned en Railverkeersleiding. Het ging feitelijk om lumpsumbedragen.[112] Deze periode is door de Algemene Rekenkamer geëvalueerd.[113] Daarin werd vastgesteld dat de minister niet beschikte over een toezichts- en sturingskader waarin de rol die de minister als toezichthouder en opdrachtgever diende te vervullen was uitgewerkt. Ook constateerde men dat de basis en de jaarlijkse efficiencykorting van 2% niet goed was onderbouwd.

In de periode na 1999 komt in de aansturing van Railinfrabeheer door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een beweeg op gang richting meer outputsturing. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat formuleert hierbij kwaliteitswensen met betrekking tot de infrastructuur in de zogenaamde beleidswensenbrief. Deze brief was voor RIB input bij het opstellen van de aanvraag subsidiebeschikking.

Ontwikkelingen op ondernemingsniveau
De financiële resultaten van ProRail kunnen uit de jaarstukken worden afgeleid vanaf het jaar 2002. Voor dat jaar bestonden de afzonderlijke taakorganisaties die verschillende methodieken hanteerden voor de jaarverslagen. Combinatie van deze gegevens bleek niet mogelijk. De ontwikkeling is weergegeven in tabel 9.6.

Tabel 9.6:
Overzicht kosten en opbrengsten ProRail sedert 2002

Kosten	2002	2003	2004
Uitbesteed werk	573,0	590,0	657,0
Personeelskosten	126,0	128,0	135,0
Overige kosten en lasten	283,1	300,1	314,1
Totaal bedrijfslasten ProRail	982,1	1.018,1	1.106,1
Opbrengsten			
Rijksbijdrage ProRail	730,0	821,0	912,0
Gebruiksvergoeding RIB / ProRail	59,0	86,0	119,0
Totaal bijdragen NS	93,0	36,0	5,0
Overige inkomsten	89	82	93
Totale opbrengsten ProRail	971,0	1.025,0	1.129,0
Resultaat	-11,1	6,9	22,9
Aantal FTE	2.613	2.658	2.640

Op basis van tabel 9.11 kunnen een aantal conclusies worden getrokken:
1. de totale kosten van ProRail zijn met 13% gestegen in drie jaar tijd, in nominale termen. Deze stijging komt vooral doordat de

[111] Twynstra Gudde (2005) *Feiten en bronnenonderzoek behorende bij "audit achterstand beheer en instandhouding railinfrastructuur"*. 7 april 2005.
[112] Idem.
[113] Algemene Rekenkamer (1999). *Toezicht op het Spoor*. Tweede Kamer (1998-1999), no 26615, nrs 1-2.

kosten van uitbesteed werk zijn toegenomen. De personeelskosten en de overige kosten stijgen minder dan gemiddeld;
2. In deze periode is de Rijksbijdrage met 24% gestegen en zijn de opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen verdubbeld. Daarentegen zijn de bijdragen van NS fors gedaald. Feitelijk wordt de daling van NS gecompenseerd door toenemende Rijksbijdragen. Bij NS gaat het om bijdragen vanuit het fonds FENS ten behoeve van verbetering van het spoorwegnet, in casu de bovenbouwvernieuwing. De middelen, die beschikbaar kwamen door verkoop van Telfort aan British Telecom, bedragen in totaal euro 1.350 miljoen, waarvan een deel beschikbaar wordt gesteld voor de infrastructuur[114];
3. De werkzaamheden zijn in een periode uitgevoerd waarin sprake is van een beperkte stijging van het aantal personeelsleden (1%). In 2004 waren 1.232 mensen werkzaam bij RIB, 1.282 bij RVL en 138 bij Railned. In 2000 waren nog 1000 mensen werkzaam bij het RIB (bron: jaarverslag RIB) en 1.600 bij RVL in dat jaar. Merk op dat een deel van de vermindering bij RVL komt door de overstap naar NS van een deel van het personeel van de taakorganisatie;
4. In deze periode draagt uitbesteed werk voor ongeveer 58% van de kosten rekening. Dit aandeel stijgt.

Op het niveau van de onderneming als geheel kunnen ook voor ProRail een aantal ratio's worden afgeleid. Deze zijn weergegeven in tabel 9.7.

Tabel 9.7:
Economische ratio's ProRail op ondernemingsniveau

Ratio's	2002	2003	2004	index (2002=100)
Uitbesteding per personeelslid (mln euro)	0,219	0,222	0,249	113
Personeelskosten/FTE	0,048	0,048	0,051	106
Overig bedrijfskosten per FTE	0,108	0,113	0,119	110
Aandeel overheidsbijdragen in totale lasten	74,3	80,6	82,5	111
Aandeel gebruiksvergoeding in totale lasten	6,0	8,4	10,8	179
Resultaat=opbrengsten minus lasten	-11,1	6,9	22,9	

Op basis van tabel 9.12 kan worden vastgesteld dat:
1. De uitbestedingen per personeelslid zijn gestegen met 13%;
2. De personeelskosten per FTE in deze periode met 6% zijn gestegen en de overige bedrijfskosten met 10%
3. Het aandeel van de overheidsbijdragen is gestegen in de totale lasten en dat de opbrengsten uit de gebruikvergoeding is toegenomen door de afgenomen kortingspercentages

Nadere uitwerking efficiency ProRail
Dit onderwerp komt aan de ore in de vertrouwelijke rapportage doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur door ProRail.

[114] Toelichtingen bij de jaarverslagen ProRail.

Ontwikkelingen in uitbesteed werk

Omdat een groot deel van de uitgaven van ProRail het gevolg zijn van uitbestedingen, wordt daarop in het navolgende uitgebreider ingegaan. In tabel 9.7 zijn de kosten voor uitbesteed werk weergegeven.

Tabel 9.7:
Uitwerking kosten uitbesteed werk

	Railinfrabeheer				ProRail	
	2000	2001	2002	2003	2004	index
Kosten uitbesteed werk						(2000=100)
Bovenbouwvernieuwing	110	159	192	167	162	148
Grootschalig onderhoud	62	69	67	79	121	195
Kleinschalig onderhoud	202	216	213	218	247	122
Onderhoud transfer	0	0	43	47	52	
beheer en calamiteiten organisatie	31	44	51	73	70	224
Innovatiesysteemontwikkeling	1	2	7	6	5	551
Totaal	407	490	573	590	657	162

Bron: jaarverslagen RIB en ProRail

Op basis van deze tabel blijkt dat in de onderzoeksperiode[115] :

1. De kosten voor uitbesteding van bovenbouwvernieuwing met ongeveer 50% zijn toegenomen. Bij bovenbouwvernieuwing gaat het om vernieuwingen in ballast, dwarsliggers, spoorstaven en wissels. Daarnaast valt hieronder de vernieuwing van de NEFIT-sporen. Waarbij het onder meer gaat om de aanpassing van de klemhouders van rails op de dwarsliggers. Volgens ProRail is het achterblijven van de groei in het tweede deel van de periode onder meer het gevolg van het feit dat de productie achterloopt bij de planning. Daarnaast bleek sprake te zijn van relatief gunstige aanbestedingsresultaten;
2. De kosten voor het grootschalig onderhoud ongeveer zijn verdubbeld. Hierbij gaat het onder meer om herziening van de overwegen, vervangen/reguleren van de bovenleidingen, stoppen van de sporen met ballast en wisselrevisies, verwisseling van spoorstaven en slijpen van de sporen. In het midterm review wordt aangegeven dat in het tweede deel van de onderzoeksperiode achterstallig onderhoud is toegenomen, bijvoorbeeld inzake het slijpprogramma, kunstwerken, treinbeveiliging, energievoorziening en stationsinfra;
3. De kosten voor kleinschalig onderhoud in beperkte mate zijn gestegen. Hieronder vallen de werkzaamheden die nodig zijn om de functionaliteit en kwaliteit van de railinfrastructuur te handhaven. Elementen zijn bijvoorbeeld correctie spoorligging, bouten aandraaien, componenten vervangen en dergelijke.
4. De kosten van de uitbestedingen inzake de beheer en calamiteiten aanzienlijk zijn gestegen. Bij beheer gaat het bijvoorbeeld om schoonmaken, storingen in transferruimten en dergelijke. Daarnaast zijn telematica en dergelijke opgenomen. De stijging hangt vooral samen met de exploitatiekosten van GSM-R/Telerail.
5. Meer wordt uitbesteed ten aanzien van innovatie.

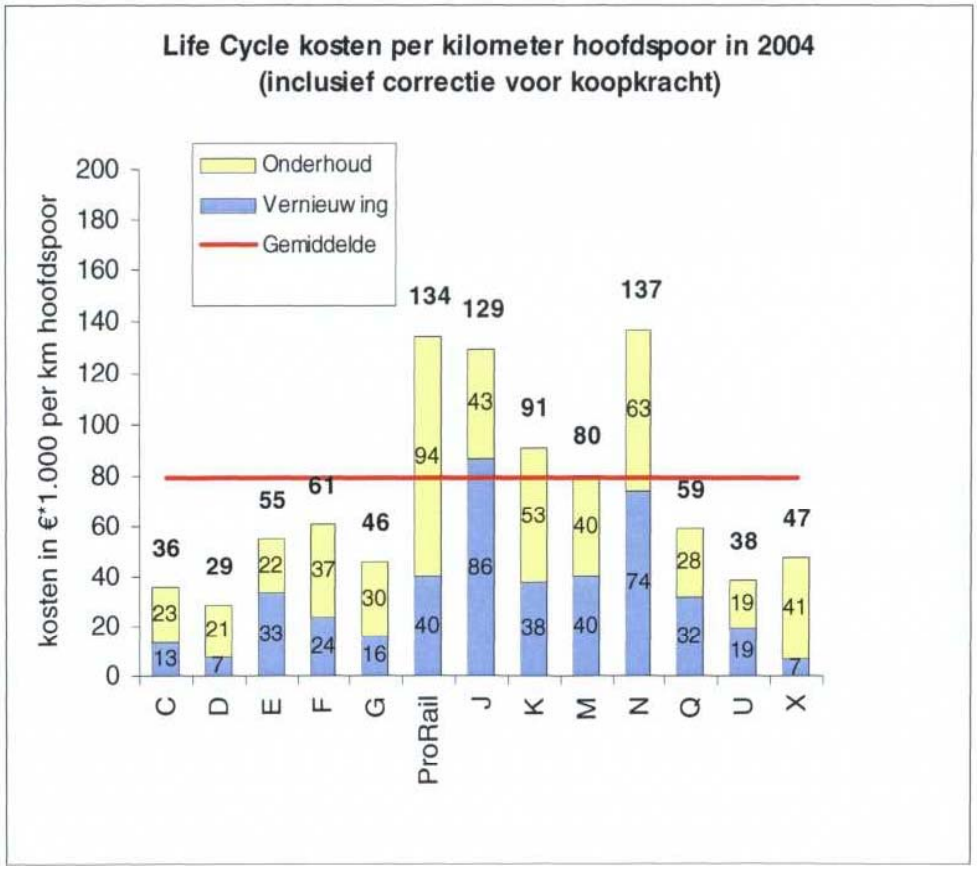
[115] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Midterm Review, Beheer en Onderhoud*.

Deze ontwikkelingen laten zich niet zonder meer vertalen in de vraag naar efficiency, waarbij het gaat om de vraag of met schaarse middelen maximale resultaten worden verkregen. Daarvoor zijn gedetailleerde inzichten nodig in de relatie tussen middelen, maatregelen en output/outcome. Deze inzichten zijn niet beschikbaar voor deze periode. Daarmee kunnen geen generieke uitspraken worden gedaan over de efficiency over de periode voor 2005 in termen van 'value-for-money'.

Lifecycle kosten

Een methode die thans door ProRail wordt gehanteerd om inzicht te verkrijgen in de efficiency is de beoordeling van de zogenaamde lifecyclekosten. Daarbij gaat het om de kosten voor onderhoud en vernieuwing van het spoor, alsmede de daaraan gerelateerde overheadkosten. De resultaten van een internationale benchmark naar deze lifecyclekosten is weergegeven in figuur 9.1.

Figuur 9.1:
Lifecyclekosten per treinkilometer in 2004



Op basis van deze vergelijking wordt vastgesteld dat de lifecyclekosten per treinkilometer met euro 134.000 hoger liggen dan het Europese gemiddelde (Euro 75.000). Per treinkilometer zijn deze kosten ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde (4,60 in Nederland tegenover 4,45 in Europa).

Verklaring

ProRail legt bij de hoogte van de lifecyclekosten een relatie met het intensieve gebruik van het spoor in Nederland, alsmede de complexiteit

van het spoor. In de benchmark geeft ProRail ook expliciet aan dat het intensieve gebruik debet is aan de hoge lifecyclekosten voor 2005. Er kan echter ook een ander factor een rol spelen die op basis van de beschikbare gegevens niet nader kan worden gekwantificeerd.

- Zo is er is sprake van een relatief strenge veiligheids- en milieuwetgeving, welke leidt tot hogere kosten.[116] Ook ProRail stelt vast dat de veiligheidswetgeving waaronder de ARBO-eisen leiden tot hogere kosten.

Bevindingen

De zogenaamde lifecyclekosten per kilometer hoofdspoor in Nederland lagen in 2004 met 134.000 euro hoger dan het Europese gemiddelde (75.000 euro). Gerekend per treinkilometer zijn deze kosten echter ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde. De hogere lifecyclekosten in Nederland vloeien deels voort uit het intensieve gebruik van het Nederlandse spoor en deels uit de complexiteit van het spoornetwerk. Aan de andere kant zijn efficiencyverbeteringen door middel van kostenbesparingen mogelijk.

[116] Lloyd's register, Ernst&Young, Twynstra Gudde (2001) *Audit beheer en instandhouding RIB*.

10. Overige effecten

10.1 Inleiding

Naast de prestaties van NS en ProRail zijn ook nog andere beoogde effecten aangegeven in het Beoordelingskader. Het gaat om de kwaliteit van het vervoeraanbod, de concurrentiepositie van de trein ten opzichte van andere modaliteiten en de aansluiting van verschillende netwerken. In paragraaf 10.2 wordt ingegaan op de kwaliteit. De indicatoren die betrekking hebben op de concurrentiepositie van de trein ten opzichte van andere modaliteiten komen aan de orde in paragraaf 10.3.

Voor wat betreft het veilig gebruik van het spoor noemt het beoordelingskader als streefbeeld dat er sprake is van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen. Dit thema komt aan de orde in paragraaf 10.4 met daarbij behorend de (ontwikkelingen in de) indicatoren uit het beoordelingskader. In paragraaf 10.5 worden de ontwikkelingen ten aanzien van het thema bescherming leefomgeving aan de orde gesteld. Hierbij gaat het om geluidshinder, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Met (neven)effecten wordt niet noodzakelijkerwijs een causale relatie met het systeem bedoeld.

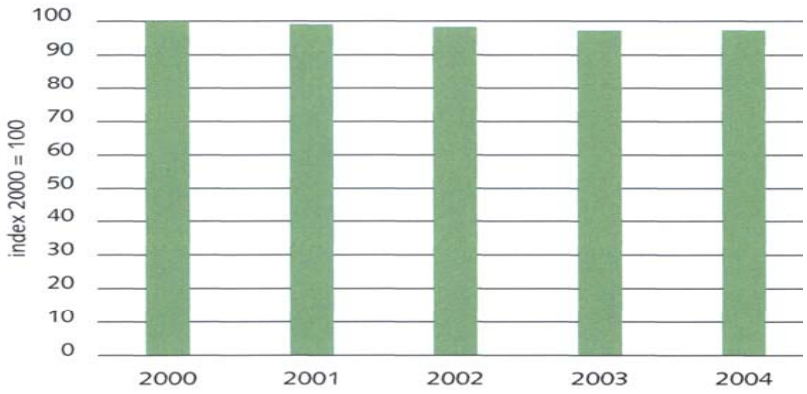
Tenslotte wordt in paragraaf 10.6 het neveneffect ten aanzien van de ontwikkeling in de werkgelegenheid in de sector, beschreven. Voor overige neveneffecten worden nadere gegevens gezocht.

10.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit

Bij de ontwikkelingen in de kwaliteit van het vervoer over het HRN wordt de studie van het KIM gebruikt. Merk overigens op dat veel kwaliteitsvariabelen reeds zijn opgenomen bij de gegevens over de prestaties van NSR. Hierbij kan gedacht worden aan punctualiteit, veiligheid, klantoordelen over aspecten van de dienstverlening, en dergelijke. In deze paragraaf worden een aantal kwaliteitsaspecten beschreven waarover geen afspraken bestaan tussen NSR en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Reistijden
Figuur 10.1 geeft een indruk van de ontwikkeling van de gemiddelde reistijden in de
ochtendspits in de afgelopen 10 jaar.

Figuur 10.1:
Ontwikkelingen in de gemiddelde reistijd per trein in de ochtendspits, exclusief voor- en natransport



Bron: KIM2007

Figuur 10.1 laat zien dat tussen 2000 en 2003 in de ochtendspits de gemiddelde reistijden licht afnemen en vervolgens tot 2005 weer iets toenemen. De totale ontwikkeling tussen 2000 en 2005 is een afname met 2,1%. Voor de dalperiode is de vergelijkbare afname 3,4%, in de weekenden zijn de reistijden niet veranderd.

Frequenties trein
Met behulp van de indicator 'gemiddelde opvolgtijd tussen twee treinen' is een indicatie te geven van de betekenis ervan. Deze blijkt de afgelopen10 jaar met ongeveer 10% te zijn bekort[117]. De (toename van) reizigersaantallen zijn daarin meegewogen. Dit betekent dat sprake is geweest van een toename van de frequenties.

Bevindingen
Voor wat betreft de kwaliteitsaspecten waarover geen afspraken zijn gemaakt tussen NSR en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een verbetering te constateren in de onderzoeksperiode. De gemiddelde reistijden zijn zowel in de ochtendspits als in de dalperiode afgenomen. Daarnaast heeft een frequentieverhoging plaatsgevonden.

10.3 Concurrentiepositie trein

Tabel 10.1 geeft de ontwikkelingen in het aandeel van de verplaatsingen dat met de trein wordt afgewikkeld ten opzichte van de overige vervoerwijzen.

[117] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid KIM (2007) *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020*, p. 31.

Tabel 10.1:
Aandelen van de trein ten opzichte van andere vervoerwijzen, gemeten in verplaatsingskilometers

	2000	2001	2002	2003	2004
Autobestuurder	48,9	49,2	49,7	49,8	49,5
Autopassagier	25,9	25,4	25,7	25,9	26,6
Trein	8,6	8,7	8,5	7,9	8,2
bus, tram en metro	4,2	4,2	4,0	3,6	3,6
Bromfiets	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Fiets	7,4	7,4	7,2	7,7	7,4
Lopen	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
Overig	2,6	2,7	2,6	2,8	2,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS, Mobiliteitsonderzoek Nederland

Uit tabel 10.1 blijkt dat het aandeel van de trein in de totale mobiliteit van Nederland in verplaatsingskilometers in de onderzoeksperiode gedaald is en pas in 2004 weer enigszins stijgt.

Het is zinvol om behalve naar het treinaandeel in de algemene mobiliteit, ook op traject- c.q. corridorniveau naar het aandeel van de trein te kijken. Deze gegevens zijn echter nauwelijks voorhanden.

Bevindingen
De concurrentiepositie van de trein is in de onderzoeksperiode verslechterd, hoewel in het laatste onderzoeksjaar sprake is van een lichte verbetering.

10.4 Veiligheid

Basis ten aanzien van het beschouwen van de ontwikkelingen in de veiligheid zijn de zogenaamde risicodragers, te weten reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden, suïcides en omgeving. In het navolgende worden de ontwikkelingen per risicodrager geschetst. Er wordt begonnen met een vergelijking met andere landen.

Europese benchmark
In generieke zin kan worden gesteld dat het Nederlandse spoorvervoer bijzonder veilig is, zowel ten opzichte van andere modaliteiten, zoals de auto of de fiets als ten opzichte van spoorvervoer in andere landen. Dit is deels toe te schrijven aan de relatief scherpe veiligheidseisen en de grote investeringen in het borgen van veiligheid.

Desondanks blijkt uit een recente Europese vergelijking dat het Nederlandse spoorveiligheidsbeleid niet (volledig) tot uitdrukking komt in vorm van een vergeleken met andere Europese landen hoog veiligheidsniveau.[118] Het aantal ongevallen per miljard treinkilometers (inclusief ongevallen op overwegen en onbevoegde personen) bedraagt 0,38, waarmee Nederland de 4e plaats in neemt. Ierland (0,13), het Verenigd Koninkrijk (0,16) en Frankrijk (0,27) doen het beter dan

[118] European Railway Agency (2006). *A summary of 2004-2005 EU-Statistics on Railway safety*.

Nederland. Het Europees gemiddelde ligt op 1,88. Het aantal dodelijke slachtoffers per 1 miljard treinkilometers bedraagt in Nederland 0,2, waarmee Nederland een 8e plaats inneemt. Hongarije (0), Ierland (0), Verenigd Koninkrijk (0,142), Slowakije (0,148), Frankrijk (0,156), Denemarken (0,159) en Zweden (0,165) scoren beter, doch het Europees gemiddelde ligt met 0,379 nog aanzienlijk hoger. Het aantal omgekomen reizigers per 1 miljard treinkilometer bedraagt 0,001, evenals het aantal omgekomen reizigers per miljard reizigerskilometer. Deze score delen we met 14 landen, waaronder Estland, België, Finland en Zweden; het Europees gemiddelde lag op 0,16..

Overigens speelt bij de vergelijking met andere landen wel een rol dat Nederland een dichtbevolkt land is met relatief veel stations en complexe railinfrastructuur. Op basis van dit onderzoek is echter geen uitspraak te doen in welke mate deze verklaring een rol speelt ten opzichte van andere oorzaken.

Reizigers

Onder reizigers verstaan we de personen die zich op perrons of in treinen bevinden, in- en uitstappen en dergelijke. Uitgezonderd zijn mensen die zich beroepshalve op deze plekken bevinden.

Tabel 10.2:
Onveiligheid reizigers

Risico reiziger	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Reizigers km (x miljard)	13,5	13,7	13,9	14,1	14,3	14,8	14,5	14,8	14,4	14,5
Dodelijk letsel	0	0	2	1	0	1	2	1	0	2
Gewond	111	116	141	117	96	108	104	87	123	138
Risico reiziger per jaar	0,00	0,00	0,14	0,07	0,00	0,07	0,14	0,07	0,00	0,14

In de periode tussen 2000 en 2004 zijn 6 reizigers om het leven gekomen en in totaal 560 reizigers gewond.[119] Merk op dat op basis van risicocijfers die door IVW worden gehanteerd, het aantal dodelijke slachtoffers per miljard reizigerskilometers, uitgegaan wordt van een afgesproken waarde van maximaal 2 doden per jaar, zodat het aantal slachtoffers thans (ruim) onder de afgesproken waarde ligt. Bij de dodelijke slachtoffers ging het om reizigers die per ongeluk onder een trein kwamen op perrons. Bij de gewonden vallen de 46 slachtoffers op bij een botsing van treinen in Roosendaal in 2004. Andere opvallende ongevallen vonden plaats in Amsterdam en in Wijhe. De ongevallen in Roosendaal en Amsterdam Centraal waren het gevolg van passages van STS (Stop Tonend Sein); het aantal slachtoffers bleef beperkt doordat de (frontale) aanrijdingen met een relatief geringe snelheid plaatsvonden (bij een hogere snelheid had de Automatische Trein Beïnvloeding immers ingegrepen), het ongeval in Wijhe werd veroorzaakt door een vrachtwagen die het rode licht bij een spoorwegovergang negeerde.

[119] IVW (diverse jaren) *Jaarrapportages 2000 – 2004*.

Personeel

Hierbij gaat het om personen die zich beroepshalve in het railverkeerssysteem bevinden.

Tabel 10.3:
Onveiligheid personeel

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Risico baanwerkers										
Letaal letsel	5	0	2	1	2	0	0	1	1	2
Gewond	12	11	8	3	6	1	3	2	3	5
Risico rangeerders										
Letaal letsel	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
Gewond	7	7	7	3	4	7	5	2	2	0
Risico machinisten										
Letaal letsel	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Gewond	6	19	20	14	9	7	9	7	7	12
Risico (hoofd)conducteur										
Letaal letsel	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Gewond	3	10	14	10	6	11	3	2	9	9
Risico overig personeel										
Letaal letsel	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Gewond	5	3	3	3	6	7	4	5	4	18

Bron: trendrapportage IVW

Vanuit ProRail wordt in het bijzonder gelet op de risico's die baanwerkers lopen. In de periode 2000-2004 zijn in totaal 4 dodelijke slachtoffers te betreuren geweest. Berekend naar termen van risico's van verschillende beroepsgroepen is dit een hoog aantal; normen geven aan dat de afgesproken waarde gericht is op 1 slachtoffer per 3 jaar. De risico's zijn dus in de praktijk te hoog. Dit heeft geleid tot forse acties. Zo heeft de arbeidsinspectie in de periode voor invoering van de spoorwegwet in 2001 het treinverkeer tussen Amersfoort en Apeldoorn stilgelegd omdat het werken als onveilig werd gezien. Ook de veiligheidssituatie van rangeerders wordt als zorgelijk gezien met 4 dodelijke slachtoffers over de periode 1998-2003. Risico's zitten hier onder meer in het oversteken van sporen en "gevaarblindheid".

Tabel 10.4:
Ongevallen in het goederenvervoer

Aantal ernstige ongevallen bij goederenvervoer	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Botsingen	8	7	4	2	1	1	7	7	5	8
Ontsporingen	7	8	7	3	8	12	8	13	10	7
aanrijdingen op overwegen						0	0	0	2	1
Branden									6	1

Bron: trendrapportage IVW

Overweggebruikers
In tabel 10.5 is de ontwikkeling in de onveiligheid op overwegen beschreven.

Tabel 10.5:
Ontwikkeling onveiligheid overweg

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Risico overweg gebruikers										
Letaal letsel	45	33	31	25	47	34	20	17	28	17
Gewond	31	42	29	32	25	25	24	25	44	17

Bron: trendrapportage IVW

In de onderzoeksperiode (2001) zijn additionele middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van de veiligheid op overwegen. In het kader van de beschikbare middelen en deze additionele middelen zijn een groot aantal overwegen opgeheven en vervangen door viaducten of tunnels. In andere gevallen zijn overwegen beter beveiligd; dit betreft vooral de ombouw van AKI's tot AHOB's. Deze programma's hebben mede geleid tot een sterke daling van het aantal overwegongevallen, al is in de onderzoeksperiode nog steeds sprake van ernstige verstoringen voor het treinverkeer.

Onbevoegden
In de onderstaande tabel is de ontwikkeling in het aantal slachtoffers onder onbevoegden weergegeven.

Tabel 10.6:
Ontwikkeling aantal slachtoffers onbevoegden

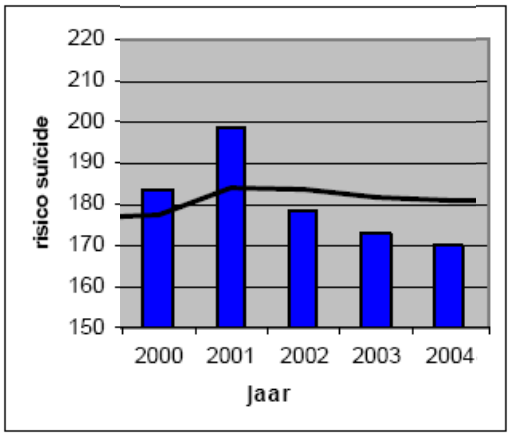
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Risico onbevoegden										
Letaal letsel	1	2	5	5	3	5	3	4	7	3

Bron: trendrapportage IVW

Op basis van deze tabel blijkt dat dit tussen aantal enige fluctuatie vertoond. Het is overigens niet uit te sluiten dat een aantal van deze gevallen suïcide betreft.

Suïcides
Gemiddeld over de periode 1990-2003 zijn jaarlijks ongeveer 180 doden te betreuren als gevolg van suïcides.

Figuur 10.2:
Aantal suïcides per jaar



Bron: trendrapportage IVW.

Opvallend is dat het aantal suïcides bij het spoor in Nederland hoger ligt dan in een aantal omringende landen, terwijl het spoor in Nederland door ProRail juist steeds beter is afgeschermd door middel van hekken en cameratoezicht[120].

Bevindingen
De veiligheidssituatie van reizigers lag in de periode 2000 - 2004 op het gewenste niveau. Hoewel er 6 reizigers om het leven zijn gekomen en in totaal 560 reizigers gewond, ligt het aantal slachtoffers hiermee (ruim) onder de streefwaarde die IVW hanteert.
De veiligheidssituatie van personeel, met name baanwerkers en rangeerders, was in de periode 2000-2004 zorgelijk: er zijn in totaal 4 dodelijke slachtoffers onder baanwerkers en 3 onder rangeerders gevallen. Beide gevallen liggen boven de streefwaarde die hiervoor geformuleerd zijn.

Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd. Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks en vertoont geen duidelijke trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides per jaar is min of meer constant gebleven gedurende onderzoeksperiode, dit ondanks maatregelen om het spoor door middel van hekken en cameratoezicht minder toegankelijk te maken.

10.5 Leefomgeving

In het beoordelingskader wordt ten aanzien van de bescherming van de leefomgeving ingegaan op drie onderdelen:
1. geluidhinder;
2. emissies;
3. externe veiligheid

In het navolgende wordt op deze drie onderdelen ingegaan.

[120] IVW trendrapportage IVW.

Geluidhinder
Op grond van artikel 28 van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen dat op 1 januari 1987 in werking trad zou de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van woningen binnen de zone van een spoorweg met ingang van 1 januari 2000 verlaagd worden van 73 dB(A) tot 70 dB(A). Het Besluit verplicht de spoorwegbeheerder om bij toename van de geluidsbelasting maatregelen te treffen en woningbouwers om bij woningbouw binnen de zone woningen te voorzien van adequate geluidwerende voorzieningen. Op grond van de evaluatie van het Besluit, die als gevolg van een sterke toename van het gebruik van het spoorwegnet tussen 1987 en 1993 (25% toename in het verkeersvolume) eerder is uitgevoerd dan voorzien[121], is het Besluit op 17 december 1999 gewijzigd in de zin dat de hoogste toelaatbare geluidsbelasting met ingang van 1 januari 2000 op 73 dB(A) gehandhaafd bleef[122].

Beschrijving ontwikkelingen
Alleen voor 2004 zijn cijfers beschikbaar wat betreft het aantal woningen dat de geluidsnorm van 70 dB(A) overschrijdt. In dat jaar gaat hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding van de norm[123]. ProRail rapporteert op grond van de Wet geluidhinder en Besluit geluidhinder spoorwegen jaarlijks de gemiddelde, naar lengte gewogen geluidemissie over al het gezoneerde spoor in Nederland, dat is het spoor waarvoor deze berekeningen zijn uitgevoerd.

Figuur 10.3 toont de ontwikkeling in de gemiddelde emissies voor de periode 1987 – 2004[124]. De gemiddelde geluidemissie over Nederland in de maatgevende periode was in 2004 met 83,0 dB(A) 0,3 dB(A) hoger dan in 2003, maar 2 dB(A) lager dan in het referentiejaar 1987. Onder maatgevende periode wordt in dit verband verstaan het dagdeel met de hoogste geluidsemissie.

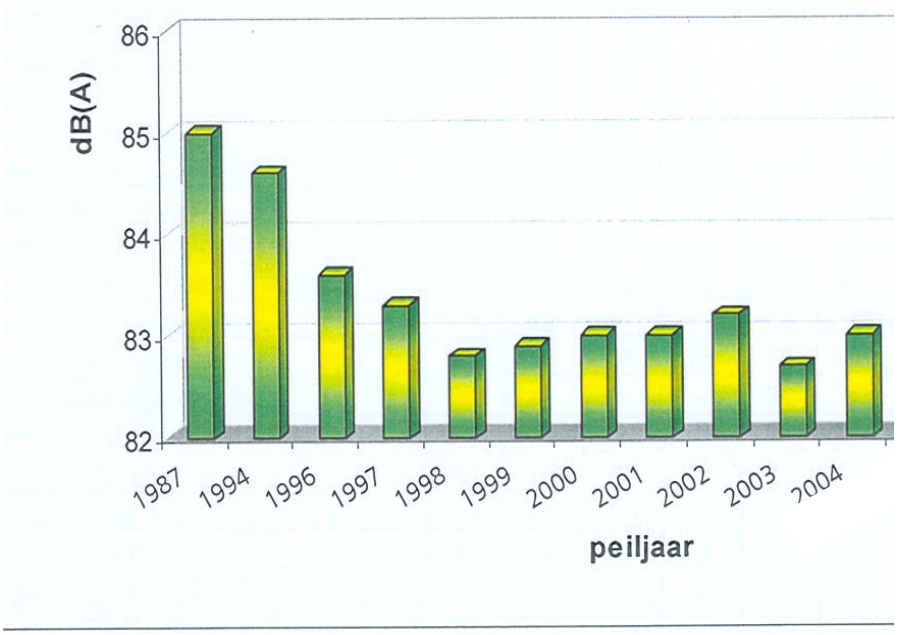
[121] Tweede Kamer (1994-1995), *Evaluatie Besluit Geluidhinder Spoorwegen*, Vergaderjaar 1994-1995, 24216 nr. 1.

[122] Staatsblad (1999) *Besluit van 17 december 1999, houdende wijziging van het Besluit geluidhinder spoorwegen,* No 567.

[123] Begroting Verkeer en Waterstaat, 2005.

[124] ProRail (2006), *De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2004*.

Figuur 10.3:
Ontwikkeling in de gemiddelde geluidsemissie in de maatgevende periode in Nederland bij gezoneerde trajecten



Bron: ProRail (2006): De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2004, p. 11

Uit figuur 10.3 blijkt verder dat de geluidsemissies tussen 1987 en 1998 daalden. Vanaf 1998 nemen de geluidsemissies tot 2002 weer toe om vervolgens weer te dalen. Op een aantal trajecten is echter sprake van een trendmatige toename van de geluidemissies. Tabel 10.8 bevat een overzicht van deze trajecten.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat in de periode tot 2004 wat betreft de bepaling van geluidemissies onderscheid werd gemaakt tussen doorgaande sporen en de activiteiten op emplacementen. [125] Op een aantal locaties was sprake van overschrijdingen van geluidsnormen, waarna vervolgens maatregelen genomen zijn in de vorm van geluidsschermen en raildempers. Wel worden de laatste jaren meer acties op dit thema gevoerd, vooral vanuit de Inspectie van VROM, dat in een aantal gevallen handhavend heeft opgetreden (o.a. Zeeuwse Lijn). Aanleiding zijn vaak klachten vanuit locale gemeenschappen.

Op een aantal emplacementen blijkt eveneens sprake te zijn van overschrijding van geluidsnormen. Door de omvang van de terreinen is bestrijding door middel van geluidsschermen lastig; het aanbrengen van raildempers is wel mogelijk maar eveneens kostbaar, zo blijkt uit het jaarrapport ProRail 2004. De vaak door gemeenten gewenste verplaatsing van emplacementen is vanuit de beschikbare € 100 miljoen niet te financieren en in een aantal gevallen (zoals Venlo) ook niet mogelijk, aldus dat jaarrapport.

[125] ProRail (2004) *Monitoring geluid 2004.*

Tabel 10.7:
Trajecten waarop een trendmatige toename van de geluidemissies over de periode 2001-2004 valt waar te nemen

Traject	Locatie	1987	1999	2000	2001	2002	2003	2004
54	Winsum – Roodeschool	72	70	72	70	73	74	74
3	Nieuweschans – grens	72	58	60	—	61	64	65
150	Zutphen – Deventer	89	82	84	84	85	86	86
181	Oldenzaal – grens	83	84	84	84	85	87	87
220	Velperbroek aansl. – Dieren	90	82	84	85	85	85	86
355	Weesp – Almere west	85	82	82	82	83	83	85
356	Almere west – Almere centrum	82	79	79	80	81	81	83
357	Almere centrum – Almere Buiten	82	78	78	79	80	80	83
358	Almere Buiten – Lelystad	83	80	81	81	81	82	85
359	Lelystad – opstelterrein	73	72	75	76	76	77	79
362	Watergraafsmeer noordzijde	—	—	—	—	81	82	83
374	Amsterdam Muiderpoort – Diemen	92	84	85	86	87	87	88
401	Haarlem – Zandvoort	84	75	75	76	76	77	81
534	Boog Den Haag HS – Binckhorst	79	62	65	67	68	68	69
640	Roosendaal – Breda	87	83	85	86	86	86	87
661	Bergen op Zoom – Goes	85	82	81	81	83	85	85
679	Dordrecht – Stadspolders – Centraal	82	74	73	72	75	76	77
681	Geldermalsen – Gorinchem	85	75	75	73	77	78	79
700	Tilburg – Vught aansl.	86	81	84	85	86	86	87
740	Den Bosch – Oss	87	84	87	88	88	88	89
745	Oss – Nijmegen	87	84	86	87	88	88	89
821	Budel – Weert	74	56	55	55	59	63	63

Bron: ProRail (2006): De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2004, p. 12

Verklaring ontwikkelingen

Uit het Jaarrapport 2004 van ProRail kan worden opgemaakt dat de daling van de geluidsemissies in de periode tot 1998 vooral is terug te voeren op de spoorvernieuwing die heeft plaatsgevonden. Zo is voegenspoor vervangen door voegloos spoor en zijn houten dwarsliggers vervangen door betonnen dwarsliggers. Voegloos spoor met betonnen dwarsliggers is de stilste spoorconstructie die in Nederland wordt toegepast. In de periode 2002-2004 is het aandeel van deze spoorconstructie toegenomen van 32% in 2002 tot 35,9% in 2003 en 36,2% in 2004.

Dat de geluidsemissies na 1998 ondanks deze spoorvernieuwingen weer toeneemt, is terug te voeren op een intensievere benutting van de spoorwegen. Ten dele wordt de hinder die mensen van deze toename ondervinden beperkt door de aanleg van geluidsschermen langs spoorwegen in Nederland. Deze aanleg hangt met name samen met de realisatie van infrastructurele projecten dan wel met autonome sanering op basis van subsidies van het Ministerie van VROM (op initiatief gemeenten). In 2004 bedroeg de totale schermlengte 184 kilometer.

Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze geluidsschermen strikt genomen geen invloed op de geluidemissie hebben.

De afname van de gemiddelde maatgevende geluidemissie in 2003 is voor de helft te verklaren uit het feit dat het emissieregister vanaf peiljaar 2003 meer gegevens bevat van minder intensief bereden lijnen die tot dan toe niet gezoneerd waren. Maar ook een verandering in het gebruik van het spoor door goederentreinen speelde hierbij een rol[126]. Verder geeft ProRail aan dat de ontwikkeling in geluidemissies tussen 2002 en 2003 vooral wordt verklaard door veranderingen in het gebruik van het spoor door goederentreinen.

Emissies
Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt in het navolgende ingegaan op de energie als efficiencymaat. Vanaf 1992 heeft de overheid in het kader van het energiebesparingsbeleid met een groot aantal sectoren een meerjarenafspraak (MJA) gemaakt over de verbetering van de energie-efficiency. Eén van die sectoren is het spoorvervoer. In 1999 hebben de NV Nederlandse Spoorwegen en ProRail met de Minister van Economische Zaken een meerjarenafspraak afgesloten die uiteindelijk moet leiden tot:

- 11% energie-efficiencyverbetering in 2010 ten opzichte van 1997; en,
- duurzame inkoop van 5% van de tractie-energie.

De tractie-energie komt voor rekening van NS Reizigers en is goed voor circa 85% van het totale energiegebruik van NS. De overige vier MJA-deelnemers, zijnde drie andere bedrijfsonderdelen van de NV Nederlandse Spoorwegen (NS Stations, NS Vastgoed en NedTrain) en ProRail, gebruiken vooral facilitaire energie (circa 15%), met name voor verlichting, verwarming van ruimten, roltrappen en liften, onderhoud en revisie van materieel en infrastructuur, wisselverwarming en seingeving.

Beschrijving ontwikkelingen
Eind 2004 was de doelstelling wat de beoogde energie-efficiencyverbetering reeds ruimschoots bereikt (12,9%) en kocht NS 2,2% van de tractie-energie duurzaam in (zie tabel 10.9). Hierop heeft NS de ambitie uitgesproken om in 2010 niet 11% maar 20% energie-efficiencyverbetering te realiseren. Met de duurzame inkoop van tractie-energie vermijdt NS de uitstoot van 25 kton CO_2 ten opzichte van de situatie in 1997.

[126] ProRail (2005), *De geluidemissie van het spoorverkeer in Nederland: Jaarrapport 2003.*

Tabel 10.8
Resultaten Meerjarenafspraak energie-efficiency NS en ProRail

	2001	2002	2003	2004
Energieverbruik gemeten in PJ	13,2	13	13,5	13,5
Energie-efficiencyverbetering t.o.v. 1997	10,8%	8,5%	9,5%	12,9%
Percentage tractie-energie duurzaam ingekocht t.o.v. 1997	g.g	2,4%	2,2%	2,2%

Bron: SenterNovem (2002-2006): Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2001-2005

Verklaring ontwikkelingen
In 2004 trof NS verschillende energiebesparende maatregelen. De belangrijkste maatregelen (samen verantwoordelijk voor circa 80% van de totale energiebesparing) waren[127]:
- instroom van nieuw energie-efficiënt dubbeldeks materieel;
- modernisering van sprinters bij NS Reizigers inclusief nieuwe tractiesystemen voor terugwinning remenergie;
- de verlaging van de temperatuur en de vermindering van de ventilatie van intercitymaterieel en dubbeldeks materieel;
- het verhogen van de toelaatbare recuperatiespanning bij het interregionaal materieel, waardoor de terugwinning van remenergie efficiënter kan plaatsvinden;
- energiebesparende maatregelen op NedTrain-locaties.

Externe veiligheid
Jaarlijks neemt het spoor zo'n vijf procent van het totale transport van gevaarlijke stoffen in Nederland voor zijn rekening[128] . Aan het vervoer en de afhandeling van deze stoffen – brandbare stoffen zoals LPG en propaan, of toxische stoffen zoals chloor en acrylnitril – zijn risico's verbonden voor de omgeving. Het omgaan met deze risico's wordt gerekend tot het terrein van de externe veiligheid. In 2002 werd 7,2 miljoen wagenkilometers met gevaarlijke stoffen gemaakt, in 2003 6,5 miljoen en in 2004 7,6 aldus de monitor. Over eerdere jaren zijn geen gegevens beschikbaar. Het gaat vooral om zeer brandbare stoffen en brandbare gassen.

In het beleid over de externe veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen twee begrippen, namelijk:
- het plaatsgebonden risico (PR) (voor 2001 individueel risico geheten);
- het groepsrisico (GR).

Het plaatsgebonden risico van een bepaalde activiteit is de kans per jaar op een bepaalde plaats, dat een continu daar aanwezig gedacht persoon die onbeschermd is, komt te overlijden als gevolg van een mogelijk ongeluk met die activiteit" (Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen). De activiteit is in dit geval het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Voor bestaande situaties geldt dat die kans maximaal 10^{-5} per jaar mag zijn, ofwel 1 op 100.000. Voor nieuwe situaties is deze kans 10^{-6} per jaar, ofwel 1 op 1.000.000. Het

[127] SenterNovem (2005), *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2004*, p. 39.
[128] ProRail (2005), *Monitoring Spoorgebruik, 2005.*

plaatsgebonden risico wordt weergegeven met een contourlijn op bepaalde afstand van de spoorlijn, bijvoorbeeld de PR-contourlijn 10^{-6}.

Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat in één keer een groep mensen van ten minste een bepaalde grootte komt te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico wordt weergegeven in een grafiek (de zogenaamde FN-curve), waarin op de horizontale as het aantal slachtoffers is uitgezet (N) en op de verticale as de kans (F) per jaar per kilometer route op dat aantal slachtoffers. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geen normen maar zogenaamde "oriënterende waarden" voor het GR vastgesteld. Deze oriënterende waarden hebben betrekking op telkens een traject van 1 kilometer lengte. De oriënterende waarden voor de toelaatbare kans op het gelijktijdig overlijden van een groep personen van bepaalde omvang is als volgt gedefinieerd:
- groep van 10 mensen: 10^{-4} per jaar
- groep van 100 mensen: 10^{-6} per jaar
- groep van 1000 mensen: 10^{-8} per jaar
- etc.

De norm voor het GR is een oriënterende waarde. Dit betekent dat gemotiveerd van de norm mag worden afgeweken; die bevoegdheid berust bij het Bevoegd Gezag.

Voor het vervoer in het jaar 1998 is een zogenaamde risicoatlas beschikbaar[129]. De risicoatlas brengt de externe veiligheid van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (vrije baan) voor heel Nederland in beeld. De atlas is een middel voor gemeenten en provincies om mogelijke externe veiligheidsproblemen vroegtijdig te signaleren en te betrekken in hun ruimtelijke ontwikkelingsplannen rond het spoor.

Voor het plaatsgebonden risico (destijds "individueel risico" genoemd) en het groepsrisico zijn "aandachtspunten" in de atlas geïdentificeerd. Het betreft trajecten waar de individueel risicocontour van 10^{-6} per jaar op een afstand van meer dan 10 meter van het spoor ligt. Dit was in 1998 het geval op 21 trajecten. In totaal besloeg het gebied waarin het individueel risico groter is dan 10^{-6} per jaar een gebied van 410 hectare. Dit oppervlak is exclusief het ruimtebeslag van de spoorbaan. Binnen de 10^{-6} contour mogen geen kwetsbare bestemmingen (bijv. woningen, scholen) gerealiseerd worden. De ligging van de 10^{-6} contour is het gevolg van het vervoer van brandbare vloeistoffen.
Daarnaast zijn gebieden in deze atlas als "aandachtspunt" aangemerkt, waar het groepsrisico de oriënterende waarde overschrijdt, waar het groepsrisico groter is dan 0,1 maal de oriënterende waarde is of waar vanwege een bevolkingsconcentratie op een relatief klein gebied verwacht wordt dat de oriënterende waarde voor het groepsrisico mogelijk wordt overschreden. De oriënterende waarde voor het groepsrisico wordt in 11 woonkernen overschreden. In totaal is het groepsrisico een aandachtspunt in 72 woonkernen.

[129] DHV (2001) *Risicoatlas Spoor*. Opdracht van het ministerie van V&W. Amersfoort.

De externe veiligheid van het spoorvervoer heeft gedurende de onderzoeksperiode een sterk toegenomen belangstelling gekend. Dit gold met name het goederenvervoer, hetgeen onder meer tot uiting komt in de bezwaren tegen het vervoer van chloor per trein (hetgeen door een Rijkssubsidie aan de bouw van een nieuwe fabriek tot circa 10 treinen per jaar is teruggebracht), de veiligheidseisen die aan de Betuweroute zijn gesteld (waardoor deze spoorlijn de veiligste spoorlijn ter wereld is) en (gemeentelijke) bezwaren tegen het rijden met goederentreinen door de bebouwde kom (Tilburg, Eindhoven, Goes, Rijswijk et cetera). Er zijn drie grotere knelpunten bekend die veel aandacht hebben getrokken in de onderzoeksperiode, waaronder de casus Venlo.

Casus Venlo

Venlo heeft een emplacement dat midden in de stad ligt met een veiligheidsrisico als gevolg van rangeerhandelingen met treinen met gevaarlijke stoffen[130]. In een worst case-scenario vallen er 1100 doden en 15.000 gewonden, zo berekende het NIBRA. Vanaf de jaren '90 werd Venlo-Zuid ('met de neus op het spoor') in het kader van de Vinex-taakstelling en stadsvernieuwing verdicht met 1600 woningen. Dit maakt de noodzaak voor veiligheidsmaatregelen op het emplacement, waar de oriënterende waarde voor het groepsrisico 233 maal werd overschreden, alleen maar groter. Door de gemeente Venlo en NS werd, met instemming van de Minister van VROM, in 1993 een convenant gesloten. Daarin werd verklaard 'uiterlijk in 2010 te komen tot een acceptabele veiligheidssituatie op het emplacement Venlo'. In het convenant werd vastgelegd dat een haalbaarheidsstudie zou worden verricht naar de opties die tot een fundamentele oplossing in het jaar 2010 zouden leiden. Uit deze haalbaarheidsstudie bleek in 1995 dat uitsluitend beëindiging van de rangeeractiviteiten met gevaarlijke stoffen, ofwel de uitplaatsing van het emplacement, tot het beoogde doel zou leiden.

Toen in 2001 de gemeente bevoegd gezag voor het emplacement werd, sprak het college van Venlo uit dat de door ProRail aan te vragen milieuvergunning zou moeten voldoen aan zowel de wettelijke norm voor het plaatsgebonden risico (PR) als aan de oriënterende waarde voor het groepsrisico (GR). Na de rampen in Enschede en Volendam verzocht het Rijk de gemeenten met nadruk geen risico-overschrijdingen meer te accepteren. Dit verzoek sterkte Venlo in haar stellingname. Toen de in september 2001 ingediende aanvraag voor een milieuvergunning niet bleek te voldoen aan de door Venlo gestelde eisen werd deze geweigerd; op terechte gronden zo oordeelde de Raad van State in maart 2003. In nauwe samenwerking tussen Rijk, gemeente, provincie en ProRail werd vervolgens een oplossing gevonden die ertoe heeft geleid dat ProRail in 2004 aan de gemeente Venlo een nieuwe milieuvergunning aanvroeg, waarin - na een afbouwperiode tot 2007 - geen overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico werd aangevraagd. Die vergunning is in oktober 2005 door B&W van Venlo verleend. Daarmee voldoet de

[130] VNG (2004). *VNG-visie op externe veiligheid.*

situatie rondom het emplacement Venlo aan de normen en oriënterende waarden op het gebied van externe veiligheid.

Naast deze casus hebben in de onderzoeksperiode elders ook problemen gespeeld. Zo wilde men in Best een ondergronds station openen, in/langs een deel van de Brabantroute waar ook vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Na het aanbrengen van speciale voorzieningen, waarmee de plaatselijke hulpverlening zonodig het treinenverkeer kan stopzetten, werd dit station gerealiseerd.
In 2003 is voor de spoortunnel in Rijswijk een effectenstudie naar het vervoer van gevaarlijke stoffen en een risicoanalyse gedaan[131]. Doel was duidelijk te krijgen welke gevaarlijke stoffen door de tunnel zouden kunnen worden vervoerd, en welke aanpassingen volgens de gemeente nodig zijn om andere categorieën gevaarlijke stoffen te vervoeren. Bij het ontwerp van de spoortunnel in Rijswijk was namelijk geen rekening gehouden met mogelijk vervoer van gevaarlijke stoffen door de tunnel. Beide studies zijn gehouden nadat in 2002 de spoortunnel door B&W van Rijswijk voor regulier doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen (dat wil zeggen: vervoer op gezette tijden) was gesloten. De effectenstudie maakte inzichtelijk wat gebeurt als er iets misgaat in de spoortunnel. Het overleg heeft er in september 2003 toe geleid dat vervoer van gevaarlijke stoffen door de tunnel niet meer is toegestaan, behalve bij omleidingen en bijsturing; in dat geval geldt een speciale informatie-procedure van ProRail richting gemeentebestuur.

Bevindingen
De gemiddelde geluidemissies op het spoor zijn tussen 1987 en 1998 gedaald, als gevolg van de grootschalige vervanging van sporen en dwarsliggers. Vanwege een intensievere benutting van het spoor zijn de geluidemissies na 1998 echter toegenomen. Door de plaatsing van geluidsschermen is de geluidhinder voor omwonenden beperkt.

Als gevolg van verschillende energiebesparende maatregelen had NS in 2004 de doelstelling voor wat betreft energie-efficiencyverbeteringen ruim gerealiseerd. Door duurzame inkoop van tractie-energie zijn de emissies verminderd.

Voor wat betreft externe veiligheid werd in 2002 7,2 miljoen wagenkilometers met gevaarlijke stoffen gemaakt, in 2003 6,5 miljoen en in 2004 7,6. De externe veiligheid van het spoorvervoer heeft gedurende de onderzoeksperiode een sterk toegenomen belangstelling gekend. Dit gold met name het goederenvervoer. Bekende gevallen zijn het spooremplacement in Venlo, de spoortunnel in Rijswijk en de Betuweroute.

[131] ProRail, Jaarbericht 2003.

10.6 Neveneffecten

Werkgelegenheid
In tabel 10.9 zijn de ontwikkelingen in de werkgelegenheid weergegeven bij NS en de taakorganisaties/ProRail.

Tabel 10.9:
Ontwikkelingen werkgelegenheid

Werkgelegenheid	Personeel aantal (ultimo)	idem excl. Externe organisaties (1)	ProRail
1995	*27.855*		
1996	*28.187*		
1997	*26.275*		
1998	*26.837*		
1999	*27.578*		
2000		*21.299*	*2.822*
2001		*22.470*	*2.560*
2002		*23.256*	*2.610*
2003		*22.8552*	*2.678*
2004		*21.9092*	*2.652*

(1) Railion, taakorganisaties, Telfort, Holland Railconsult

(2) exclusief werkgelegenheid van Engelse activiteiten: 548 fte in 2003 en 2.885 fte in 2004.

In de periode 2000-2004 is zowel de werkgelegenheid bij NS als bij de taakorganisaties/ProRail is gegroeid. Uitzondering is de ontwikkeling tussen 2000 en 2001 bij ProRail. De daling bij ProRail is veroorzaakt doordat bij RVL tussen 2000 en 2001 300 mensen minder werken. Daarvan zijn 200 mensen overgegaan naar NS-Reizigers. Oorzaak is dat de taken voor bijsturing van personeel en materieel zijn overgedragen aan NS. Daarnaast is in dat jaar de verkeersleiding geconcentreerd bij een viertal netwerkverkeersleidingscentra.

Bevindingen
De werkgelegenheid is in de periode 2000-2004 bij NS en in iets mindere mate bij de taakorganisaties / ProRail toegenomen.

Bijlage A: Afkortingenlijst

AR	Algemene Rekenkamer
Bp2000	Besluit Personenvervoer 2000
CPI	Consumentenprijsindex
DGP	Directoraat Generaal Personenvervoer
FHT	Functiehersteltijd
HRN	Hoofdrailnet
HSL	Hogesnelheidslijn
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteit
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
MIT	Meerjarig Infrastructuur Fonds
MoU	Memorie of Understanding
NMa	Nederlandse Mededingingautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSR	NS Reizigers
OV	Openbaar Vervoer
RL	Richtlijn
Spw	Spoorwegwet 2005
TAO's	Treindienstaantastende Onregelmatigheden
TVP	Treinvrije periodes
VL	Verkeersleiding
VPT	Vervoer per Trein
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
V-IRM	Dubbeldeks interregio materieel
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Bijlage B: Onafhankelijke toets

Evaluatie spoorwegwetgeving

Reactie op concept Meerjaren monitor prestaties en effecten.

Versie ontvangen 14 december 2007

Bert van Wee,
14-12-2007

Algemene indruk:

- MuConsult heeft vrij veel informatie boven water weten te krijgen.
- De evaluatie komt neutraal over, wat erg belangrijk is voor de geloofwaardigheid van de evaluatie.
- Het rapport is prettig leesbaar.

Verbeterpunten:
De verbeterpunten betreffen zowel zaken richting MuConsult, als de bredere context van de evaluatie.

1. Ik mis een samenvatting.

2. Het rapport geeft weliswaar heel veel data en informatie, maar het is moeilijk de kern eruit te halen. Wat zijn de meest belangrijke bevindingen ten aanzien van de voorsituatie, in relatie tot het doel van de wetswijziging? Wat waren de belangrijkste problemen waarop de wetswijziging een antwoord moet zijn?

3. Ik krijg door het rapport toch een beetje de indruk dat de sector niet systematisch en helder werd aangestuurd door VenW, er onvoldoende toetsbare afspraken werden gemaakt, waarop werd afgerekend etc. Is dat zo? Is er daarbij onderscheid tussen ProRail en NS? Zou dat niet expliciet geconcludeerd moeten worden, met name wanneer de wetswijziging hierin verandering zou kunnen brengen, of beoogt te brengen? Ik zou dat graag hier zien, of tenminste in het hoofdrapport.

4. Ik vind het een duidelijke vooruitgang ten opzichte van de eerste versie, dat er nu niet alleen feiten worden aangereikt, maar ook een nadere toelichting wordt gegeven. Wat mij betreft zou die mogen worden toegevoegd met een beeld van het bronmateriaal:
    a. de kwaliteit van de gebruikte bronnen

b. deels daarmee samenhangend: de onafhankelijkheid van de gebruikte bronnen
c. de volledigheid van de gebruikte bronnen: is de informatie (voor de betreffende indicator) uiteindelijk geschikt voor het doel?
d. De drie vorige punten bij elkaar nemend: een algeheel oordeel over de bruikbaarheid van de bronnen voor het gestelde doel

5. Ik mis een oordeel over de juistheid van indicatoren: meten die inderdaad waar het om gaat? Voorbeeld: op p. 83 wordt ingegaan op de zitplaatskans. Die is gedefinieerd als de gemiddelde verhouding tussen het aantal zitplaatskms en het aantal reizigerskilometers. Dat lijkt me een slechte indicator: deze gaat uit van de trein, en niet van de reiziger. Door 's nachts door te rijden met lege treinen zou de zitplaatskans sterk toenemen. Maar de zitplaatskans vanuit de reiziger (en daar gaat het toch om) niet. Ik zou liever zien: de kans dat de gemiddelde reiziger werkelijk zit, eventueel verminderd wanneer reizigers staan en er vlak bij in de trein wel plek was (binnen dezelfde klasse).

6. Algemener gesteld: het komt op mij over dat er in de evaluatie te sterk is gerekend vanuit bestaande kaders. Het punt over indicatoren is daar een voorbeeld van. Er zullen vast afspraken gemaakt zijn over indicatoren, en die heeft MuConsult keurig opgeschreven, maar geven die het beste weer wat je wilt weten? Ik had graag gezien dat er meer vrijheidsgraden voor bij de evaluatie zouden gelden.

7. Hoofdstuk 9, efficiency, gaat vooral over de bedrijfseconomische efficiency. De inleidende tekst suggereert mijns inziens een andere efficiency: die van het vervoer in termen van overheidsdoelen (en middelen?). De tekst hierover is nog summier. Zo vind ik vreemd dat de politieke legitimatie om overheidsgeld te steken in de railsector voor een belangrijk deel is gelegen in milieu-argumenten, maar hierover zeer weinig is opgenomen. Dit zal ook wel voortvloeien uit het werken vanuit bestaande kaders.

8. Het is mij niet goed duidelijk of, wanneer de gegevens voor de periode na de wetswijziging op vergelijkbare wijze zijn verzameld, de vergelijking antwoord geeft op de gestelde vragen. Daartoe is een explicietere link nodig tussen hetgeen de wet beoogt, en de geschiktheid van de gebruikte indicatoren/onderwerpen, plus de mogelijkheid om straks een vergelijking te kunnen maken tussen de periode voor en na de inwerkingtreding van de wet. Verder is het nodig dat er een soort (beleids)theorie, of conceptueel model(letje) is dat aangeeft welke determinanten van invloed (kunnen) zijn op de indicator, nodig. Daarin zouden expliciet de determinanten waarop de wetswijziging invloed heeft, zichtbaar moeten zijn,

naast overige. Daarmee kan worden vastgesteld wat wellicht de invloed is geweest van de wetswijziging.

9. Bij een aantal bedragen is niet goed duidelijk of het nominale of reële bedragen zijn. Mij lijkt het prettig altijd (ook) de reële bedragen te noemen, tenzij het expliciet een indicator betreft waarvoor de nominale bedragen van groot belang zijn omdat op dat niveau afspraken zijn gemaakt (zoals nominale tariefsverhogingen).

10. In de nota van bevindingen is keurig en systematisch weergegeven welke reacties van welke partijen zijn ontvangen, en hoe er mee is omgegaan. Voor zover door mij te beoordelen is het overzicht compleet; ook reacties die uitsluitend complimenten betreffen zijn opgenomen, en er is aangegeven wanneer van een partij geen reacties is ontvangen. Er is een terecht onderscheid gemaakt tussen feitelijke onjuistheden en opmerkingen die vermoedelijk ingegeven zijn door belangen van de indiener. Het is eveneens terecht dat niet op voorhand wordt meegegaan met de suggestie van opmerkingen uit die tweede categorie. Vooral wanneer het doel van de evaluatie in gevaar zou komen door het klakkeloos honoreren van de opmerkingen (zoals het weglaten van gegevens) zou dat zeer ongewenst zijn geweest.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Technische Universiteit Delft
T.a.v. prof. dr. G.P. van Wee
Jaffalaan 5
2628 BX Delft

Contactpersoon
Monique Nomen
Datum
1 februari 2008
Ons kenmerk
VENW/DGP-2008/662
Onderwerp
Reactie V&W op onafhankelijke toets

Doorkiesnummer
7158
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
-

Geachte heer Van Wee,

In het kader van de Evaluatie Spoorwetgeving heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat u gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op de 'Meerjarige Monitor Prestaties en effecten: uitgangssituatie'.

Op 14 december 2007 heb ik de uitkomsten van deze toets ontvangen. Uw reactie betrof zowel de Monitor als de bredere context van de evaluatie. Ik wil u hiervoor danken. Middels deze brief breng ik u op de hoogte van de wijze waarop met uw reactie is omgegaan (dit in volgorde van uw reactie).

Algemene indruk
Uw algemene indruk betreffende de neutraliteit van het rapport en de hoeveelheid aan informatie die u mondeling bestempelde als 'meer dan verwacht', verheugt mij. Ook in toekomstige rapportages is het streven dit vast te houden.

Verbeterpunten en overige reactie
1. U geeft aan een samenvatting te missen. Hier is bewust voor gekozen. De Monitor is namelijk een van de deeltrajecten waaruit informatie komt ten behoeve van het beeld over de situatie in de spoorsector. Een samenvatting is dan ook opgenomen daar waar de informatie uit alle deeltrajecten is samengekomen: in het rapport Nulmeting. De Monitor bevat wel een samenvatting van de informatie per onderwerp (paragraaf bevindingen).

Directoraat-Generaal Personenvervoer
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : (070) 351 7176
Fax : (070) 351 7051
E-mail : mailbox.dgp@minvenw.nl
Internet : www.minvenw.nl/dgp/wegwijzer/

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS

2. Verder merkt u op dat het moeilijk is om de kern uit het rapport te halen: wat zijn de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de voorsituatie. Het Monitor-rapport moet vooral als feiten- en cijferbron worden bezien. Op basis van de informatie uit de Monitor alleen, kunnen dan ook geen kernboodschappen worden geformuleerd. In het rapport Nulmeting worden de gegevens uit de Monitor gecombineerd met de informatie uit de andere trajecten, wat het wel mogelijk maakt een beeld te schetsen van de uitgangssituatie en de aanloop naar de wetswijziging. Dit rapport Nulmeting bevat daarom wel kernboodschappen.

3. Ook geeft u aan door het rapport de indruk te krijgen dat de sector niet systematisch en helder werd aangestuurd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en er onvoldoende toetsbare afspraken werden gemaakt waarop werd afgerekend. U vraagt zich af of dit niet expliciet geconcludeerd zou moeten worden. De conclusie die u trekt, werd, in wat andere bewoordingen, ook door de Algemene Rekenkamer getrokken in het rapport *Toezicht op het Spoor* uit 1999. Sinds die tijd zijn er echter veranderingen doorgevoerd, met eerst een versterking van het afsprakenkader met NS (bijv. in Overgangscontract II) en later ook met ProRail. Uiteindelijk vond dit zijn neerslag in de wetgeving die thans wordt geëvalueerd. Een uitgebreider omschrijving van de ontwikkelingen in de relatie tussen het ministerie en NS en het ministerie en de taakorganisaties/ProRail is opgenomen in het rapport Nulmeting. De Nulmeting bevat expliciet geen oordelen en conclusies over de ontwikkelingen voor 2005. De functie van de Nulmeting is namelijk om in de analysefase een vergelijking te kunnen maken met de ontwikkelingen in de periode 2005-2007. Voor de analysefase, waarin de oordeelsvorming plaatsvindt en I conclusies zullen worden geformuleerd is het van belang na te gaan welke toetsbare afspraken voor en na 2005 werden gemaakt, hoe deze werden nageleefd en welk effect dit had.

4. U acht een nadere toelichting wenselijk over:
   a. de kwaliteit van de gebruikte bronnen;
   b. deels daarmee samenhangend: de onafhankelijkheid van de gebruikte bronnen;
   c. de volledigheid van de gebruikte bronnen: is de informatie (voor de betreffende indicator) uiteindelijk geschikt voor het doel?;
   d. de drie vorige punten bij elkaar nemend: een algeheel oordeel over de bruikbaarheid van de bronnen voor het gestelde doel.

   Naar aanleiding van uw opmerking is getracht in het rapport een beter beeld van de gehanteerde bronnen te geven (door middel van voetnoten). Dit zijn met name de geëigende bronnen in het kader van het monitoren van de wetgeving/concessies zoals bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend zijn. Daar waar nadere informatie nodig is, zal dit worden onderzocht (dit is ook -zoals u terecht opmerkt- een iteratief proces). De consultatie was mede bedoeld om de partijen naar de kwaliteit en compleetheid te laten kijken.

5/6. U mist een oordeel over de juistheid van indicatoren: meten die inderdaad waar het om gaat? Als voorbeeld geeft u de indicator voor de zitplaatskans. Uw zesde punt sluit hierop aan: het komt op u over dat er in de evaluatie te sterk is gerekend vanuit bestaande kaders. De indicatoren zijn hier in uw optiek een voorbeeld van. U bepleit het hanteren van meer vrijheidsgraden in de evaluatie.

Ten aanzien van de indicatoren is het beoordelingskader het uitgangspunt, en dit kader is inderdaad ingestoken vanuit de bestaande kaders, omdat die onderwerp van de evaluatie zijn. Ik deel uw mening dat wanneer aanpassingen of aanvullingen op de gegevensverzameling wenselijk blijken, hier ruimte voor is. Er wordt in die zin flexibel met het beoordelingskader omgegaan. Van het beoordelingskader afwijken, dient echter -met het oog op de transparantie van het proces voor de betrokken actoren - gemotiveerd te gebeuren. Tot op heden is er in het deeltraject Meerjarige Monitor geen aanleiding geweest om dit te doen, enkele uitzonderingen daargelaten[1]. De prestaties die de uitvoering van de zorgplichten in de concessies weergeven vormen wel onderwerp van de evaluatie. Dit zal in de fase van analyse en beoordeling worden betrokken. (Specifiek ten aanzien van uw punt over de zitplaatskans geldt dat cijfers ten aanzien van de spits worden bezien om zo dicht mogelijk te komen bij het beeld over de kans dat de reiziger een zitplaats heeft. Dit gecombineerd met het klantoordeel over de zitplaatskans geeft vooralsnog een afdoende beeld van de prestaties van NS op dit gebied.) Overigens kan uit de evaluatie naar voren komen dat bestaande wettelijke kaders niet de gewenste effecten sorteren. In fase 3 van het onderzoek worden dan aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren.

7. Naast aandacht voor bedrijfseconomische efficiency, wenst u meer aandacht voor efficiency van het vervoer in termen van overheidsdoelen en middelen. Ik onderschrijf dat ook efficiency in termen van overheidsdoelen relevant is. De efficiency in het bereiken van doelen komt echter aan de orde in de fase van analyse en beoordeling, wanneer wordt bezien of met het systeem de beoogde doelen worden bereikt. Hiertoe worden in de Monitor bijvoorbeeld gegevens verzameld over veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving, en zal er in de Monitor over 2005-2007 aandacht zijn voor de relatie tussen bedrijfseconomische efficiency en de kwaliteit van het treinvervoer. Maar om uitspraken te doen over de efficiency op doelniveau, is ook informatie uit de andere deeltrajecten van de evaluatie nodig.

8. Verder geeft u aan dat u een expliciete link mist tussen hetgeen de wet beoogt, en de geschiktheid van de gebruikte indicatoren/onderwerpen, plus de mogelijkheid om straks een vergelijking te kunnen maken tussen de periode voor en na de inwerkingtreding van de wet. Verder acht u het nodig dat er een soort (beleids)theorie, of conceptueel model(letje) is dat aangeeft welke determinanten van invloed (kunnen) zijn op de indicator.

[1] Uitzondering vormt het aantal personen met een veiligheidsfunctie, omdat deze indicator bij nader inzien geen goed beeld geeft. Daarnaast is een aantal indicatoren die alleen na 2005 van toepassing zijn uit deze rapportage gehouden.

Uw vraag naar beleidstheorie is terecht om straks bij de analyses de effecten van wetgeving van andere factoren te kunnen scheiden. Een eerste aanzet daartoe is opgenomen in het beoordelingskader, waarin de instrumenten bij de verschillende doelen en de bepalende factoren bij specifieke doelen zijn weergegeven. De gegevens om deze relatie te leggen worden thans verzameld. De expliciete relatie tussen doelen en instrumenten vindt plaats in de analysefase van het project. Hiertoe wordt een conceptueel model opgenomen in het plan van aanpak fase 2.

9. Als negende punt merkt u op dat het bij een aantal bedragen niet goed duidelijk is of het nominale of reële bedragen zijn. U adviseert altijd (ook) de reële bedragen te noemen, tenzij het expliciet een indicator betreft waarvoor de nominale bedragen van groot belang zijn omdat op dat niveau afspraken zijn gemaakt (zoals nominale tariefsverhogingen). De waarden die zijn opgenomen hebben betrekking op nominale bedragen. Zo zijn de genoemde bedragen in de bronnen te traceren (bevordert de transparantie). Daarnaast wordt op een aantal plaatsen aandacht besteed aan de omvang van de inflatie. Op deze wijze zijn de gegevens aanwezig om daar waar nodig in een latere fase ook reële bedragen te presenteren.

10. Tot slot onderschrijft u de wijze waarop met reacties van partijen is omgegaan, waarvoor dank.

Uw oordeel en onderhavige brief worden als bijlagen bij het rapport Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten: uitgangssituatie opgenomen. Een exemplaar hiervan ontvangt u bijgaand.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOOR,

drs. J.A. Jacobs

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Deel A: Eenmeting Samenvatting: beschrijving 2005-2007

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Functie Eenmeting (periode 2005-2007) 5
1.3 Werkwijze 6
1.4 Kwaliteitsborging Eenmeting 9
1.5 Leeswijzer Samenvatting Eenmeting 11

2. Korte situatieschets 12
2.1 Juridische en institutionele ordening 12
2.2 Relevante ontwikkelingen 2005-2007 14

3. Kernboodschappen per doel 21
3.1 Actualisering en modernisering van de bestaande regelgeving 21
3.2 Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 23
3.3 Beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 28
3.4 Tijdsbestendig, stabiliteit en flexibiliteit 32
3.5 Condities voor overgang van verschillende soorten concessies 35
3.6 Doorlichting wetgevingskwaliteit op wetsniveau 37
3.7 Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur 40
3.8 Capaciteitsverdeling 48
3.9 Interactie tussen infrastructuur en vervoer 58
3.10 Samenwerking infrabeheerder - vervoerders 68
3.11 Relatie infrastructuurbeheerder en overheid 72
3.12 Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid 76
3.13 Decentralisatie personenvervoer per spoor 81
3.14 Positie van consumentenorganisaties 83
3.15 Spoorwegveiligheid 84
3.16 Prestaties en professionalisering NS en ProRail 88
3.17 Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten 91

Bijlage: Onafhankelijke toets 97

1.Inleiding

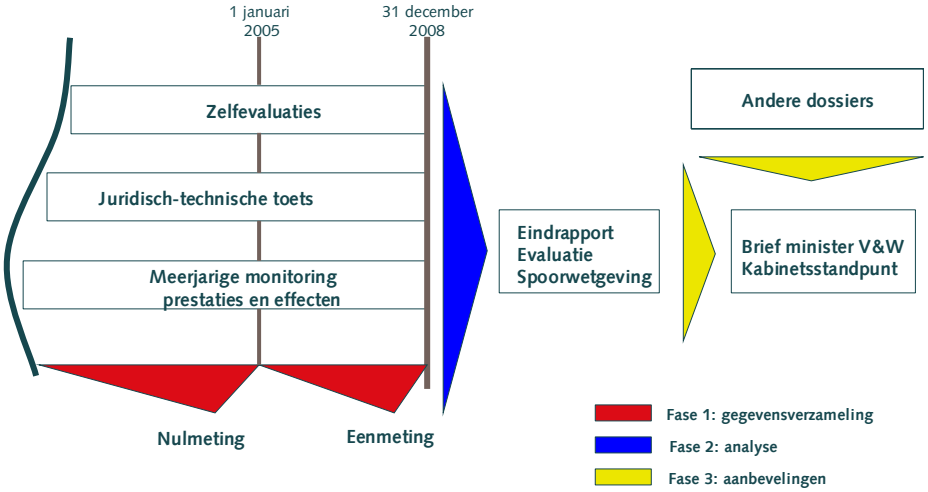
1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2005 is de nieuwe spoorwetgeving waaronder de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein, de lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie in werking getreden.

In de wetgeving is opgenomen dat in 2008 de minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal informeert over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving in de praktijk. Ter uitvoering van deze evaluatie is het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving opgesteld.[1]

In dit plan worden de volgende drie fasen onderscheiden:
- fase 1: Gegevensverzameling over de situatie vóór 2005 (Nulmeting) en de situatie in de periode 2005 – 2007 (Eenmeting);
- fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens;
- fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming.

Figuur 1
Aanpak evaluatie fasen



Het rapport dat op dit moment voor u ligt is het rapport **Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007.** Deze Eenmeting bevat evenals de Nulmeting expliciet geen conclusies. Er kunnen pas conclusies worden getrokken wanneer de ontwikkelingen in de bredere context worden bezien. Er dient dus niet alleen een vergelijking te worden gemaakt tussen de beoogde situatie (Beoordelingskader) met de feitelijke situatie (Eenmeting en onderliggende rapporten).

[1] *Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 2006

Ook dient de feitelijke situatie te worden bezien in het licht van de uitgangssituatie, welke staat beschreven in de Nulmeting en onderliggende rapporten. Deze vergelijkende analyses vinden plaats in de volgende fase: **fase 2**.
In **fase 3** zullen vervolgens -gegeven deze analyse- ten behoeve van het Kabinetsstandpunt aanbevelingen worden gedaan en conclusies worden getrokken.

1.2 Functie Eenmeting (periode 2005-2007)

Leidraad voor de evaluatie en dus ook voor dit rapport Samenvatting Eenmeting is het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving[2]. In dit beoordelingskader
is een onderscheid gemaakt naar de hoofddoelstelling en zestien doelen:

Tabel 1
Doelen Spoorwetgeving

Doelen met betrekking tot juridische vormgeving wetgeving
Doel 1: Actualisering en modernisatie van bestaande regelgeving
Doel 2: Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens
Doel 3: Beleidsneutrale implementatie van EU-Richtlijnen
Doel 4: Tijdsbesteding, stabiliteit en flexibiliteit
Doel 5: Condities voor overgang van verschillende concessies
Doelen met betrekking tot werking en effecten wetgeving
Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur
Doel 7: Capaciteitsverdeling
Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer
Doel 9: Samenwerking infrabeheerder - vervoerders
Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid
Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid
Doel 12: Decentralisatie personenvervoer per spoor
Doel 13: Positie van consumentenorganisaties
Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail
Doelen 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten

Er is voor gekozen om de doelen 15 en 16, respectievelijk maatschappelijke benutting en efficiëntie, en de beschrijving van een aantal overige effecten samen te nemen. Daarnaast is informatie opgenomen over Beter Geregeld. Ook is er een apart hoofdstuk opgenomen over 'Spoorwegveiligheid'. Teneinde recht te doen aan de centrale betekenis van deze onderwerpen is ervoor gekozen deze toe te voegen aan de evaluatie[3].

[2] *Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007

[3] Om diezelfde reden was het onderwerp Veiligheid ook in de vragenlijst Eenmeting van het deeltraject Zelfevaluatie apart opgenomen.

Gegeven deze doelen is het **rapport Eenmeting** opgebouwd uit de volgende onderdelen en bijlagen:

- **Deel A:** "**Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007**". Om betrokkenen in staat te stellen kennis te nemen van de belangrijkste boodschappen die in deze rapporten staan, is deze integrale samenvatting opgesteld. Deze bevat de 'kernboodschappen' van alle doelen.
- **Deel B: "Eenmeting: juridisch-technische toets – Doelen 1 t/m 5**" In dit deelrapport zijn gegevens verzameld die betrekking hebben op de eerste vijf doelen. Tevens bevat dit deelrapport een Beter Geregeld doorlichting op wetsniveau (als apart hoofdstuk en in de bijlage artikelsgewijze toets). Deze eerste vijf doelen richten zich op de vormgeving van het wettelijk systeem.
- **Deel C: "Eenmeting: beschrijving 2005-2007 – Doelen 6 t/m 16".** Dit deelrapport is opgebouwd uit de gegevens verzameld door middel van vragenlijsten in het deeltraject zelfevaluaties, de meerjarige monitor en de juridisch-technische toets en, indien nodig, aanvullende bronnenonderzoek. Van de zelfevaluaties is een bloemlezing in plaats van de integrale tekst opgenomen in dit rapport. Ook zijn de opmerkingen die gemaakt zijn in het kader van Beter Geregeld[4], en waarvan was aangegeven dat deze in de evaluatie zouden worden betrokken, opgenomen bij de doelen waarop zij betrekking hebben.
- **Bijlage 1: "Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007".** In deze bijlage zijn met name kwantitatieve gegevens en aanvullende feiten en cijfers verzameld over de werking en de effecten van de wetgeving.
- **Bijlage 2: "rapport van de Visitatiecommissie Zelfevaluaties".** NB: Het rapport van de Visitatiecommissie Zelfevaluaties is ten tijde van het in consultatie gaan van deze rapporten nog niet definitief afgerond. Het rapport van de visitatiecommissie zal door de visitatiecommissie zelf aan partijen worden voorgelegd voor consultatie en daarna worden verwerkt in deze Eenmeting.

De hoeveelheid verzamelde gegevens in de Eenmeting is groot, wat heeft geresulteerd in lijvige deelrapporten. De informatie is nodig om in de analysefase, fase 2, zorgvuldig tot een weloverwogen oordeel te kunnen komen over de werking en de effecten van de wetgeving. Om betrokkenen in staat te stellen kennis te nemen van de belangrijkste boodschappen die in deze rapporten staan is bovengenoemd Deel A: "Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007" opgenomen.

1.3 Werkwijze

Zoals gesteld heeft de gegevensverzameling in verschillende deeltrajecten plaatsgevonden:

[4] Alle opmerkingen die meegenomen zouden worden bij de evaluatie zijn opgenomen in de artikelsgewijze toets zoals opgenomen in de juridisch technische toets. Sommige onderwerpen worden echter ook bij de doelen 6 t/m 16 aangehaald.

1. de juridisch-technische toets,
2. de zelfevaluaties en;
3. de meerjarige monitor prestaties en effecten.

Aanvullend zijn andere relevante documenten geraadpleegd.
Nu volgt een toelichting op de verschillende trajecten en de wijze waarop de gegevens zijn verzameld. Ook wordt weergegeven welke gegevens in welk rapport zijn neergedaald. De kwaliteitsborging voor de verschillende deeltrajecten komt later in deze paragraaf aan de orde.

Juridisch technische toets
In Juridisch technische toets zijn gegevens verzameld die betrekking hebben op de eerste vijf doelen. Deze richten zich op de vormgeving van het wettelijk systeem. De toets is uitgevoerd door middel van:

- *Deskresearch*: door middel van de bestudering van kamerstukken, zoals memories van toelichting, nota's van wijziging met bijbehorende toelichting, adviezen van de Raad van State en brieven aan de Tweede Kamer en overige beleidsdocumenten
- *Artikelsgewijze toetsing:* deze is tot stand gekomen op basis van documenten en inbreng van diverse partijen in het kader van de doorlichting Beter Geregeld van de lagere regelgeving en in het kader van deze evaluatie (onder andere inbreng van partijen bij de gehouden interviews of naar aanleiding daarvan
- *T.M.C. Asser-instituut:* in het kader van de implementatie van de Europese regelgeving in de spoorwetgeving heeft het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag in opdracht van het Ministerie van VenW transponeringstabellen opgesteld bij een vijftal Europese richtlijnen. Het rapport van het Asser Instituut is een bijlage in de schriftelijke versie van het rapport juridisch-technische toets. De bevindingen uit het rapport van het Asser Instituut zijn bij de juridisch-technische toets in beschouwing genomen.

Deze gegevens van de juridisch technische toets zijn weergegeven in het rapport: **Eenmeting: juridisch-technische toets - Doelen 1 t/m 5**

Zelfevaluaties
Middels zelfevaluaties zijn gegevens verzameld over de werking en de effecten van de wetgeving vanuit het perspectief van betrokken partijen. De Zelfevaluaties zijn uitgevoerd door middel van:

- *Vragenlijsten*: de betrokken partijen (de consumentenorganisaties in het LOCOV, het IPO, de spoorgoederenvervoerders, de spooraannemers en spoorverladers, IVW, NS, ProRail, NMa, de regionale personenvervoerders te weten Arriva, Connexxion en Syntus, en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) hebben middels vragenlijsten hun percepties (meningen, ervaringen) over de periode 2005-2007 aangeleverd. Deze zijn op hun kwaliteit getoetst door een onafhankelijke commissie: de Visitatiecommissie.
- *Visitaties door onafhankelijke Visitatiecommissie*: de Visitatiecommissie, voorgezeten door mw. mr. W. Sorgdrager, heeft, na de vragenlijsten te hebben bestudeerd, visitatiebezoeken afgelegd bij de partijen. Ook heeft de commissie gesproken met

betrokken ministeries van Economische Zaken en Financiën en met experts.

De Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving heeft de ingevulde vragenlijsten Zelfevaluatie Nulmeting van een oordeel voorzien. (pm betreffende tekst opnemen op basis van het definitieve oordeel over de technische kwaliteit van de visitatiecommissie, inclusief het oordeel per gevisiteerde partij over de ontvangen zelfevaluatierapporten en de visitatiegesprekken) Voor dit technisch oordeel wordt verwezen naar het rapport van de visitatiecommissie.

In deze fase van gegevensverzameling is voor de Eenmeting evenals voor de Nulmeting gekozen voor een bloemlezing van de ingebrachte percepties weer te geven. Onder percepties worden verstaan de ervaringen en meningen die partijen hebben ingebracht met daartoe aangedragen feiten/onderbouwing. Wat daarbij opvalt is dat de percepties op verschillende punten niet onderling consistent of zelfs strijdig zijn. Ook zijn de percepties niet altijd in overeenstemming met de feiten of geven partijen een zienswijze over een situatie waar ze niet direct bij betrokken waren.

Bij de weergave van de percepties in de Eenmeting is als volgt gehandeld:

1. daar waar het gaat om ervaringen en meningen is ervoor gekozen om de percepties zo veel mogelijk weer te geven zoals deze zijn ingebracht, zonder hier een oordeel over te vellen.;
2. daar waar partijen in zijn gegaan op feiten, zijn deze ook opgenomen *tenzij* uit de consultatieronde bleek dat het aangehaalde feit onjuist bleek te zijn (bijvoorbeeld: er wordt gesproken van een rechtzaak, maar deze heeft feitelijk niet plaatsgevonden). In die gevallen zijn de onjuistheden opgemerkt.

Verschillen tussen percepties, tussen percepties en feiten en de onderbouwing ervan wordt in deze fase niet beoordeeld of nader geanalyseerd. In de fase van analyse en beoordeling volgt de vergelijking van de periode 2005 – 2007 met die van vóór 2005. Op basis van deze vergelijkingen, ondersteund door een vergelijking met feiten en onderlinge consistentie zullen de beelden van partijen worden geanalyseerd en beoordeeld

De gegevens uit de Zelfevaluaties zijn met name gebruikt in de doelen 6 t/m 16. In elk hoofdstuk is een aparte paragraaf percepties opgenomen. Het rapport van de visitatiecommissie is als bijlage 2 bijgevoegd (NB nog toe te voegen na consultatie).

Meerjarige monitor prestaties en effecten

In het deeltraject Meerjarige monitor prestaties en effecten zijn met name kwantitatieve gegevens en aanvullende feiten en cijfers verzameld over de werking en de effecten van de wetgeving. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden door middel van:

- *Deskresearch*: De monitor betreft vooral kwantitatieve informatie over de ontwikkelingen, gebaseerd op formele documenten

(Kamerstukken, beleidsnota's en dergelijke), onderzoeksrapporten die zijn opgesteld in opdracht van het ministerie dan wel rapporten van de sector aan het ministerie en interne rapporten van de sector die ter inzage gegeven zijn aan het ministerie;
- *Interviews*: Om onduidelijkheden ten aanzien van geconstateerde ontwikkelingen en achtergronden daarbij te verhelpen, zijn aanvullend interviews afgenomen bij een aantal kerninformanten bij betrokken organisaties.

De gegevens uit de Meerjarige Monitor: prestaties en effecten zijn met name gebruikt in de doelen 6 t/m 16. In elk hoofdstuk zijn de monitor gegevens opgenomen in de paragraaf feitelijke beschrijving.

De gegevens die in dit traject zijn verzameld, zijn weergeven in het rapport **Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005 – 2007** dat als **bijlage 1** is bijgevoegd.

1.4 Kwaliteitsborging Eenmeting

De kwaliteit van Eenmeting wordt op drie wijzen geborgd. Ten eerste wordt de kwaliteit van de deeltrajecten die input leveren voor de Eenmeting onafhankelijk getoetst. Ten tweede worden de rapporten ter consultatie aangeboden aan de betrokken partijen. Ten derde wordt de Eenmeting beoordeeld door onafhankelijke toetsers. Hieronder volgt een toelichting.

Kwaliteitsborging op juridisch-technische toets
Op de juridisch technische toets heeft conform de toezegging in het Plan van Aanpak Evaluatie Spoorwetgeving[5], een onafhankelijke toets plaats gevonden. Deze toets wordt uitgevoerd door prof. mr. C.R. Niessen. De bevindingen zijn in de bijlage bij de juridisch technische toets opgenomen. Deze toets zal na de consultatie worden uitgevoerd.

Ook heeft er op 13 mei 2008 heeft een 'juridische expertsessie' plaatsgevonden met juristen van de betrokken partijen uit de spoorsector. Tijdens deze sessie is inhoudelijk van gedachten gewisseld over het concept rapport van de juridisch technische toets.

Kwaliteitsborging op zelfevaluaties: Visitatiecommissie
De Minister heeft een commissie ingesteld voor de visitatie van de zelfevaluaties in het kader van de evaluatie. De commissie bestaat uit de volgende leden: mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter, prof. dr. M.S. de Vries en drs. T. H. van Hoek.

De commissie heeft tot taak[6]:
- toe te zien op de kwaliteit van de zelfevaluaties en daarover een onafhankelijk oordeel te formuleren;

[5] Hiermee zal de vijfde toezegging worden nagekomen.

[6] Zie artikel 4 Instellingsbesluit.

- het geven van een oordeel over de zelfevaluatierapporten, opgesteld door de genoemde organisaties;
- het doen van aanbevelingen op grond van de bevindingen op basis van de zelfevaluatierapporten en visitaties, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de Spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid.

Omdat de vragenlijsten ook als input hebben gediend voor het rapport Eenmeting: beschrijving 2005-2007 doelen 6 t/m 16, zal nadat het rapport van de Visitatiecommissie is geconsulteerd, haar oordeel ook in dat deel van de Eenmeting worden opgenomen.

Kwaliteitsborging op meerjarige monitor prestaties en effecten
Ook de Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007 zal conform het plan van aanpak onafhankelijk worden getoetst. Deze toets wordt uitgevoerd door prof. dr. G.P. van Wee, die ook de toets op de Meerjarige monitor prestaties en effecten, beschrijving uitgangssituatie heeft uitgevoerd. De onafhankelijk toets vindt plaats na het verwerken van de reacties uit de consultatie. (NB nog toevoegen na consultatie)

Consultatie betrokken partijen
Tevens worden alle rapporten ter consultatie aan partijen uit de spoorsector en de betrokken ministeries voorgelegd. Doel hiervan is om deze partijen in de gelegenheid te stellen een check uit te voeren op feitelijke onjuistheden. Tevens biedt het de betrokkenen de mogelijkheid te toetsen of hun inbreng juist en herkenbaar in het rapport is verwerkt.

Van de reacties wordt een nota van bevindingen opgesteld. In deze nota zal duidelijk worden aangegeven op welke wijze het commentaar in de rapporten is verwerkt. Per partij zal worden teruggekoppeld hoe met de reactie is omgegaan.

Onafhankelijke toetsing rapport Eenmeting
Na consultatie en verwerking van reacties, zal het rapport Eenmeting: beschrijving 2005-2007, doelen 6 t/m 16 worden voorgelegd aan onafhankelijke toetsers. Dit zullen zijn: de toetser van de juridisch-technische toets, de toetser van de meerjarige monitor prestaties en effecten en een lid van de Visitatiecommissie, aangevuld met een onafhankelijke voorzitter.

De toets richt zich op:
- de kwaliteit van de basisgegevens (o.a. volledigheid en juistheid);
- de verwerking van de basisgegevens (o.a. methoden, eenduidigheid, reproduceerbaarheid, transparantie).

Het resultaat van deze toetsen zal, inclusief het antwoord van VenW daarop, worden opgenomen in het eindconcept. De rapporten zullen vervolgens ter advisering worden voorgelegd aan de stuurgroep. De voorzitter van de stuurgroep, de Directeur Generaal Personenvervoer, zal deze vaststellen.

1.5 Leeswijzer Samenvatting Eenmeting

Deze samenvatting is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit een korte situatieschets van de te evalueren periode. Hierbij wordt ingegaan op de juridische en institutionele ordening en op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de periode 2005- 2007.

Het tweede deel bevat een samenvatting van de belangrijkste feiten en percepties per doel: de zogenaamde kernboodschappen.

De kernboodschappen komen uiteraard ook terug in de rapporten zelf. De rapporten bevatten de uitgebreide onderbouwing van de kernboodschappen met bronnen. Wanneer de rapporten worden gelezen, is het lezen van de kernboodschappen in deze samenvatting dus niet noodzakelijk.

2. Korte situatieschets

Dit hoofdstuk bevat een korte schets van de juridische en institutionele ordening. Het rapport Eenmeting: juridisch technische toets – Doelen 1 t/m 5 bevat de uitgebreide versie.

Hiernaast bevat dit hoofdstuk een opsomming van relevante ontwikkelingen na 2005.

2.1 Juridische en institutionele ordening

Op 1 januari 2005 treedt de Spoorwegwetgeving in werking. Hiermee wordt de concessiesystematiek ingevoerd[7]. Hiermee krijgt de sturing vanuit de overheid een publiekrechtelijke grondslag.

De minister van Verkeer en Waterstaat is politiek verantwoordelijk voor het spoorvervoer. De Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de lagere regelgeving en concessie bieden de minister diverse juridische instrumenten om deze verantwoordelijkheid waar te maken.

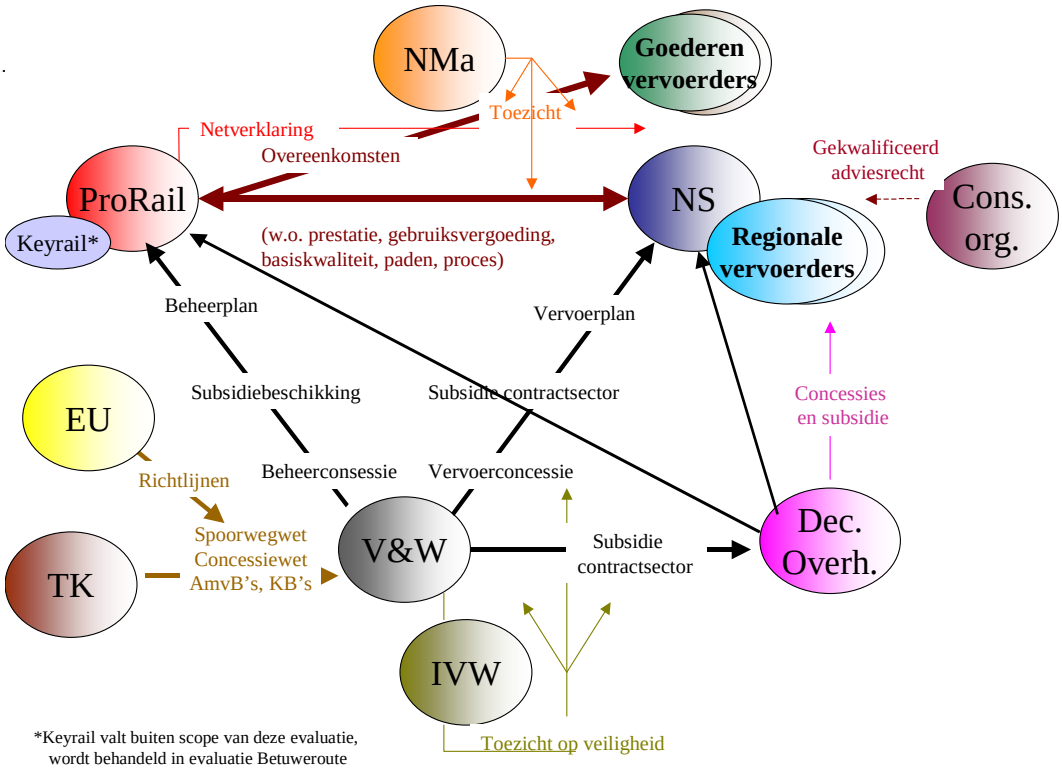
De feitelijk verantwoordelijken voor de uitvoering van het spoorvervoer zijn de vervoerders en de beheerder van de infrastructuur. NS is de vervoerder op het hoofdrailnet, ProRail is de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, beiden hebben een publiekrechtelijke concessie van het Rijk. Voor de beheerder wordt de relatie met de overheid ook vormgegeven door middel van jaarlijkse subsidiebeschikkingen van de minister voor beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarnaast zijn er goederenvervoerders en decentrale vervoerders. De markt voor het goederenvervoer per spoor is geheel open[8]. De decentrale vervoerders hebben een concessierelatie met de decentrale overheden. Ook krijgen zij subsidie. Alle spoorwegondernemingen moeten een toegangsovereenkomst sluiten met de beheerder voor het gebruik van de infrastructuur.

Met de invoering van de nieuwe wetgeving, wordt de spoorsector als een 'institutionele' driehoek gevisualiseerd. Deze is weergegeven in figuur 2.

[7] Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet is het concessiestelsel voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur ingevoerd. En met de wijziging van de WP2000 door de invoering van de Concessiewet, is vastgelegd dat de concessiesystematiek voortaan ook voor het OV per trein geldt. Voor decentraal spoorvervoer van personen is – evenals voor vervoer op het hoofdrailnet – een concessie vereist. Deze wordt op grond van de Wp 2000 verleend door de provincie of de plusregio.

[8] M.u.v. de bijzondere spoorlijnen op industrie en havengebieden die (nog) niet aangewezen zijn tot hoofdspoorwegen.

Figuur 2
Institutionele driehoek



Op de assen van de driehoek worden de juridische instrumenten aangegeven waarmee de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op grond van de wet wordt vormgegeven. Hieronder volgt een beschrijving van deze assen:

- ProRail en NS zijn privaatrechtelijk organisaties, voor 100% eigendom van de overheid. Er is (naast wet- en regelgeving) een publiekrechtelijke relatie tussen deze organisaties en VenW door middel van concessies
- De regionale vervoerders (Arriva, Syntus, Connexxion, Veolia Transport) zijn privaatrechtelijke organisaties. Er bestaat een publiekrechtelijke relatie tussen deze organisaties en decentrale overheden door middel van concessies.
- Er is er privaatrechtelijke relatie tussen de infrabeheerder ProRail en de vervoerders door middel van toegangsovereenkomsten en evt. kaderovereenkomsten
- Er is onafhankelijk toezicht door Vervoerkamer NMa op o.a. eerlijke behandeling van vervoerders door infrastructuurbeheerder
- Er is onafhankelijk toezicht door IVW Toezichteenheid Rail op de veiligheid

Er bestaat adviesrecht voor consumentenorganisaties over wijzigingen in de dienstregeling, de tarieven en overige in de vervoerconcessie geregelde onderwerpen.

2.2 Relevante ontwikkelingen 2005-2007

Deze paragraaf somt in chronologische volgorde de belangrijkste ontwikkelingen op die zich vanaf de inwerkingtreding van de wetgeving hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor de context van de te evalueren periode.

2005

Januari 2005 - Inwerkingtreding Spoorwetgeving/ Fusie taakorganisaties tot ProRail

Op 1 januari 2005 fuseerden de drie taakorganisaties juridisch tot ProRail BV[9] en traden de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein en onderliggende regelgeving in werking. De Vervoerconcessie is op 19 april 2005 ondertekend[10] door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en aanvaard door de Nederlandse Spoorwegen. Deze concessie is met terugwerkende kracht per 1 januari 2005 in werking getreden. De Beheerconcessie is afgegeven aan ProRail middels een beschikking die op 30 december 2004 is getekend door de Minister van Verkeer en Waterstaat ad interim dhr. Drs. G. Zalm.[11]

Eerste helft van 2005 - Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid

De bevoegdheden over de in het besluit aangewezen contractsectorlijnen zijn formeel overgedragen aan de concessieverlenende decentrale overheden, dit betreffen; Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, de Regio Twente en het Knooppunt Arnhem Nijmegen.

1 December 2005 – Onderzoek 'Op de Rails'

De werkgroep ProRail bood op 1 december 2005 het rapport 'Op de Rails' aan, aan de Tweede Kamer.[12] De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft deze werkgroep uit haar midden ingesteld. De Minister van Verkeer en Waterstaat meldt in een brief aan de Tweede Kamer in februari 2006 dat een groot deel van de aanbevelingen uit het rapport overgenomen worden of al geïmplementeerd worden. In haar conclusie meldt de Minister dat Verkeer en Waterstaat en ProRail op weg zijn naar het sturen op output. Hiervoor is een ontwikkelproces in gang gezet dat zowel de spoorsector als haar departement betreft.[13]

[9] Statutenwijziging van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Railinfrabeheer B.V. (thans genaamd ProRail B.V.) d.d. 31 december 2004

[10] Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[11] Besluit tot verlening van de beheerconcessie; 30 december 2004, brief van minister van Verkeer aan Waterstaat aan ProRail (kenmerk: DGP/SPO/U.04.04652).

[12] 29984, nr. 22, brief van de Vaste Commissie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 december 2005, aanbieding rapportage "Op de Rails".

[13] 29984, nr. 29, brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 13 februari 2006

1 december 2005 – Wijziging van de Spoorwegwet: en het Algemeen Reglement Vervoer

Artikel 16, vijfde lid, Spoorwegwet[14] is met ingang van 1 december 2005 komen te vervallen.[15] Dit betekent een wijziging in de aansprakelijkheid.

Mei 2005-Advies van de Taskforce Charging aan de transportraad van de Europese Ministers

In eerste instantie was de Europese Regelgeving zodanig geformuleerd dat deze op verschillende manieren kon worden geïnterpreteerd. De Europese Commissie en de Developing Railways Committee (DERC) hebben in 2004 een taskforce voor "track access charges" ingesteld. Deze task force heeft een aantal aanbevelingen gedaan aan de European Conference of Ministers of Transport (mei 2005):

- de gebruiksvergoeding dient twee doelstellingen: het dekken van de kosten en een efficiënt beheer van de infrastructuur
- maak gebruik van een gedifferentieerde aanpak voor reizigers en goederen.
- landen met een intensief bereden netwerk en met verschillende vervoerders is aanbevolen om de vervoerders met een exclusieve concessie (als in Nederland) de integrale kosten door te belasten en de overige gebruikers de marginale kosten. Hierdoor wordt beter zichtbaar voor (aanbestedende) overheden wat de kosten van de door hen gevraagde vervoersdiensten;
- vervangingskosten zijn onderdeel van marginale kosten;
- openheid, transparantie en gedeelde definities van type kosten zijn zeer wenselijk

2006

2005/2006 - Onderzoek Boston Consulting Group (BCG)

NS heeft in de periode 2005-2006 een audit laten uitvoeren door de Boston Consulting Group (BCG) naar achterblijvende prestaties op het gebied van aankomstpunctualiteit en informatievoorziening voor de reiziger.[16] Met het onderzoek heeft NS meer inzicht verkregen in de oorzaken van de achterblijvende prestaties en in de mogelijke aangrijpingspunten voor verbetering. De resultaten van het onderzoek zijn op 15 maart 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (tezamen met het vervoerplan 2006).[17] De Staatssecretaris gaf hierbij aan dat NS op basis van het onderzoek het vervoerplan 2006 heeft aangepast en in het plan op de in het onderzoek genoemde verbeterpunten maatregelen inzet.

[14] Artikel 16, vijfde lid, bepaalt dat de aansprakelijkheid op grond van artikel 174 Boek 6 Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de infrastructuur waarop de concessie betrekking heeft, rust op de beheerder.

[15] Staatsblad 2006, 550.

[16] Resultaten van deze audits zijn opgenomen in zowel de vervoerplannen voor 2006 en 2007 en de jaarrapportages van NS over 2005 en 2006.

[17] 29984, nr. 44, brief aan de Voorzitter van de Tweede kamer.

21 februari 2006 - Nota Mobiliteit (deel IV)
De Nota Mobiliteit (deel IV) trad in werking. Deze is behandeld in de Tweede Kamer in december 2005 en op 14 februari 2006 is de Planologische Kern Beslissing vervolgens door de Eerste Kamer vastgesteld en daarmee officieel vastgesteld.[18] De Nota Mobiliteit bevat een visie op mobiliteit voor de jaren 2010 tot 2020. Belangrijk ten aanzien van de maatschappelijke benutting van de spoorwegen is de doelstelling vanuit de Nota Mobiliteit dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland. De focus ligt op het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken en de bereikbaarheid van de landsdelen. In het bijzonder wordt daarbij aan de spitsuren gedacht. Voor wat betreft het goederenvervoer zijn de internationale corridors en een goede bereikbaarheid van havens en industriecomplexen van strategisch belang om economisch waardevolle goederen te kunnen vervoeren. Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren is het aannemelijk dat het volume van het goederenvervoer zich zal ontwikkelen in de richting van de bovenkant van de nota Mobiliteit (circa 80 miljoen ton).

Voorjaar 2006 - Wijziging lagere regelgeving (Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur)
In het voorjaar van 2006 werd het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur gewijzigd. Bij de opstelling van het besluit was reeds aangegeven dat bij de openstelling voor regulier gebruik van nieuwe infrastructuur wijziging nodig zou zijn. De wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling bevat de veranderingen van dat Besluit die voortvloeien uit de openstelling van het Nederlands deel van de HSL-Zuid, de Betuweroute en de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht. Verder bevat het een wijziging in verband met de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.

Mei 2006 - Wijziging lagere regelgeving (Regeling keuring spoorvoertuigen)
In mei 2006 werd er een wijziging van de Regeling keuring spoorvoertuigen doorgevoerd in verband met aanvulling van de functionele specificaties voor de systemen van automatische treinbeïnvloeding.[19]

[18] Nota Mobiliteit deel IV, april 2006, na parlementaire behandeling vastgestelde Planologische Kern B

[19] Staatscourant 10 mei 2006, nr. 91/pag. 15.

22 september 2006 - Netwerkanalyses
In 2006 zijn 11 regionale netwerkanalyses en 1 landelijke netwerkanalyse spoor uitgevoerd door de regio's, de spoorsector en het Rijk. Hierin is gekeken naar de bereikbaarheid binnen een hele regio en de samenhang tussen netwerken. In de analyses en de gemaakte keuzes viel, zo meldde de minister aan de Tweede Kamer, in het algemeen op dat de samenhang binnen de afzonderlijke modaliteiten beter is dan tussen de modaliteiten onderling. De goederenparagrafen in de landelijke netwerkanalyse spoor zijn begin 2007 geactualiseerd.[20]

10 december 2006 - Nieuwe dienstregeling 2007
De nieuwe dienstregeling 2007 ging op 10 december 2006 in.[21] Het betrof de grootste wijziging van de dienstregeling NS sinds 1970. De nieuwe dienstregeling gaat uit van een 2-treinen in plaats van een 3-treinensysteem, betekent frequentieverhoging en creëert meer ruimte op het netwerk. De nieuwe dienstregeling is in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding actief afgestemd met betrokken partijen zoals decentrale overheden en consumentenorganisaties en uitvoerig in de Kamer bediscussieerd.

2007

2006/2007 - Wijziging lagere regelgeving (Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen)
Er is een aantal wijzigingen doorgevoerd van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen in verband met de totstandkoming van RandstadRail, de Betuweroute en de HSL-Zuid. [22]

7 februari 2007 - Coalitieakkoord (2007 – 2011)
In het Coalitieakkoord wordt aangegeven dat NS wordt gezien als een maatschappelijke onderneming, die als opdracht heeft een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. De ambitie voor groei van het OV over spoor wordt bijgesteld naar 5% per jaar, de realisatie van de afgelopen twee jaren. De frequentie van treinen in en om de grote steden wordt verhoogd om zo een goed alternatief te bieden voor de auto. Aan achterstallig onderhoud aan het spoor zal worden gewerkt.[23]

18 april 2007 - Wijziging lagere regelgeving (Ter implementatie van het Tweede Spoorpakket)
Ter implementatie van het Tweede Spoorpakket[24] is in het voorjaar van 2007 een wijziging doorgevoerd van de volgende lagere regelgeving:[25] Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest, Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen, Besluit keuring spoorvoertuigen en Besluit spoorweginfrastructuur. De wijziging houdt onder meer in dat

[20] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 29644 , nr. 70, 22 september 2006

[21] In de netverklaring 2007 staat de geldigheidsperiode vermeld van het dienstregelingjaar 2007, te weten 10 december 2006 tot en met zaterdag 8 december 2007.

[22] Stb. 2006, 254; Stb. 2006, 462; Stb. Stb. 2007, 206; Stb. 2007, 244.

[23] Coalitieakkoord, Samen werken, samen leven blz. 16

[24] Richtlijn nrs. 2004/49/EG, 2004/50/EG en 2004/51/EG.

[25] Staatsblad, 18 april 2007, pag. 170

de beheerder dient te beschikken over een veiligheidszorgsysteem dat aan de Europese richtlijn voldoet. Daarnaast is, naar aanleiding van de richtlijn, IVW ingesteld als veiligheidsinstantie. Op basis van het tweede spoorpakket diende een veiligheidsinstantie te worden aangewezen. IVW was al toezichthouder, maar vanaf nu ook aangewezen als nationale veiligheidsinstantie.

3 mei 2007 - Wijziging beheerconcessie
Wijziging van de beheerconcessie in verband met de implementatie van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (Richtlijn nr. 2004/49/EG).[26]

16 juni 2007 - Opening spoorlijn Betuweroute
De Betuweroute tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Emmerich wordt door de Minister geopend. Keyrail heeft vanaf 16 juni 2007 de Betuweroute in exploitatie genomen[27]. ProRail is op grond van de Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur beheerder van Betuweroute.

1 juni 2007 - Richtlijn nr. 2007/32/EG[28]
Richtlijn nr. 2007/32/EG van de Commissie wijzigt bijlage VI bij beide interoperbiliteitsrichtlijnen (Richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad en Richtlijn nr. 2001/16/EG). Dit betekent dat de fabrikant keuringen kan aanvragen, welke gevolgd worden door een tussentijdse keuringsverklaring.

4 juni 2007 - Wijziging lagere regelgeving (Regeling spoorverkeer)
Wijziging van de Regeling spoorverkeer in verband met ETCS.[29]

11 juli 2007 - Beter Geregeld-domein lagere regelgeving spoor
Conform de toezegging van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer is de lagere regelgeving spoor doorgelicht op het realiseren van quick wins.[30] Op 11 juli 2007 deelt de minister in een brief de conclusies van het onderzoek met de Tweede Kamer.[31]

23 oktober 2007 – Vaststelling Europese richtlijnen en verordeningen
De Europese Commissie geeft de volgende richtlijnen af:
- Richtlijn nr. -2007/58/EG[32]; Deze richtlijn bepaalt wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van

[26] Beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 2007 tot wijziging van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, HDJZ/S&W/2007-579.
[27] 22 589, nr. 293 brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, dd 1 april 2008, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, aanbieding voortgangsrapportage nr. 23, Betuweroute.
[28] Implementatiedatum richtlijn nr. 2007/32/EG is 1 december 2007.
[29] Staatscourant 4 juni 2007, nr. 104/pag. 18.
[30] Toezegging door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer op 14 juni 2006 (kamerstukken II, 29 984, nr. 29, blz 3 en nr 30 800 XII, nr. 2, blz 75 en 76).
[31] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat dd 11 juli 2007, VenW/DGTL-2007/9594, doorlichting regelgeving in Programma Beter Geregeld.
[32] Richtlijn nr. 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de

de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur; Met deze richtlijnen wordt de openstelling van de markt voor internationale passagiersvervoerdiensten per spoor binnen de EU geregeld.
- Richtlijn nr. 2007/59/EG[33]; Deze richtlijn stelt regels ten aanzien van de certificering van machinisten en wordt ook wel de "Machinistenrichtlijn" genoemd.

Implementatie vindt plaats in 2009 en 2010.

De volgende verordeningen zijn afgegeven en worden in de periode 2005-2007 ambtelijk voorbereid:
- Verordening (EG) 1370/2007[34]; Deze verordening betreft regels over de gunning van openbare dienstcontracten en wordt ook wel PSO-verordening genoemd.
- Verordening (EG) 1371/2007[35]; Deze verordening betreft de rechten en plichten van treinreizigers.

19 november 2007 - Actieplan "Groei op het spoor"
Voortvloeiend uit de ambitie uit het regeerakkoord is het Actieplan 'Groei op het spoor' opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden. In het Actieplan zijn concrete groeimaatregelen opgenomen die er aan moeten bijdragen de groeiambitie voor de trein, in de huidige kabinetsperiode, te realiseren.[36]

27 November 2007 - Toetsing outputsturing Holland Consulting Group.
Holland Consulting Groep heeft in opdracht van VenW een audit uitgevoerd naar de vraag of ProRail en NS klaar zijn voor outputsturing.

Op 27 november 2007[37] bood de Minister van Verkeer en Waterstaat de samenvatting en de conclusies van het rapport van HCG aan, aan de Tweede Kamer.[38]

toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur.

[33] Richtlijn nr. 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen

[34] Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PSO-Verordening)

[35] Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer

[36] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644/29984 nr. 85, 19 november 2007, aanbieding eindrapportages LMCA's en Actieplan "Groei op het spoor".

[37] Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 november 2007, kenmerk VenW/DGP-2007/9199

[38] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29984, nr. 106, over de achtergrond en conclusies van het HCG-onderzoek.

De minister onderschrijft het oordeel van HCG dat ProRail klaar is om over te gaan op outputsturing en zal erop toezien dat een aantal verbeterpunten in de prestatie-indicatoren die HCG nodig acht worden opgepakt door ProRail.
De minister besluit om per 1 januari 2008 ook NS aan te sturen op output, aangezien hij het, mede gezien de wens van de Tweede Kamer, het belangrijk vond om NS integraal verantwoordelijk te maken voor haar prestaties. Maar ook NS moet in 2008 nog een aantal verbeteringen realiseren. Na de zomer van 2008 zal opnieuw extern beoordeeld worden of NS voldoet aan de eisen uit de concessie.

3 december 2007 - Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor (LMCA)
De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft onderzoek gedaan naar het mogelijk maken van een kwaliteitsprong voor de treinreiziger (LMCA). Ook geeft de minister aan dat hij geconstateerd heeft dat, zowel de spoorsector als de regio, ambitieus zijn als het gaat om goed, aantrekkelijk en frequent openbaar vervoer[39]. De centrale conclusie van de Minister van Verkeer en Waterstaat bij de rapporten LMCA en *Groei op het Spoor* is dat de groeiprognose voor met name het personenvervoer over het spoor ten opzichte van de Nota Mobiliteit naar boven moet worden bijgesteld. De ambitie voor hoogfrequent vervoer en het faciliteren van de groei van goederenvervoer vergt aanvullende investeringen.[40] Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren is het aannemelijk dat het volume van het goederenvervoer zich zal ontwikkelingen in de richting van de bovenkant van de verwachting in de nota Mobiliteit (circa 80 miljoen ton).

7 december 2007 – Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid
Op 7 december 2007 biedt de Minister van Financiën de nieuwe nota Staatsdeelnemingenbeleid Rijksoverheid aan, aan de Tweede Kamer. Deze nota vervangt de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit 2001 en bevat het beleid zoals dat vanaf heden zal worden toegepast op het beheer van de staatsdeelnemingen.
De Minister van Financiën heeft met deze nieuwe nota het accent willen verschuiven van het afstoten van staatsdeelnemingen naar het actief beheren van staatsdeelnemingen. Ook wenste hij als aandeelhouder de borging van publieke belangen daarbij nadrukkelijker te willen betrekken. [41]

[39] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644, nr. 74.

[40] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29644/29984, nr. 85

[41] Nota Staatsdeelnemingenbeleid van minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28165, nr. 69, 7 december 2007

3.Kernboodschappen per doel

Hieronder volgen per doel de kernboodschappen. Tevens zijn de kernboodschappen van de Beter Geregeld doorlichting op wetsniveau en het thema Veiligheid opgenomen.

De kernboodschappen zijn als volgt tot stand gekomen:

Op basis van de streefbeelden uit het Beoordelingskader voor de evaluatie zijn - zoveel als mogelijk - één op één onderzoeksvragen geformuleerd die van belang zijn voor de Eenmeting. De vragen vormen de leidraad aan de hand waarvan de beschrijving van het desbetreffende onderwerp is uitgewerkt. In de kernboodschappen zijn de antwoorden geformuleerd op deze vragen. Deze antwoorden zijn gebaseerd op de feitelijke beschrijving en op de aangedragen percepties.

Zoals eerder vermeld: de gegevens waarop de kernboodschappen zijn gebaseerd, vindt u in de onderliggende rapporten.

3.1 Actualisering en modernisering van de bestaande regelgeving

Bij de uitvoering van het onderzoek ten behoeve van dit onderdeel van de evaluatie zijn de volgende vragen geformuleerd aan de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden:

- heeft de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van infrastructuur en veiligheid een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen om zo de overheidszorg hiervoor te regelen? (actualisering)
- zijn de onderdelen van de oude wet- en regelgeving - aangepast aan de huidige situatie - opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving? (modernisering)

Heeft de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van infrastructuur en veiligheid een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen om zo de overheidszorg hiervoor te regelen (actualisering)?

Samenvattend kan worden gesteld dat de omzetting van interne regelgeving van het voormalig geïntegreerde infrastructuur en spoorvervoerbedrijf NV NS naar publiekrechtelijke regelgeving een stapsgewijs proces over een periode van een decennium is geweest. In de periode 1995 - 1998 zijn de interne NS-regels door taakorganisatie Railned omgezet in voor alle spoorwegondernemingen verbindende regels voor de gehele spoorwegsector, echter met een privaatrechtelijk karakter. Dit stelsel is bijna acht jaar van kracht geweest.

Vervolgens zijn belangrijke onderdelen van de Railned-regelgeving gaandeweg vervangen door publiekrechtelijke regelingen, mede ter uitvoering van nieuwe Europese richtlijnen.
De voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van infrastructuur en veiligheid hebben met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving per 1 januari 2005 een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen. Er gelden sinds die datum geen interne regels van de NV NS meer op het Nederlandse spoor, die externe werking hebben. Vanzelfsprekend kent de NV NS, zoals elke onderneming, interne regels voor de eigen bedrijfsvoering.

Naast dit stelsel van publiekrechtelijke regelgeving heeft ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur privaatrechtelijke regels opgesteld, die voor elke partij gelden die toegang wil krijgen tot het spoor. Deze regels zijn vastgelegd de toegangsovereenkomst. Dit spoort met de keuze van de wetgever voor een publiekrechtelijk stelsel met gebruikmaking van het privaatrecht.

Zijn de onderdelen van de oude wet- en regelgeving, aangepast aan de huidige situatie, opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving (modernisering)?

De wetgeving (met inbegrip van de door de Concessiewet gewijzigde Wp2000) is voor wat betreft de hoofdspoorweginfrastructuur c.q. het hoofdrailnet duidelijk gemoderniseerd.

De modernisering is echter nog niet voltooid. De Spoorwegwet dient ook te gaan gelden voor lokaal en bijzonder spoor (zie de nog niet inwerking getreden artikelen 94 en 95 van de Spoorwegwet). Dat kan pas als de lagere regelgeving voor bedoelde spoorwegen is herzien. Daar wordt momenteel aan gewerkt. Zolang een en ander niet is gerealiseerd is het merendeel van de oude regelgeving nog geldend recht voor alle spoorwegen (met uitzondering van binnengemeentelijke tramwegen) die niet bij Kb zijn aangewezen als hoofdspoorwegen.

Daarnaast wordt ook binnen het kader van de implementatie van de quick wins verder gewerkt aan een modernisering van de lagere regelgeving, bijvoorbeeld daar waar het gaat om Regeling keuring spoorvoertuigen, Besluit en regeling Spoorwegpersoneel, Besluit en regeling spoorverkeer en Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Het ARV vindt nog dagelijks toepassing met name waar het gedragingen van reizigers betreft in treinen en op stations en is daarmee een levend stuk regelgeving. Het stamt uit 1967 en hoewel diverse malen aangepast, komt het voor modernisering in aanmerking, onder andere waar het de samenloop met de Wp2000 en het Bp2000 betreft.

3.2 Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens

Bij dit doel is in het Beoordelingskader een aantal streefbeelden geformuleerd. Deze streefbeelden zijn omgevormd tot de volgende onderzoeksvragen:

- is er een duidelijke wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geschapen, gericht op realisatie van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van de publieke belangen?
- is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer (ver)volmaakt?
- is de opdrachtgeversrol van de overheid duidelijk vormgegeven en vastgelegd?
- is de adviesrol van consumentenorganisaties richting vervoerder vastgelegd en is de adviesrol van vervoerders richting infrabeheerder vastgelegd?
- is er een duidelijk kader voor de veiligheid en is de rol van de overheid daarin helder vastgelegd?
- zijn de publieke belangen duidelijk en volledig in de beheerconcessie en in de vervoerconcessie vastgelegd?
- zijn er duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de te hanteren grenswaarden?
- is het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen?

Is er een duidelijke wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geschapen, gericht op realisatie van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van de publieke belangen?

De wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de Spoorwegwet in combinatie met de door de Concessiewet gewijzigde Wp2000 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Hiermee zijn de condities geschapen voor een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van publieke belangen.

Bij dit antwoord hoort wel de volgende kanttekening.
Strikt juridisch gezien is de Staat nog geen aandeelhouder van ProRail BV, maar de Staat kan via het aandeelhouderschap van RIT wel invloed uitoefenen op de besluitvorming binnen ProRail, zij het binnen de beperkingen die het burgerlijk recht daaromtrent kent.

Is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer (ver)volmaakt?

De scheiding tussen infrastructuur en vervoer is bijna volmaakt.
Tussen ProRail en de vervoerders van personen en goederen over het spoor bestaan geen vennootschapsrechtelijke relaties. Deze bedrijven

zijn geheel van elkaar gescheiden. Dit is een volmaakte manier om de scheiding tussen infrastructuur en vervoer in deze sector door te voeren.
In de praktijk is echter op enkele onderdelen sprake van een raakvlak tussen het beheer van de infrastructuur en het vervoer. Dit betreft het beheer van goederenspoorlijnen op bedrijfsterreinen en de aansluiting daarvan op hoofdspoorwegen, dat in handen is van NS Spooraansluitingen BV. De minister heeft daarover geoordeeld dat het beheer van bedoelde spooraansluitingen niet valt onder de wettelijke taak van beheer van de spoorinfrastructuur en dat daar ook anderszins geen publieke belangen mee zijn gemoeid. Het blijft desbetreffende raakvlak daardoor bestaan. En verder betreft het enkele activiteiten op het grensvlak van de juridische ordening en de feitelijke operatie van het spoorbedrijf, namelijk: de dagplanning, het VPT-systeem en het beheer van de stations.

Het antwoord op de vraag of de juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is ondergebracht bij de overheid moet ontkennend worden beantwoord. Wanneer het Kb op grond van artikel 125 Spoorwegwet wordt geslagen, zal de Staat de juridisch eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn.

Is de opdrachtgeversrol van de overheid duidelijk vormgegeven en vastgelegd?

De opdrachtgeversrol van de overheid (i.c. de minister) is duidelijk vastgelegd met behulp van de volgende sturingsmechanismen die de overheid ten opzichte van de concessiehouders heeft:
1. de concessiesystematiek;
2. het (indirecte) aandeelhouderschap van de Staat in de vennootschappen die concessiehouder voor respectievelijk de hoofdspoorweginfrastructuur en het hoofdrailnet zijn;
3. de subsidieverlening door de Minister van VenW aan enerzijds de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en anderzijds de personenvervoerder voor de bijzondere spoorvervoerdiensten die onderdeel zijn van het hoofdrailnet.

Hiermee is nog niet gezegd dat de verschillende rollen in de praktijk van de dagelijkse uitvoering altijd helder worden onderscheiden.
Ook moet worden opgemerkt dat de aard en het doel van aansturing d.m.v. aandeelhouderschap anders is dan de beide publiekrechtelijke wijzen van aansturing.

1. Concessiesystematiek
Als gevolg van de concessiesystematiek staat de overheid op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering door de concessiehouders. Deze afstand is ten opzichte van NS wat groter dan ten opzichte van ProRail vanwege de grotere vennootschapsrechtelijke èn subsidierechtelijke verhouding tussen de Minister van VenW en ProRail. De rol van de overheid ten aanzien van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het vervoer van personen over het spoor is duidelijk vastgelegd door middel van concessies.

Daarin is het publiekrechtelijk opdrachtgeverschap herkenbaar uitgewerkt. Voor wat betreft het goederenvervoer is er geen sprake van publiekrechtelijk opdrachtgeverschap, omdat er sprake is van een geliberaliseerde markt.

2. Aandeelhouderschap
De Staat, de Minister van Verkeer en Waterstaat, is 100% aandeelhouder in RIT BV (en daarmee indirect in ProRail). De Staat, de Minister van Financiën, is dat in de NV NS. Voor de aansturing van deze vennootschappen baseert de Staat zich op het door de regering vastgestelde deelnemingenbeleid. De regering wil dat de Staat zich actiever richt op de strategische koers van de onderneming waarin deelgenomen wordt en op het toetsen van belangrijke investeringsvoorstellen die daarmee verband houden. Dit zal worden vastgelegd in een nieuwe nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid.
De opdrachtgeversrol van de overheid jegens bedrijven waarin de Staat deelneemt is gegeven dit perspectief nog in ontwikkeling.

3. Subsidies
ProRail voert een in de Spoorwegwet opgenomen wettelijke taak uit (zorgplicht voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur) en krijgt daarvoor een subsidie op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Deze subsidieverstrekking kan als sturingsinstrument worden ingezet. De Minister van VenW verleent aan NS subsidie voor de zogenoemde bijzondere spoorvervoerdiensten, die in 2005 onderdeel zijn geworden van het hoofdrailnet.

Is de adviesrol van consumentenorganisaties richting vervoerder vastgelegd en is de adviesrol van vervoerders richting infrabeheerder vastgelegd?

De adviesrol van de consumentenorganisaties en de vervoerders is vastgelegd.

Rol, taak en adviesonderwerpen van consumentenorganisaties
In de Wp2000, het Bp2000 en de concessies aan de personenvervoerders staan de consultatieplicht en de informatieplicht van de concessiehouder duidelijk geregeld. Het Instellingsbesluit LOCOV voegt daar nog een aantal instrumentele regels over het overleg aan toe. Voorts hebben de consumentenorganisaties het recht om ongevraagd advies uit te brengen.
Ook de benoeming van de onderwerpen waarover advies moet worden gevraagd is in de Wp2000 en het Bp2000 voldoende gedekt. Desgewenst kunnen de concessieverleners nog onderwerpen daaraan toevoegen en die in de concessievoorschriften opnemen. Zo is in de vervoerconcessie HRN vastgelegd dat de consumentenorganisaties jaarlijks in een overleg hun zienswijze op het vervoerplan geven.

Op basis van deze regelgeving kan worden geconstateerd dat het recht van de consumentenorganisaties om geconsulteerd en geïnformeerd te worden door de concessiehouder van de vervoerconcessie is vastgelegd. Het gaat hier om niet-bindende adviezen van de

consumentenorganisaties en de concessiehouder kan hiervan gemotiveerd afwijken. Indien consumentenorganisaties van oordeel zijn dat de concessiehouder de afwijking niet afdoende motiveert, kunnen zij naar de rechter.

De rol van vervoerders bij de totstandkoming van beheerplannen voor de hoofdspoorweginfrastructuur
De consultatieplicht met betrekking tot een door de beheerder voorgenomen wijziging van de technische of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur staat in artikel 17, derde lid, van de Spoorwegwet.
De consultatieplicht van de concessiehouder ter zake van het beheerplan en de plicht tot motivering van eventuele afwijking van de zienswijzen van de betrokken gerechtigden (de personenvervoerders en de goederenvervoerders) staat vermeld in de artikelen 4 en 5 van de beheerconcessie.
Ook hier kan op basis van deze regelingen worden geconstateerd dat het recht van de vervoerders om geconsulteerd en geïnformeerd te worden door de concessiehouder van de beheerconcessie is vastgelegd.

Is er een duidelijk kader voor de veiligheid en is de rol van de overheid daarin helder vastgelegd?

Er is een duidelijk kader voor de veiligheid en de rol van de overheid is helder vastgelegd in de wet- en regelgeving.

Het onderwerp 'veiligheid' wordt op vele plaatsen in de spoorwet- en regelgeving behandeld. Duidelijk is, dat dit onderwerp ook bij de wetgever een grote mate van aandacht heeft.

Het beleidskader is duidelijk vastgelegd in de nota: "Veiligheid op de Rails. Tweede kadernota voor de veiligheid van het railvervoer in Nederland". De vraag, of er een duidelijk kader voor de veiligheid is, kan daarmee bevestigend worden beantwoord. Echter, door de veelheid aan regels, bepalingen en voorschriften wordt afbreuk gedaan aan de toegankelijkheid van regelgeving zoals voorgestaan in de sturingsvisie Beter Geregeld. Op het niveau van de regels zelf is sprake van een duidelijke vastlegging van datgene wat in de praktijk nodig is om de veiligheid op het spoor te waarborgen.

De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de overheid, van de vervoerders, de beheerder en de toezichthouders (IVW, DGMo en NMa) met betrekking tot de veiligheid zijn in wet- en regelgeving vastgelegd. De wetgeving gaat uit van verantwoordelijkheid voor de veiligheid op en rond het spoor bij enerzijds de overheid (regelgeving, keuring, vergunningverlening, toezicht en handhaving) en anderzijds de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen (veiligheidszorgsysteem). De rol van de overheid is daarmee per deelonderwerp duidelijk vastgelegd.

Zijn de publieke belangen duidelijk en volledig in de beheerconcessie en de vervoerconcessie vastgelegd?

De publieke belangen zijn duidelijk vastgelegd in beide concessies.

Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt Aangegeven is dat het spoorvervoer belangrijke maatschappelijke functies vervult, die zonder inmenging van de overheid onvoldoende zouden worden vervuld. Hier ligt dus een taak voor de overheid. Het publieke belang van het vervoer over het spoor is in de Nota Mobiliteit vastgelegd en uitgewerkt in de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet alsmede in de daarop gebaseerde beheer- en vervoerplannen.
Bij het beheer van de infrastructuur gaat het onder meer om waarborging van belangen op het gebied van de staat van de infrastructuur, de veilige berijdbaarheid, de analyse van risico's, de financiële draagkracht van de beheerder en de beroepsbekwaamheid van het personeel van de beheerder. Uitgewerkt in de beheerconcessie zijn vervolgens onderwerpen als zorgplicht, veiligheid, milieuzorg en toegankelijkheid.
Bij het vervoer gaat het onder meer om de kwantiteit en kwaliteit van het vervoer, veiligheid van reizigers en personeel in het OV, alsmede de toegankelijkheid van het OV voor gehandicapten. Uitgewerkt in de vervoerconcessie HRN zijn vervolgens onderwerpen als een zorgplicht, uitwerking van prestaties in vervoerplan, dienstregeling, informatieplicht.

Zijn er duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de te hanteren grenswaarden?

Er zijn duidelijke regelingen voor de totstandkoming van de plannen en over de te bereiken prestaties, vastgelegd in grenswaarden.

In de concessies zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het jaarlijks opstellen van plannen: een beheerplan en een vervoerplan. Deze planfiguur heeft geen directe grondslag in beide wetten. De figuur is ontwikkeld tijdens het opstellen van de concessies aan ProRail en NS en is gebaseerd op de algemene bevoegdheid van de minister om op basis van de Spoorwegwet en de Wp2000 voorschriften (zowel de door de wet geëiste als de niet door de wet geëiste voorschriften) op te nemen in de concessie. Eén van die niet door de wet geëiste voorschriften betreft het opstellen van een beheerplan en een vervoerplan.

Artikel 4 beheerconcessie regelt de totstandkoming van en de instemming door de Minister van VenW met het beheerplan. Een vergelijkbare bepaling voor het vervoerplan staat in artikel 7 vervoerconcessie.

In dit kader kan worden vastgesteld dat in beide concessies voldoende uitgewerkte systemen (met inbegrip van grens- en richtwaarden) zijn opgenomen voor verplichte plannen met daarbinnen prestatie-indicatoren die door de concessiehouders nader geoperationaliseerd moeten worden in meetbare resultaten, welke na instemming van de minister gelden als handhaafbare concessievoorschriften.
De totstandkoming van de plannen is eveneens voldoende duidelijk geregeld, zij het in de concessies en niet in de desbetreffende wetten. Voorafgaand overleg met betrokkenen is verplicht. De inhoud van de plannen staat duidelijk in beide concessies voorgeschreven. Bij het beheerplan is er voorts een relatie met de subsidieverlening voor het beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Is het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen?

De vraag kan bevestigend worden beantwoord. In de praktijk is met het handhavingsinstrumentarium nog weinig ervaring opgedaan. Eerste ervaringen met dit instrumentarium komen aan de orde bij de doelen 10 en 11 in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

Het handhavingsinstrumentarium is in de wet- en regelgeving enerzijds voor het beheer van de infrastructuur geregeld en anderzijds voor het verrichten van personenvervoer. De wet bevat diverse verplichtingen die via het bestuursrecht (bijvoorbeeld bestuursdwang of last onder dwangsom) of via het strafrecht dan wel een combinatie daarvan kunnen worden gehandhaafd. Ook bestraffing als economisch delict is bij sommige voorschriften mogelijk. Van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een prestatieregeling te regelen, is geen gebruik gemaakt. Ook biedt de subsidieverlening mogelijkheden om prestaties af te dwingen met financiële prikkels of sancties.
De concessies worden gezien als een publiekrechtelijk instrument en dus langs die weg gehandhaafd. Het handhavingsinstrumentarium beweegt zich tussen informatieverplichtingen en als uiterst middel het geheel of gedeeltelijk intrekken van de concessies.

3.3 Beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen

Deze paragraaf betreft de implementatie van het zogenaamde ´eerste spoorpakket´ (richtlijnen nrs. 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG) en de implementatie van een richtlijn die wel gelijktijdig is gepubliceerd maar officieel niet tot het eerste spoorpakket behoort (richtlijn nr. 2001/16/EG). Het eerste spoorpakket vormde een eerste stap in het proces om de Europese spoorwegen te revitaliseren. De richtlijnen zijn gericht op het verbeteren van de effectiviteit van de reeds bestaande EU-regels. Een van de hoofdlijnen in dit pakket is eerlijke en niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur. Hierbij dient te worden bedacht dat de richtlijnen nrs. 91/440/EEG, 95/18/EG, 95/19/EG en 96/49/EG reeds waren geïmplementeerd in de Spoorwegwet 1875.

De centrale vraagstelling betreft de beleidsneutrale implementatie van voornoemde richtlijnen. Dit wordt gezien in het licht van het deels verplichtende karakter van richtlijnen, de keuzemogelijkheden die een richtlijn soms biedt en de ruimte die in een richtlijn aan de lidstaat wordt gelaten voor nationaal beleid. Bij dit doel is in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving een aantal streefbeelden geformuleerd. Deze streefbeelden kunnen tot de volgende vragen worden geformuleerd:

- zijn de verplichte onderdelen van de EU-richtlijnen die behoren tot het eerste infrastructuurpakket overgenomen?
- is de keuzevrijheid gemotiveerd ingevuld?
- zijn de nationale koppen[42] gemotiveerd ingevuld?

Is richtlijn nr. 2001/12/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/12/EG betreft de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap en richt zich vooral op het waarborgen van een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/12/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Op twee punten na zijn alle verplichte onderdelen uit de richtlijn omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving. Het betreft de toepasselijkheid van de richtlijn op het besloten personenvervoer en de openstelling van infrastructuur als bedoeld in artikel 10, derde lid en zesde lid, zoals verplicht na wijziging van richtlijn nr. 1991/440/EEG door richtlijn nr. 2004/51/EG.

In de richtlijn bestond de keuzevrijheid om de scheiding van infrastructuur en vervoer door te voeren binnen eenzelfde organisaties of de infrastructuurbeheerder in een andere onderneming te plaatsen. Nederland heeft van beide mogelijkheden gebruik gemaakt. Er zijn geen nationale koppen vastgesteld.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/12/EG uit het beoordelingskader kan worden geconstateerd dat:

- er een administratieve scheiding is geregeld tussen de infrabeheerder en de vervoerder;
- er een boekhoudkundige scheiding is geregeld tussen reizigersvervoersdiensten en goederenvervoer, met dien verstande dat dit niet het geval is voor het besloten personenvervoer;
- er is geregeld dat de financiële verantwoording over een concessie gescheiden moet zijn van de andere activiteiten van een concessiehouder;
- er is niet geregeld dat financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst afzonderlijk in de rekeningen moeten worden opgevoerd. Een strikte lezing van de

[42] Onder 'nationale kop' wordt verstaan een regeling door een lidstaat die verder gaat dan datgene wat door een richtlijn wordt vereist.

richtlijn op dit punt wijst op de noodzaak om de inkomsten en uitgaven ten aanzien van een concessie voor personenvervoer in een aparte boekhouding vast te leggen;
- de toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk is geregeld, met dien verstande dat de toegang voor goederenvervoer slechts geldt voor zover het spoorweginfrastructuur betreft, en dat daarmee op de volgende onderdelen de richtlijn niet volledig is geïmplementeerd: 1. de toegang onder billijke voorwaarden tot de infrastructuur met het oog op de exploitatie van het goederenvervoer alsmede 2. de toegang op niet-discriminerende grondslag tot terminals en havens en de verlening van diensten in terminals en havens;
- er onafhankelijk toezicht op non-discriminatoire toegang is ingesteld.

Is richtlijn nr. 2001/13/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/13/EG betreft de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en schrijft onder andere een onafhankelijke vergunningverlener voor.

Geconstateerd kan worden dat de richtlijn nr. 2001/13/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen uit de richtlijn zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving.

In deze richtlijn bestond de keuzevrijheid om partijen van het toepassingsgebied van deze richtlijnen uit te sluiten. Dit is niet gebeurd in Nederland. Er is sprake van een nationale kop (artikel 1, onderdeel f, Spoorwegwet), namelijk een ruimere definitie van het begrip spoorwegonderneming. Deze is gemotiveerd.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/13/EG uit het beoordelingskader, kan geconstateerd worden dat
- er een onafhankelijke vergunningverlening is ingesteld;
- dat de voorwaarden voor gebruik van het Europese goederennetwerk niet geïmplementeerd is, aangezien dit artikel inmiddels achterhaald is.

Is richtlijn nr. 2001/14/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/14/EG betreft de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en regelt ook de veiligheidscertificering.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/14/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen van richtlijn nr. 2001/14/EG zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving. Daar kunnen twee

opmerkingen bij worden geplaatst. Het verbod op de verhandelbaarheid van infrastructuurcapaciteit is impliciet geregeld. Het overbelast verklaren van infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen heeft, is niet expliciet, maar via de beheerconcessie geregeld.

Diverse keuzemogelijkheden die de richtlijn biedt, zijn gemotiveerd ingevuld. Van sommige keuzemogelijkheden is geen gebruik gemaakt. Voor wat betreft de keuzemogelijkheid die richtlijn nr. 2001/14/EG biedt inzake de gebruiksvergoeding kan worden vastgesteld dat deze – door de wijze van rechtstreeks verwijzen naar de richtlijn – niet aan criteria van duidelijkheid en toegankelijkheid voldoet. Er zijn geen nationale koppen vastgesteld.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/14/EG uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- de capaciteitsverdelingsregels zijn vastgelegd, waarbij opgemerkt wordt dat het verbod op het verhandelen van capaciteit, in de Nederlandse wetgeving niet expliciet is verboden, maar onder het verbod van overdracht wordt geschaard;
- de gebruiksvergoeding is geregeld zoals de richtlijn voorschrijft, met dien verstande dat de relatie tussen de artikelen in de richtlijn en artikel 62 van de Spoorwegwet niet altijd duidelijk is te leggen en dat deze onduidelijkheid onder ander tot een rechtzaak heeft geleid;
- de minimale eisen aan de kenmerken van de inhoud van de netverklaring zijn vastgesteld;
- het minimumtoegangspakket is (impliciet) geregeld en de bijkomende voorzieningen en diensten zijn geregeld, maar artikel 67 is niet duidelijk geformuleerd, waardoor de precieze relatie met de richtlijn niet helder is.
- er onafhankelijk toezicht op de capaciteitsverdeling is ingesteld.

Is richtlijn nr. 2001/16/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/16/EG betreft de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/16/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving, maar dat de reikwijdte van artikel 8 te beperkt is. Artikel 8 zou niet slechts betrekking moeten hebben op hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal spoorverkeer plaatsvindt, maar op alle hoofdspoorweginfrastructuur.

In relatie tot de implementatie van het derde spoorpakket wordt ook onderzocht op welke wijze de regels rondom de keuring van spoorvoertuigen en infrastructuur – na de verbeteringen die al zijn doorgevoerd bij implementatie van het tweede spoorpakket – nog inzichtelijker gemaakt kunnen worden in relatie tot de TSI. TSI's bieden mogelijkheden voor nationale keuze of aanvullende nationale eisen en

de verhouding van de Europese eisen tot de nationale eisen, is op het niveau van Spoorwegwet onduidelijk.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/16/EG uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- aanpassing van regels inzake infrastructuur en treindiensten ten behoeve van interoperabiliteit heeft plaatsgevonden, met daarbij de volgende kanttekening dat de vermenging met regels in het kader van het OTIF onduidelijkheden oplevert (zie de artikelen 8 en 36); aan duidelijkheid kan nog meer worden gewonnen bij de implementatie van TSI's;
- de toetsing door onafhankelijke en aangewezen notified bodies is geregeld;
- keuring aan de hand van TSI's, en bij ontstentenis daarvan aan de hand van genotificeerde afwijkingen is geregeld, met daarbij de volgende opmerkingen:
    - in de Spoorwegwet ontbreekt een algemene delegatiegrondslag voor het vaststellen van nationale voorschriften die gelden bij ontstentenis van TSI's (zie artikelsgewijze toets);
    - ter uitvoering van sommige TSI's is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uitvoeringsregels vast te stellen ter invulling van de zogenaamde 'open points' en 'optional values'.
- het implementeren van TSI's regelmatig hoofdbrekens oproept.

3.4 Tijdsbestendig, stabiliteit en flexibiliteit

De nieuwe spoorwetgeving beoogt het neerzetten van een structuur die:

1. duidelijkheid en rust creëert;
2. die naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is;
3. die een nog te voeren discussie niet in de weg staat.

In de Herbezinningsbrief is duidelijk bepaald dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet bij de aanpassing van het wetsvoorstel bij de vierde nota van wijziging. De volgende stappen moesten mogelijk blijven:

1. er kan, indien gewenst, altijd nog een ZBO-structuur voor de infrabeheerder worden gerealiseerd;
2. ook kan eventueel een holdingstructuur in een gecombineerd bedrijf worden gerealiseerd;
3. aanbesteding van concessies kan, evenals het instellen van een eeuwigdurende concessie met dreiging tot intrekken bij wanpresteren;
4. via het 100% aandeelhouderschap krijgt de staat meer zeggenschap, maar zij kan ook de aandelen verkopen of een Europese fusie mogelijk maken.

Bij de uitvoering van het onderzoek ten behoeve van dit onderdeel van de Rapportage 2005 – 2007 zijn de volgende vragen geformuleerd aan

de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden:

- laat het wettelijk kader veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe?
- kunnen andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader?
- levert het aandeelhouderschap in de infrabeheerder meer zeggenschap van de Staat op? Of kan zij ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken?

Laat het wettelijk kader veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe?

Het tweede spoorpakket heeft geleid tot wijzigingen van de wet- en regelgeving alsmede van de beheerconcessie. De systematiek van de spoorwetgeving, bijvoorbeeld de in Nederland in de wet verankerde concessiesystematiek, is door deze wijzigingen niet geraakt.

Het wettelijke kader zoals dat bestond toen het tweede spoorpakket in werking trad, voorzag voor een aantal onderwerpen al in de regels en verplichtingen die in die richtlijnen zijn neergelegd.
Zo wordt ten aanzien van een aantal onderwerpen in de Spoorwegwet dynamisch verwezen naar de richtlijnen. Die verwijzing omvat mede de technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Door de dynamische verwijzing werken de Europese normen uit de desbetreffende richtlijnen en TSI's rechtstreeks door in de Nederlandse wetgeving. Daarvoor is in principe geen aanpassingswetgeving nodig. Daarnaast bleek implementatie op een laag niveau in de regelgeving (AMvB, ministeriële regeling en concessies) mogelijk waardoor aanpassingen relatief eenvoudig waren door te voeren.
Waar nodig zijn de richtlijnen uit het tweede spoorpakket geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Dat is gebeurd door middel van wijzigingen van het Besluit bedrijfsvergunningen en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, het Besluit spoorweginfrastructuur en het Besluit spoorverkeer[43] en van de beheerconcessie. De implementatie heeft niet geleid tot aanpassing van de Spoorwegwet zelf.

De implementatie van het derde spoorpakket wordt momenteel ambtelijk voorbereid. De gevolgen voor aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nog niet volledig te overzien. Vermoedelijk zijn wijzigingen in de Spoorwegwet en de Wp2000 en onderliggende besluiten noodzakelijk.

Ten aanzien van de specifieke vragen bij het tweede spoorpakket uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- richtlijn nr. 2004/49/EG is geïmplementeerd;

[43] Stb. 2007, 170.

- richtlijn nr. 2004/50/EG is geïmplementeerd;
- richtlijn nr. 2004/51/EG is geïmplementeerd, met dien verstande dat de toegang voor goederenvervoer slechts geldt voor zover het hoofdspoorweginfrastructuur betreft, en dat daarmee op de volgende onderdelen de richtlijn niet volledig is geïmplementeerd: 1. de toegang onder billijke voorwaarden tot de infrastructuur met het oog op de exploitatie van het goederenvervoer alsmede 2. de toegang op niet-discriminerende grondslag tot terminals en havens en de verlening van diensten in terminals en havens;
- de richtlijnen uit het Tweede Spoorpakket implementeerbaar zijn gebleken, waarbij wordt opgemerkt dat uit de aard en het bestaan van de Europese Unie en het Gemeenschapsrecht voortvloeit dat richtlijnen altijd in nationale regels moeten worden omgezet.

Kunnen andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader?
In het kader van de wetswijziging naar aanleiding van de herbezinning is uitdrukkelijk gekozen voor een wet waarbij verschillende organisatiestructuren denkbaar zouden kunnen zijn binnen dat te ontwerpen wettelijk kader. In de bewoording van de herbezinningsbrief: 'het maken van een wet die naar alle opties kan doorgroeien, maar in zichzelf weliswaar sober, maar ook volledig en stabiel is'.

Andere organisatiestructuren voor infrastructuur en vervoer kunnen, afhankelijk van de reikwijdte van de aanpassingen, tot gevolg hebben dat de beheer- en vervoerconcessie moeten worden gewijzigd of ingetrokken. In het geval van verstrekkende wijzigingen voldoet het bestaande wettelijk kader op sommige onderdelen niet.

De Europese regelgeving schrijft voor vervoerders de vennootschapsvorm voor, maar laat ook ruimte om vervoer- en beheerstaken in verschillende dochterondernemingen van dezelfde holding te positioneren.
Bovendien is er ruimte om ProRail als baten-lastendienst of zelfstandig bestuursorgaan vorm te geven. Dit kan wel gevolgen hebben voor de beheerconcessie en de positionering van het toezicht.

Levert het aandeelhouderschap in de infrabeheerder meer zeggenschap van de Staat op? Of kan hij ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken?
De Staat is via zijn aandeelhouderschap in RIT indirect aandeelhouder van ProRail. Het slaan van het Kb conform artikel 125 van de Spoorwegwet, waardoor RIT verdwijnt, zal de zeggenschap van de Staat in de infrastructuurbeheerder rechtstreeks maken. De Staat kan echter nu reeds via een zogeheten doorgrijpbepaling in de statuten van RIT zeggensmacht over ProRail - via RIT - uitoefenen.
De Staat kan op grond van zijn aandeelhoudersbevoegdheden ten aanzien van RIT aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken.

3.5 Condities voor overgang van verschillende soorten concessies

Dit doel richt zich op de continuïteit van het OV per trein bij het einde van een concessie en de start van een nieuwe concessie, ongeacht of de concessie op reguliere wijze eindigt dan wel tussentijds wordt beëindigd. In het bijzonder gaat het hierbij om de overgang van productiemiddelen van een concessiehouder naar de opvolgende concessiehouder. Onder productiemiddelen worden begrepen het (rollend) materieel, stallingen, hard- en software (ICT) en energievoorziening.

Dit onderwerp is - voor wat betreft de spoorwegondernemingen die openbaar personen vervoeren - door middel van de Concessiewet in de Wp2000 geïncorporeerd. De Wp2000 kende al een regeling voor overname van personeel dat bij de overgang van concessies is betrokken, maar die regeling is door de Concessiewet aangescherpt.

De definitie van overgang van een concessie staat in artikel 36 Wp2000: het geheel of gedeeltelijk eindigen van een concessie gevolgd door het ingaan van geheel of gedeeltelijk dezelfde concessie als gevolg van verlening van deze concessie aan een andere vervoerder.

Bij de uitvoering van deze juridisch-technische toets zijn de volgende vragen aan de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden geformuleerd:

- regelen de wettelijke bepalingen de overgang van productiemiddelen (materieel en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies?
- waarborgen de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel?
- staan deze bepalingen de ondernemersvrijheid niet in de weg?
- draagt de voormalige concessionaris het risico van falend management, blijkend uit de slechte prestatie?

Regelen de wettelijke bepalingen de overgang van productiemiddelen (materieel en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies?

De Wp2000 kent in de artikelen 43a tot en met 43c een regeling inzake de overgang van productiemiddelen in een concessie voor OV naar een nieuwe concessiehouder. Doel is, te waarborgen dat overgang van de ene concessiehouder naar de andere geen problemen oplevert ten aanzien van de continuïteit van het openbaar personenvervoer per trein.
De oude en de nieuwe concessiehouder kunnen ook anders overeenkomen en in de concessie kan toepasselijkheid van artikel 43a worden uitgesloten.

De bepalingen in de Wp2000 gelden zowel voor de concessie verleend voor het hoofdrailnet als voor de concessies voor regionaal personenvervoer.

De Wp2000 bevat in combinatie met de artikelen 30 tot en met 32 vervoerconcessie HRN een sluitende regeling voor de overgang van een vervoerconcessie voor het hoofdrailnet naar een andere spoorwegonderneming. Met de uitschakeling van artikel 43a Wp2000 door artikel 30, eerste lid, vervoerconcessie is uitvoering gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om niet door de overgang van productiemiddelen een de facto privatisering van het nationale spoorbedrijf te laten plaatsvinden. In plaats daarvan zijn modellen van managementaanbesteding uitgewerkt waarbij geen sprake is van overdracht van productiemiddelen naar een andere concessiehouder. Toepassing van zo'n model vereist verdere uitwerking.

Het ontbreken van een vergelijkbare regeling in de Spoorwegwet en de beheerconcessie leidt ertoe dat niet eenzelfde constatering kan worden gedaan voor het geval dat de beheerconcessie overgaat op een andere concessiehouder. Wel wordt momenteel uitgewerkt, ingevolge artikel 25 beheerconcessie, welke maatregelen genomen moeten worden om de continuïteit van het beheer te waarborgen.

Waarborgen de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel?

De regelingen in de Wp2000 en de vervoerconcessie bewerkstelligen dat continuïteit van het openbaar vervoer per trein en de rechtspositie van het personeel zijn gegarandeerd bij de overgang op welke wijze dan ook van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet naar een andere concessiehouder dan de huidige.

Op grond van de huidige juridische regeling (uitschakeling van artikel 43a Wp2000 via de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet) moet worden geconstateerd dat er bij de overgang van de vervoerconcessie naar een nieuwe concessiehouder geen sprake is van overgang van de onderneming, omdat in alle door de Eindrapportage Onderzoek Managementaanbesteding beschreven modellen voor managementaanbesteding alleen het management overgaat naar de nieuwe concessiehouder en niet de productiemiddelen. Afgezien van wellicht het managementpersoneel, gaat het personeel van NS ingeval van overgang van de concessie waarin de toepassing van artikel 43a Wp2000 blijft uitgesloten, niet mee over naar de nieuwe concessiehouder.

De personeelsparagraaf in de Wp2000 ontbeert momenteel een regeling voor overname van pensioenrechten en -plichten door de nieuwe concessiehouder, maar daartoe is in het kader van de voorgenomen wijziging van de Wp2000 reeds een aanpassing van de personeelsparagraaf in voorbereiding genomen.

In de Spoorwegwet en de beheerconcessie ontbreken een vergelijkbare regeling. Het BW bevat een regeling in geval van overdracht van een onderneming. Wanneer het BW echter niet van toepassing is - omdat er geen sprake is van overdracht van een onderneming in de zin van het BW – is er geen wettelijke regeling. De rechtspositie van het personeel is dan niet gegarandeerd bij de overgang van de beheerconcessie op een andere concessiehouder.

Staan de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de ondernemersvrijheid niet in de weg?

Het regime in de Wp2000 belemmert de ondernemersvrijheid niet méér dan in andere vergelijkbare situaties. De Wp2000 dient immers zowel ter bescherming van de belangen van het personeel dat bij de overgang van een concessie betrokken is als ter bescherming van de gelijkwaardigheid van de bij de aanbestedingsprocedure betrokken (markt)partijen. Deze gelijkwaardigheid is gewaarborgd doordat marktpartijen via het programma van eisen dat de aanbestedende concessieverlener aan gegadigde marktpartijen voorlegt een door deskundigen beoordeeld waarheidsgetrouw beeld krijgen van het bij de concessie betrokken personeel.

De overnemende ondernemer heeft de vrijheid om na afronding van de overgang - indien hij dat nodig oordeelt - een reorganisatieplan uit te werken in overleg met de vakbonden. De overnemende ondernemer is vrij te handelen, mits hij zich aan de wettelijke bepalingen inzake overname van personeel houdt.

Bij eventuele reorganisatie en inkrimping van het aantal personeelsleden heeft de overnemende ondernemer hetzelfde ondernemersrisico (kosten van afvloeiing van personeel) als iedere andere ondernemer die overgaat tot reorganisatie en inkrimping van het personeelsbestand. De overnemende ondernemer zal echter altijd moeten voldoen aan de verplichtingen die voor hem voortvloeien uit de concessie.

Draagt de voormalige concessiehouder het risico van falend management, blijkend uit de slechte prestatie?

In principe draagt elke onderneming het risico van mogelijk falen van het eigen management. De concessiesystematiek, die periodiek concurrentie om de markt mogelijk maakt, is er juist op gericht om de risico's van slechte prestaties als gevolg van falend management bij de voormalige concessiehouder te houden, namelijk doordat hij de concurrentiestrijd om de opvolgende concessie verliest.

3.6 Doorlichting wetgevingskwaliteit op wetsniveau

In deze paragraaf is de doorlichting van de Spoorwegwet en de Wp2000 samengevat voor wat betreft de wetgevingskwaliteit aan de

hand van de sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving behandeld. Vanwege het eigenstandig karakter van deze doorlichting is deze aparte paragraaf opgesteld. Daartoe is de onderzoeksvraag geformuleerd aan de hand van het in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving bij doel 2 beschreven streefbeeld:

- past de wet- en regelgeving inzake de genoemde onderdelen bij de sturingsvisie van het programma "Beter Geregeld" en Aanwijzingen voor de Regelgeving?

De wetgeving is bij het opstellen reeds getoetst aan de aanwijzingen voor de regelgeving. De lagere regelgeving spoor is doorgelicht in 2006 aan de hand van de sturingsvisie Beter Geregeld en de resultaten daarvan zijn in 2007 naar de Tweede Kamer verzonden. Hieruit zijn Quick Wins voortgekomen die momenteel worden geïmplementeerd. De Quick Win 'Implementatie Tweede Spoorpakket' heeft in 2007 plaatsgevonden. De overige Quick Wins zijn nog niet of nog niet geheel gerealiseerd in de periode 2005-2007.
De inhoudelijke punten uit de doorlichting lagere regelgeving die de wet raken, zijn onderwerp van deze evaluatie en zijn ondergebracht in de artikelsgewijze doorlichting (zie bijlage I in deel B Eenmeting: Juridisch-technische toets en de overige hoofdstukken in deel C Eenmeting: beschrijving 2005-2007).

Past de wet- en regelgeving inzake de genoemde onderdelen bij de sturingsvisie van het programma "Beter Geregeld" (BG) en Aanwijzingen voor de Regelgeving?

De juridisch-technische toets in het kader van deze evaluatie heeft, afgezien van diverse wetstechnische punten zoals weergegeven in de artikelsgewijze toets, geen punten opgeleverd waarop de nieuwe spoorwetgeving niet zou voldoen aan de eisen die aan wetten kunnen worden gesteld vanuit de optiek van het programma Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aandachtspunten per onderdeel van toetsing zijn:

1. Is regelgeving nodig?
   De regelgeving is slank gezien de hoeveelheid die erin wordt geregeld, en de regels die er zijn, zijn nodig.

2. Rechtmatigheid
   Wat betreft de rechtmatigheid kunnen twee punten worden opgemerkt:
   - De wijze waarop het ARV onder de Spoorwegwet 'is gehangen' kan meer in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving worden gebracht.
   - Gezien het belang van beheer en vervoerplannen, zou een verankering in de wet passend zijn.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
   De uitvoerbaarheid van de spoorwet- en regelgeving is in zoverre in orde dat er in beginsel sprake is van een conflictarme omgeving die de basis vormt voor samenwerking tussen de verschillende actoren. De handhaafbaarheid van de wetgeving is moeilijk te beoordelen, aangezien er tot op heden weinig gebruik gemaakt is van de beschikbare instrumenten. Wel is een divers handhavingsinstrumentarium voorhanden.
   Voor wat betreft het gebruik van het strafrecht kan worden geconstateerd dat het gebruiken van bestuursrechtelijke instrumenten effectiever wordt geacht, onder meer vanwege de lange doorlooptijd van een strafrechtelijke procedure. Nader onderzoek zal moeten worden verricht naar de mogelijkheden van het vervangen van strafrecht door bestuursrecht.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid
   Bij de doorlichting op basis de sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving gaat het normaliter om een ex ante evaluatie. In het kader van dit rapport wordt deze achteraf uitgevoerd.
   De juridisch-technische toets is in die zin beperkt dat de werking en effecten van de wet niet bij de doelen 1 t/m 5, maar bij de doelen 6 t/m16 aan de orde worden gesteld.
   Pas in de analysefase (fase 2) zullen de resultaten worden geanalyseerd met het oog op het eindevaluatierapport. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de totale wetgeving is onderwerp van de gehele evaluatie en kan om die reden niet op zich zelf staand reeds in het kader van deze juridisch-technische toets beantwoord worden. Dit zal pas aan de orde komen in het analyserapport van de evaluatie.

   Naar de doelmatigheid en dan met name de administratieve lasten is reeds onderzoek verricht en wordt momenteel nog onderzoek uitgevoerd.
   De in 2005 geconstateerde verzwaring van de administratieve lastendruk spoort niet met het streven van de regering om tot verlichting van die lastendruk te komen.

5. Subsidiariteit en evenredigheid
   Hierbij kan worden geconstateerd dat de vorm van regelgeving die is toegepast niet onevenredig is in verhouding tot de te dienen doelen.

6. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid
   Over het algemeen kan gesteld worden dat de wetgeving eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is, waarbij echter ten aanzien van veiligheid, de Spoorwegwet in relatie tot de Wp2000, TSI's en vergunningen in dit kader kanttekeningen te plaatsen zijn.

7. Tijdsbestendigheid en flexibiliteit

Van de huidige spoorwetgeving kan worden gesteld dat deze door delegatie van regelgevende bevoegdheid naar een lager niveau, de inzet van het instrument dynamische verwijzing naar Europese regelgeving, de gelaagdheid van de regelgeving flexibel is gemaakt en eenvoudiger is aan te passen, dan wanneer alles op wetsniveau geregeld was.

8. Overige wetgevingstechnische punten
   De artikelsgewijze toets zoals opgenomen in de bijlage bevat een veelheid aan wetstechnische en inhoudelijke punten voortgekomen uit deze juridisch-technische toets, de punten voortgekomen uit de doorlichting Beter Geregeld lagere regelgeving en punten aangedragen door partijen.

3.7 Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur

Een van de doelen van de Spoorwegwet is het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen.

In het beoordelingskader zijn met betrekking hiertoe vier streefbeelden opgenomen:
1. Werken de voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend ten aanzien van toegang tot het beroep?
2. Werpen bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op?
3. Worden bijkomende voorzieningen en diensten door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie
4. Beschikt NMa over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen?

Werken de voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend ten aanzien van toegang tot het beroep?

Vervoerders mogen niet zomaar op het spoorwegnet rijden. Zij dienen te beschikken over een geldige bedrijfsvergunning, veiligheidsattest (of proefattest) en verzekerd te zijn. Om een eenvormige en niet-discriminerende toepassing van de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur in heel Europa te borgen is een vergunningenstelsel ingesteld. De eisen die gesteld worden aan toegang tot het beroep worden steeds meer in een internationale context bepaald.

De bedrijfsvergunning kent in Nederland de volgende drie categorieën: de EU-bedrijfsvergunning, voor algemeen personen- en goederenvervoer die geldig is in alle EU-landen; en de (beperkte) A- en B-vergunning die alleen in Nederland gelden. Aan bedrijfsvergunningen worden eisen gesteld ten aanzien van goede naam, financiële

draagkracht, beroepsbekwaamheid en verzekeringsplicht.
Bedrijfsvergunningen afgegeven in andere lidstaten zijn in Nederland geldig.
Alle personenvervoerders die in Nederland een concessie hebben, vier goederenvervoerders en zes aannemers hebben een EU-bedrijfsvergunning in Nederland gekregen.

Het veiligheidsattest wordt in Nederland voor een periode van 3 jaar afgegeven en bestaat uit twee delen:

- Een A-deel, dat geldig is in de hele Europese Unie en dat de constatering bevat dat de spoorwegonderneming beschikt over een adequaat veiligheidszorgsysteem.
- Een B-deel, dat alleen geldig is in Nederland dat de constatering bevat dat houder veilig gebruik kan maken van de spoorweg en daarbij kan voldoen aan voorschriften uit de Spoorwegwet.

Aan beginnende ondernemingen wordt veelal eerst een proefattest verleend van maximaal 13 weken. Het A-deel wordt tussen Europese lidstaten onderling erkend, het B-deel moet in elk land afzonderlijk worden verkregen.

In sommige gevallen zijn veiligheidsattesten verleend voor een kortere periode, wegens niet voldoen aan inhoudelijke eisen. Dit leidde niet tot bezwaar of beroep. De eisen aan het veiligheidsattest zijn veranderd door implementatie van de Europese Veiligheidsrichtlijn nr. 2004/49/EG in de periode 2005 - 2007. Er zijn geen veiligheidsattesten ingetrokken of niet verleend.
Niet duidelijk is in hoeverre het in 2007 gemaakte onderscheid tussen een A- en een B-deel geleid heeft tot vermindering van de administratieve lasten bij (internationaal opererende) ondernemingen.

NS is van mening dat de beleidsruimte van IVW voor de invulling van het begrip "adequaat veiligheidszorgsysteem" te groot is. En volgens goederenvervoerders leidde de implementatie van Richtlijn nr. 2004/49/EG tot nieuwe eisen, waardoor bestaande veiligheidszorgsystemen niet meer voldeden en er vertraging optrad bij het aanvragen van veiligheidsattesten.

Een spoorwegonderneming dient een verzekering met een dekkingsbedrag van ten minste € 10 miljoen per gebeurtenis te hebben, dan wel van € 2.500.000 in geval van een beperkt veiligheidsattest. NS geeft aan dat zij de minimale eis van een aansprakelijkheidsverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid van € 10 miljoen te laag vindt.

Partijen vinden dat de eisen zwaar maar redelijk zijn, gezien wat er mee beoogd wordt. Soms bestaat wel het gevoel dat er zaken te gedetailleerd en niet altijd even zinnig geregeld zijn ("papierenveiligheid"). Het veiligheidsattest wordt als het meest arbeidsintensief (naar schatting 0.5 tot 1.5 persoon per jaar full time) en daarmee het meest kostbaar beschouwd, mede vanwege het veiligheidszorgsysteem. De meningen over de hoogte van de tarieven verschillen, sommigen vinden ze hoog, sommigen juist laag.

IPO pleit ervoor dat alle spoorwegen, inclusief bijzonder en lokaal spoor het onder de spoorwegwet te brengen, zodat de toegang tot deze spoorwegen geborgd is.

Samengevat kan worden gesteld dat de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend zijn, aangezien deze eisen voor iedereen gelijk zijn en ook op gelijke wijze worden toegepast. De eisen worden overwegend als redelijk ervaren. Steeds meer worden de eisen geharmoniseerd met de andere Europese lidstaten, waardoor toegang tot het beroep eenvoudiger wordt.

Werpen bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt een onderscheid gemaakt naar materieel en personeel.

Materieel
De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen. Dit wil zeggen dat er technische eisen gesteld worden aan voertuigen zodat deze op een veilige manier op het spoorwegnet kunnen worden ingezet.

De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:
1. keuring op algemene constructie-eisen;
2. beoordeling infra-compatibiliteit;
3. opname in het Nationale Voertuigregister (NVR).

De keuring gebeurt door een keuringsinstantie op basis van de op Europees niveau vastgestelde technische voorschriften (TSI's). Als de TSI's ontbreken worden de nationale voorschriften die gelden in het land waar de keuring plaatsvindt, toegepast. De keuringsinstantie moet een volgens Europese regels toegelaten, onafhankelijke organisatie zijn.

De infrastructuur in de verschillende Europese lidstaten is niet overal gelijk. Daarom is er ruimte in de regelgeving voor nationale bijzonderheden. Per land is daarom een aanvullende beoordeling nodig of een voertuig past bij de specifieke technische eigenschappen van de infrastructuur in dat land. De werkwijze voor de aanvullende beoordeling verschilt per situatie en is afhankelijk van eerdere (deel) keuringen en de periode waarin het voertuig eerder gekeurd of ingezet is. IVW geeft uiteindelijk toestemming dat het voertuig in Nederland gebruikt mag worden.
De internationale toegankelijkheid van NVR-gegevens is nog niet gerealiseerd. In Nederland gebeurt registratie van buitenlandse voertuigen alleen met voertuigen die voorzien zijn van ATB en/of ERTMS of op andere wijze zijn aangepast of bestemd om voorbij een grensstation te rijden.

IPO geeft aan dat het voor nieuwe vervoerders buitengewoon moeilijk is om een plek te verwerven vanwege de krapte in materieel en

discussies over marktconformiteit van tarieven. De goederenvervoerders en IPO zijn van mening dat de toelating van materieel moeizaam verloopt. Arriva en Syntus geven aan dat de toelatingen voorspoedig en volgens de regels verlopen. Specifiek voor spooronderhoudsmaterieel wordt gemeld, dat deze een ongunstige detectienorm hebben, hetgeen voor nog tragere procedures zorgt. NS vindt de toelating van materieel procesmatig en technisch een tijdrovende en kostbare zaak. Volgens haar ligt de oorzaak in de huidige wettelijke context – met name het besluit en de regeling keuring spoorvoertuigen – die leidt tot verharding van standpunten, langere doorlooptijden bij aanschaf van en modificaties aan materieel en hogere kosten.

Ten aanzien van het inzetcertificaat merkt Veolia op dat zij maatwerk wenselijk vindt, omdat niet iedere trein op alle baanvlakken inzetbaar hoeft te zijn. NS wijst op de eisen aan materieel die ProRail stelt uit hoofde van het eigenaarschap van de spoorweginfrastructuur. Deze eisen zijn volgens NS, in de praktijk in hoge mate bepalend voor de beslissing van IVW over het inzetcertificaat voor het toelaten van materieel, zowel generiek als op specifieke baanvakken.

De toetredingsdrempel voor spoorvoertuigen betreft vooral de schaarste aan goedgekeurd materieel dat direct voorhanden is voor nieuw toetredende partijen. Een aantal vervoerders ervaart het proces van keuring van voertuigen als tijdrovend en kostbaar. Zij zijn op dit punt kritisch over de rol van de infrastructuurbeheerder. Zolang er nog geen sprake is van uniforme Europese infrastructuur zullen voertuigen worden getoetst op hun geschiktheid voor de Nederlandse infrastructuur.

Personeel
De Spoorwegwet stelt aan personen met een veiligheidsfunctie regels ten aanzien van minimumleeftijd, medische en psychologische geschiktheid, algemene kennis, bekwaamheid en ervaring en beheersing van de Nederlandse taal. Personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen moeten beschikken over een certificaat van bekwaamheid en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid.

Certificering van personeel vindt plaats op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel. De opleiding mag door iedere spoorwegonderneming zelf geregeld worden; opleidingscentra hoeven niet gecertificeerd te zijn.
Nieuwe machinisten moeten een aantal dagen praktijkervaring opdoen voor bekendheid met het baantraject. Wat betreft examinering moet onderscheid worden gemaakt tussen personen die in de wet worden aangeduid als veiligheidspersoneel (zie de limitatieve opsomming in artikel 2 van het Besluit spoorwegpersoneel) en overig personeel. Voor (wettelijke) functionarissen geldt dat zij dienen te beschikken over een certificaat van bekwaamheid, afgegeven door een door IVW erkend exameninstituut (artikel 50, eerste lid, aanhef en onder a van de Spoorwegwet). Voor de overige functionarissen zijn elders eisen neergelegd. Zo zijn voor de functie LLV (Leider Locale Veiligheid)

voorschriften vastgelegd in het Normenkader Veilig Werken (en het daarbij behorende Voorschrift voor Veilig Werken en de Brancherichtlijn Realiseren Veilige Werkplek). Sinds enige tijd organiseert het Bureau Toetsing en Certificering (BTC) alle examens die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Stichting railAlert en de Stichting Examens Railvervoer (SERV). Er is dus één exameninstituut dat zowel de wettelijk voorgeschreven examens afneemt, als de op grond van het Normenkader Veilig Werken voorgeschreven examens.
Qua personele eisen vindt Veolia de wetgeving redelijk en duidelijk, ook al zijn de eisen streng. NS geeft aan geen aanleiding tot opmerkingen te hebben. Ook IVW merkt op dat zij de indruk heeft dat de certificering van personeel in zijn algemeenheid goed verloopt.

De gezamenlijke goederenvervoerders vinden certificering van personeel procedureel niet al te ingewikkeld, maar wel ondoorzichtig. Het stelsel van basiseisen en basisopleiding is volgens hen niet consistent en vatbaar voor fraude en in de vervoersprocessen ligt de nadruk veelal op de (functie van) machinist. Ondoorzichtig is wie bij nieuwe opleidingen een examen mag afnemen.
Arriva geeft aan dat certificering van personeel in het begin nogal onduidelijk was. De rol van SERV, examencommissie machinisten en Bureau voor Toetsing & Certificering (BTC) was onduidelijk; ook de normeringen waren niet duidelijk.

Connexxion merkt op dat zij op de Valleilijn in 2006 aanliep tegen problemen met de gewenste 20 praktijkdagen voor machinisten voor de bekendheid met het baantraject. Ook Arriva had te maken met afhankelijkheid van de zittende vervoerder, ten aanzien van opleiding en wegbekendheid. Arriva geeft aan dat het waarschijnlijk zeer moeilijk of wellicht onmogelijk is om bij de start van de concessie (voldoende) goed opgeleid personeel te hebben. NS erkent de problemen met opleidingscapaciteit voor wegbekendheid in 2006, maar merkt ook op dat NS uiteindelijk alle mensen eind 2006 heeft opgeleid. Dat was bovendien een periode, die door de invoering van de nieuwe dienstregeling, ook veel opleidingscapaciteit van NS zelf vereiste.

Ook voor toetreding van personeel tot het spoor kan de krapte op de markt een probleem zijn. De certificering van personeel verloopt over het algemeen soepel. Partijen merken wel op dat het soms moeilijk is om de vereiste dagen praktijkervaring op te doen omdat hiervoor medewerking van een andere vervoerder nodig is. Ten aanzien van SERV en BTC wordt opgemerkt dat er soms onduidelijkheden bestaan over hun rol en de normen waar aangetoetst wordt.

Worden bijkomende voorzieningen en diensten door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie?

Non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen is vastgelegd in hoofdstuk vijf van de Spoorwegwet en gebaseerd op de Europese Richtlijnen nrs. 91/440/EEG en 2001/14/EG. Deze laatste

richtlijn stelt dat rechthebbenden spoorwegondernemingen niet mogen discrimineren ten aanzien van bijkomende diensten.

Onder bijkomende diensten en voorzieningen worden verstaan diensten en voorzieningen die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. De spoorwetgeving maakt duidelijk aan welke voorwaarden het aanbod aan rechthebbenden moet voldoen. Zo kan – indien er maar één aanbieder is - de toegang niet geweigerd worden. Ook moeten deze diensten tegen kostengeoriënteerde en non-discriminatoire voorwaarden worden aangeboden. De Spoorwegwet bevat de mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarbij noodzakelijke voorzieningen of diensten kunnen worden aangewezen, alsmede om regels te stellen aan de kosten. Dit is niet gebeurd.

NS verzorgde de inkoop van energie. Inmiddels wordt gewerkt aan een minder afhankelijke inkoop van stroom, via de oprichting van inkoopcoöperatie Vivens door Railion, ACTS, Syntus, Arriva, NSR en ProRail. Vivens is nog niet actief. Partijen zijn vrij te bepalen of ze energie betrekken bij de inkoopcoöperatie.
Tankplaten zijn van ProRail maar worden vaak geëxploiteerd door andere vervoerders.
Voor de toedeling van capaciteit wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem VPT. De initiële afspraken rond VPT zijn vastgelegd in de overeenkomst inzake overdracht aandelen NS Railinfratrust B.V. en nadere afspraken ontvlechting uit 1995. Voor VPT zijn deze afspraken nog steeds geldend en behelzen het volgende: Alle vervoerders moeten toegang hebben tot de noodzakelijke VPT modules. Voor de eigen aansluiting moet betaald worden. Toegang kan ook via medegebruik van bestaande terminals bij andere ondernemingen gerealiseerd worden.
In de periode 2005 – 2007 is er met Voith een (tweede) aanbieder van onderhoud aan materieel in Nederland bijgekomen. Dit is vooral van belang voor de (regionale) personenvervoerders. Goederenvervoerders opereren meer internationaal en zijn daarmee voor onderhoud minder afhankelijk van werkplaatsen in Nederland.

De Definitie Zeggenschap Infrastructuur (DZI) regelt voor stations de eigendomsverhoudingen, beheer, financiering en gebruiksrechten tussen de Staat, NS en ProRail. Kern van de afspraken is dat de Staat rechthebbende is ten aanzien van zaken met publiek belang en NS rechthebbende is van commerciële zaken. ProRail heeft als positie uitvoerder en toezichthouder van de publieke belangen namens het Rijk.

De goederenvervoerders en NMa zijn van mening dat het ontbreekt aan een duidelijke definiëring van het begrip bijkomende dienst of voorziening waardoor het vervoerders niet duidelijk is welke voorzieningen onder dit begrip vallen, en daarmee onder de wet vallen. In algemene zin geven de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers aan dat zodra er geen alternatieven zijn voor bepaalde bijkomende diensten en voorzieningen ‘eerlijke en non-discriminatoire’

toegang niet vanzelfsprekend meer is. NMa geeft aan dat er meer marktwerking is ontstaan door bijvoorbeeld toetreding van een aantal nieuwe leveranciers van diensten zoals een nieuw opleidingsinstituut voor opleiding van machinisten en nieuwe onderhoudswerkplaatsen. Veolia geeft te kennen dat de diensten en voorzieningen nog strak in handen zijn van NS.

Syntus geeft aan geen problemen te ervaren bij de toegang tot energievoorziening. De gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat ondertussen stappen richting inkoopcoöperatie Vivens gezet zijn. In de Spoormonitor 2005 merkt NMa hierover op dat verschillende vervoerders echter verwachten dat de tankinstallaties minder goed toegankelijk of bruikbaar zullen worden als gevolg van de oprichting van Vivens. Verder geven enkele vervoerders aan dat zij wellicht zelfstandig goedkoper in hun energiebehoefte kunnen voorzien dan Vivens, met name als het gaat om de inkoop van diesel. NMa geeft aan dat bij het verkrijgen van energie vooral gaat om de transparantie van tarieven die gehanteerd worden bij gezamenlijke inkoop, en niet zozeer om de toegang tot energie op zich zelf.

Veolia merkt op dat de toegang tot tankplaten beheerd door ProRail goed loopt. Bij de kleinere goederenvervoerders bestaat de indruk dat het laten uitbaten van de tankplaten door de grootste afnemers tot belangenverstrengeling leidt. Railion geeft aan dat zij nooit is aangesproken op onjuiste praktijken hieromtrent.

Veolia geeft aan dat in haar beleving VPT via NS logistiek goed verloopt. Veolia wordt ook keurig betrokken bij de nieuwe planningssoftware, waaraan NS en ProRail werken.
Volgens de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers is VPT voor nieuwe toetreders nauwelijks toegankelijk vanwege de hoge kosten die aan de toegang verbonden worden. Sommige spoorondernemingen hebben toegang via Railion. Tegelijkertijd voert ProRail volgens de goederenvervoerders haar taak inzake vulling van informatie in VPT niet goed uit. Dit betreft bijvoorbeeld onderhoudgrids en gereserveerde goederencapaciteit voor de ad hoc fase. Ook is volgens de goederenvervoerders onvoldoende transparant welke zaken ProRail zelf uitvoert dan wel aan NS overlaat. NMa geeft aan prioriteit te hebben gegeven in het toezicht aan signalen over de toegang tot en de tarieven voor het gebruik van VPT en RADAR.

Syntus geeft aan geen problemen bij de toegang tot de stations, te ervaren. Veolia en Connexxion storen zich eraan dat op stations waar zij rijden en NS niet meer, nog wel steeds een NS embleem prijkt.
NS geeft aan dat de afgelopen jaren de verhoudingen zijn verzakelijkt. Als gevolg van de scheiding tussen vervoer en stations/vastgoed binnen het NS concern, heeft NS de afgelopen jaren dezelfde voorwaarden en regels gehanteerd voor alle vervoerders; met het oog op een non-discriminatoire behandeling van alle vervoerders. NS kijkt voor de hoogte van huurprijzen voor stationsruimte naar vergelijkbare objecten en ligging.

NMa merkt ten aanzien van communicatie- en omroepfaciliteiten op dat enkele vervoerders afspraken met ProRail wilden maken over de kwaliteit en dat hierover overeenstemming is bereikt in de toegangsovereenkomsten. IPO geeft aan dat Connexxion op de Valleilijn te kampen heeft gehad met aanloopproblemen inzake de informatieverschaffing. Het heeft volgens IPO te lang geduurd voordat ProRail Connexxion daar toegang toe verschafte. Een aantal vervoerders merkt op, dat de berekening van kosten van omroepberichten geen recht doet aan de geleverde prestaties.

NMa geeft aan dat de totstandkoming van tarieven van onder meer kaartautomaten transparanter moet worden. Ook geeft zij als mogelijke verklaring waarom partijen niet formeel klagen, de afhankelijkheid van de huidige eigenaar van de diensten en voorzieningen en de vrees voor een verslechterde relatie.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de voorwaarden waartegen bijkomende diensten en voorzieningen beschikbaar worden gesteld, zakelijk worden benaderd en gebaseerd worden op contracten uit heden en verleden. Aandachtspunten zijn het ontbreken van een goede definitie van bijkomende diensten en voorzieningen, transparantie in (opbouw van) tarieven en de afhankelijkheid van het NS-concern. NS stelt dat zij zich houdt aan de overeenkomst op hoofdlijnen met de daarin opgenomen onderwerpen zoals kaartautomaten en loketruimte. Wanneer er meer dan één voorziening beschikbaar is, is het volgens partijen makkelijker is om tot bevredigende afspraken te komen. Een groot deel van de partijen is van mening dat voorzieningen thuis horen bij de (onafhankelijke) infrabeheerder en niet bij een andere vervoerder.

Beschikt NMa over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen?

Het toezicht op toegang is opgedragen aan NMa en behelst onder andere de volgende taken:
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur;
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen.

De handhavinginstrumenten van NMa zijn:
- Bestuurlijke boete;
- Last onder dwangsom;
- Informele zienswijze.

Ten aanzien van concrete toezichtactiviteiten van NMa wordt geconstateerd dat in de periode 2005 – 2007 geen zaken geconstateerd zijn waarbij de mededingingswet (op het gebied van spoor) is overtreden. Ook zijn er in deze periode geen zaken ten aanzien van discriminatie tussen ondernemingen vastgesteld. Dit betekent dat NMa hiervoor haar handhavingsinstrumenten niet heeft ingezet.

Ten aanzien van discriminatie geeft Arriva aan dat er niet altijd sprake is van bewuste discriminatie, maar wel van ontkenning dat er nog andere

partijen zijn dan NS en Railion. Ook geven de goederenvervoerders aan dat er veel doorzettingsvermogen en inspanning nodig is om discriminatie aan te tonen, en dat daarvoor de middelen soms ontbreken. NS en Veolia geven aan dat volgens hen iedereen toegang verkrijgt die aan de voorwaarden voldoet.

De NMa heeft op basis van haar Spoormonitor haar aandacht op een aantal toegangsonderwerpen gericht, waarover partijen geen klacht hebben ingediend. NMa heeft haar formele handhavingsinstrumenten niet ingezet voor toezicht op de toegang tot het spoor. Wel heeft NMa een zienswijze afgegeven over de in te voeren chipcard en heeft de Vervoerkamer haar zienswijze gegeven op de inkooporganisatie van Vivens.

3.8 Capaciteitsverdeling

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het realiseren van non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud. In het beoordelingskader zijn vier streefbeelden geformuleerd met betrekking tot capaciteitsverdeling. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de periode 2005-2007 de volgende vragen van belang:

1. In welke mate borgen de netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur?
2. In welke mate borgen de, van overheidswege vastgelegde, prioriteringscriteria optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit, conform publiek belang en beleidsmatig belangrijke gevonden segmenten?
3. Vindt bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds?
4. Beschikt NMa Vervoerkamer over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepalingen te toetsen. Heeft NMa voldoende mogelijkheden om de netverklaring tijdig te kunnen toetsen?

In welke mate borgen de netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van de infrastructuur?

Er is een systeem geïntroduceerd dat waarborgt dat aanvragen zoveel mogelijk worden gehonoreerd en eerlijk worden behandeld. Deze doelstelling en de bijbehorende bepalingen uit de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 16 en 27 van de Spoorwegwet.
De capaciteitsverdeling wordt uitgewerkt in de artikelen 58-65 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het besluit bevat prioriteitsregels die moeten waarborgen dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten dat

aansluit bij de NOMO en politieke wensen. Tevens worden in het besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten. Om te komen tot non-discriminatoire verdeling van de capaciteit zijn de volgende instrumenten en processen van belang:

- de netverklaring
- de kaderovereenkomst
- de toegangsovereenkomst
- het proces van capaciteitsverdeling
- de capaciteit ten behoeve van onderhoud.

Het instrument toegangsovereenkomst wordt nader uitgewerkt in doel 8 Interactie.

Netverklaring
De netverklaring wordt jaarlijks door de beheerder, na overleg met betrokken gerechtigden opgesteld. De netverklaring verschaft, op grond van artikel 58 van de Spoorwegwet in samenhang met artikel 3 en bijlage I van Richtlijn nr. 2001/14/EG, spoorwegondernemingen en andere gerechtigden alle noodzakelijk informatie voor de toegang tot en het gebruik van de spoorweginfrastructuur, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures.

Ten aanzien van de beoogde werking van de netverklaring geven goederenvervoerders, Arriva en Connexxion aan het gevoel te hebben dat hun opmerkingen op de netverklaringen onvoldoende door ProRail gehoord worden (zie tevens de analyse van de reacties van partijen op de netverklaringen van de afgelopen jaren, zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007). Ook zijn zij van mening dat ze te laat worden geconsulteerd. Dit wordt bevestigd door NMa. ProRail bekleedt in de ogen van een aantal vervoerders als enige infrastructuurbeheerder een monopoliepositie, waardoor volgens hen geen sprake is van overleg. De netverklaring wordt naar hun mening eenzijdig door ProRail vastgesteld.
Volgens de goederenvervoerders staat het (aanbod)karakter van de netverklaring onvoldoende duidelijk in de wet vermeld.
Goederenvervoerders wijzen erop dat ProRail algemene voorwaarden bij de netverklaring en toegangsovereenkomst na vaststelling via addenda eenzijdig kan wijzigen, zelfs zonder overleg met vervoerders. ProRail acht dit noodzakelijk om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen en gerechtelijke uitspraken. NMa geeft aan dat de netverklaringen in de afgelopen jaren een verbetering laten zien, minder wijzigingen na vaststelling en minder punten waarop NMa opmerkingen heeft.

De netverklaring dient op grond van artikel 58 van de Spoorwegwet volledige informatie te bevatten, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures.

Volgens NMa wijzen vervoerders op een inadequate informatie over de beschikbare capaciteit. Behoefte bestaat aan meer detail over de beschikbaarheid van capaciteit dan thans in de netverklaring wordt weergegeven.

NMa heeft in de onderzoeksperiode de netverklaring getoetst en op de netverklaring 2006 een aantal verbeterpunten opgelegd. NMa heeft een boete opgelegd aan ProRail omdat de netverklaring 2008 niet aan de eisen van de Spoorwegwet voldeed en een last onder dwangsom strekkend tot een aantal verbeterpunten. Daarnaast geeft NMa aan dat bijna alle geschillen die tot nog toe door haar zijn behandeld ook zijdelings over de netverklaring gaan.

Tot slot zijn goederenvervoerders en Arriva van mening dat er een onduidelijke verhouding bestaat tussen de netverklaringen, de toegangsovereenkomsten en het grote aantal uitvoeringsregelingen.

Kaderovereenkomst
Artikel 60 van de Spoorwegwet biedt, onder verwijzing naar artikel 17 van Richtlijn 2001/14/EG de mogelijkheid om een kaderovereenkomst te sluiten, waarin kenmerken worden opgenomen van de infrastructuurcapaciteit die door de aanvrager is aangevraagd en die hem wordt aangeboden voor een termijn van meer dan een jaar. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigde zekerheid, al moet de markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven.
Er is gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van het instrument kaderovereenkomst. Volgens NMa zijn er aanwijsbare oorzaken waarop spoorwegondernemingen in de praktijk geen gebruik maken van kaderovereenkomsten. Een van de oorzaken daarvan is dat de markt op lange termijn te dynamisch is. Bij goederenvervoerders is dit bijvoorbeeld het geval: de vraag op de goederenmarkt is niet voor langere termijn dan één tot twee jaar voorspelbaar. Volgens de NMa is voor personenvervoerders met een concessie wel een logisch middel om verzekerd te zijn van de benodigde capaciteit voor uitvoering van concessieafspraken.

Het proces van verdeling van capaciteit
Conform artikel 61 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling bestaat dit proces uit een aantal stappen die moeten worden doorlopen om te komen tot verdeling van de capaciteit tussen vervoerders en ten behoeve van onderhoud.
1. vastlegging van de voor alle deelnemers bindende procesregels in de netverklaring
2. aanvraag van capaciteit en programmatie
3. coördinatie eventueel afgesloten door toepassing van de geschillenregeling
4. toepassing van een verhoging (van de gebruiksvergoeding) als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet, overbelastverklaring en toepassing van prioriteitscriteria
5. verdeling van de capaciteit in de dienstregeling door middel van toegangsovereenkomsten

6. eventueel behandeling van een klacht, met vervolgens de mogelijkheid voor de toezichthouder om een last onder dwangsom op te leggen.

Stap 1 betreft de netverklaring zoals hierboven omschreven. Stappen 2 en 3 worden onderstaand behandeld. Indien de programmatie en coördinatie, te weten stap 2 en 3, niet leiden tot het gewenste resultaat, zal de capaciteit verdeeld worden conform het Besluit capaciteitsverdeling. Dit betreft stap 4 in het capaciteitsverdelings-proces, welke in de kenrboodschap van de volgende onderzoeksvraag staat beschreven. Een klacht indienen bij de NMa (stap 6) is in de kernboodschap van de laatste onderzoeksvraag kort uitgewerkt.

Tijdens de jaardienstfase dienen partijen hun capaciteitsaanvraag in bij ProRail, die daarna de aanvragen programmeert, coördineert en vervolgens de capaciteit verdeelt. In de programmatiefase tracht ProRail de capaciteitsaanvragen te honoreren. Indien aanvragen concurreren start ProRail een proces van coördinatie van de aanvragen.

Overigens vinden voorafgaand aan de programmatie van de jaardienst twee processen plaats, het bepalen van het basisuurpatronen (BUP) in een zogenaamd BUP-overleg en het bepalen van de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en de benodigde capaciteit voor geplande werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur. Het BUP-proces heeft geen wettelijke basis, maar staat wel beschreven in de Netverklaring.
Bij de verdeling van de capaciteit is door goederenvervoerders opgemerkt dat volgens hen het BUP proces meer aansluit bij aanbodgedreven personenvervoer en minder bij vraaggestuurd goederenvervoer. Hierdoor hebben zij het gevoel dat NS in het voordeel is, ook gezien de prominente rol van NS in de BUP-fase.

Het systeem waarin aanvragen voor capaciteit van het capaciteitsproces worden ingediend is VPT-planning. VPT-planning is nog niet vervangen door een systeem waardoor (personen)vervoerders zonder NS, Railion of ProRail zelf treinpaden kunnen inplannen. Naar verwachting is het nieuwe systeem midden 2009 gereed.
Op alle stations en op een groot deel van de emplacementen wordt het capaciteitsverdelingsproces uitgevoerd door een onderdeel van de NS. ProRail heeft met de NS een contract gesloten over de capaciteitsverdeling op deze locaties. Hierin is geregeld dat NS de capaciteitsaanvragen in ontvangst neemt en een programmatievoorstel doet. Het bevreemdt goederenvervoerders dat taken van de infrastructuurbeheerder worden uitbesteed aan vervoerders, in het bijzonder Lokaal Plan van NS. Dit leidt naar hun mening tot een niet zuivere scheiding en een reëel risico dat Lokaal Plan de belangen van NS reizigers prioriteit geeft.
In geval van concurrerende aanvragen wordt van betrokken partijen verwacht zich in te spannen om tot een oplossing te komen. Als blijkt dat in de coördinatie van de jaardienstregeling tussen gerechtigden geen consensus is bereikt over conflicterende aanvragen dan kan de

geschillenregeling ingeroepen worden om alsnog tot een oplossing te komen.
NS en NMa hebben merken op dat de geschilbeslechtingsprocedure niet onafhankelijk genoeg is.

Optimale benutting
Er worden weinig prikkels van het systeem uitgenut om te zorgen dat het spoor optimaal benut wordt, zoals een schaarsteheffing of reserveringsvergoeding. Ingaande 2008 is er wel een annuleringsregeling van kracht. Door goederenvervoerders moet in de laatste 36 uren voor vertrek een annuleringsvergoeding worden betaald; voorheen was annuleren gratis.
NMa geeft aan dat het aanvragen van capaciteit die niet benodigd is leidt tot onderbenutting van de infrastructuur en benoemt in dat kader dat uit onderzoek blijkt dat de benodigdheid van de door ProRail aangevraagde capaciteit voor onderhoud onvoldoende was aangetoond.

Meerdere malen is opgemerkt (IPO, Connexxion, Arriva en goederenvervoerders) dat de verschillende instrumenten niet bijdragen aan een optimale benutting van het spoor. Dit wordt door NMa bevestigd.

In welke mate borgen de, van overheidswege vastgelegde, prioriteringscriteria optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit, conform publiek belang en beleidsmatig belangrijke gevonden segmenten?

Het Besluit capaciteitsverdeling bevat prioriteitsregels die moeten waarborgen dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten dat aansluit bij de NOMO en politieke wensen. Tevens worden in het besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum gegarandeerde capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten.

Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Op 1 januari 2005 is het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur van kracht geworden en op 28 april 2006 gewijzigd als gevolg van de geplande ingebruikneming van de HSL-Zuid, de Betuweroute en de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht. Wijzigingen betroffen de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria.

Schaarsteheffing bij overbelastverklaring
Indien de beheerder heeft geconstateerd dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie dan kan de beheerder een verhoging van de gebruiksvergoeding toepassen. In de onderzoeksperiode heeft ProRail dit niet toegepast.
Als ook dit niet tot een goed resultaat leidt wordt de infrastructuur overbelast verklaard.

Resultaten capaciteitsverdelingsproces en overbelastverklaringen

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de resultaten van het capaciteitsverdelingsproces.[44]
Om de tabel juist te interpreteren is van belang te weten dat:

- Tot de dienstregeling 2008 de capaciteit voor onderhoud niet bij de verdeling werd ingebracht, maar in een latere fase "ad hoc" geregeld.
- Registratie van aantallen treinen op baanvakken sinds dienstregeling 2008 is gedaan.
- Indien de capaciteitsaanvragen niet gehonoreerd kunnen worden, er zogenoemde conflictdossiers worden gemaakt; deze kunnen uit een of meerdere treinen bestaan.
- NS recent bezwaar heeft gemaakt tegen het percentage gehonoreerd 2009. Momenteel wordt dit uitgezocht en met NS besproken. Mogelijkerwijs leidt dit tot aanpassing.
- Aantal aangevraagde treinen is inclusief het zgn. niet vervoerend vervoer (leeg materieel, losse loc's e.d., aannemerstreinen e.d.)
- Het aantal conflictdossiers verkeer – beheer is vanaf dienstregeling 2009 geregistreerd.

[44] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.

Tabel 3.2:
Kwantitatief beeld van de ontwikkelingen in het capaciteitsverdelingsproces.

Dienstregelingsjaar	2007	2006	2007		2008		2009	
	baanvak	baanvak	baanvak	empl	baanvak	empl	baanvak	empl
aantal aangevraagde reizigerstreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					37.300		38.800	
aantal aangevraagde goederentreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					2.200		2.400	
aantal conflictdossiers verkeer - verkeer	10	30	83	142	216	48	253	29
… waarvan opgelost in programmatie	10	30	83	133	202	43	202	24
… waarvan opgelost in coördinatie	0	0	0	7	12	5	41	1
aantal conflictdossiers verkeer - beheer							825	
… waarvan opgelost in programmatie / coördinatie							818	
geprioriteerd conform AMvB	0	0	0	2	2	0	0	1
… gehonoreerd NS	100%	100%	100%		99,70%		99,98%	
… gehonoreerd streekgewestelijk	100%	100%	100%		99,10%		99,70%	
… gehonoreerd goederen	100%	100%	100%		100%		100%	
gehonoreerd totaal	100%	100%	100%		99,62%		99,96%	

Bron: Gegevens ProRail uit VPT, memo antwoord op aanvullende vragen van ProRail d.d. 28 augustus 2008

Voor de jaardienstregelingen 2005 en 2006 waren er ieder jaar twee overbelastverklaringen. In 2007 waren dat er zes. Voor de jaardienstregeling 2008 waren dat er 24.

Op basis van deze tabel blijkt dat sprake is van een beperkt maar toenemend aantal conflicten in de aanvragen in het capaciteitsverdelingsporces in de onderzoeksperiode. Het grootste deel van de conflicten wordt in de coördinatiefase opgelost. Vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. Voor de dienstregeling 2008 is 0,38% van de aanvragen niet gehonoreerd, voor 2009 0,04%. Alle andere jaren is 100% gehonoreerd.

Een overbelastverklaring geldt in principe ook voor infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen zal hebben. Er is geconstateerd dat deze mogelijkheid niet is

doorgevoerd in het Besluit capaciteitsverdeling. De minister heeft toegezegd dat een eventuele aanpassing van het besluit zal worden meegenomen in de evaluatie van de spoorwetgeving. Overigens is uitvoering van de Europese richtlijn ondervangen, doordat ProRail conform artikel 14, lid 4 van de beheerconcessie gehouden is aan het uitvoeren van de Europese richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de betreffende bepaling is opgenomen. ProRail heeft gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren als deze naar verwachting in de nabije toekomst een capaciteitstekort heeft.
NS geeft aan dat zij ProRail wil beletten te talmen infrastructuur die in de nabije toekomst met capaciteitsgebrek te maken zal hebben, nu al overbelast te verklaren en wil de wettelijke termijnen voor de analyse en het capaciteitsvergrotingplan inkorten.

Capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen
Alsinfrastructuur overbelast verklaard is onderzoekt ProRail de situatie op die baanvakken en legt de onderzoeksresultaten vast in een capaciteitsvergrotingsplan. In 2005 en 2006 zijn twee capaciteitsanalyses op baanvakken uitgevoerd. In 2007 op twee baanvakken en op zes emplacementen op de Rotterdamse Havenspoorlijn. Daarnaast hebben op 14 infraknelpunten verkorte capaciteitsanalyses plaatsgevonden
In 2006 is voor een baanvak een capaciteitsvergrotingsplan uitgevoerd. In 2007 voor twee baanvakken. De door ProRail uitgevoered capaciteitsanalyses voor de baanvakken Amersfoort en Amersfoort-Ede zijn niet binnen de gestelde zes maanden afgerond.

Minimum bedieningsniveaus
Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op *vervoer* en na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast is verklaard, worden door ProRail eerst de minimum bedieningsniveaus van artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling toegepast. Na toepassing hiervan wordt de prioriteitsvolgorde van artikel 10 tot en met 12 van het Besluit gehanteerd.
Indien benodigde capaciteit voor *beheer*werkzaamheden concurreert met capaciteitsaanvragen van één of meer gerechtigden wordt na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast verklaard en gelden de prioriteringsregels van artikel 9 van het Besluit.

Prioriteringsvolgorde vervoer na overbelastingverklaring
1. Stadsgewestelijk openbaar vervoer (snel- en intercitytreinen)
2. Internationaal openbaar vervoer, niet zijnde hogesnelheids-personenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein
3. Conventioneel goederenvervoer
4. Nationaal openbaar vervoer, zijnde openbaar vervoer tussen stations in Nederland, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, stadsgewestelijk of streekgewestelijk openbaar vervoer
5. Zwaar goederenvervoer
6. Snel goederenvervoer
7. Streekgewestelijk openbaar vervoer

8. Hogesnelheidspersonenvervoer
9. Besloten personenvervoer

Indien de infrastructuur overbelast is verklaard en de concurrerende capaciteitsaanvragen zich binnen een deelmarkt van het goederenvervoer voordoen, gelden prioriteringsregels binnen die deelmarkt.

Voor de dienstregeling 2007 en 2008 zijn elk jaar 2 conflicten beslecht conform de prioriteringsregels van het Besluit capaciteitsverdeling. Alle overige jaren uit de onderzoeksperiode zijn de conflicten opgelost in de programmatie- en coördinatiefase. (Zie tevens tabel 3.4, bron ProRail, gegevens uit VPT, mail 13 juni 2008)

Prioriteringscriteria onderhoud na overbelastverklaring
Prioriteit aan de door de beheerder benodigde capaciteit voor onderhoud wordt toegekend indien de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, of de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde.
ProRail heeft ten behoeve van de dienstregeling 2008 voor het eerst de bedrijfseconomische gevolgen in kaart gebracht.

Verder wordt prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster.

Geen van de spoorwegondernemingen geeft aan tevreden te zijn met de prioriteitscriteria voor vervoer. De belangen zijn tegengesteld en daarmee de wensen tot wijzigingen ook. Partijen (NS, Syntus, Connexxion, Arriva, NS en goederenvervoerders) hebben vaak het gevoel het onderspit te delven.

ProRail is van mening dat de prioriteringsregels naar hun aard discriminatoir zijn en niet altijd tot optimaal gebruik van de infrastructuur leiden.

Daarnaast leiden de prioriteringsregels er volgens de goederenvervoerders en NMa toe dat partijen die hoog in de rangorde staan in de coördinatiefase geen incentive hebben om concessies te doen. Na overbelastverklaring krijgen zij immers de meeste capaciteit toegewezen.

Vindt bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds?

Tot de jaardienst van 2007 werd capaciteit voor onderhoud verdeeld na de verdeling van de jaardienst, in de zogenaamde ad hoc fase. Voor de dienstregeling 2008 is de aanvraag voor onderhoud ingediend bij het reguliere proces voor capaciteitsverdeling. Eisen ten aanzien van veilig werken hebben gevolgen voor benodigde capaciteit en tijdstip onderhoud.

Ten aanzien van onderhoud geven partijen (NS, Arriva, Connexxion, goederenvervoerders) aan dat het niet inzichtelijk is of er inderdaad zoveel onderhoud nodig is. ProRail claimt volgens NMa veel ad hoc capaciteit voor onderhoud ná vaststellen van de jaardienst.

Zoals eerder opgemerkt zijn in 2008 voor het eerst aanvragen niet gehonoreerd. Voor NS zijn 99,7% van de aanvragen gehonoreerd, voor streekvervoer betreft dat 99,1% en voor het goederenvervoer 100%.

ProRail heeft de afgelopen jaren, gegeven het onderhoud en de opgetreden calamiteiten, een beschikbaarheid gerealiseerd van in 2006 99,3% en in 2007 van 99,4%.

Syntus heeft naar aanleiding van het inplannen van onderhoud die conflicteert met een van haar diensten een klacht ingediend bij NMa. De klacht is gegrond verklaard voor wat betreft de geplande nachtgaten voor het onderhoud op het traject Arnhem-Doetinchem en op het traject Zutphen-Hengelo. De helft van het aantal nachtgaten is teruggegeven aan Syntus. Momenteel vindt de voorbereiding voor de dienstregeling 2009 plaats. NMa geeft in de uitspraak in de Syntus-zaak aan dat ze het wenselijk vindt dat ProRail haar onderhoud beter en meer op maat gaat inplannen, waarbij zowel de continuïteit voor treinreizigers als de veiligheid kan worden gegarandeerd. In het kader van de ook door NS en andere personenvervoerders (Veolia) ingediende klachten over de capaciteitsverdeling 2008 geeft de NMa aan dat de beheerder meer maatwerk moet betrachten bij de toepassing van artikel 9 van het Besluit capaciteitsverdeling.
NS en goederenvervoerders geven aan dat ProRail een dubbelrol heeft als verdeler en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en daardoor niet onafhankelijk is. De dubbelrol van ProRail leidt hier tot zorgen en vraag om transparantie. Zo vindt NS dat capaciteitsverdeling een meer onafhankelijke positie dient te hebben t.o.v. onderhoud dan nu het geval is. In het kader van de de door NS en andere personenvervoerders ingediende klachten over de capaciteitsverdeling 2008 heeft de NMa aangegeven dat de door ProRail in de Netverklaring 2008 opgenomen geschillenbeslechtingsprocedure voor conflicten beheer-verkeer onvoldoende onafhankelijk is.

Beschikt NMa vervoerkamer over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepaling te toetsen. Heeft NMa voldoende mogelijkheden om de netverklaring te kunnen toetsen?

Het ambtshalve – op eigen initiatief - of op verzoek (klacht) toetsen van de Netverklaring valt onder de bevoegdheid van NMa. Een bevoegdheid om de netverklaring te toetsen vóórdat deze formeel wordt vastgesteld, ontbreekt in de Spoorwegwet.
NMa kan daarnaast de geschillenregeling toetsen en ook tijdens en na een uiteindelijke capaciteitsverdeling of de procedure goed is gevolgd. Een vervoerder kan een klacht indienen bij NMa. Als NMa de klacht gegrond verklaart, is NMa verplicht om in te grijpen, zodanig dat de klacht wordt afgehandeld binnen twee maanden na ontvangst van de gegevens en bescheiden die voor het oordeel van NMa nodig zijn. De NMa heeft de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen.

NMa vindt het niet optimaal dat op de netverklaring pas officieel gereageerd kan worden als deze reeds is vastgesteld. Indien zij vóór vaststelling officieel kan reageren kan worden voorkomen, dat een netverklaring geldig is die niet voldoet aan de wet. Ex ante toetsing kent volgens NMa ook een aantal nadelen, waardoor een afweging gewenst is van de voor- en nadelen.

3.9 Interactie tussen infrastructuur en vervoer

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct.

Hierbij zijn in het beoordelingskader zeven streefbeelden geformuleerd. Uitgaande van deze streefbeelden zijn de volgende vragen van belang voor de periode 2005-2007:

1. komt de toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders tot stand op basis van gelijkwaardigheid?
2. bevat de toegangsovereenkomst een duidelijke omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden?
3. worden afspraken over de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) gemaakt in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders binnen de wettelijke kaders? Stimuleren deze afspraken rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?
4. bieden de wettelijke vastgestelde kaders de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren?
5. waarborgen de concessies en de beheer- en vervoerplannen de publieke belangen van het spoor en efficiënt gebruik van publieke middelen in de praktijk, binnen de gestelde financiële kaders?
6. heeft de overheid geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangsperiode?

Zijn in de overgangsperiode nadere afspraken hierover vastgelegd in de vervoerplannen?
7. bevordert de uitvoering van onafhankelijk toezicht een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders en uitvoering volgens de regels?

Streefbeeld 5 komt aan de orde in de Juridisch-technische toets (doel 2, zesde streefbeeld), in doel 10 over de aansturing van de infrabeheerder en in doel 11 over exclusiviteit van het personenvervoer en de aansturing van NS.

Toegangsovereenkomst
Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet zijn nieuwe eisen aan de toegangsovereenkomst gesteld. In artikel 59 van de Spoorwegwet is aangegeven dat een tussen de beheerder en een gerechtigde gesloten overeenkomst in elk geval bedingen bevat over de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld, over de door de beheerder te bieden kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en over de gebruiksvergoeding. Uit de Model Toegangsovereenkomsten van 2006 en 2007 blijkt dat die bedingen een plek hebben gekregen. Om nog beter te kunnen beoordelen in hoeverre die onderdelen voor de specifieke situaties van de verschillende vervoerders zijn uitgewerkt en in hoeverre er daarbij sprake is van maatwerk, is inzicht in de individuele toegangsovereenkomsten van de verschillende vervoerders van belang (naast de Model Toegangsovereenkomst). Die zijn echter (nog) niet beschikbaar gesteld ten behoeve van dit onderzoek.

Komt de toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders tot stand op basis van gelijkwaardigheid?

De toegangsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst in de zin van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 213 van Boek 6 is een overeenkomst een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan. Dat betekent dat er in juridische zin sprake is van een gelijkwaardige positie tussen infrabeheerder en vervoerder. Bovendien legt ProRail de Model Toegangsovereenkomst aan spoorwegondernemingen voor en betrekt hun zienswijze bij de uiteindelijke Model Toegangsovereenkomst (die de basis vormt voor de individuele toegangsovereenkomst die met elke vervoerder en spooraannemer wordt afgesloten).

NMa heeft ook geen formele klachten ontvangen met betrekking tot de in totaal 71 toegangsovereenkomsten die met personenvervoerders, goederenvervoerders en aannemers zijn afgesloten in de periode 2005-2007.
Desondanks ervaren sommige vervoerders die gelijkwaardigheid niet of in mindere mate. Dat komt ten eerste omdat sommige vervoerders zich afhankelijk voelen van ProRail omdat ze volgens de wet in het bezit moeten zijn van een toegangsovereenkomst. Anders mogen ze niet

rijden.[45] ProRail daarentegen hoeft geen toegangsovereenkomst te sluiten met een vervoerder.
Ten tweede komt dat omdat een aantal vervoerders vond dat de toegangsovereenkomst vooral verplichtingen bevatte voor de vervoerder en nauwelijks voor ProRail. Dat was overigens met name zo in de periode voor eind 2007 (toen er nog geen prestatieregelingen waren geïntroduceerd met een wederzijdse bonus-malusregeling). Overigens vinden vervoerders waaronder NS dat deze regelingen nog steeds een meer wederzijds karakter mogen krijgen. Ten derde komt dat omdat door het sluiten van een toegangsovereenkomst veel aanvullende regelingen en documenten van toepassing worden verklaard, bijvoorbeeld de Algemene Voorwaarden bij de toegangsovereenkomst, een aantal onderdelen van de netverklaring en 12 Generieke Operationele Regelingen[46] van ProRail.

Bevat de toegangsovereenkomst een duidelijke omschrijving van de kwaliteit/prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden?

De (Model) Toegangsovereenkomst bevat een beschrijving van de prestaties die ProRail levert ten aanzien van de af te nemen diensten en de daarbij behorende voorwaarden waaraan bijvoorbeeld de vervoerder of aannemer dient te voldoen. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar hoofdstuk 5 van de Netverklaring waarin een uitgebreide beschrijving van het serviceniveau en de voorwaarden is opgenomen.
Vervoerders geven aan behoefte te hebben aan prijs-kwaliteitsafspraken waarin maatwerk wordt geleverd. Daarnaast vinden niet alle vervoerders de serviceniveaus en daarbij behorende voorwaarden voldoende duidelijk omschreven. NS geeft bijvoorbeeld aan niet tevreden te zijn over de door ProRail gehanteerde KPI's (kern prestatie indicatoren) omdat ze onvoldoende relatie hebben met klantbeleving.

Op grond van de NMa-spoormonitor blijkt dat vervoerders vinden dat met name in het laatste jaar van de evaluatieperiode 2005-2007 een verbetering heeft plaatsgevonden ten aanzien van het afsluiten van een toegangsovereenkomst, onder meer omdat eind 2007 de prestatieregelingen met bonus-malus zijn vastgesteld. Zij vonden dat de Toegangsovereenkomst 2007 helderder geformuleerd en inhoudelijk beter doordacht was dan die van 2006. Ook is de kwaliteit van de dienstverlening van ProRail steeds concreter beschreven en steeds meer in termen van resultaatverplichtingen in plaats van

[45] Hierbij is het relevant te vermelden dat de toegangsovereenkomst in principe ook mondeling kan zijn. Zo heeft NMa aangegeven in haar zelfevaluatie (bijlage 2, p. 14) dat de toegangsovereenkomst 2006 door NS niet schriftelijk was ondertekend voordat de dienstregeling in werking was getreden. NS en ProRail beriepen zich er op dat er sprake was van een mondelinge overeenkomst. In de wetgeving is niet expliciet genoemd dat de overeenkomst schriftelijk moet zijn.
[46] Een Generieke Operationele Regeling (GOR) beschrijft een aantal regels op het grensvlak van de bedrijfsprocessen tussen vervoerders en ProRail.

inspanningsverplichtingen. In de beginfase van de evaluatieperiode (2005 en 2006) was dat volgens vervoerders nog een kritiekpunt.

Ook McKinsey & Company merkt op dat personen- en goederenvervoerders tevreden zijn over de toegangsovereenkomsten voor 2008 (die eind 2007 zijn afgesloten) en over de introductie van de bonusmalus-maatregelen. Via die maatregelen heeft de vervoerder de mogelijkheid wederzijdse resultaatverplichtingen met ProRail af te spreken die gekoppeld zijn aan een bonus/malusregeling: de prestatieregelingen. Via deze regelingen is er een duidelijke koppeling aangebracht tussen het door de beheerder geleverde serviceniveau en de prijs die de vervoerder daarvoor dient te betalen. Vervoerders vonden dat belangrijk, gezien de kritiek die ze eerder op dat punt hebben gegeven in de verschillende spoormonitors. Door de spoorwegondernemingen de mogelijkheid te bieden om te kiezen uit een aantal prestatieregelingen is er een vorm van maatwerk geïntroduceerd. Overigens merkt NS tegelijkertijd op dat deze introductie een stap in de goede richting is, maar dat de regelingen tegelijkertijd nog niet voldoende prikkelen tot het gewenste gedrag.

Gebruiksvergoeding

De Spoorwegwet geeft uitvoering aan richtlijn 2001/14/EG, waarin nadere bepalingen zijn opgenomen over de gebruiksvergoeding. De tarifering dient op grond van artikel 62 lid 7 van de Spoorwegwet te voldoen aan deze richtlijn. Conform richtlijn 2001/14/EG dient de gebruiksvergoeding de kosten te omvatten, die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van een treindienst (variabele kosten). De richtlijn biedt de mogelijkheid om onder voorwaarden schaarsteheffingen door te voeren en te differentiëren naar milieueffecten. Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid om reserveringsvergoedingen te vragen en prestatieregelingen af te sluiten. De richtlijn geeft in de praktijk veel ruimte aan lidstaten (en infrabeheerders via gedelegeerde bevoegdheden) om een eigen invulling te geven aan de door te berekenen kosten en de toedeling daarvan aan de treindiensten.

De Europese regelgeving was in eerste instantie nog dusdanig geformuleerd dat deze op verschillende manieren kon worden geïnterpreteerd. De Europese Commissie en de Developing Railways Committee (DERC) hebben in 2004 een taskforce voor "track access charges" ingesteld. Deze task force heeft een aantal aanbevelingen gedaan aan de European Conference of Ministers of Transport (ECMT), gehouden in mei 2005 te Moskou.

In 2005 is nog de oude systematiek gehanteerd, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven vaststelde middels een tariefregeling. Vanaf 2006 is de nieuwe systematiek gehanteerd. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is in die nieuwe systematiek een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder (en niet meer van de overheid).

Uit de door NMa uitgevoerde spoormonitors blijkt dat de respondenten op een aantal punten opmerkingen hebben over de gebruiksvergoeding. Ten eerste geven veel van de respondenten aan geen of onvoldoende inzicht te hebben in de achterliggende kostenstructuur van de beheerder. Ten tweede: daar waar de personenvervoerders zich over het algemeen kunnen vinden in de hoogte van de gebruiksvergoeding of hierover geen nadrukkelijke mening hebben, geldt dat niet voor de goederenvervoerders. Zij vinden de vergoeding te hoog en wijzen op vraaguitval. Ten derde vindt een deel van de bevraagden dat de beheerder de tarieven zou moeten differentiëren naar gelang van de geleverde kwaliteit. Veel partijen zouden graag een effectievere prestatieregeling zien, waaraan wel financiële consequenties verbonden zijn. Ten vierde vinden aannemers, blijkens de Spoormonitor 2006, een gebruiksvergoeding overbodig omdat zij deze kosten in het algemeen doorberekenen aan ProRail in haar rol als opdrachtgever. Om onnodige administratiekosten te voorkomen, pleiten zij voor een nultarief. Een ander punt dat vervoerders signaleren, is dat ProRail de kosten van de werkelijk verreden paden doorberekent aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegondernemingen vinden dat zij bij afwijkingen van het aangevraagde pad (bijvoorbeeld door buitendienststellingen) de meerkilometers en de meertijd die hiervan het gevolg zijn, vergoed zouden moeten krijgen van ProRail (in plaats van dat zij gebruiksvergoeding betalen voor de meerkilometers).

Op een aantal van deze punten zijn stappen gezet in de periode 2005-2007. Zo is met goederenvervoerders de eerder genoemde overgangsregeling 2007-2011 overeengekomen. Daarnaast worden de tarieven gedifferentieerd naar gelang van de geleverde kwaliteit als gevolg van de nieuwe prestatieregelingen met wederzijdse financiële consequenties. Door de respondenten van de spoormonitor wordt onderschreven dat de prestatieregelingen - nu er een financiële relatie is gelegd tussen geleverde kwaliteit en te betalen prijs - zijn verbeterd. Tot slot is ProRail voornemens om vanaf 2008 geen gebruiksvergoeding meer in rekening te brengen voor aannemers en onderhoudsbedrijven. NMa heeft overigens aangegeven dat deze regeling, die is opgenomen in de Netverklaring 2008 en 2009, in strijd is met de Spoorwegwet die aangeeft dat elke spoorwegonderneming verplicht is gebruiksvergoeding te betalen.

De opbrengsten uit de gebruiksvergoeding zijn in 2005, 2006 en 2007 achtereenvolgens € 164 mln, € 195 mln € 207 mln. Ze bedragen daarmee ongeveer 15% van het totale budget van ProRail. Overigens zijn op die bedragen conform de beschikking van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de kosten van de NS-refundregeling ('Geld terug bij vertraging') in mindering gebracht. Aangezien dat een bedrag van € 4 mln betrof, betekent dit dat de totale gebruiksvergoeding in bijvoorbeeld 2007 feitelijk € 211 mln bedroeg.

Daarvan werd € 156 mln opgebracht door NS, € 41 mln door regionale personenvervoerders en € 14 mln door goederenvervoerders (waarvan de overheid als gevolg van de Overgangsregeling een deel voor haar

rekening neemt). Het aandeel van de Betuweroute in de gebruiksvergoeding goederenvervoer bedraagt € 2 mln.

Worden afspraken over de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) gemaakt in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders binnen de wettelijke kaders?

Hierna wordt eerst ingegaan op de vraag of de vergoedingen binnen de wettelijke kaders tot stand zijn gekomen. Daarna wordt aangegeven in hoeverre de vergoedingen in samenspraak worden gemaakt.
Op verzoek van ProRail heeft de Vervoerkamer van NMa de 'Systematiek Gebruiksvergoeding Nieuwe Stijl', onder meer op conformiteit met de wettelijke kaders beoordeeld. Aan de resultaten van de beoordeling van de Vervoerkamer heeft een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) ten grondslag gelegen.

De Vervoerkamer concludeert - mede op basis van dat onderzoek - dat de wijze van totstandkoming en de voorgestelde systematiek (mits aangevuld met een financiële prestatieregeling en mits gepubliceerd in de netverklaring) aan richtlijn 2001/14 EG en de Spoorwegwet voldoet. Voorts concludeert de Vervoerkamer dat de door ProRail vastgestelde variabele kosten een weergave vormen van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. De Vervoerkamer geeft daarbij wel aan dat het variabele deel van de kosten op subjectieve wijze door interne ProRail-experts wordt ingeschat en dat niet is uit te sluiten dat nieuwe berekeningen met andere experts zouden leiden tot andere uitkomsten. De EUR heeft daarover geconstateerd op p.9 van haar rapportage dat de kans op onderschatting van de variabiliteit groot is en dat zij vanuit een theoretisch oogpunt het vermoeden heeft dat de variabele kosten eerder te laag dan te hoog ingeschat zullen zijn. Op p. 23 van het rapport geeft de EUR aan dat binnen de door ProRail gekozen interpretatie een groot deel van de totale kosten als vast is beschouwd en een klein deel (ca. 17%) als variabel. De EUR geeft daarnaast aan dat de kans groot is dat voor sommige kostenonderdelen een te hoog aandeel variabele kosten is verondersteld en op andere kostenonderdelen een te laag aandeel. Bij de EUR is de indruk ontstaan dat de percentages variabiliteit van een aantal activiteiten die het grootschalig en kleinschalig onderhoud betreffen eerder aan de lage kant zijn dan aan de hoge kant. Desalniettemin passen volgens de Vervoerkamer de vastgestelde variabele kosten binnen de voorwaarden zoals gesteld in Richtlijn 2001/14/EG en in de Spoorwegwet.

Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) *binnen de wettelijke kaders* zijn uitgewerkt.

Als het gaat om de mate waarin afspraken over de gebruiksvergoeding in *samenspraak* worden gemaakt, dan is het relevant te constateren dat in de praktijk ProRail via de netverklaring een aanbod doet aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegonderneming aanvaardt door de ondertekening van de toegangsovereenkomst het aanbod van

ProRail (conform netverklaring of een ander tarief dat wordt overeengekomen). ProRail kan op grond van artikel 62 van de Spoorwegwet en de toegangsovereenkomst de gebruiksvergoeding in rekening brengen en invorderen.

Daarnaast is de discussie die momenteel speelt over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding relevant in het licht van de gelijkwaardigheid. Railion stelt zich daarbij op het standpunt dat de tarieven van de basisvoorzieningen onderhandelbaar zijn - in tegenstelling tot het standpunt van ProRail - in het kader van de privaatrechtelijke toegangsovereenkomst. Volgens BRG is die onderhandelbaarheid van belang, omdat volgens hen daarmee de beheerder kan worden aangezet tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. NMa heeft het verzoek van Railion om te onderhandelen gegrond verklaard. ProRail heeft daartegen beroep ingesteld waarbij de rechtbank heeft geoordeeld dat de gebruiksvergoeding voor de basisvoorzieningen niet onderhandelbaar is. Partijen waren eind 2007 nog in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep van NMa en Railion.

Daarnaast is relevant dat ook in de periode van de nieuwe systematiek de minister - mede op aandrang van de Tweede Kamer - een rol heeft gespeeld bij de vaststelling van de tarieven voor goederenvervoerders om grote tariefschokken voor middelzware en zware goederentreinen te voorkomen. Dit zou leiden tot vraaguitvaleffecten en een verslechtering van het exploitatieresultaat van de Betuweroute. Dat heeft geleid tot een *Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2007-2011.* Dat betekent dat bij het vaststellen van de tarieven voor goederenvervoerders voor de overgangsperiode niet alleen de infrabeheerder en de vervoerders een rol hebben gespeeld, maar ook de minister.

NS, regionale personenvervoerders en goederenvervoerders geven in hun zelfevaluaties allen aan dat ProRail de gebruiksvergoeding eenzijdig vaststelt en niet in samenspraak met vervoerders (waarbij moet worden aangetekend dat NS dit in principe ook logisch vindt in het licht van de doelstelling om de variabele kosten aan de vervoerders door te berekenen). Partijen hebben niet het gevoel invloed te hebben gehad op de vaststelling van de gebruiksvergoeding. NS heeft eind 2007 daarover een klacht ingediend tegen ProRail. Deze klacht had betrekking op het verhoogde gebruiksvergoedingstarief voor personenvervoer op het hoofdrailnet per 1 maart 2008 en de voorfacturering van de gebruiksvergoeding door ProRail vanaf 1 april 2008. NMa concludeerde dat ProRail ten onrechte een tariefverhoging heeft doorberekend aan een aantal spoorwegondernemingen van NS. Dit betekent dat ProRail in 2008 bijna € 24 miljoen minder in rekening mag brengen aan deze verschillende spoorwegondernemingen. De klacht van NS over de manier van factureren door ProRail heeft de toezichthouder afgewezen.Tegelijkertijd geven goederenvervoerders aan dat hierin eind 2007 enige verandering leek te zijn gekomen in de onderhandelingsbereidheid van ProRail, aangezien er onderhandeld is

over tarieven, waarbij er volgens deze vervoerders zowel bij ProRail als bij Keyrail oog is geweest voor '*what the market can bear*'.

Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat er momenteel geen onderhandeling plaatsvindt over de gebruiksvergoeding. Partijen zijn in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep dat NMa en Railion hebben aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven over de vraag of er wel of geen onderhandelingen zouden moeten plaatsvinden.

VenW geeft aan dat de beleidsmatige vraag zich voordoet of additionele tariefregulering nodig en wenselijk is in het licht van de uitspraak van de rechter dat ProRail de basistarieven eenzijdig moet opleggen. Dit gegeven het feit dat ProRail volgens VenW een monopolistische positie bezit en de richtlijn 2001/14/EG veel ruimte biedt om een eigen invulling te geven aan het begrip gebruiksafhankelijke kosten en de toedeling daarvan aan de vervoerders.

Stimuleren deze afspraken rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?

Volgens richtlijn 2001/14/EG is de gebruiksvergoeding mede bedoeld om economische signalen te geven en te bevorderen dat spoorwegondernemingen beslissingen nemen die in lijn zijn met een optimale en efficiënte benutting van de spoorweginfrastructuur. Doordat de tarieven voor de gebruiksvergoedingen zijn toegenomen worden zowel personenvervoerders als goederenvervoerders sterker gestimuleerd efficiënt gebruik te maken van de spoorinfrastructuur. De goederenvervoerders maken nog wel gebruik van een overgangsregeling tot 2011, waarbij in deze overgangsperiode de tarieven toe groeien naar de variabele kosten van het spoorgebruik.

In artikel 62 van de Spoorwegwet worden nog andere mogelijkheden gecreëerd om rationele beslissingen door vervoerders en een efficiënt gebruik van de infrastructuur nog verder te kunnen stimuleren. De infrabeheerder kan bijvoorbeeld schaarsteheffingen, milieudifferentiatie, kortingsregelingen, prestatieregelingen en annuleringsvergoedingen introduceren.[47]

In de periode 2005-2007 maakte ProRail nog geen gebruik van deze mogelijkheden. Wel is ProRail voornemens een verdere differentiatie door te voeren. Middels de nieuwe prestatieregelingen (zie de beschrijving bij de toegangsovereenkomst hiervoor) voor het dienstregelingsjaar 2008 wordt bijvoorbeeld een annuleringsvergoeding ingevoerd, waardoor een prikkel ontstaat bij de vervoerder die van de regeling gebruik maakt (alleen goederenvervoerders konden dat gedurende de evaluatieperiode) om het aanvragen en vervolgens niet benutten van treinpaden te voorkomen. Overigens geeft NS aan dat een annuleringssvergoeding zoals deze nu wordt toegepast geen

[47] NMa benadrukt dat dit facultatieve variatiemogelijkheden zijn die in de praktijk niet afdwingbaar zijn door de toezichthouder.

voordelen biedt voor het reizigersvervoer, omdat personenvervoerders voor start dienstregeling zekerheid moeten hebben over de beschikbare capaciteit.
Er kan worden geconstateerd dat middels de verhoging van de gebruiksvergoeding vervoerders reeds meer worden gestimuleerd om rationele beslissingen te nemen. Daarnaast kan worden geconstateerd dat de Spoorwegwet aanvullende mogelijkheden biedt die nog niet zijn gebruikt in de evaluatieperiode 2005-2007, maar die voor een deel zullen worden gehanteerd in 2008 middels de prestatieregelingen waarin bonus-malus consequenties zijn opgenomen.

Bieden de wettelijke vastgestelde kaders de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren en heeft de overheid geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangsperiode?

In de Herbezinningsbrief en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging wordt aangegeven dat infrabeheerder en vervoerders samen het primaat moeten hebben en dat de overheid daarbij een regisserende rol heeft waarbij zij zich niet bemoeit met de dagelijkse gang van zaken. Wel stelt de overheid de wettelijke kaders, reguleert de uitvoerende organisaties en ziet toe op naleving van de concessies.

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein is invulling gegeven aan die nieuwe institutionele ordening van de spoorsector. Het werk wordt gedaan door uitvoerende spoororganisaties (de beheerder en vervoerders), die door de overheid zijn gereguleerd en binnen gestelde kaders worden gestuurd (via concessies). Onverlet de politieke verantwoordelijkheid heeft de overheid in normale omstandigheden geen omkijken naar de dagelijkse bedrijfsvoering.

In de evaluatieperiode 2005-2007 is de wijze van aansturen – als gevolg van de in de concessies afgesproken transitie naar outputsturing – een combinatie geweest van sturing op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output/outcome (grenswaarden). Via deze combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output is stapsgewijs toegewerkt naar volledige sturing op output per 1 januari 2008. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft eind 2007 ook expliciet aangegeven aan de Tweede Kamer om per 1 januari 2008, conform de eisen van de Vervoerconcessie, NS aan te sturen op grenswaarden en volledig over te gaan op outputsturing. Daarbij heeft de minister aangegeven dat het belangrijk is dat deze sturing plaatsvindt op een gecombineerde en evenwichtige set van indicatoren op basis van klantoordelen en objectieve indicatoren. Dit is in lijn met de gewenste en reeds in 2005 besloten invulling van een zakelijke relatie tussen het ministerie en NS en ProRail. De minister heeft toen ook aangegeven dat Holland Consulting Group (HCG) een toetsing heeft uitgevoerd en heeft geconstateerd dat NS eind 2007 nog niet voldeed aan de concessie-eisen (artikel 26 van de Vervoerconcessie). Het gaat dan om eisen als bekend zijn met de langetermijneffecten van

de wijze van de bedrijfsvoering en bekend zijn met het verband tussen operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten. De minister gaf aan te hebben aangedrongen op maatregelen om zo snel mogelijk de noodzakelijke verbeteringen uit te voeren en na de zomer van 2008 opnieuw te gaan beoordelen of NS voldoet aan de eisen uit de concessie.[48]

Ten aanzien van de relatie tussen VenW en NS is gelet op de toegroei naar outputsturing bewust sprake van bemoeienis op operationeel niveau via de maatregelen in de vervoerplannen. Daarnaast was er op specifieke dossiers hiervan sprake bijvoorbeeld ten aanzien van de fundamenteel nieuwe dienstregeling van 2007. Mede door inbreng van de Tweede Kamer is over individuele lijnen en stations in combinatie met reistijden gesproken.

VenW en NS zijn beide van mening dat de concessie voldoende ruimte biedt om tot goede prestaties te komen. VenW en NS verschillen overigens van mening als het gaat om het effect van operationele bemoeienis. VenW benadrukt de positieve effecten van die bemoeienis, terwijl NS aangeeft dat in individuele gevallen nadelige consequenties zijn opgetreden met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de besluiten en inmenging van de minister.

Bevordert de uitvoering van onafhankelijk toezicht een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders?

Richtlijn nr. 91/440/EEG eist een onafhankelijke instantie om toezicht te houden op de concurrentie op de markt van spoorwegvervoerdiensten, inclusief het goederenvervoer. In artikel 70 Spoorwegwet is de Raad van Bestuur van NMa als zodanig aangewezen. Het toezicht door NMa betreft de contractuele relatie tussen de spoorwegondernemingen enerzijds en de infrastructuurbeheerders en houders van bijzondere diensten en voorzieningen anderzijds. Het toezicht richt zich daarbij primair op de naleving van regels die worden gesteld aan de beheerder voor de hoofdspoorwegen en de beheerders van de BDV's.

Daarnaast oefent NMa ook uit hoofde van de Mededingingswet toezicht uit, bijvoorbeeld in het geval van verboden prijsafspraken en misbruik van een monopoliepositie.

In de periode 2005-2007 heeft NMa 3 klachten met betrekking tot de gebruiksvergoeding ontvangen, 1 klacht met betrekking tot de netverklaring en 6 klachten met betrekking tot de capaciteitsverdeling.

Alleen in de zaak Railion-ProRail (11 mei 2006) over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding is bezwaar en beroep ingediend. Ook NS had bezwaar aangetekend tegen het besluit van

[48] Zie ook: Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 29984, nr. 106.

NMa over de onderhandelbaarheid van de tarieven. Het bezwaar van NS is echter niet ontvankelijk verklaard.

Op grond van de Spoorwegwet kan de raad van bestuur van NMa een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opleggen. NMa heeft in de periode 2005-2007 geen boetes opgelegd, maar wel eenmaal een last onder dwangsom aan ProRail in verband met de inhoud van de netverklaring.

Bijna alle partijen geven aan dat de uitvoering van onafhankelijk toezicht in meer of mindere mate een gelijkwaardige relatie tussen beheerder en vervoerders bevordert. VenW geeft aan dat de diverse spoorpartijen NMa steeds beter weten te vinden en NMa haar wettelijke taken naar behoren uitvoert. Het toezicht draagt volgens NS bij aan een versterking van de positie van vervoerders ten opzichte van de infrastructuurbeheerder. De spoorgoederenvervoerders geven aan dat NMa zeer goed benaderbaar is waardoor in een aantal gevallen NMa een zaak ambtshalve onderzocht zonder dat een vervoerder een formele klacht hoefde in te dienen.
Arriva is van mening dat NMa wel heel "close" lijkt te zijn met ProRail en geeft aan het zinvol te achten dat NMa (meer) toetst bij betrokken organisaties of ProRail de regelingen die op papier staan ook werkelijk effectueert en nakomt. IPO geeft aan dat NMa meer leidend zou moeten optreden in plaats van afwachtend.

Op grond van voorgaande kan worden geconstateerd dat de uitvoering van onafhankelijk toezicht heeft bijgedragen aan een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders.

3.10 Samenwerking infrabeheerder - vervoerders

Een van de beoogde doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven.

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders.

Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de periode 2005-2007 de volgende vragen van belang:
1. Is er een gemeenschappelijk kader voor de afhandeling van verstoringen? Bevat het kader transparante informatie over procedures om het ontstaan van verstoringen toe te kennen aan de veroorzaker, en procedures voor afhandeling en herstel en zorgt het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?
2. Is er een helder kader en een cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de

dagelijkse uitvoering van taken verminderen/voorkomen kunnen worden opgelost?

Is er een gemeenschappelijk kader voor de afhandeling van verstoringen en zorgt het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?

Beheerder en vervoerders hebben een gemeenschappelijk kader ontwikkeld voor de afhandeling van verstoringen. Afhandeling van verstoringen verloopt conform dit kader, maar is nog niet op alle punten optimaal.

Aan de beheerder is op grond van artikel 23 van het Besluit Spoorverkeer opgedragen ervoor zorg te dragen dat bij storing van het treinverkeer zo spoedig mogelijk een veilige treinenloop wordt hersteld (en dat de beheerder aanwijzingen kan geven die anderen verplicht zijn op te volgen). De wettelijke basis is dus gelegen in het Besluit Spoorverkeer. Voor de concrete uitvoering van dit taak - verdelen van capaciteit bij verstoringen – is een tweetal Bevoegdheidsregelingen opgesteld. Om bij verstoringen capaciteit te verdelen worden door ProRail in eerste instantie de afhandelingsstrategieën toegepast die samen met vervoerders zijn opgesteld. De regels voor het opstellen van afhandelingsstrategieën zijn vastgelegd in de Bevoegdheidsverdeling Afhandelingsstrategieën. Indien er geen afhandelingsstrategie beschikbaar is voor een bepaalde verstoring, verdeelt ProRail de capaciteit evenredig conform de verdelingsregels zoals die zijn vastgelegd in de Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen'.
In aanvulling op deze twee bevoegdheidsregelingen geldt in geval van calamiteiten de Generieke Operationele Regeling (GOR) "Calamiteitenplan Rail".
Dit gemeenschappelijk kader zorgt enerzijds voor waarborging van belangen van reizigers en verladers in de zin dat deze belangen worden betrokken bij de afhandelingsstrategieën, en dat - indien er geen afhandelingsstrategieën van toepassing zijn - er verdelingsregels in werking treden waarbij de capaciteit bij een verstoring naar evenredigheid wordt verdeeld. Vervoerders geven aan invloed te hebben op de afspraken bij afhandeling van verstoringen. Ook geven ze aan dat de afhandeling over het algemeen conform het gemeenschappelijke kader verloopt.

Anderzijds blijkt dat bijvoorbeeld goederenvervoerders het proces van verdeling weinig transparant vinden en het gevoel hebben dat ze soms worden benadeeld ten opzichte van andere spoorgebruikers. Goederenvervoerders hebben bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de wijze waarop maatregelen worden toegepast op andere vervoerders. Daarnaast zijn de goederenvervoerders niet tevreden over de weging van belangen van reizigers en verladers: die is volgens hen in de praktijk te veel in het voordeel van de reiziger. NS geeft aan dat de bijsturing ten opzichte van de periode voor ontvlechting minder goed verloopt als gevolg van de fysieke afstand tussen ProRail en de vervoerders. Echter, ProRail heeft in de loop van de evaluatieperiode

een steeds groter percentage van de bijsturingen bij verstoringen conform de afhandelingsafspraken afgehandeld (97-98%).

Bevat het kader transparante informatie over procedures om het ontstaan van verstoringen toe te kennen aan de veroorzaker, en procedures voor afhandeling en herstel?

Het kader op zich bevat transparante informatie en de toepassing ervan leidt tot meer geregistreerde verstoringen. De uitvoering geeft echter volgens vervoerders nog geen betrouwbaar beeld, omdat de toekenning van verstoringen aan de veroorzaker en de controle van die gegevens door de vervoerders nog onvoldoende plaatsvindt.

Eind 2005 is uitgaande van het gemeenschappelijk kader de eerste fase van het nieuwe monitoringsproces en het bijbehorend systeem geïmplementeerd waarbij primaire vertragingen werden geregistreerd (niet de vervolgvertragingen). In 2007 volgde een tweede fase waarin de registratie werd uitgebreid met vertragingen die direct of indirect een gevolg zijn van een voorval. Dat nieuwe systeem heeft als doelstelling om tenminste 90% (dekkingsgraad) van alle opgetreden vertragingen en hun oorzaak vast te leggen met een betrouwbaarheid van tenminste 95%. De achtereenvolgende stappen in het monitoringproces zijn: registratie, fiattering, verificatie en arbitrage. Voor elk van deze stappen gelden vastgelegde doorlooptijden en zijn beslisbomen ontwikkeld.

Met de komst van het nieuwe systeem zijn ook nieuwe spelregels ontwikkeld. Voor het bepalen van de eigenaar van de oorzaak worden door ProRail Verkeersleiding toewijzingsregels toegepast. Vervolgens krijgen de partijen - ProRail Verkeersleiding, ProRail Infra Management en de afzonderlijke vervoerders - de oorzaken die aan hen zijn toebedeeld ter fiattering aangeboden. Als de toewijzing wordt afgewezen, moet dat worden gemotiveerd. Als die toewijzing voor de tweede keer wordt afgewezen neemt een arbiter een onherroepelijk besluit.

Statistische analyses op basis van de rapportage van ProRail over het eerste kwartaal van 2006 tonen aan dat door het nieuwe registratiesysteem een beduidend groter aandeel van de opgetreden onregelmatigheden wordt geregistreerd dan in het verleden.

Een aantal vervoerders geeft aan dat de toekenning van verstoringen aan de veroorzaker en de controle van die gegevens door de vervoerders nog onvoldoende plaatsvindt, omdat vervoerders blind kunnen fiatteren dan wel onvoldoende mankracht en tijd hebben om in het systeem te kijken. Als consequentie daarvan is de betrouwbaarheid nog niet optimaal.

Is er een helder kader en een cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken verminderen/voorkomen kunnen worden of worden opgelost?

In de Herbezinningsbrief in 2001 is aangegeven dat de toenmalige wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. Infrabeheerder en vervoerders moeten samen het primaat hebben en niet het overheidsapparaat. Infrastructuurbeheerder en vervoerders zijn als twee gelijkwaardige partijen gepositioneerd die op basis van privaatrechtelijke instrumenten zoals de toegangsovereenkomst met elkaar afspraken moeten maken. Voor de borging van het publieke belang is bedrijfscultuur net zo'n belangrijke factor als bijvoorbeeld concessievoorwaarden. Die cultuur moest volgens de Herbezinningsbrief weer in Utrecht komen te liggen.

Het oplossen van conflicten vergt samenwerking tussen partijen. De samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders is vormgegeven in onder meer het Directeurenoverleg Samensporen, een informeel overleg waarin een aantal partijen gemeenschappelijke keuzes en afspraken maakt. Hierin zijn ProRail, NS en de Brancheverenigingen Rail Goederenvervoerders (BRG) vertegenwoordigd. Onder regie van het Directeurenoverleg 'Samensporen' heeft de sector de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van de visie Benutten & Bouwen.

Sommige partijen geven aan dat de wijze waarop ProRail als beheerder haar klanten behandelt in positieve zin te zien veranderen: van aanbodgericht naar vraag- en klantgericht (zie voor aanwijzingen hiervoor ook de andere hoofdstukken).

Als het gaat om de vraag of er een cultuur van gelijkwaardigheid wordt ervaren door partijen, dan is ook relevant te verwijzen naar de beschouwing die daarover al is opgenomen in het hoofdstuk interactie. Daar is aangegeven dat de vervoerders weinig gelijkwaardigheid ervaren bij de totstandkoming van de toegangsovereenkomsten en de gebruiksvergoeding.

Volgens ProRail is uit onderzoek van de Holland Consulting Group gebleken dat de samenwerking tussen ProRail en NS op de belangrijkste ProRail prestatie-indicatoren voor alle essentiële situaties formeel is vastgelegd. NS geeft daarentegen aan dat van een aantal van de door ProRail gehanteerde indicatoren niet de juiste prikkels uitgaan (bijvoorbeeld de indicatoren beschikbaarheid en bijsturing conform afspraken) en dat onderlinge discussies veel tijd en energie kosten en dat meningsverschillen volgens NS vaak terug te voeren zijn op de rolopvatting van ProRail.

In de praktijk blijkt dat sommige partijen soms de band van de media en politiek proberen te benutten in plaats van zelf de oplossing te zoeken en te vinden.

Voorts wijzen regionale vervoerders en goederenvervoerders op het feit dat er één beheerder is en één vervoerder van het HRN. Het ontstaan van een cultuur waarin sprake is van een gelijkwaardige manier van omgaan met elkaar is gegeven deze ongelijke posities moeilijk. De verschillen in belangen zoals bijvoorbeeld bij capaciteitsverdeling zijn ook evident en

groot. IPO, regionale vervoerders en goederenvervoerders typeren de Utrechtse cultuur als een 'nee, tenzij'-cultuur. Overigens staan sommigen van hen positiever ten aanzien van het functioneren van ProRail in de regio.

3.11 Relatie infrastructuurbeheerder en overheid

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen.

In het beoordelingskader zijn drie streefbeelden geformuleerd met betrekking tot het aansturen van de infrastructuurbeheerder:
1. Zijn de prestaties, zoals weergeven in de concessie en uitgewerkt in de beheerplannen, leidend bij het handelen van de concessieverlener en infrastructuurbeheerder?
2. Komen de beschikbare subsidies voort uit een integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur?
3. Biedt de minister duidelijkheid over de beschikbare middelen, geeft de sector de gewenste besteding aan en toetst en neemt de minister de beslissing?

Zijn de prestaties, zoals weergeven in de concessie en uitgewerkt in de beheerplannen, leidend bij het handelen van de concessieverlener en infrastructuurbeheerder?

Uit de Spoorwegwet volgt dat de minister zorg draagt voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur moet de minister één of meer concessies verlenen. Het beheer omvat de zorg voor: de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur; een eerlijke, niet discriminerende verdeling van de capaciteit; het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

In de periode 2005 – 2007 is er één concessie voor het beheer van spoorweginfrastructuur verleend: de concessie aan ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland die afloopt op 1 januari 2015. In de concessie is de zorgplicht voor ProRail onder meer uitgewerkt in kernprestatie-indicatoren als de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur en de kwaliteit van de capaciteitsverdeling.

De concessie verplicht infrastructuurbeheerder ProRail om een beheerplan op te stellen waarin ProRail zelf beschrijft hoe zij invulling geeft aan haar zorgplicht en andere beleidsdoelstellingen. In de praktijk gebeurt dit jaarlijks, omdat het beheerplan ook de onderbouwing vormt van de jaarlijkse subsidieaanvraag voor beheer.
Een aantal onderdelen van het beheerplan behoeft de instemming van de minister. Alvorens ProRail het beheerplan aan de minister voorlegt

dient ProRail gerechtigden[49] te consulteren op de onderdelen waarvoor instemming van de minister vereist is. De belangen van reizigers en verladers bij de aansturing van de infrastructuurbeheerder worden op deze manier via de vervoerders indirect geborgd. ProRail kan gemotiveerd afwijken van de zienswijze van de gerechtigden. Alleen bij het opstellen van het Beheerplan 2005 heeft geen overleg met de gerechtigden plaatsgevonden.

In de periode 2005-2007 heeft de Minister van VenW elk jaar met het beheerplan ingestemd. Wel achtte VenW het nodig om ProRail in zogeheten 'verbeterbrieven' verbeterpunten mee te geven voor het komende beheerplan ten opzichte van het vorige beheerplan.

De beheerconcessie bevat – in aanvulling op de instemming door de minister en de afstemming met gerechtigden – een aantal prikkels om ProRail te stimuleren tot betere prestaties. De belangrijkste prikkels zijn: jaarlijkse prestatieverbetering, benchmarks en audits.

Uit de beheerconcessie vloeit een informatieplicht voort voor ProRail. ProRail rapporteert over de uitvoering van de beheerconcessie in kwartaalrapportages en jaarrapportages. Daarnaast vinden periodieke overleggen plaats tussen ProRail en VenW.
Oplopend in zwaarte kan VenW de volgende publiekrechtelijk instrumenten inzetten: overleg- en informatieplicht, bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie. VenW heeft in de periode 2005-2007 alleen gebruik gemaakt van de overleg- en informatieplicht; de andere handhavingsinstrumenten zijn niet ingezet.

De minister heeft er in de beheerconcessie voor gekozen outputsturing stapsgewijs in te voeren, met als einddatum 1 januari 2008. In deze overgangsperiode is sprake geweest van een combinatie van sturing op output en input.

VenW is van mening dat de wet voldoende ruimte en kader biedt om de huidige concessie zo in te kunnen richten als VenW noodzakelijk leek. De relatie tussen ProRail en VenW is volgens het ministerie onder de nieuwe wetgeving meer gestroomlijnd en samenhangender geworden. VenW geeft wel aan dat de invulling van de concessierelatie nog beter kan. Zij wijst erop dat de aansturingsrelatie via de beheerconcessie voor VenW een ingroeiperiode met zich meebracht. ProRail herkent dit beeld. Zij geeft aan dat, alhoewel de situatie gaandeweg is verbeterd, de relatie tussen VenW en haarzelf nog niet naar wens verloopt. Zo zijn beide partijen nog zoekende welke informatie op welk (detail)niveau moet worden uitgewisseld. En ProRail vindt dat de verschillende relaties en rollen (concessierelatie,

[49] In artikel 2 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is uitgewerkt dat het gaat om partijen die om commerciële redenen een aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit en op grond daarvan gerechtigd zijn tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en kaderovereenkomst met de infrastructuurbeheerder. Het gaat onder meer om vervoerders, spooraannemers en concessieverlenende overheden.

aandeelhouderrelatie, et cetera) niet altijd scherp onderscheiden zijn. VenW is juist van mening dat de aandeelhoudersrelatie de positie van VenW als concessieverlener en subsidieverlener versterkt.

Decentrale partijen zijn van mening dat ze onvoldoende in positie zijn ten opzichte van ProRail. Volgens IPO, SkVV en de regionale vervoerders Arriva en Connexxion leidt dit gemis tot ongewenste situaties. Regionale partijen zijn van mening dat er ook op decentraal niveau een institutionele driehoek had moeten bestaan tussen (decentrale) overheden, beheerder en vervoerders onder de nieuwe wetgeving. ProRail wijst erop de wetgever expliciet wel een formele relatie tussen decentrale overheden in hun rol als concessieverlener en ProRail heeft voorzien. Decentrale overheden, die concessieverlener zijn, zijn gerechtigd tot het afsluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst (maximaal 10 jaar) met de beheerder. Zij kunnen dus meerjarige capaciteit overeenkomen. Hiermee is volgens ProRail aan concessieverlenende overheden de mogelijkheid geboden zekerheid te verkrijgen over beschikbaarheid van infracapaciteit voorafgaande aan aanbesteding van een vervoerconcessie. ProRail merkt wel op dat van deze mogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt en dat ProRail deze mogelijkheid tot voor kort niet actief heeft gepromoot. ProRail is voornemens na te gaan welke aanpassingen van werkwijzen en interne processen bij ProRail nodig zijn om decentrale klanten beter te bedienen.

In haar onderzoek naar de voortgang op de ambities uit ‘Op de Rails’ besteedt McKinsey & Company ook aandacht aan de klanttevredenheid onder decentrale overheden en vervoerders. De decentrale overheden lijken redelijk tevreden over ProRail. Ontevredenheid bestaat bij hen over het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie van processen en besluitvorming bij ProRail. Voornaamste bron van ontevredenheid bij vervoerders zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. McKinsey & Company merkt op dat ProRail het project Klantfocus is gestart om de dienstverlening aan haar klanten te verbeteren.

De beheerconcessie en de beheerplannen zijn leidend geweest bij het handelen van VenW en de infrabeheerder. Door de toegroei naar outputsturing zijn prestaties hierin ook steeds meer leidend. Wel speelde er discussie over de mate van informatievoorziening. Naast concessieverlener is VenW tevens aandeelhouder van ProRail en subsidieverstrekker. Dit laatste wordt hieronder toegelicht.

Komen de beschikbare subsidies voort uit een integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur?
Biedt de minister duidelijkheid over de beschikbare middelen, geeft de sector de gewenste besteding aan en toetst en neemt de minister de beslissing?

De minister verleent op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds subsidies voor de aanleg en voor het beheer van de infrastructuur aan de infrastructuurbeheerder. Daarmee geeft hij voor dat jaar duidelijkheid over de beschikbare middelen. Ook is er tot en met 2020 duidelijkheid over de meerjarige beschikbare middelen. Deze zijn opgenomen in de Nota Mobiliteit.

ProRail dient voor aanlegprojecten subsidieaanvragen in bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ter onderbouwing van de investeringen in aanleg bevat het beheerplan investerings- en financiële programma's. Na voltooiing van een aanlegproject vindt de subsidievaststelling plaats.

Voor beheer dient ProRail jaarlijks een subsidieaanvraag in bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Als onderbouwing van de subsidieaanvraag dient het beheerplan. Het beheerplan bevat (onder meer) een vertaling van de afspraken tussen ProRail en gerechtigden (waaronder vervoerders), die zijn vastgelegd in toegangs- en kaderovereenkomsten, en de visie van de gerechtigden op het beheerplan. De sector heeft daardoor invloed op de besteding van de middelen en dat draagt bij aan de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur. Volgens NS is die invloed in de praktijk overigens beperkt, omdat de gerechtigden in de ogen van NS pas in een laat stadium worden geïnformeerd over de invulling van het beheerplan. Andersom worden de prestaties die ProRail aan de gerechtigden kan leveren randvoorwaardelijk bepaald door de financiële middelen die ProRail ter beschikking krijgt uit de gebruiksvergoeding, de subsidie van de Minister van Verkeer en Waterstaat en eventuele andere inkomstenbronnen. Na goedkeuring van de subsidieaanvraag voor beheer geeft de minister een beschikking af aan ProRail. De minister kan afwijken van het gevraagde bedrag, mits onderbouwd. Het is in de praktijk ook voorgekomen dat de subsidieaanvraag niet volledig aan ProRail is gehonoreerd en dat een lager bedrag is toegekend door de minister. De doorkijk in het beheerplan is agenderend voor de begroting van het Ministerie van verkeer en waterstaat voor het volgend jaar.

Na afloop van de subsidieperiode dient ProRail een verzoek tot vaststelling in. Voert ProRail de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel uit of komt zij haar subsidieverplichtingen niet na, dan bestaat de mogelijkheid voor de minister om de subsidie *na afloop* van het subsidiejaar lager te vast te stellen. De minister heeft ook de mogelijkheid om *voordat* en *nadat* de subsidie is vastgesteld in te grijpen. Voor de jaren 2005 en 2006 is de subsidie voor beheer door de minister getoetst en vastgesteld conform de verlening.

Het feit dat er bij de financiering van het beheer van de infrastructuur onder de nieuwe wetgeving de verschillende subsidiestromen voor beheer bijeen zijn gebracht, werkt volgens VenW bevorderend voor de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur (beheer en aanleg). ProRail vindt een tekortkoming in de wijze van financiering dat als gevolg van het kasstelsel op jaarbasis wordt gestuurd op uitgaven in plaats van op kosten. McKinsey & Company heeft geconstateerd dat er de afgelopen jaren voldoende voortgang is geboekt op de ambitie uit 'Op de Rails' om langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en efficiencytaakstellingen te bereiken.

3.12 Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies. In het beoordelingskader zijn zeven streefbeelden geformuleerd, welke zijn omgezet in de volgende onderzoeksvragen:

1. komen de concessies voor regionaal vervoer tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen?
2. is er sprake van een verbetering van de verhouding tussen geleverde kwaliteit in het spoorvervoer en de omvang van de subsidies, bij gelijkblijvende overige omstandigheden?
3. leidt de exclusiviteitsbepaling in concessies tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied?
4. leidt de geleidelijke invoering van marktwerking tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer?
5. is de tijdsduur van concessies afgestemd op de afschrijvingsperiode van investeringen in het spoorvervoer?
6. zijn de prestaties zoals weergeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder?
7. komt de concessiehouder de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen?

Omdat de vragen over de verwachte effecten (2 t/m 4) zeer sterk met elkaar samenhangen, worden deze gezamenlijk behandeld, evenals de streefbeelden 6 en 7.

Komen de concessies voor regionaal vervoer tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen?

Tussen 2005 - 2007 zijn 12 regionale concessies verleend, waarvan er 5 aanbesteed en 7 onderhands gegund. In 6 van de 7 gevallen is gekozen voor onderhandse gunning met als motivatie: afwachting van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Regionale vervoerders krijgen subsidie van decentrale overheden voor de exploitatie van deze lijnen. Een deel van de contractsectorlijnen dat aanvankelijk zou worden aanbesteed, is, voornamelijk vanwege samenhang met het HRN, weer toegevoegd aan het HRN en dus onderhands gegund aan NS.

IPO, Syntus, VenW, Arriva en NS stellen of hebben de indruk dat de aanbestedingen volgens de regels zijn verlopen. Wat betreft de aanbestedingsprocedure merkt NS op dat hierin geen uniformiteit bestaat en dat het betrekken van vervoerders (marktconsultatie) bij de voorfase afhankelijk is van de overheden.
Ook stelt NS, dat in een aantal aanbestedingstrajecten meer is beloofd door partijen dan men, naar later bleek, kon bieden. IPO stelt eveneens dat het opstarten van een nieuwe concessie vaak problematisch blijkt, omdat de vervoerder zijn beloftes niet nakomt of kan nakomen. Zo stelt de provincie Groningen dat de vervoerder te weinig reservematerieel had aangeschaft, met het argument dat de vervoersgroei niet te voorzien was. Dit had aanloopproblemen tot gevolg.

Arriva spreekt haar zorg uit ten aanzien van de nog aan te besteden concessies. Ze is van mening dat dit onvoldoende in gang wordt gezet. Connexxion zegt tevreden te zijn over de invoering van concurrentie in het regionale vervoer, maar is ontevreden over het tempo waarmee de invoering van de concurrentie op het hoofdnet plaatsvindt.

Is er sprake van een verbetering van de verhouding tussen geleverde kwaliteit in het spoorvervoer en de omvang van de subsidies, bij gelijkblijvende overige omstandigheden?
Leidt de exclusiviteitsbepaling in concessies tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied? En leidt de geleidelijke invoering van marktwerking tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer?

Omdat er geen systematisch onderzoek is uitgevoerd, is het niet goed mogelijk om de effecten van de invoering van marktwerking en van de exclusiviteitsbepaling op het regionaal spoorvervoer vast te stellen. Ook is de notie belangrijk dat de regionale spoorvervoerdiensten bijvoorbeeld qua omvang en complexiteit niet vergelijkbaar zijn met het Hoofdrailnet. Op basis van de gegevens die het KpVV heeft verzameld en dat wat partijen in de zelfevaluaties hebben aangegeven, komt het volgende beeld naar voren.

Partijen die zich hebben uitgelaten over de besteding van middelen zijn van mening dat dit door de marktwerking efficiënter gebeurt. Er is volgens IPO meer frequentie voor hetzelfde bedrag of meer dienstregeling voor een lager bedrag. Syntus en Connexxion bevestigen dit beeld. Ook VenW stelt dat marktwerking heeft geleid tot een betere verhouding tussen kosten en baten. Het resultaat is, volgens zowel de rijks- als de decentrale overheden, dat het aantal reizigers op regionale spoordiensten is gegroeid.

Ook de gegevens van het KpVV onderschrijven dit beeld. Er worden meer diensten aangeboden (frequentieverhogingen). De rijksbijdrage is niet gestegen. Decentrale overheden beslissen zelf welk deel van het BDU aan treinvervoer wordt besteed. Dit betekent dat niet duidelijk is hoeveel middelen hier tegenover staan.

Partijen hebben geen eenduidige mening over de mate waarin de invoering van marktwerking klantgerichtheid heeft bevorderd. Uit de gegevens van KpVV komt naar voren dat de regionale uitstraling van de lijnen is toegenomen; er zijn nieuwe stations gebouwd en het aantal reizigers is toegenomen. Maar partijen wijzen ook op knelpunten. In een aantal gevallen daalde bijvoorbeeld de klantwaardering, wat wordt geweten aan het uitvallen van treinen door onderhoud aan de infrastructuur. Ook had een aantal vervoerders in de beginperiode te kampen met oud materieel, omdat de periode tussen de concessieverlening en het begin van de concessieperiode te kort bleek om tijdig nieuw materieel te kunnen verwerven. Maar uiteindelijk zijn, zo stellen IPO en ook het KpVV, bijna overal nieuwe, energiezuinige treinen ingezet.

De meeste (regionale) vervoerders zijn positief over de invloed van marktwerking op de samenhang tussen verschillende modaliteiten. Er is sprake van een meer geïntegreerd systeem; 'dode uiteinden' zijn veranderd in hoofdaders (Veolia Transport). Was er eerst concurrentie tussen streekbussen en spoorvervoer, nu zijn bussen en treinen beter op elkaar aangesloten, aldus Connexxion en NS. Arriva en VenW wijzen op het belang van multimodaal uitgeven van concessies om tot een betere afstemming tussen verschillende modaliteiten te komen. Samenhang is volgens VenW mede het gevolg van het in één hand brengen van de opdrachtverlening. Arriva is echter minder positief. Zij is van mening dat decentrale overheden momenteel nadrukkelijker naar de kosten kijken en in mindere mate naar de afstemming tussen bus- en treinvervoer.

IPO en Connexxion spreken over problemen wanneer het gaat om borgen van samenhang met het Hoofdrailnet. Als NS wijzigingen aanbrengt in de dienstregeling van intercity's, wordt het volgens IPO voor de decentrale vervoerders (trein en bus) heel moeilijk om goede aansluitingen te blijven bieden (zie ook kernboodschap decentralisatie). Het tot stand brengen van afspraken met NS over frequentieverhoging en bediening van nieuwe haltes is volgens IPO "niet zelden" een moeizaam proces. Ook Connexxion is van mening dat de samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdnet niet verbeterd is, omdat NS daar in de ogen van Connexxion in de afgelopen jaren niet aan wilde meewerken.

Over de samenhang tussen regionale lijnen en het HRN is Veolia Transport tevreden. NS geeft aan geen cijfers voor handen te hebben, maar dat er geen 'significante issues' hebben gespeeld. VenW stelt dat de mate van samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdrailnet nagenoeg gelijk is gebleven.

Verder geeft IPO aan dat de reikwijdte van concessies tot problemen in de samenhang kan leiden. Door bestuurlijke grenzen is de afstemming volgens IPO niet altijd optimaal. Reispatronen en niet concessies dienen volgens IPO het uitgangspunt te zijn voor verbindingen. Met relatief eenvoudige aanpassingen in de dienstregeling en zonder grote investeringen is hierdoor volgens IPO op korte termijn een enorme

verbeterslag te realiseren. Voorwaarde hiervoor is dat de voor het hoofdrailnet afgegeven concessie dergelijke treindiensten niet belemmert, zo stelt ze.

Is de tijdsduur van concessies afgestemd op de afschrijvingsperiode van investeringen in het spoorvervoer.

De maximaal toegestane concessieduur is 15 jaar. De verleende concessies verschillen van duur. Voor Hoofdrailnet bedraagt de duur van de concessie 10 jaar, voor de regionale lijnen tussen de 3 en de 15 jaar. VenW, NS en Connexxion zijn van mening dat de concessieduur is afgestemd op de afschrijvingperiode van nieuw materieel. IPO en Syntus en Arriva vinden de concessieduur in verhouding (te) kort.

Tenzij de voormalige concessiehouder en de nieuwe concessiehouder anders overeenkomen, is de voormalige concessiehouder verplicht bij overgang van een concessie voor openbaar vervoer per trein de in de concessie omschreven rechten en verplichtingen ten aanzien van productiemiddelen, alsmede de daarbij behorende bedrijfsinformatie, over te dragen aan de nieuwe concessiehouder. Dit geldt niet voor de concessiehouder van het HRN (zie volgende paragraaf) en voor de eerste keer dat een lijn wordt aanbesteed[50] (zie tevens de Juridisch-technische toets, Condities voor overgang).

IPO is van mening dat deze overnameverplichting ervoor heeft gezorgd dat er een balans is gevonden tussen enerzijds een concessieduur die lang genoeg is voor afschrijvingen en anderzijds kort genoeg om de concurrentiedruk op de vervoerders te houden. Er vinden hierdoor wel investeringen in nieuw materieel plaats[51]. NS[52], Arriva[53] en Connexxion onderschrijven dit[54]. IPO merkt wel dat aan het eind van de concessieperiode investeringen afnemen.

Zijn de prestaties zoals weergeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder? En komt de concessiehouder de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen?

De concessie voor het HRN is verleend aan NS. In deze concessie zijn zorgplichten opgenomen, onder meer op het gebied van de toegankelijkheid en het op tijd rijden van treinen.

De concessie verplicht NS om jaarlijks een vervoerplan op te stellen waarin NS invulling geeft aan deze zorgplichten. Een aantal delen van dit vervoerplan behoeft instemming door de minister. Alvorens NS het

[50] *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer2000), artikel 43a-c*

[51] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 28

[52] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60

[53] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23

[54] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 12

vervoerplan aan de minister voorlegt, dient zij op deze onderdelen gerechtigden te consulteren.

De concessie bevat een aantal prikkels om NS te stimuleren tot betere prestaties. De belangrijkste prikkels zijn: jaarlijkse prestatieverbetering d.m.v afspraken in de vervoerconcessie, benchmarks en audits. NS dient te rapporteren over de uitvoering van de concessie middels kwartaal en jaarrapportages. Ook vindt er periodiek overleg tussen VenW en NS plaats.

Verder is NS verplicht jaarlijks een financiële verantwoording op te stellen inzake de uitvoering van de concessie in het voorgaande kalenderjaar. Deze verantwoording dient gescheiden te zijn van die van openbaar-vervoersactiviteiten van NS die niet onder deze concessie vallen. Ook dient NS de minister jaarlijks, gelijktijdig met de indiening van het vervoerplan, een financiële prognose inzake de uitvoering van de concessie te zenden.

De concessieverlener en -houder geven beide aan dat de vervoerconcessie en de vervoerplannen voor hun handelen leidend zijn. Dit blijkt ook uit de feiten. De concessiehouder heeft ieder jaar een vervoerplan opgesteld, en dit is, na aanpassingen naar aanleiding van discussies over onder meer de hoogte van het ambitieniveau, ook ieder jaar door VenW goedgekeurd. NS streeft ernaar de hierin opgenomen afspraken te realiseren.

De concessieverlener ziet op de uitvoering van de concessie toe. NS is van mening dat dit op pro-actieve wijze gebeurt. Ook VenW stelt dat de concessie, al met al, voldoende handvatten biedt voor de aansturing van NS. De instrumenten die VenW ter beschikking staan zijn, informatie en overleg, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en ultimo het intrekken van de concessie. De concessieverlener heeft diverse malen informatie opgevraagd en tweemaal een audit laten uitvoeren. Er zijn tussen 2005 en 2007 geen zwaardere handhavingsinstrumenten ingezet. Wel heeft VenW gedreigd met het inzetten van last onder dwangsom, toen NS weigerde financiële informatie aan te leveren. Dit heeft ertoe geleid, dat deze informatie alsnog is aangeleverd. Gezien de intensiteit en doorlooptijd die met dit proces gemoeid was, leeft bij VenW echter de vraag of naast het huidig handhavingsinstrumentarium eenvoudig inzetbare (handhavings)instrumenten nodig zijn.

Ook wijzen beide partijen erop dat de afgelopen jaren een zoekproces is geweest. Naast de discussie over de reikwijdte van de financiële informatieplicht, wordt er verwezen naar het proces rondom de totstandkoming van de dienstregeling. Hierbij heeft VenW zo nu en dan gestuurd op operationeel niveau, terwijl de concessie in beginsel beoogt om de noodzaak tot directe betrokkenheid vanuit het ministerie op de bedrijfsvoering weg te nemen. Over de onderlinge samenwerking en het resultaat geeft V&W aan tevreden te zijn, beide partijen zijn echter niet tevreden over de wijze waarop het proces is verlopen. VenW geeft aan dat ze zich niet met de bedrijfsvoering wil bemoeien.

Dit is soms lastig gebleken, mede aangezien in de praktijk de minister door de Tweede Kamer soms wordt gevraagd om in te grijpen bij NS op een operationeel niveau. Inmenging naast de concessie zou naar de mening van NS in de toekomst niet meer mogelijk moeten zijn. De Tweede Kamer heeft een motie ingediend met het verzoek om in deze evaluatie aandacht te besteden aan mogelijke aanpassingen van de wetgeving, waardoor de Tweede Kamer meer invloed krijgt op de dienstregeling (ten aanzien van bediening en reissnelheden) en vooraf in plaats van achteraf kan spreken over het vervoerplan.

Verder geven decentrale overheden aan problemen te ondervinden met de wijze waarop samenloop tussen decentrale spoorvervoerdiensten en het hoofdrailnet nu in de vervoerconcessie is geregeld. IPO stelt dat het exclusieve recht ten onrechte beperkingen oplegt aan de exploitatie van de decentrale lijnen.

3.13 Decentralisatie personenvervoer per spoor

Een van de doelen van de nieuwe wetgeving, is het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per trein (voor bepaalde, kleinere, segmenten van het spoor). De vragen die bij dit doel centraal staan, luiden:

1. is de bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor (stapsgewijs) gedecentraliseerd?
2. waarborgt capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en het Hoofdrailnet?

Is de bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor (stapsgewijs) gedecentraliseerd?

Ja, de bevoegdheden zijn stapsgewijs gedecentraliseerd. In de eerste helft van 2005 zijn, op basis van het Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid, de bevoegdheden formeel aan de betreffende provincies en kaderwetgebieden overgedragen.
Het overdrachtsproces is over het algemeen soepel verlopen, zo oordelen IPO, NS en Arriva. De decentrale overheden hebben de eerder verleende contracten omgezet in concessies en na invoering van de wet zijn er nog 12 diensten onder de bevoegdheid van decentrale overheden gebracht.

Over het feit dat er is gedecentraliseerd, zijn de decentrale overheden positief. Het biedt mogelijkheden tot integrale beleidsontwikkeling, waardoor de decentrale overheden op regionaal niveau meer aan mobiliteit en aan het bereikbaarheidsprobleem kunnen doen. Bovendien weten reizigers de opdrachtgever gemakkelijker te vinden, aldus IPO, omdat de decentrale overheid dichter bij de burger staat dan VenW. VenW is van mening dat er voldoende ruimte aan de decentrale overheden is geboden. Ook volgens IPO heeft de decentrale overheid in beginsel voldoende bevoegdheden/instrumenten om haar taken uit te voeren.

Hier wordt echter een aantal kanttekeningen bij geplaatst. Decentrale overheden zouden minder regelgeving willen, waardoor er meer mogelijkheden zijn tot maatwerk. Ook wensen decentrale overheden, onder andere, meer gelijkwaardigheid tussen hoofd- en regionaal spoor en de decentralisatie van meer stadsgewestelijk vervoer (overhevelen treindiensten van NS naar de decentrale overheden). Tevens wensen decentrale overheden meer zeggenschap over de spoorinfrastructuur. Ook willen decentrale overheden meer zeggenschap over bijkomende voorzieningen en diensten en over het onderhoud van de infrastructuur. VenW stelt dat hier een aantal nadelen tegenover kan worden gezet, zoals mogelijke synergieverliezen.

Waarborgt capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en de het Hoofdrailnet?

Informatie over de samenhang, is opgenomen in het hoofdstuk Exclusiviteit. Wat betreft de borging hiervan door capaciteitsmanagement en de afstemmingsverplichting kan het volgende worden opgemerkt.

Met de invoering van de nieuwe spoorwetgeving, hebben decentrale overheden ten eerste een positie gekregen in het capaciteitsverdelingsproces: ze zijn bevoegd om toegangs- en kaderovereenkomsten af te sluiten. Van deze bevoegdheid is in de praktijk geen gebruik gemaakt. Op deze wijze wordt de borging van samenhang dus niet door decentrale overheden vormgegeven.

Decentrale overheden geven aan 'geen ervaring te hebben met kaderovereenkomsten'. Ze zien het feit dat alleen afspraken over het aantal treinen per uur en geen afspraken over de tijdligging (aantal treinen per tijdseenheid en per baanvak) kunnen worden vastgelegd als een belangrijk minpunt. Dit is volgens IPO namelijk van belang om op knooppunten aan te kunnen sluiten op de intercity naar de Randstad. Ook hebben zij geen toegangsovereenkomsten afgesloten.
IPO stelt dat de samenhang van het regionaal vervoer niet geborgd is binnen het proces van capaciteitsverdeling. Bij het aanvragen van capaciteit komt het regionaal vervoer volgens IPO achteraan. Het borgen van samenhang kan volgens IPO slechts door hier voorschriften over op te nemen in de concessie.

Wat betreft het borgen van samenhang door middel van afstemming, blijkt uit de vervoerplannen dat er in de praktijk afstemming plaatsvindt middels bestuurlijk overleg in de regio's. Wanneer NS vervolgens echter haar dienstregeling aanpast, wordt het voor de decentrale vervoerders (trein en bus) lastig om goede aansluitingen te blijven bieden, aldus IPO. NS zelf stelt dat zij probeert zo tijdig mogelijk over de verwachte aankomst- en vertrektijden op de betreffende knooppunten te overleggen. Wat betreft de jaarlijkse afstemming die tussen NS respectievelijk ProRail dient plaats te hebben met decentrale overheden in het kader van de vervoerplannen en beheerplannen, blijk uit de

vervoerplannen dat dit in het geval van de vervoerplannen jaarlijks plaatsvindt.

Uit de beheerplannen blijkt dat decentrale overheden alleen in 2007 zijn geconsulteerd.

3.14 Positie van consumentenorganisaties

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het versterken van de positie van consumentenorganisaties. In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de positie van consumentenorganisaties.

Op basis daarvan kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:
1. hebben de consumentenorganisaties invloed op besluitvorming van de vervoerders?
2. is de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties?

Hebben de consumentenorganisaties invloed op besluitvorming van de vervoerders?

In de nieuwe spoorwetgeving is de rol van de consumentenorganisaties richting concessieverlener en concessiehouder voor de trein formeel vastgelegd.
De concessiehouder is verder verplicht de consumentenorganisaties tenminste één maal per jaar om advies te vragen over onderwerpen die voortvloeien uit de wet en de vervoerconcessie. De concessieverlener verplicht de consumentenorganisaties om advies te vragen voordat een concessie verleend of gewijzigd wordt. De partijen verschillen van mening over de invloed die uitgaat van de adviezen die de consumentenorganisaties uitbrengen. NS en VenW geven aan dat de invloed van de adviezen aanzienlijk is. Ook als adviezen uiteindelijk niet of niet geheel worden overgenomen, hebben ze volgens VenW toch een rol gespeeld in en dus invloed gehad op de besluitvorming. NS concludeert dat in meer dan driekwart van de gevallen gedeeltelijk of volledig wordt tegemoetgekomen aan het advies van de consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties vinden echter dat de directe invloed door middel van adviezen op de besluitvorming van NS beperkt is. Volgens consumentenorganisaties volgt NS met name bij ingrijpende onderwerpen haar eigen lijn. De consumentenorganisaties, NS en VenW zijn het er wel over eens dat met de informele contacten in de aanloop naar formele adviezen in Locov-verband al veel wordt bereikt.

De concessiehouder moet verder bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan overleg voeren met onder meer de consumentenorganisaties over hoe zij in het daaropvolgende jaar invulling gaat geven aan haar zorgplicht.

Er is sprake van gekwalificeerd adviesrecht adviesplicht met marginale toetsing. Op de concessiehouder en -verlener rust de verplichting om aan de consumentenorganisaties mee te delen waarom van het advies wordt afgeweken. Consumentenorganisaties kunnen dit laten toetsen door de rechter. Die toetst niet het inhoudelijke besluit, maar alleen of de juiste procedure is gevolgd en voldoende is gemotiveerd waarom van het advies is afgeweken. In de periode 2005 – 2007 hebben de consumentenorganisaties geen procedure aangespannen bij de burgerlijke rechter. De belangrijkste reden is volgens de consumentenorganisaties dat de rechter alleen marginaal toetst en niet inhoudelijk.

NS moet de consumentenorganisaties ten minste één maal per jaar de informeren over haar prestaties. De concessieverlener moet consumentenorganisaties informeren over resultaten van maatregelen ten aanzien van de mate van bereikbaarheid de aanleg en onderhoud van infrastructuur.

VenW heeft een OV-ambassadeur benoemd die het gezicht van het openbaar vervoer is en bij overheden en vervoerders bevordert dat de kansen en mogelijkheden van het openbaar vervoer worden benut. De OV-ambassadeur kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen.

Is de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties?

De samenwerking in Locov-verband ter verbetering van het openbaar vervoer per spoor wordt door de betrokken partijen over het algemeen positief gewaardeerd. Zowel NS, VenW als de consumentenorganisaties onderkennen dat de consumentenorganisaties bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV, de consumentenorganisaties alleen iets minder stellig dan de andere twee organisaties. De consumentenorganisaties hebben wel het gevoel dat NS haar strategie meer laat bepalen door klantwensen en door klantoordelen dan voorheen, maar ervaren de directe invloed van hun adviezen op de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV als beperkt. NS en VenW vinden dat de adviezen van de consumentenorganisaties juist sterk doorwerken in de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV.

3.15 Spoorwegveiligheid

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving noemt spoorweg-veiligheid niet expliciet als doel. In de wet zijn echter wel de nodige eisen opgenomen met betrekking tot de veiligheid op en rond het spoor (bijvoorbeeld eisen aan veiligheidsfunctionarissen, het veiligheidsattest en beveiligingssystemen). Ook in de Memorie van Toelichting is onder het kopje ‘1.3 Doelstelling van het wetsvoorstel’ gesteld dat gekomen moet worden tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen en is onder het derde aandachtsstreepje gesteld dat de wet veiligheidseisen regelt die gelden

voor vervoerders, hun personeel en het te gebruiken materieel. Veiligheid is derhalve een belangrijk onderwerp.

In deze paragraaf wordt dit onderwerp verder uitgediept en wordt ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen rond spoorweg-veiligheid. De rolverdeling bij het waarborgen van de veiligheid op het spoor verloopt langs de lijnen van de scheiding van *beleid (en regelgeving)*, *uitvoering* en *toezicht*.

Uitgaande van deze indeling zijn voor de eenmeting de volgende vragen van belang:
1. beleid: wat waren in de periode 2005 - 2007 de belangrijkste wetten, regels en beleidslijnen met betrekking tot spoorwegveiligheid en hoe zijn die tot stand gekomen?
2. uitvoering: welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen in de periode 2005 - 2007 bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?
3. toezicht: hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid in de periode 2005 - 2007 georganiseerd?

Wat waren in de periode 2005 - 2007 de belangrijkste wetten, regels en beleidslijnen met betrekking tot spoorwegveiligheid en hoe zijn die tot stand gekomen?

In de nieuwe spoorwetgeving staan bepalingen op het gebied van veiligheid, maar dit betreft voor het overgrote deel geen nieuw beleid. Het gaat veelal om het vastleggen van wat de facto al enige jaren de praktijk was, op een aantal punten aangepast aan de nieuwe situatie. Wel zijn de ontwikkelingen op het spoor - waaronder de nieuwe Spoorwegwet - aanleiding geweest voor een herijking van het spoorwegveiligheidsbeleid in de Tweede kadernota railveiligheid (november 2004). De kadernota bevat de ambities op het gebied van spoorwegveiligheid voor de periode 2004 - 2010.

VenW vindt dat toezicht en handhaving een duidelijkere plek en rol hebben gekregen. Volgens VenW is de verantwoordelijkheidsverdeling op Europees en op Nederlands niveau goed omschreven, maar zit deze wel ingewikkeld in elkaar. Met name de lagere regelgeving is volgens VenW ondoorzichtig. IVW herkent dit beeld en betwijfelt of alle regels bijdragen aan de verbetering van de veiligheid. Tegelijkertijd onbreekt volgens IVW een sluitend stelsel van zorgplichtbepalingen. ProRail heeft een project opgezet om de interne en extern regels grondig door te lichten op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.

Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen in de periode 2005 - 2007 bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?

De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid omtrent het spoor ligt bij de wetgever.

De wetgever heeft in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor wat betreft spoorwegveiligheid belegd bij de verschillende partijen door middel van gebods- en verbodsbepalingen en door middel van attributie van taken en bevoegdheden. IVW ziet het als een tekortkoming dat de systeemverantwoordelijkheid niet expliciet is neergelegd bij één partij. VenW merkt op dat het niet altijd voldoende duidelijk wie de regierol heeft bij projecten waarbij meerdere partijen verantwoordelijk zijn, bijvoorbeeld bij de implementatie van ERTMS.

Primair verantwoordelijke voor veilig gebruik van infrastructuur is de beheerder. Nieuw aan te leggen hoofdspoorweginfrastructuur moet voldoen aan de technische veiligheidsvoorschriften uit het Besluit en de Regeling spoorweginfrastructuur. Door de minister aangewezen keuringsinstanties toetsen of dat het geval is en verlenen goedkeuringscertificaten. Verder is in de Beheerconcessie opgenomen dat ProRail zorg moet dragen voor de veilige berijdbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail moet beschikken over een adequaat veiligheidsmanagementsysteem. IVW toetst minimaal elke drie jaar het veiligheidsmanagementsysteem en erkent het systeem als het aan de gestelde eisen voldoet. In 2008 is het veiligheidsmanagementsysteem door IVW getoetst en erkend. Verder heeft ProRail een inspanningsverplichting: in het beheerplan neemt ProRail veiligheidsmaatregelen op. Tot slot geeft ProRail in het beheerplan inzicht in 'nadere prestatie-indicatoren' voor veiligheid: de systeemveiligheidsindex en de arbeidsveiligheidsindex.

Het veilige gebruik van infrastructuur door spoorwegondernemingen en de compatibiliteit van materieel ten opzichte van infrastructuur is ten dele in publieke regelgeving vastgelegd en ten dele opgenomen in de privaatrechtelijke voorschriften van ProRail. De beheerder stelt op privaatrechtelijke grondslag via de netverklaring in de toegangsovereenkomst en de daarop gebaseerde algemene voorwaarden eisen aan het borgen van de veiligheid door de spoorwegondernemingen.

McKinsey & Company concludeerde dat ProRail in Europees perspectief gemiddeld tot boven gemiddelde resultaten boekt op het gebied van spoorwegveiligheid. Een aantal veiligheidsprojecten laat bovendien goede resultaten zien. Wel tekent McKinsey & Company aan dat niet alle projecten volgens planning verlopen en dat ProRail onvoldoende inzicht heeft in de samenhang van de veiligheidsprojecten. Dit betekent volgens McKinsey & Company overigens niet dat de veiligheid op het Nederlandse spoor in gevaar zou zijn.

Primair verantwoordelijke voor het hebben en gebruiken van veilig materieel zijn de spoorwegondernemingen. De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:
1. keuring op algemene constructie-eisen
2. beoordeling infra-compatibiliteit
3. opname in het Nationale Voertuigregister (NVR)

De technische voorschriften over veiligheid van materieel zijn opgenomen in het Besluit en de Regeling keuring spoorvoertuigen. Het onderhoud van materieel dient te geschieden door instanties die beschikken over een door de minister verleende erkenning.

Het spoorsysteem kent veiligheidssystemen die ervoor moeten zorgen dat infrastructuur, materieel en mens (bijvoorbeeld de machinist) in samenhang opereren, zodat de veiligheid op het spoor is geborgd. ProRail is verplicht de hoofdspoorweginfrastructuur te voorzien van een beveiligingssysteem. Spoorondernemingen zijn verder verplicht tot het hanteren van een veiligheidsmanagementsysteem.

VenW geeft aan het lastig te vinden om nu al een directe relatie te leggen tussen de nieuwe wetgeving en spoorwegveiligheid. Van een negatieve trend is in ieder geval geen sprake. ProRail merkt op dat werken aan het spoor steeds veiliger wordt. De jaarlijkse trendanalyses van IVW tonen evenwel aan dat het risico voor baanwerkers onveranderd is en de doelstelling voor 2010 niet wordt gehaald. De spoorgoederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat soms sprake is van laksheid als het gaat om de aanpak van veiligheidsproblemen.

Er is volgens ProRail, IVW en VenW spanning tussen het realiseren van groei op het spoor, veilig onderhoud en spoorwegveiligheid.

Hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid in de periode 2005 - 2007 georganiseerd?

Het toezicht op spoorwegveiligheid is bij IVW neergelegd, gemandateerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat. IVW voert inspecties uit en doet incidentonderzoeken om na te gaan of organisaties in het spoorverkeer veilig en volgens de regels werken.

De Toezichtsvisie Rail van november 2004 beschrijft op hoofdlijnen het toezicht op de spoorwegveiligheid zoals dat gestalte heeft gekregen onder de nieuwe Spoorwegwet. McKinsey & Company concludeerde dat de Toezichtsvisie Rail en de Tweede kadernota railveiligheid voldoende specifiek zijn over de rolverdeling tussen IVW en Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) en het verwachte niveau van veiligheid dat daarmee samenhangt.

Verder concludeert McKinsey & Company in haar onderzoek dat vanuit ProRail sprake is van een open en transparante communicatie richting IVW over mogelijke veiligheidsrisico's. De overlegstructuur tussen ProRail en IVW faciliteert het uitwisselen van wettelijk noodzakelijke informatie voldoende.

Een belangrijk onderdeel van het toezicht is het verrichten van onderzoeken naar achtergronden van incidenten en ongevallen. Op grond van de Spoorwegwet kan de minister onderzoek verrichten naar de oorzaken van ongevallen, incidenten en andere onregelmatigheden. Naast deze onderzoeksbevoegdheid van de minister heeft de

onafhankelijke OvV ook onderzoekstaken en -bevoegdheden naar (onder andere) ongevallen op het spoor.

IVW geeft aan dat het streven naar veiligheid en het toezicht daarop goed met elkaar zijn te verenigen. IVW is over het algemeen tevreden over de handhavingsinstrumenten die de wet haar biedt. Wel wijst ze erop dat de Beheerconcessie onvoldoende in handhaafbare termen is opgeschreven, waardoor de handhavingsinstrumenten dwangsom en bestuursdwang alleen zijn in te zetten als overduidelijk sprake is van een overtreding door ProRail. Verder is IVW van mening dat er onvoldoende feiten aangepakt kunnen worden met een bestuurlijke boete; dit beperkt de effectiviteit van de handhaving.

IVW, goederenvervoerders, Arriva en Veolia Transport merken op dat een strafrechtelijke aanpak in die gevallen waar geen sprake is van opzet of grove nalatigheid ertoe kan leiden dat spoorwegondernemingen (en hun personeel) voorzichtiger zullen worden als het gaat om het delen van informatie met IVW en dat dit de spoorveiligheid niet ten goede komt. Ook NS erkent dat strafrechtelijke vervolging van individuen niet bijdraagt aan een setting waarin het bespreekbaar maken en leren van fouten centraal staat.

3.16 Prestaties en professionalisering NS en ProRail

Een van de doelen van de nieuwe Spoorwegwet is het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail. In het Beoordelingskader zijn vier streefbeelden geformuleerd die op dit doel betrekking hebben.

Uitgaande van deze streefbeelden zijn de volgende vragen van belang:
1. hebben NS en ProRail de in de vervoer- en beheerplannen vastgelegde prestaties gerealiseerd?
2. vertonen de prestaties van NS en ProRail op de onderdelen uit de vervoer- en beheerconcessie een verbetering of een lagere waarde bij voldoende gemotiveerde afwijking inclusief uit te voeren maatregelen?
3. maken NS en ProRail voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren?
4. is de concessieprijs gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct?

Realiseren NS en ProRail de in de vervoer- en beheerplannen vastgelegde prestaties?

Op basis van de gegevens over de ontwikkelingen is gebleken dat zowel de benutting van het spoor als de omvang van het vervoer in de afgelopen jaren fors is gestegen. In dit licht moeten dan ook de prestaties van NS en ProRail worden beoordeeld.

Uit de klantonderzoeken blijkt dat voor NS in het algemeen het reizigersoordeel over het reizen per trein stijgt. In 2005 gaf 67% van de reizigers NS een 7 of hoger, in 2006 was dat 68% en in 2007 lag dit percentage op 70%. Er is dus sprake van een stijgende tevredenheid van de reizigers over NS. Wel is sprake van een gedifferentieerd beeld ten aanzien van de realisatie van prestaties in de afzonderlijke zorggebieden. Punctualiteit bleef de eerste jaren achter en is in 2007 conform de beoogde waarde. De groei van het aantal reizigers is groter dan verwacht. Het aangeboden vervoer (omvang aanbod, bijdrage aan bereikbaarheid van economisch belangrijke gebieden en gerichtheid op de vraag) is verbeterd door de dienstregeling 2007. De streefwaarden op het gebied van sociale veiligheid en reinheid worden doorgaans gehaald. Ook de zitplaatskansen zijn gerealiseerd conform afspraken, ondanks de forse groei in het aantal reizigers. De ontwikkeling in de informatieverstrekking bij ontregelingen laat een minder rooskleurig beeld zien.

ProRail heeft de beoogde prestaties zoals deze zijn vastgelegd in de beheerplannen 2005-2007 gerealiseerd, een enkele uitzondering daargelaten zoals de functiehersteltijd in 2007. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat veranderingen in definities en meetprocedures ertoe leiden dat het niet altijd mogelijk is om trendmatige conclusies te trekken. Ten aanzien van de ontwikkeling in treinvrije periodes speelt nog een rol dat soms gepland onderhoud werd uitgesteld, zonder dat de richtwaarden daarop werden aangepast.

Vertonen de prestaties van NS en ProRail op de onderdelen uit de vervoer- en beheerconcessie een verbetering of een lagere waarde bij voldoende gemotiveerde afwijking inclusief uit te voeren maatregelen?

Bij NS is sprake van een gemengd beeld. Bij een aantal zorggebieden is sprake van een duidelijke verbetering in de tijd, zoals hiervoor geschetst. Er zijn echter ook zorggebieden waarin de grens- en richtwaarden van indicatoren naar beneden zijn bijgesteld zowel in 2006 als in 2007. Dat was met instemming van de concessieverlener. Dit betreft bijvoorbeeld het zorggebied ‘informatieverstrekking bij ontregelingen’.

Voor de meeste indicatoren van ProRail geldt dat deze een verbetering vertonen. Voor enkele indicatoren zijn soms lagere richt- en grenswaarden opgenomen in beheerplannen dan in voorgaande jaren, zoals die van de toename van TVP’s in 2006 ten opzichte van 2005 om achterstanden bij onderhoud te kunnen inhalen. Deze zijn naar de mening van de concessieverlener voldoende gemotiveerd uitgaande van de goedkeuring van de beheerplannen. Tevens zijn er maatregelen en verbeteracties in deze plannen opgenomen. Sommige indicatoren zijn jaarlijks gelijk gehouden, zoals de kwaliteit van de instellingen van rijwegen en de bijsturing conform afspraken. Overigens betreft het geaggregeerde indicatoren. De verbeteringen behoeven niet merkbaar te zijn op alle delen van de hoofdspoorinfrastructuur.

Voor de indicatoren die zijn gebaseerd op klantoordelen zijn de beoogde prestaties voor nog komende jaren lager vastgesteld dan de reeds gerealiseerde prestaties in de voorgaande jaren.

Maken NS en ProRail voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren?

Door de minister is geoordeeld dat zowel NS als ProRail voldoende vorderingen hebben gemaakt om over te gaan op outputsturing per 1 januari 2008, mits beide een aantal verbeteringen doorvoeren in de loop van dit jaar. Bij ProRail zal de minister toezien dat de gewenste verbeterpunten daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Bij NS betreft het een aanvullend plan dat als bijlage bij het vervoerplan 2008 moest worden opgenomen alvorens de minister daarmee heeft ingestemd. Na de zomer van 2008 zal nogmaals worden bezien of aan de concessievoorwaarden is voldaan.

Deze keuzen zijn gebaseerd op onderzoek dat in 2007 is uitgevoerd door HCG. Uit dit onderzoek blijkt dat ProRail voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de beheerconcessie, al is nog wel aanvullende informatie nodig. NS voldoet nog niet aan de eisen van de vervoerconcessie, omdat nog niet voldoende inzicht bestaat in de relatie tussen operationele doelen en eigen activiteiten. Daarnaast is de organisatie niet voldoende gericht op het sturen op de indicatoren die de gewenste prestaties representeren. Wel verwacht HCG dat het door NS ontwikkelde systeem in principe voldoende aansluit op de vervoerconcessie. Tevens moeten er aanvullende indicatoren worden ontwikkeld, onder meer voor reizigerspunctualiteit en moet NS periodiek rapporteren. Ook zal medio 2008 een audit worden uitgevoerd.

Is de concessieprijs gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en de verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct?

De financiële situatie bij NV NS is aanzienlijk versterkt sedert 2005 gemeten in termen van uiteenlopende bedrijfseconomische parameters. Opvallend is de relatieve positieverbetering van het reizigersvervoer ten opzichte van de overige NS-onderdelen in de periode 2005 - 2007.

De tariefontwikkeling laat zien dat in de jaren 2005 en 2006 sprake is geweest van een hogere tariefstijging dan de inflatie. In 2007 is sprake geweest van een beperkte tariefstijging.

Zoals gesteld is de kwaliteit van het vervoerproduct bij NS in de afgelopen jaren op onderdelen gestegen. Op specifieke onderdelen (zoals informatievoorziening bij onregelmatigheden) is deze kwaliteitsverbetering nog minder merkbaar voor reizigers. In 2007 is in samenhang met de invoering van de nieuwe dienstregeling sprake van verbetering in een aantal kwaliteits- en klantoordelen vooral in relatie met de punctualiteit.

3.17 Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten

Twee doelen van de nieuwe Spoorwegwet zijn het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen en het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door de concessiehouders. Daarnaast bevat het beoordelingskader een aantal streefbeelden ten aanzien van overige beoogde effecten (waaronder veilig gebruik van spoorwegen en bescherming van de leefomgeving) en wordt een aantal (neven)effecten genoemd. Uitgaande van deze streefbeelden zijn de volgende vragen van belang:

- Is er sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit?
- Is de benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur verbeterd?
- Betaalbaarheid vervoerdiensten en ontwikkeling van de kwaliteit:
  a. Krijgen reizigers en verladers betaalbare vervoerdiensten van vervoerders?
  b. Is de kwaliteit van de vervoerdiensten verbeterd?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de dienstverlening van NS?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheertaken?
- Is er sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen?
- Is er geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor?
- Wordt er voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid?
- Worden emissienormen[55] voor voertuigen niet overschreden?

Is er sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit?
Is de benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur verbeterd?

In de periode 2005-2006 is het aantal reizigerskilometers en het aantal zitplaatskilometers gestegen. Het aantal treinkilometers is daarentegen in diezelfde periode afgenomen. Dit duidt op een toename van het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein. Dat is onder meer gerealiseerd door langere treinen, meer dubbeldeksrijtuigen en door treinen tussen ochtend- en avondspits niet meer in te korten. Wel moet opgemerkt worden dat de cijfers enigszins vertekenen doordat NS over de jaren aanbestedingen van treindiensten uit de contractsector heeft verloren.

[55] Het gaat om emissies als NOx, SOx, et cetera.

Bij het goederenvervoer is in 2005 en 2006 sprake geweest van groei, vooral in tonkilometers maar ook in treinkilometers. De gemiddelde beladingsgraad is in 2005 en 2006 eveneens toegenomen. Belangrijke verklaringen voor de groei van de goederenmobiliteit in Nederland zijn de economische groei en de internationalisering en globalisering van de goederenproductie en het verbruik.

Het aantal treinkilometers is in 2005 gedaald, maar in 2006 en 2007 gestegen. Cijfers met betrekking tot treinkilometers over 2007 zijn echter lastig met voorgaande jaren te vergelijken omdat ProRail in haar (financiële) jaarverslag 2007 rapporteert over het totale reizigersvervoer, terwijl de treinkilometers in het reizigersvervoer in de jaren daarvoor exclusief de contractsector waren. Bezien over de periode 2002-2006 is het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer toegenomen met 4% en in het goederenvervoer met 25%. Aangezien de netlengte gedurende dezelfde periode vrijwel gelijk is gebleven, kan worden geconcludeerd dat het spoornet intensiever wordt benut. Uit een internationaal vergelijkende studie blijkt dat alleen Zwitserland en Japan een hogere capaciteitsbenutting kennen.

De beelden van partijen bij het begrip 'maatschappelijke benutting' lopen uiteen. Mede om die reden verschillen de partijen van mening of de de spoorwegen in de periode 2005 – 2007 vanuit maatschappelijk oogpunt voldoende werd benut. Zo geven de decentrale vervoerders Arriva, Syntus en Connexxion aan dat de maatschappelijke benutting van de spoorwegen nog groter kan zijn, terwijl Veolia aangeeft dat de benutting voldoende is. IPO geeft aan dat op werkdagen, vooral in de spits, sprake is van een gewenste benutting van de infrastructuur. NS en spoorgoederenvervoerders en spooraannemers vinden daarentegen dat de maatschappelijke benutting nog niet op het gewenste niveau zit. Consumentenorganisaties geven aan dat het afhankelijk is van de definitie van 'maatschappelijke benutting' die wordt gehanteerd. VenW is van mening dat in de periode 2005 – 2007 de prestaties van het systeem aanmerkelijk zijn verbeterd en daarmee de maatschappelijke benutting.

Betaalbaarheid vervoerdiensten en ontwikkeling van de kwaliteit:

a. Krijgen reizigers en verladers betaalbare vervoerdiensten van vervoerders?

b. Is de kwaliteit van de vervoerdiensten verbeterd?

In 2005 en 2006 was de tariefverhoging hoger dan het inflatieniveau, terwijl de tariefstijging in 2007 net onder het inflatieniveau lag.

De liberalisering en harmonisering van de markt hebben in het afgelopen decennium geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor. Het aanbod aan vervoersdiensten is toegenomen en verladers kunnen in enkele deelmarkten tegenwoordig kiezen uit verschillende vervoerders.

De gemiddelde snelheid van goederenvervoer op het Nederlandse net is niet noemenswaardig veranderd, ook al is het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties iets afgenomen.

Onderzoek onder verladers wijst uit dat vooral in de laatste jaren sprake is van prijsstijgingen die hoger waren dan de jaarlijkse inflatie, namelijk van 6 – 8% per jaar. Als oorzaken worden genoemd de stijging van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur en de stijging van de energieprijzen. Verladers merken wel op dat over het algemeen onderhandeld kan worden over de prijzen en dat minder wordt gewerkt met vaste prijzen en tarieven. Wat betreft de kwaliteit van de vervoerdiensten geven verladers aan regelmatig met vertragingen te worden geconfronteerd. Dit leidt tot extra kosten (ten laste van de verlader) voor het aanhouden van laad- en lospersoneel en aansluitend vervoer over de weg. Er bestaat bovendien ongenoegen onder verladers over de informatievoorziening bij langdurige stremmingen die ontstaan door groot onderhoud aan het spoor. De mening over de effecten van de veranderende prijs-kwaliteitverhouding op de concurrentiepositie van het spoor lopen nogal uiteen. Over het algemeen zijn de verladers van mening dat de concurrentiepositie ten opzichte van vooral het wegvervoer is verbeterd. Het spoor is vooral concurrerend bij grote volumes. En de chemische industrie gebruikt bij voorkeur de trein uit het oogpunt van veiligheid. Enkele respondenten geven aan, dat ook in de binnenvaart de afgelopen jaren drastische prijsverhogingen voorkomen.

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de dienstverlening van NS?

In de periode van 2005-2007 is het bedrijfsresultaat van NV NS elk jaar gestegen, van € 288 naar € 355 miljoen. Zowel de bedrijfsopbrengsten als de bedrijfslasten zijn ieder jaar gestegen. Een belangrijke oorzaak van de stijging van de opbrengsten is de reizigersgroei. Een andere belangrijke oorzaak van de opbrengsten (en de lasten) was dat in 2005 voor het eerst de opbrengsten (en ook de kosten) van de concessie Northern Rail - die eind 2004 is gestart - het gehele jaar meetellen. Verder zijn de opbrengsten gestegen door de tariefverhogingen per 1 januari 2005 en 1 januari 2006. In 2007 zijn de opbrengsten en lasten gestegen door (onder meer) de uitbreiding van de dienstregeling per december 2006.

Worden de operationele resultaten vertaald naar kerngetallen dan levert dat voor NV NS het volgende beeld op. De totale opbrengsten per personeelslid zijn na 2005 sterk gestegen; de totale bedrijfslasten per personeelslid nemen eveneens sterk toe, zij het in iets mindere mate. Het bedrijfsresultaat per personeelslid is meer dan verdubbeld in 2007 ten opzichte van 2004. De personeelskosten als aandeel van de totale bedrijfslasten zijn afgenomen van 41% in 2004 naar 38% in 2006. Dit duidt op een verminderde arbeidsintensiteit van de productieprocessen en daarmee op een hogere kapitaalintensiteit. In 2007 is weer sprake van een tegengestelde ontwikkeling. De personeelskosten per personeelslid zijn tussen 2004 en 2007 met 21%

gestegen, terwijl de totale bedrijfslasten per personeelslid in deze periode met 25% toenamen. De toename van de totale bedrijfslasten in 2007 kan derhalve bijna volledig worden verklaard door gestegen personeelskosten.

Een blik op de bedrijfseconomische kerngetallen leert dat de verhouding tussen eigen en totale vermogen (solvabiliteit) van NV NS tot en met 2005 lag rond de 60%, maar in 2006 en 2007 is gedaald naar 54%. Het (netto) rendement op investeringen (ROI) vertoont in 2005 en 2006 een daling. In 2007 is de ROI weer gestegen tot 6%. In de periode 2005-2007 is een rendement op de omzet (ROS) gerealiseerd van tussen de 8 en 9%.

VenW geeft aan dat de efficiencystimuli uit de vervoerconcessie in haar ogen hun vruchten afwerpen. Het ministerie constateert dat de financiële efficiency van NS de laatste jaren aanzienlijk is verbeterd. NS geeft aan dat efficiency en kostenbeheersing thema's zijn die permanent de aandacht hebben. Daardoor is het volgens NS lastig om de verbetering van de efficiëntie aan een specifieke periode (bijvoorbeeld 2005-2007) te koppelen.

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheertaken?

Belangrijke verandering in de bekostiging van ProRail in de periode 2005 – 2007 is de wijziging in bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. Vanaf 2007 worden bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk gepresenteerd, maar als kosten opgenomen onder vervangingsinvesteringen die ook door het Rijk worden vergoed.

De totale kosten van ProRail zijn in nominale termen tussen 2002 en 2006 met 25% gestegen. In 2007 zijn de totale kosten van ProRail omlaag gegaan als gevolg van de gewijzigde bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. De totale opbrengsten zijn in 2006 gestegen ten opzichte van 2005, maar in 2007 onder het niveau van 2005 gezakt. Ook deze daling is het gevolg van de gewijzigde bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen zijn gestegen van 164 miljoen Euro in 2005 naar 207 miljoen Euro in 2007 als gevolg van de afgenomen kortingspercentages. De bijdragen van NS zijn in de periode 2005 - 2007 (vrijwel) volledig afgebouwd. Feitelijk werd de daling van NS gecompenseerd door toenemende Rijksbijdragen.

VenW geeft aan dat in haar ogen de efficiencystimuli uit de beheerconcessie hun vruchten afwerpen.

Is er sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen?
De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007 op het gewenste niveau.

Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal 393 reizigers gewond, ligt het aantal slachtoffers hiermee (ruim) onder de streefwaarde die IVW hanteert.

Onder baanwerkers is in de periode 2005 - 2007 een dode gevallen. Onder rangeerders zijn in dezelfde periode geen dodelijke slachtoffers gevallen. Normen geven aan dat de streefwaarde gericht is op ongeveer1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang.

In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18 respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de streefwaarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens. Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd.

Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides is in de periode 2005 - 2007 jaarlijks ongeveer gelijk en is over een langere periode min of meer constant gebleven.

Percepties van partijen over veilig gebruik van de spoorwegen zijn opgenomen in het hoofdstuk 'Spoorwegveiligheid'.

Is er geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor?

In 2004 hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding. In 2005 en 2006 waren er respectievelijk 7500 en 9000 woningen met een geluidbelasting boven de 70 dB L_{den}.

ProRail, NS, IPO en VenW wijzen erop dat milieuwetgeving, met name op het gebied van geluid, een steeds belangrijkere rol speelt. Geluidsvoorschriften kunnen beperkend werken bij de verdeling van capaciteit. VenW merkt op dat op een aantal baanvakken geluidsvoorschriften hebben geleid tot capacitaire maatregelen. En ProRail geeft aan dat tot nu toe – dus ook in de periode 2005 – 2007 – pas achteraf onderzocht werd of milieukaders werden overschreden, maar dat vanaf 2008 ProRail capaciteitsaanvragen toetst aan milieukaders.

Worden emissienormen voor voertuigen niet overschreden?

Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt in het navolgende ingegaan op de energie als efficiencymaat. NS heeft in 2005 en 2006 verschillende energiebesparende maatregelen genomen. In 2005 lag het percentage energie-efficiencyverbetering ten opzichte van 1997 op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks de verslechtering in 2006 ten opzichte van 2005 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling van 20% in 2010 te realiseren.

De inkoop van duurzame energie voor tractie en de gerealiseerde energiebesparing brengt de beoogde vermindering van emissies met zich mee.

Wordt er voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid?

De Tweede kadernota railveiligheid geeft als doelstelling voor externe veiligheid het continueren van 0 dodelijke slachtoffers. In de periode 2005 – 2007 zijn in Nederland geen mensen omgekomen in de omgeving van het spoor, ten gevolge van een ongeval of incident binnen het spoorwegsysteem. De doelstelling van de kadernota is dus gehaald.

Bijlage: Onafhankelijke toets

rijksuniversiteit groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

T +31 (0)50 363 5700

Oude Kijk in 't Jatstraat 26
9712 EK Groningen
Postbus 716
9700 AS Groningen

www.rug.nl/rechten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
DG Personenvervoer, directie Spoor
De Heer B. ter Avest, Projectleider Evaluatie Spoorwegwetgeving
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
1 oktober 2008

Ons kenmerk
mh-2008-63

Onderwerp
Beoordeling Eenmeeting

Geachte Heer ter Avest,

In de maanden juli tot en met september 2008 hebben de leden van de onafhankelijke toetsingscommissie zich gebogen over de vier rapporten die samen de eenmeting vormen, te weten:

- Eenmeting: juridisch-technische toets: doelen 1t/m5, consultatieversie
- Eenmeting: beschrijving 2005-2007: doelen 6t/m16: consultatieversie
- Samenvatting eenmeting: beschrijving 2005-2007: doelen 1t/m16: consultatieversie
- Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007: consultatieversie

Met deze brief informeer ik u over het oordeel van de onafhankelijke toetsingscommissie over deze vier documenten.

Juridisch technische toets

Als lid van de toetsingscommissie heeft prof.mr. C.R. Niessen op 27 juli 2008 zijn oordeel over de juridisch technische toets (de reguleringsdoelen 1t/m5) aan het onderzoeksteam kenbaar gemaakt. Op 29 augustus 2008 heeft het onderzoeksteam op deze kanttekeningen gereageerd. In september heeft de heer Niessen zijn definitieve oordeel voor publicatie vrijgegeven.

In het juridische deel van het onderzoek hebben de onderzoekers zich niet beperkt tot beschrijven en inventariseren, maar zijn de onderzoekers ook overgegaan tot oordeelsvorming. Daarbij lag het accent op de vraag of de bevoegdheden, rechten en procedures zijn geregeld en minder op de vraag of deze regelgeving optimaal is. Voor de beantwoording van deze eerste vraag (zijn de zaken geregeld?) kan de juridisch-technische toets geslaagd worden genoemd.

Naar aanleiding van het oordeel van de juridisch-technische toetsers over de beleidsneutrale implementatie van de EU-richtlijnen constateert de commissie dat bij implementatie wel degelijk politieke keuzen zijn gemaakt; de overwegingen in de Herbezinningsbrief[1] heeft onmiskenbaar een rol gespeeld.

[1] Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 465, nrs.53a en 3.

Ten aanzien van de vraag of thans in alle benodigde regelgeving is voorzien, wijst de commissie er op dat het Beheerplan, het Vervoerplan en de veiligheidsvergunning nog een wettelijke grondslag missen.

Tenslotte merkt de commissie ten aanzien van doelstelling 6 – de nondiscriminatoire toegang – op dat de constatering van de juridisch-technische toetsers dat de eisen voor alle aspiranttoetreders formeel gelijk zijn, nog niet betekent dat deze in hun concrete toepassing ook nondiscriminatoir uitpakken. Om dat laatste vast te kunnen stellen, moeten de onderzoekers ook de feitelijke regeltoepassing in hun beoordeling betrekken.

Wat is de betekenis van de eenmeting?

Een belangrijke, algemene vraag waar de commissie zich uitvoerig over heeft gebogen, is: *welke conclusies kunnen straks op basis van de reeds beoordeelde nulmeting en deze eenmeting worden getrokken*? De termen "nulmeting" en "eenmeting" lijken te refereren aan een effectstudie. De commissie constateert echter dat het doorgaans niet mogelijk zal zijn om de effecten van de Spoorwegwet kwantitatief te meten. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door het feit dat er geen nulsituatie is vast te stellen, maar sprake is van een proces gedurende vele jaren waarin diverse veranderingen zijn doorgevoerd. Daarnaast is geen causaal model beschikbaar, waarmee beleidseffecten betrouwbaar kunnen worden gescheiden van allerlei andere invloedsfactoren.

Een complicatie bij de toetsing is voorts dat er nog een analyseslag gaat volgen en de kwaliteit van de informatievoorziening sterk zal afhangen van de kwaliteit van deze analyseslag. Dit geldt in het bijzonder voor de kwantitatieve analyses. Bij de toetsing van het thans voorliggende materiaal heeft de commissie zich primair de vraag gesteld of met de beschikbare gegevens – eventueel met beperkte aanvullende gegevensverzameling – in de analysefase middels een goede synthese globale conclusies te trekken zijn.

Nu het naar de opvatting van de toetsingscommissie vaststaat dat het onderzoek geen onderzoeksontwerp kent dat een harde effectmeting mogelijk kan maken, zijn er twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat het onderzoek voornamelijk een beschrijvende probleemstelling krijgt. Veel centrale vragen hebben inderdaad een beschrijvend karakter: wat is er veranderd, worden de regels goed toegepast, zijn de verschillende partijen tevreden, hoe ontwikkelen zich bepaalde cruciale tijdreeksen, wat zijn de knelpunten bij de regeltoepassing. De taak van de toetsingscommissie is dan om vast te stellen of er objectief en neutraal wordt beschreven (wordt gemonitord).

Indien het onderzoek in meer verklarende zin toch resultaten moet opleveren, dan zal alsnog in de analysefase een flinke slag moeten worden gemaakt. Daarbij zal een kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief realistische onderzoeksdesign moeten worden opgesteld met tenminste een globaal uitgewerkt causaal-theoretische kader. De explicitering van dit conceptueel kader heeft de toetsingscommissie tot op heden niet bereikt, maar dat kan nog komen. De bovenstaande gedachtegang brengt de toetsingscommissie tot de conclusie dat voordat een bruikbare analyse kan plaatsvinden er eerst nog een globaal theoretisch, causaal verklaringskader moet worden ontwikkeld. Vanuit deze gedachtegang wordt in het navolgende bekeken of de in de eenmeting verzamelde gegevens (ten aanzien van de werkingsdoelen 6t/m13 en de effectendoelen 14t/m16) bruikbaar zijn.

Beoordeling inbreng partijen

Vertrekkend vanuit bovenstaande overweging heeft drs. T.H van Hoek, als lid van de toetsingscommissie, op 16 september 2008 zijn oordeel gegeven over de vraag of de percepties en opvattingen van de bij uitvoering betrokken partijen (vervoerders, beheerders, toezichthouders, consumentenorganisaties, etc) zodanig zijn weergegeven dat deze bruikbaar zijn om tot *globale* uitspraken te komen over de effecten van de wet.

Het proces waarin deze percepties en opvattingen werden verzameld, was *systematisch* en werd bewaakt door een onafhankelijke visitatiecommissie. Alle verzamelde informatie over

opvattingen en percepties is openbaar gemaakt en de partijen hebben gelegenheid gekregen de weergave van hun opvattingen en percepties te corrigeren.

De gegevens over de percepties en opvattingen van partijen zijn vooral bruikbaar om te beoordelen of de instrumenten die de wet biedt, goed werken (werking). Bij het oordeel of bijvoorbeeld de toegangsovereenkomst (doel 6) werkbaar is, komt aan de beleving van de partijen een groot gewicht toe. In dat opzicht is de informatie over de opvattingen en percepties van partijen goed bruikbaar voor de analyse van de werking van de wet.

Een eerste constatering is dat er ten aanzien van doel 11 – exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid – minder informatie wordt gepresenteerd dan uit andere bronnen beschikbaar is. De commissie betreurt het dat de gegevens niet worden uitgesplitst voor het domein van het regionale personenvervoer enerzijds en voor het domein van het hoofdrailnet anderzijds, zodat in de analysefase een vergelijking tussen beide sectoren mogelijk is.

Een tweede constatering is dat er bij de beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot doel 14 – prestaties en professionalisering NS en ProRail – wordt gewerkt met prestatie-indicatoren waarbij 1) de norm in de tijd fluctueert, 2) de meetmethode varieert, en 3) de inhoud van de conclusie gevoelig is voor de keuze van de tijdshorizon. Omdat deze prestatie-indicatoren van groot belang zijn voor de beantwoording van de vraag met betrekking tot de veranderde doelmatigheid, wordt aanbevolen in de analysefase zorgvuldig met de drie genoemde foutenbronnen om te gaan.

Een derde constatering is dat het oordeel over de efficiency van de NS en ProRail van gewicht zal zijn voor het eindoordeel over de werking en effecten van de Spoorwegwet. Van beide organisaties worden in de eenmeting operationele en bedrijfseconomische kengetallen gepresenteerd. Dit is belangrijke informatie. Maar het in de eenmeting gepresenteerde beeld is globaal. De commissie betreurt het dat er voor de NS op vitale onderdelen alleen informatie op het niveau van de holding wordt gepresenteerd. De vrees bestaat dat de latere analyse daardoor wordt bemoeilijkt. De commissie beveelt aan deze gegevens ook ten aanzien van NS-Reizigers te presenteren.

Een voor de handliggende productiviteitsmaat is het aantal reizigerskilometers per fte. Samen met de kwaliteit per geleverde treinkilometer ontstaat zo een goed productiebegrip. Bovendien moet worden gecorrigeerd voor de contractsector (vooral de OV-studentenkaart). De opsplitsing tussen direct personeel (zoals machinisten en conducteurs) en indirect personeel kan een indicatie geven van de (ontwikkeling van de) 'overhead' van NS-Reizigers en ProRail. Het lijkt goed mogelijk deze slag alsnog in de analysefase in te lopen.

<u>Beoordeling meerjarige monitor</u>

Vertrekkend vanuit dezelfde overwegingen heeft prof.dr. G.P. van Wee, als lid van de toetsingscommissie, op 29 juni 2008 zijn onafhankelijk oordeel over de kwantitatieve meting van de werkingsdoelen (6t/m13) en de effectdoelen (14t/m16) doorgegeven aan het onderzoeksteam. Op 29 augustus 2008 heeft het onderzoeksteam op deze kanttekeningen gereageerd. In september heeft de heer Van Wee zijn definitieve oordeel voor publicatie vrijgegeven.

In de Meerjarige monitor hebben de onderzoekers uit uiteenlopende bron veel informatie boven water weten te krijgen. De rapportage is in neutrale termen gesteld. Het rapport is prettig leesbaar.

Een eerste constatering is dat een deel van de kerngegevens die van groot belang zijn om de effecten van de wet te beoordelen, met name met betrekking tot ProRail en NS-Reizigers, (nog) niet in dit monitorrapport worden aangetroffen.

Een tweede constatering is dat een cruciale keuze bij de implementatie van de EU-richtlijnen, namelijk om het hoofdrailnet tot 2015 te gunnen aan de NS, weinig aandacht krijgt. In het kader van deze wetsevaluatie is het relevant te weten of de indicatoren voor de doelmatigheid van het aangeboden vervoer zich in de periode 2000-2007 op het hoofdrailnet anders ontwikkelen dan op het segment van het aanbestede, regionale personenvervoer en op het segment van het geprivatiseerde vrachtvervoer.

Een derde constatering is dat het handelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het toepassen van de verschillende wettelijke instrumenten (zoals de concessie, de subsidie, de planbeoordeling en het toezicht) niet wordt weergegeven. Uit de eenmeting van doelstelling 12 – het gedecentraliseerde personenvervoer – blijkt echter wel dat de stijl waarmee de bestuursorganen (in dit geval de provinciebesturen) gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheden (in dit geval op het vlak van concessieverlening en subsidiering) van grote invloed is op zowel de werking als de effecten van de Spoorwegwet. Aanbevolen wordt meer aandacht te besteden aan de wijze waarop het Ministerie van zijn wettelijke bevoegdheden gebruik maakt.

Behoefte aan rode draad

De beschrijvende rapporten van de nulmeting en de eenmeting bevatten een vracht aan juridische oordelen (over de reguleringsdoelen 1t/m5), aan percepties (over de werkingsdoelen 6t/m13) en aan feiten (over de effectdoelen 14t/m16). De afzonderlijke rapporten hebben een sterk beschrijvend en daarmee nogal technisch karakter. De onderzoekers houden zich in deze fase van het onderzoek nog op de vlakte, registreren neutraal; blijkbaar wordt de expliciete verklarende analyse en normatieve beoordeling uitgesteld tot de nog volgende analysefase.

Mede daardoor is het voor de buitenstaander niet eenvoudig om met deze berg gegevens een precies antwoord te geven op de twee centrale evaluatievragen:

1) wordt de Spoorwegwet toegepast zoals bedoeld (*conforme* werking), en
2) heeft de toepassing van de Spoorwegwet geleid tot een beter resultaat (gewenst *effect*)?

De commissie verwacht dat in de analysefase die op deze nulmeting en eenmeting zal volgen, meer duidelijkheid zal worden verkregen. Maar dan moeten de onderzoekers in deze analysefase twee, nog openstaande lacunes wegwerken.

De eerste lacune is dat de gepresenteerde juridische oordelen, percepties en kwantitatieve gegevens (indicatoren) moeten worden geïnterpreteerd. De bij deze interpretatie te gebruiken centrale begrippen (bijvoorbeeld: "beleidsneutrale implementatie EU-richtlijnen", "doelmatigheid personenvervoer", of "invloed consumentenorganisaties") moeten nog meer nauwkeurig worden omschreven zodat de lezer weet waarover de onderzoekers het hebben. Op dit moment heeft de toetsingscommissie nog geen kennis kunnen nemen van dit begrippenkader. Ook zullen de onderzoekers na de interpretatie van de geconstateerde verandering (voor en na 2005), er niet voor terug moeten schrikken een expliciet normatief oordeel te vellen.

De tweede lacune is dat de afzonderlijke kernboodschappen (de elementen van de wet) nog niet in een expliciet *instrumenteel* verband (causaal model) zijn geplaatst. Op dit moment worden de onderscheiden instrumenten en de betrokken partijen in een organisatorisch relatienetwerk (de institutionele driehoek[2]) geplaatst. Als we echter de richting van pijlen in deze figuur volgen, valt op dat de implementatie van de EU-richtlijnen in de Spoorwegwet een *middel* is geweest om *via* invoering van ontvlechting, decentralisatie, concessieverlening, contractering, prestatiesubsidiëring, en toezicht een *vervoersprestatie* te verkrijgen van hogere kwaliteit tegen gelijke of lagere kosten. Door de processen in de "institutionele driehoek" instrumenteel (en intentioneel) te interpreteren, krijgen de onderzoekers meer zicht op de (impliciete) beleidstheorie die aan deze Spoorwegwet ten grondslag ligt en neemt de kans toe dat in de analyse conclusies kunnen worden getrokken over de werking van het wettelijk stelsel.

Wanneer beide voorwaarden worden vervuld, zullen de onderzoekers er tijdens de analysefase beter in slagen de hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden en tot globale (waar nodig conditionele) uitspraken te komen over de werking en effecten van de wetswijziging.

Meer aandacht voor *maatschappelijke* efficiency

[2] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Samenvatting eenmeting: beschrijving 2005-2007, Den Haag 2008, pagina 14, figuur 2.

Een belangrijk deel van de doelen die in deze evaluatie worden onderzocht (bijvoorbeeld de doelen 6t/m11) heeft betrekking op de werking van de wet (dus op de toepassing van de wettelijke instrumenten). Het uiteindelijk oordeel over de Spoorwegwet zal echter met name afhangen van de mate waarin de wetstoepassing een bijdrage blijkt te leveren aan het bewerkstelligen van de gewenste, maatschappelijke effecten (met name de effectdoelen 14t/m16).

De commissie doet de aanbeveling de beoordelingsmaatstaf *efficiency* een meer centrale plaats te geven. In de eerste plaats is het wenselijk om in de eenmeting meer gegevens over de efficiency van NS op te nemen. Daarbij denkt de commissie onder meer aan tijdreeksen met betrekking tot 'macro-indicatoren' zoals de kosten per reizigerskilometer en de kosten per zitplaatskilometer.

In de tweede plaats is het wenselijk dat de onderzoekers zich buigen over de vraag of thans (na 1-1-2005) efficiënter dan in het verleden (2000-2004) wordt omgesprongen met 1) de prioritering van personenvervoer versus goederenvervoer, en met 2) de prioritering van "treinen rijden" versus onderhoud.

In de derde plaats zijn er de maatschappelijke doelen van het spoorwegvervoer. Deze externe doelen hebben onder andere betrekking op milieu, bereikbaarheid (economische aspecten, files) en de sociale functie. Om deze maatschappelijke doelen te behalen moeten er kosten worden gemaakt. Het is wenselijk te weten welke middelen (overheidsuitgaven en vervoerstarieven) in de loop der jaren aan het spoorvervoer zijn uitgegeven en wat in deze periode de effecten waren op het bereiken van deze maatschappelijke doelen.

<u>Onvoldoende medewerking aan onderzoek?</u>

Gezien het voorgaande meent de commissie dat er via de nulmeting en eenmeting moet kunnen worden beschikt over zodanige bedrijfsgegevens van de concessiehouders, dat tenminste globale conclusies kunnen worden getrokken over de eventuele kostenbesparing en efficiencyverbetering die de wetswijziging kan hebben voortgebracht. De commissie heeft de indruk gekregen dat bij sommige concessiehouders weerstand bestaat tegen het overleggen van bedrijfsgegevens aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In dat verband wijst de commissie op artikel 96 van de Spoorwegwet, waarin staat dat spoorwegondernemingen en de beheerder verplicht zijn, de Minister mondeling, schriftelijk of op andere wijze alle bij hen berustende gegevens te verstrekken en inzage te geven van boeken en bescheiden die betrekking hebben op het gebruik of beheer van spoorwegen en het vervoer daarover, voor zover de Minister dat redelijkerwijs voor zijn taak nodig heeft. Deze informatieverplichting staat ook in de vervoersconcessies. En voor zover het gaat om de Minister als *toezichthouder* volgt de informatieplicht ook uit de artikelen 5:17t/m5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Anders dan sommigen beweren, stuit deze informatieplicht niet af op de (absolute) uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur. Deze uitzonderingsgrond houdt in dat de overheid geen informatie aan het publiek verstrekt als het gaat om vertrouwelijk aan haar meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. Die uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen door een spoorwegonderneming aan wie door de Minister wordt gevraagd om bedrijfsgegevens aan hem mee te delen. In de verhouding spoorwegonderneming richting Minister geldt deze uitzonderingsgrond niet. De kwestie of de uitzonderingsgrond van toepassing is, komt pas aan de orde als de Minister de eenmaal verstrekte bedrijfsgegevens openbaar zou willen maken, waarbij het nog maar de vraag is of de opvatting van de verstrekker van deze gegevens, namelijk dat zij *vertrouwelijk* verstrekt zouden zijn, de doorslag moet geven. En als het dan werkelijk zou gaan om als vertrouwelijk aan te merken bedrijfsgegevens, dan kan de Minister deze gegevens altijd nog onder het zegel van vertrouwelijkheid meedelen aan de Tweede Kamer, als deze erom vraagt.

De commissie beveelt de Minister aan, zodanig van zijn recht op informatie zijdens de spoorwegondernemingen gebruik te maken, dat de Tweede Kamer ook op het punt van de eventuele kostenbesparing en efficiencyverbetering op het spoor volledig wordt geïnformeerd.

1 oktober 2008

Ons kenmerk mh-2008-63

Per saldo is de toetsingscommissie van mening dat de eenmeting veel belangrijke gegevens boven water heeft gebracht en dat deze gegevens bruikbaar zijn voor de voorgenomen analysefase. Wel dienen er op onderdelen nog belangrijke onderzoeksstappen te worden gezet. Hier ligt nog een belangrijke opgave voorafgaand aan de analysefase. Daartoe werden in het bovenstaande enkele aanbevelingen geformuleerd. In de hoop met bovenstaande suggesties bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van de nog volgende analysefase, tekenen wij,

Met vriendelijke groet,

De externe toetsingscommissie:
Drs. P.H. van Hoek
Prof.mr.C.R. Niessen
Prof.dr.G.P. van Wee
Dr.M. Herweijer, voorzitter

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Leden onafhankelijke toetsingscommissie Eenmeting

Contactpersoon
Bert ter Avest
Datum
16 december 2008
Ons kenmerk
VenW/DGMo-2008/5834
Onderwerp
Reactie VenW op beoordeling eenmeting

Doorkiesnummer
070.351 6171
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
-

Geachte leden van de Toetsingscommissie Eenmeting,

In het kader van de Evaluatie Spoorwetgeving heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat u gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op de Eenmeting, bestaande uit:

- Deel A: "Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007";
- Deel B: "Eenmeting: juridisch-technische toets – Doelen 1 t/m 5";
- Deel C: "Eenmeting: beschrijving 2005-2007 – Doelen 6 t/m 16";
- Bijlage 1: "Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007"

Als input voor dit eindoordeel, hebben de leden van uw commissie afzonderlijk deelproducten getoetst. Deel B is getoetst door prof. mr. C.R. Niessen. Deel C is getoetst door drs. T. van Hoek. Bijlage 1 is getoetst door prof.dr. G.P. van Wee.

Op basis van deze toetsen, heeft u een eindoordeel opgesteld, wat wij op 1 oktober 2008 hebben mogen ontvangen. Wij willen u hartelijk danken voor de zorgvuldige wijze waarop u tot dit eindoordeel bent gekomen.

De samenvatting van de afzonderlijke toetsen zijn als bijlage aan het eindoordeel toegevoegd. Hieronder vindt u onze reactie op dit eindoordeel. Omwille van de navolgbaarheid, is hierbij dezelfde volgorde aangehouden als die u in uw brief met het eindoordeel hanteert.

Directoraat-Generaal Mobiliteit
Spoorvervoer
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon : 070 - 351 6171
Fax 070.351 6591
E-mail bert.ter.avest@minvenw.nl
Internet : www.verkeerenwaterstaat.nl

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS

Juridisch technische toets
Terecht constateert de commissie dat bij de implementatie van de EU-richtlijnen op grond van de Herbezinningsbrief politieke keuzen zijn gemaakt. Echter ten aanzien van deze implementatie was de politieke keuze destijds om het wettelijk systeem zoveel mogelijk conform de richtlijnen vorm te geven en daarbij beleidsneutraliteit als uitgangspunt te hanteren. Zo is de politieke keuze tot scheiding van het beheer van de infrastructuur van de exploitatie van het vervoer door middel van de uitplaatsing van de taakorganisaties een goed in de richtlijnen passende oplossing. In de evaluatie zijn weliswaar op onderdelen verschillen aangetroffen tussen de tekst van de richtlijnen en de Nederlandse wet- en regelgeving, maar de hoofdconclusie dat de richtlijnen beleidsneutraal zijn geïmplementeerd blijft overeind. Daarbij is gebruik gemaakt van de keuzevrijheid die de richtlijnen biedt ten aanzien van specifieke onderdelen.

Wij onderschrijven de opmerkingen van de commissie dat het beheerplan, het vervoerplan en de veiligheidsvergunning een wettelijke grondslag ontberen. Deze kritische noot is overgenomen in de evaluatie.

Tenslotte onderschrijven wij uw opmerkingen omtrent de mogelijke complicaties voor spoorwegondernemingen in de toegang tot de Nederlandse spoorsector. Deze kwestie wordt in de evaluatie nadrukkelijk aan de orde gesteld.

In aanvulling hierop melden wij dat de punten die door de heer Niessen in zijn afzonderlijke toets aan de orde worden gesteld vrijwel allemaal in de evaluatie zijn meegenomen. Dit betreft met name de opmerkingen over de totstandkoming van de toegangsovereenkomst, de rol van de algemene voorwaarden en de Generieke Operationele Regelingen en het pleidooi om strafrechtelijke sancties te vervangen door bestuursrechtelijke sancties.

Wat is de betekenis van de eenmeting?
U concludeert dat, voordat een bruikbare analyse kan plaatsvinden, er eerst nog een globaal toetsingskader moet worden ontwikkeld. Om deze reden heeft uw toets zich gericht op de vraag of de in de eenmeting verzamelde gegevens bruikbaar zijn. In het eindrapport van de evaluatie zal een analysekader worden opgenomen. De eenmeting bevat, tezamen met de nulmeting, de gegevensverzameling op basis waarvan deze analyses worden uitgevoerd. Wij kunnen ons daarom in uw wijze van toetsen vinden.

Beoordeling inbreng partijen
U constateert ten eerste dat er ten aanzien van doel 11 – exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid – minder informatie wordt gepresenteerd dan uit andere bronnen beschikbaar is.

Wij erkennen dat er, op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd door het KIM, inmiddels meer gegevens over de ontwikkelingen in het regionaal vervoer beschikbaar zijn gekomen. Omdat wij het belang onderschrijven om een zo compleet mogelijk beeld neer te zetten van deze ontwikkelingen, zullen wij deze gegevens in het rapport opnemen en ook meenemen in de analyse.

Ook zegt u te betreuren dat de beschikbare gegevens niet worden uitgesplitst voor het domein van het regionale personenvervoer enerzijds en voor het domein van het hoofdrailnet anderzijds, zodat in de analysefase een dwarsdoorsnee vergelijking mogelijk is.

Wij erkennen dat het interessant is om de ontwikkelingen op het hoofdrailnet met de ontwikkelingen in het regionale vervoer met elkaar te vergelijken. Dit is om twee redenen echter niet goed mogelijk. Om te beginnen staat decentrale overheden vrij om bij aanbestedingen ofwel in te zetten op een zo goed of uitgebreid mogelijk vervoersysteem, ofwel op zo laag mogelijk kosten. De effecten die per lijn optreden, zijn afhankelijk van de keuze die hierin is gemaakt. De inhoud van de regionale concessies valt echter buiten de scope van deze evaluatie. Dus ondanks het feit dat er wel informatie is verzameld over de effecten die in het regionaal vervoer zijn opgetreden, is het niet goed mogelijk gefundeerde uitspraken te doen over de oorzaak van het optreden van effecten (welke determinanten veroorzaken precies een effect) op regionale lijnen. Ook andere onderzoeken die als bron gebruikt zijn, stellen geen (deel) effecten van maatregelen cijfermatig vast (bijvoorbeeld voor- en nastudies). Hierdoor is het maken van een vergelijking van effecten op regionale lijnen en effecten op het HRN niet goed mogelijk.

Hiernaast is echter een belangrijke notie dat, ook al was de inhoud van de regionale concessies en de effecten hiervan systematisch in kaart gebracht, het een feit blijft dat de regionale lijnen, qua omvang, complexiteit en functie, dusdanig verschillen van de lijnen van het HRN, dat het maken van een dwarsvergelijking überhaupt niet goed mogelijk is.

Ten tweede constateert u dat er bij de beschrijving van stand van zaken met betrekking tot doel 14 – prestaties en professionalisering NS en ProRail – wordt gewerkt met prestatie-indicatoren waarbij 1) de normen in de tijd fluctureren, 2) de meetmethoden variëren, en 3) de keuze van de tijdshorizon invloed heeft op de inhoud van de conclusie. Dit is een terechte constatering. Hier zullen wij in de analyse rekening mee houden.

Ten derde merkt u op dat het oordeel over de efficiency van de NS en ProRail van gewicht zal zijn voor het eindoordeel over de werking en effecten van de Spoorwegwet, maar dat het in de eenmeting gepresenteerde beeld niet volledig is. Dit beamen wij. Deze gegevens worden op het moment nog verzameld.

Beoordeling meerjarige monitor
Een eerste constatering die u doet ten aanzien van de monitor, is dat kerngegevens die van groot belang zijn om de effecten van de wet te beoordelen, met name met betrekking tot ProRail en NS Reizigers, (nog) niet in dit monitorrapport worden aangetroffen. Dit onderschrijven wij. Wij zijn momenteel bezig met aanvullend onderzoek om deze gegevens in kaart te brengen.

Een tweede constatering is dat een cruciale keuze bij de implementatie van de EU-richtlijnen, namelijk om het hoofdrailnet tot 2015 te gunnen aan de NS, weinig aandacht krijgt en dat het in het kader van deze wetsevaluatie relevant te weten of de indicatoren voor de doelmatigheid van het aangeboden vervoer zich in de periode 2000-2007 op het hoofdrailnet anders hebben ontwikkeld dan op het segment van het aanbestede, regionale personenvervoer of op het segment van het vrachtvervoer.

Het is een terechte constatering dat de toelichting op de keuze om het HRN onderhands te gunnen in de eenmeting niet duidelijk uiteen wordt gezet. Ik ben het trouwens niet eens met u veronderstelling dat deze keuze samenhangt met de implementatie van Europese richtlijnen. Deze laten nu juist ruimte om de lidstaten zelf een keuze te laten maken voor de gunningswijze. In het analyserapport zal hier daarom de nodige aandacht aan worden besteed. Zoals hierboven aangegeven, is het maken van een vergelijking van de mate van doelmatigheid op regionale lijnen vs. het HRN, vanwege het verschil in omvang, complexiteit en functie niet goed mogelijk. Ditzelfde geldt voor het maken van een vergelijken van mate van efficiency in het personenvervoer versus goederenvervoer. Het betreft een totaal andere markt, met andere randvoorwaarden. Het maken van vergelijkingen tussen de doelmatigheid van een goederenvervoerder, die van een personenvervoerder op het hoofdrailnet en die van een regionale vervoerder, komt neer op appels met peren vergelijken.

Een derde constatering die u doet, is dat het handelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het toepassen van de verschillende wettelijke instrumenten (zoals de concessie, de subsidie, de planbeoordeling en het toezicht) nauwelijks wordt beschreven. Wij herkennen ons niet in deze opmerking. De toepassing van instrumenten als de concessie, ed. komen ons inziens wel degelijk aan de orde, en wel in de beschrijving van doelstelling 10 'Relatie infrastructuurbeheerder en overheid' en doelstelling 11 'Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid'.

Behoefte aan rode draad
Verder geeft u aan dat wanneer er een begrippenkader en in een causaal model worden opgesteld, de onderzoekers er in de analysefase beter in slagen de hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden en tot globale uitspraken te komen over de werking en effecten van de wetswijziging. Wij onderschrijven dit en schenken hier aandacht aan in de volgende fase.

Meer aandacht voor maatschappelijk efficiency
Ook beveelt u aan de beoordelingsmaatstaf efficiency een meer centrale plaats te geven. U vraagt meer aandacht voor:
1. de efficiency van NS
2. de efficiency in de prioritering
3. de efficiency in termen van gemaakte overheidsuitgaven

Voor wat betreft het eerste punt: zoals eerder aangegeven, onderschrijven wij dit, en zijn momenteel bezig met aanvullend onderzoek om hier meer inzicht in te verkrijgen.

U geeft aan dat u het in de tweede plaats het wenselijk acht dat de onderzoekers zich buigen over de vraag of thans (na 1-1-2005) efficiënter dan in het verleden (2000-2004) wordt omgesprongen (1) met de prioritering van personen- versus goederenvervoer, en (2) met de prioritering van "treinen rijden" versus onderhoud. In de onderzoekperiode is het niet mogelijk deze analyse te maken omdat enerzijds bijna alle capaciteitsaanvragen zijn ingewilligd en er dus geen sprak is geweest van prioritering. Anderzijds heeft ProRail pas voor het eerst voor de dienstregeling 2008 het onderhoud in de jaardienst ingepland. In de derde plaats vraagt u om een inzicht in inzet voor maatschappelijke doelen. In het evaluatierapport wordt op deze maatschappelijk gewenste benutting ingegaan.

Onvoldoende medewerking aan onderzoek?
Tot slot geeft u aan dat er via de nulmeting en de eenmeting over zodanige bedrijfsgegevens van concessiehouders moet kunnen worden beschikt, zodat er tenminste globale conclusies worden getrokken over de eventuele kostenbesparing en efficiencyverbetering die de wetswijziging kan hebben voortgebracht.

Zoals wij hierboven ook aangaven, onderschrijven wij dit en zijn wij bezig zijn om deze gegevens boven tafel te krijgen. Deze gegevens en de wijze waarop ze verkregen zijn, worden betrokken in de analyse.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOORVERVOER,

drs. J.A. Jacobs

Deel B: Eenmeting: juridisch-technische toets

Doelen 1 t/m 5

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
1.1 Algemeen 5
1.2 De juridisch-technische toets 6
1.3 Werkwijze en verantwoording 8
1.4 Kwaliteitsborging 10
1.5 Opzet rapportage 10

2. Juridische en institutionele ordening in de periode 2005-2007 12
2.1 Toelichting op het hoofdstuk 12
2.2 Juridische ordening 13
2.3 De institutionele ordening 32
2.4 Toezicht en handhaving 39

3. Doel 1. Actualisering en modernisering van de bestaande regelgeving 48
3.1 Toelichting op het doel 48
3.2 Feiten 49
3.3 Kernboodschappen 54

4. Doel 2. Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemems 56
4.1 Toelichting op het doel 56
4.2 Feiten 57
4.3 Kernboodschappen 79

5. Doel 3. Beleidsneutrale implementatie van EU-Richtlijnen 85
5.1 Toelichting op het doel 85
5.2 Feiten 86
5.3 Kernboodschappen 106

6. Doel 4. Tijdsbestendig, stabiliteit en flexibiliteit 111
6.1 Toelichting op het doel 111
6.2 Feiten 112
6.3 Kernboodschappen 125

7. Doel 5. Condities voor overgang van verschillende soorten concessies 127
7.1 Toelichting op het doel 127
7.2 Feiten 128
7.3 Kernboodschappen 134

8. Doorlichting wetgevingskwaliteit op wetsniveau 137
8.1 Toelichting op het doel 137
8.2 Feiten 137
8.3 Kernboodschappen 151

Bijlage A Vigerende wetten, besluiten en regels met betrekking tot het spoor 154

Bijlage B Vervallen regelgeving RnV normbladen 157

Bijlage C Gemoderniseerde en ingetrokken wetgeving 158

Bijlage D Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 159

Bijlage E Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de concessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur 161

Bijlage F Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 163

Bijlage G Sturingsvisie Beter Geregeld 166

Bijlage H Artikelsgewijze toets 168

Bijlage I Lijst van gebruikte afkortingen 345

Bijlage J k Rapport Asser Instituut Implementatie 347

1.Inleiding

1.1 Algemeen

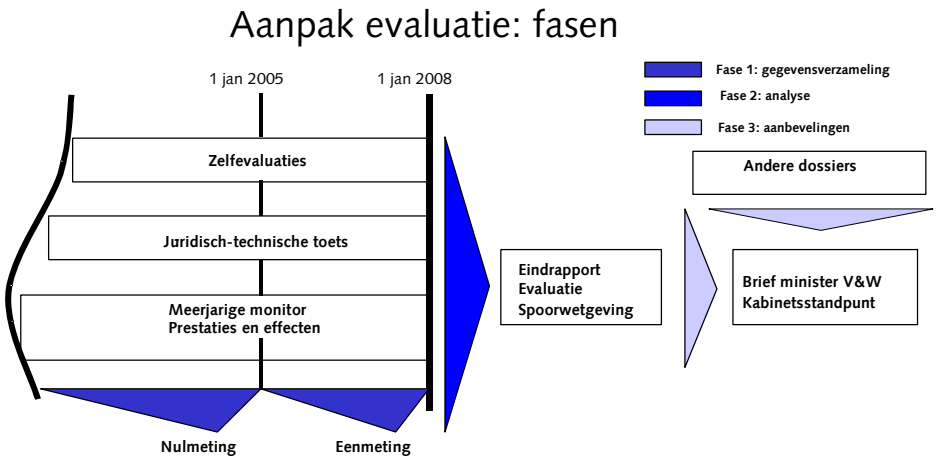
Per 1 januari 2005 is de nieuwe spoorwetgeving bestaande uit de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein die de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) wijzigt, de lagere regelgeving en de beheer- en vervoerconcessie in werking getreden. Dit heeft geleid tot een nieuwe ordening in de spoorsector.
De Spoorwegwet verplicht in artikel 126 de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal te informeren over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk.

De Evaluatie Spoorwetgeving bestaat uit drie fases:
Fase 1: Gegevensverzameling over de situatie voor 2005 en de situatie in de periode 2005-2007
Fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens
Fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming (kabinetsstandpunt)

Fase 1 van de evaluatie bestaat uit het verzamelen van feiten, cijfers en meningen bij de diverse partners die zijn betrokken bij de spoorwetgeving. Dit gebeurt in de verschillende deelprojecten, waaronder het deelproject juridisch-technische toets, waarvan dit het rapport (hierna te noemen: JTT-rapport) is.

In figuur 1 zijn de drie fasen, alsmede de diverse deelprojecten in fase 1 inzichtelijk gemaakt.

Figuur 1:
Aanpak evaluatie: Fasen



1.2 De juridisch-technische toets

Doel
De Evaluatie Spoorwetgeving vereist in essentie de beantwoording van de vraag of de doelen van de wetgever en de beoogde effecten van de wetgeving zijn gerealiseerd.

Het gaat bij de beoordeling van de spoorwetgeving in het kader van de juridisch-technische toets vooral om de vraag of de wetgeving, lagere regelgeving en de concessies zijn uitgewerkt zoals was beoogd. Er is dus sprake van een ex-post evaluatie van de wetgeving.

Toetsing op basis van het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving
Uitgangspunt bij de juridisch-technische toets is het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving.

Drie richtinggevende vragen staan centraal in het beoordelingskader:
1. is het systeem **vormgegeven** zoals beoogd door de wetgever?
2. heeft het systeem **gewerkt** zoals beoogd?
3. levert het systeem **de beoogde effecten** en zijn eventuele neveneffecten niet negatief?

Het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving onderscheidt ter beantwoording van deze vraag drie niveaus: het systeemniveau, het relatieniveau en het actorniveau.

De juridisch-technische toets betreft voornamelijk die doelen van de wet die gelegen zijn op het systeemniveau. Dit niveau wordt beschreven als het stelsel van wetten, lagere regelgeving en de beheer- en vervoerconcessie. Een overzicht van de regelgeving zoals deze geldt met ingang van 1 januari 2005 wordt weergegeven in Bijlage A.

De werking en de effecten van het stelsel van de wet- en regelgeving zullen voornamelijk aan de orde worden gesteld bij de uitwerking van de doelen op het relatie- en actorniveau. Dat komt in dit rapport dus niet aan de orde.

Op het systeemniveau worden in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving de volgende doelen onderscheiden:
1. Actualisering en modernisering van bestaande regels
2. Codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens
3. Beleidsneutrale implementatie[1] van EU richtlijnen
4. Tijdsbestendigheid en stabiliteit, maar ook flexibiliteit
5. Condities voor overgang van verschillende soorten concessies

De betreffende hoofddoelen zijn in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwegwetgeving uitgewerkt in streefbeelden met bijbehorende

[1] Beleidsneutraal wil zeggen dat met de implementatie van een Europese richtlijn geen voorschot wordt genomen op toekomstige beleidsmatige ontwikkelingen.

indicatoren. Onderhavig juridisch deelproject is erop gericht om (mede) aan de hand van de genoemde streefbeelden te beoordelen of het systeem is vormgegeven zoals beoogd door de wetgever, waarbij de juridische kwaliteit aan de hand van de geformuleerde hoofddoelen wordt beoordeeld.

Onderzoek inzake implementatie
Het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag heeft in opdracht van het Ministerie van VenW transponeringstabellen opgesteld bij een vijftal Europese richtlijnen, ten aanzien van de implementatie in de spoorwetgeving. Het rapport van het Asser Instituut is als bijlage J bijgevoegd bij het voorliggende rapport. De bevindingen uit het rapport van het Asser Instituut zijn bij de juridisch-technische toets in beschouwing genomen.

Wetgevingskwaliteit
De juridisch-technische toets omvat ook een toetsing van de Spoorwegwet en de relevante onderdelen van de Wp2000, zoals gewijzigd bij de Concessiewet personenvervoer per trein, aan de kaders van het Programma Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikelsgewijze toetsing
In het kader van de juridisch-technische toets is een artikelsgewijze toetsing uitgevoerd. Deze is inclusief het commentaar van het evaluatieteam opgenomen in bijlage H.

Verhouding JTT-rapport tot Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007, doelen 6 t/m 16 (fase 1)
Het JTT-rapport bevat nog geen conclusies over de totale evaluatie, maar slechts over de werking van de spoorwetgeving op systeemniveau. De hoofdstukken uit het JTT-rapport zullen worden overgenomen in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007, waarin ook de beschrijving van de andere doelen wordt opgenomen. In dat rapport zal de informatie uit de verschillende deelprojecten, Juridisch-technische toets, Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007 en Zelfevaluaties worden samengebracht.

In het JTT-rapport treft u bij de beschrijving van de doelen op systeemniveau geen percepties aan. De perceptie van partijen zoals weergegeven in de zelfevaluaties vinden hun plek bij de behandeling van de doelen 6 tot en met 16 in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007. In die hoofdstukken zullen tegen de achtergrond van het wettelijk systeem de werking en de effecten van de wet worden onderzocht. De bevindingen uit dat onderzoek worden in kernboodschappen vervat.
Voor alle duidelijkheid: de doelen 6 tot en met 16 zien op:

Doelen op relatieniveau

6. het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen;

7. het realiseren van non-discriminatoire verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders en onderhoud;
8. het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct;
9. het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven;
10. het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen;
11. het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies;
12. het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor;
13. het versterken van de positie van consumentenorganisaties;

Doelen op actorniveau

14. het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail;
15. het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen;
16. het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door concessiehouders.

Verhouding tot fase 2 en 3

Op basis van de beschrijving van het wettelijk systeem in deze juridisch-technische toets kunnen verworvenheden en onvolkomenheden worden vastgesteld en worden verklaard. Dit zal gebeuren in de analysefase (fase 2) waarin de periode vóór 2005 (de nulmeting) en de periode 2005-2007 (de eenmeting)) met elkaar worden vergeleken. Dit zal zijn beslag krijgen in het Evaluatierapport als resultante van de analysefase. Bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt (fase 3) zal naar mogelijke oplossingen worden gezocht voor de in de analysefase gesignaleerde problemen.

1.3 Werkwijze en verantwoording

Onderzoek

Per doel van de wetgeving zijn de in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving beschreven streefbeelden omgeschreven tot onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van die onderzoeksvragen zijn in beginsel alle indicatoren zoals weergegeven in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving aan bod gekomen.

Voor de beantwoording van de vragen is desk research gepleegd. Voornamelijk zijn diverse kamerstukken vóór en na de totstandkoming van de relevante wetgeving geraadpleegd. Hierbij kan gedacht worden aan memories van toelichting, nota's van wijziging met bijbehorende

toelichting, adviezen van de Raad van State en brieven aan de Tweede Kamer. Voor zover relevant zijn overige beleidsdocumenten in het onderzoek betrokken (bijvoorbeeld de Nota Mobiliteit[2]). Bij de beantwoording van de vragen in het kader van de implementatie van EU-regelgeving zijn de uitkomsten van het T.M.C. Asser Instituut in beschouwing genomen en is ook de juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen in beschouwing genomen.

Ten behoeve van de doorlichting van de Spoorwegwet en de Wp2000 op de wetgevingskwaliteit aan de hand van de Sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving is eveneens bronnenonderzoek gepleegd. De memorie van toelichting (hierna: MvT) bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is geanalyseerd, evenals de toelichting bij de vierde nota van wijziging. Daarnaast is gekeken naar het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel en de vierde nota van wijzing en de reactie van de minister daarop (het nader rapport). Waar relevant zijn ook constateringen op basis van de analyses van de overige vijf doelen die behoren bij de juridisch-technische toets betrokken. De inbreng van partijen is vooral in het kader van de artikelsgewijze toets opgenomen (zie hierna).

Ten behoeve van deze doorlichting is vooral bronnenonderzoek gepleegd. De MvT bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is geanalyseerd, evenals de toelichting bij de vierde nota van wijziging. Daarnaast is gekeken naar het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel en de vierde nota van wijzing en de reactie van de minister daarop, zijnde het nader rapport. Waar relevant zijn ook overige constateringen uit de analyses van de overige vijf doelen die behoren bij de juridisch-technische toets betrokken. De inbreng van partijen is vooral in het kader van de artikelsgewijze toets opgenomen (zie hierna onder punt 8).

Interviews
Op basis van de vragenlijsten zijn interviews afgenomen met de verschillende personen in de spoorsector op persoonlijke titel. Verslagen van deze interviews zijn opgesteld als intern werkdocument en gebruikt bij de beeldvorming van de opstellers van dit rapport.

Artikelsgewijze toetsing
De artikelsgewijze toetsing is tot stand gekomen op basis van documenten en inbreng van diverse partijen in het kader van de doorlichting Beter Geregeld van de lagere regelgeving en in het kader van deze evaluatie (onder andere inbreng van partijen bij de gehouden interviews, bij de juridische expertsessie en naar aanleiding daarvan naderhand binnengekomen reacties). In de toets is aangegeven van welke partij een opmerking afkomstig is. Daarbij is aangegeven of deze opmerking al eerder in het kader van de doorlichting Beter Geregeld lagere regelgeving spoor is gemaakt.

[2] Kamerstukken II 2004-05, 29 644.

1.4 Kwaliteitsborging

Onafhankelijke toets
Conform de toezegging in het Plan van Aanpak Evaluatie Spoorwetgeving[3] zoals dit naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft een onafhankelijke toets plaatsgevonden. Deze toets is uitgevoerd door de heer Prof. mr. C.R. Niessen[4]. In de Samenvatting Eenmeting: Beschrijving 2005-2007 zijn de bevindingen inzake deze toets opgenomen.

Juridische expertsessie
Op 13 mei 2008 heeft een 'juridische expertsessie' plaatsgevonden met juristen uit de spoorsector met veel kennis van de spoorwetgeving. Tijdens deze sessie is inhoudelijk van gedachten gewisseld over het concept van het JTT-rapport. Dit is gebruikt bij de beeldvorming van de opstellers van dit rapport.

1.5 Opzet rapportage

Dit rapport beschrijft op systeemniveau de periode 2005-2007 per doelstelling van de spoorwetgeving. De hoofdstukken volgen daarbij volgorde van de doelen van de wet zoals weergegeven in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving (hoofdstukken 3 tot en met 7).
De hoofdstukken in dit JTT-rapport zijn voorafgegaan door een hoofdstuk waarin de juridische en institutionele ordening in de periode 2005-2007 is beschreven (Hoofdstuk 2).
Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de doorlichting inzake wetgevingskwaliteit is opgenomen (hoofdstuk 8).

De hoofdstukken 3 tot en met 7, de hoofdstukken met de doelen, en hoofdstuk 8 zijn als volgt ingedeeld:

- Toelichting op het doel (inclusief te beantwoorden vragen)
- Feiten
- Kernboodschappen

Samenvattend levert dit de volgende opzet op.

Hoofdstuk 2: Juridische en institutionele ordening in de periode 2005-2007
Hoofdstuk 3: Doel 1. Actualisering en modernisering van de bestaande regelgeving

[3] Hiermee zal de vijfde toezegging worden nagekomen.

[4] De heer Niessen is bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (Ien Dales Leerstoel). In zijn loopbaan is hij steeds betrokken geweest bij wetgeving; in de aanvang als wetgevingsjurist, vervolgens als Chef Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, naderhand plv. directeur-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties van genoemd departement. Hij is verder ook de eerste Rector van de Academie voor Wetgeving geweest en lid van de Commissie "Beter Geregeld" (Commissie Sorgdrager).

Hoofdstuk 4:	Doel 2. Codificatie van bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens
Hoofdstuk 5:	Doel 3. Beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen
Hoofdstuk 6:	Doel 4. Tijdsbestendig, stabiliteit en flexibiliteit
Hoofdstuk 7:	Doel 5. Condities voor overgang van verschillende soorten concessies
Hoofdstuk 8:	Doorlichting wetgevingskwaliteit op wetsniveau
Bijlage A	Vigerende wetten, besluiten en regels met betrekking tot het spoor
Bijlage B	Vervallen regelgeving
Bijlage C	Gemoderniseerde en ingetrokken wetgeving
Bijlage D	Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000
Bijlage E	Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur
Bijlage F	Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet
Bijlage G	Sturingsvisie Beter Geregeld
Bijlage H	Artikelsgewijze toets
Bijlage I	Lijst van gebruikte afkortingen
Bijlage J	Rapport T.M.C. Asser Instituut Implementatie

2.Juridische en institutionele ordening in de periode 2005-2007

2.1 Toelichting op het hoofdstuk

De juridische en institutionele ordening van de spoorsector is ingegeven door de wens om de publieke belangen zo goed als mogelijk te borgen. Voordat deze ordening wordt beschreven, wordt ingegaan op de te borgen publieke belangen.

Publiek belang
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in het rapport 'Het borgen van publiek belang' de volgende definitie van het begrip publiek belang gegeven:

Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.[5]

De Minister van VenW heeft bij brief van 18 juni 2004 de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (hierna: HRN) en de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur aangeboden aan de Tweede Kamer[6]. Daarin staat onder het kopje 'Zekerstelling van het publieke belang van het spoor':
Een belangrijke kerntaak van het spoor is het massavervoer tussen de grote steden in de spits. Daarnaast maakt het bestaande spoorwegnet het hele land op basisniveau bereikbaar en vervult het spoorgoederenvervoer een belangrijke functie bij het bereikbaar houden van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit zijn belangrijke maatschappelijke functies. Zonder inmenging van de overheid worden die functies onvoldoende vervuld. Hier ligt dus een taak voor de overheid. Discussies over hoe ver die taak reikt en welke rol het spoor krijgt in het vervoerbeleid worden gevoerd binnen het kader van de ontwikkeling van de Nota Mobiliteit.

Verder wordt in deze brief voor de wettelijke basis van de borging van dit publieke belang gewezen op de noodzaak van het spoedig in werking treden van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein (hierna: Concessiewet).

In de Nota Mobiliteit[7] wordt hierover ten aanzien van het spoor het volgende gezegd:

[5] 'Het borgen van publiek belang', rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu, 2000, p. 40.

[6] Kamerstukken II, 2003-04, 27 482 en 27 216, nr. 91.

[7] Nota Mobiliteit, Planologische kernbeslissing, Kamerstukken II 2005-06, 29 644, nr. 61, p. 10 en 11.

- *Het openbaar vervoer op het hoofdrailnet zal moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en de economische kerngebieden (de belangrijkste werkcentra en woongebieden), in het bijzonder gedurende de spits, en moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van de landsdelen.*
- *Het goederenvervoer per spoor is van belang voor een goede bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen en is van strategisch belang voor de mainport Rotterdam als grootste haven van Europa. Het rijk zet hierbij in op het goederenvervoer op lange afstanden.*

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de juridische en institutionele ordening in de periode 2005-2007.
In paragraaf 2.2, juridische ordening, wordt eerst het juridische kader in zijn algemeenheid geschetst zoals dat sinds 1 januari 2005 van kracht is. Daarbij wordt aangegeven dat er tijdens het proces van totstandkoming van de Spoorwegwet en de Concessiewet een aanzienlijke transformatie van de strekking van beide wetten heeft plaatsgevonden. Die transformatie wordt vervolgens bij de beschrijving van de relevante wet- en regelgeving nader toegelicht.
Paragraaf 2.3 behandelt de institutionele ordening, paragraaf 2.4 beschrijft het instrumentarium van toezicht en handhaving en geeft aan, wie voor de hantering van dat instrumentarium verantwoordelijk is.
In bijlage A wordt een totaaloverzicht gegeven van de in de periode 2005 – 2007 van kracht zijnde wet- en regelgeving.

2.2 Juridische ordening

2.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de wet- en regelgeving voor de spoorsector zoals die met ingang van 1 januari 2005 van kracht is geworden en zoals die in de periode 2005 – 2007 is gewijzigd.
Voor een goed begrip van die wet- en regelgeving wordt daarna een terugblik gegeven op de totstandkoming van de Spoorwegwet en de Concessiewet. Dit is met name van belang omdat er tijdens de totstandkoming van beide wetten een herbezinning tussen regering en de Staten-Generaal heeft plaatsgevonden over de wijze waarop het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en van het vervoer over die infrastructuur in wet- en regelgeving moest worden vormgegeven. Dan wordt bezien hoe de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving in de periode 2005 – 2007 gewerkt heeft en welke wijzigingen daarin zijn aangebracht.
De Europese regelgeving, de Wp2000 en de Concessiewet, de concessiesystematiek en de concessiehouders en de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds completeren dit onderdeel.

De wet- en regelgeving voor de spoorsector in de periode 2005-20078

De wet- en regelgeving voor de spoorsector in de periode 2005-2007 behelst met name de Spoorwegwet, de Wp2000 en de op die wetten gebaseerde regelgeving.
Er is ook andere wet- en regelgeving die de spoorsector raakt. Zo heeft de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur veelvuldig te maken met de wet- en regelgeving op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook het eigendomsrecht, het ondernemingsrecht en het aansprakelijkheidsrecht zijn voor de spoorsector belangrijke grootheden.[9]
De wet- en regelgeving op deze en andere terreinen is echter geen onderwerp van deze evaluatie. Ze vormt daarentegen wel mede het kader waarbinnen de spoorsector moet opereren, vandaar dat er hier toch aan gerefereerd wordt. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt met name over de Spoorwegwet en de Wp2000 gesproken.

Voor wat betreft de Spoorwegwet en de Concessiewet is het van belang te weten dat beide wetten tijdens het totstandkomingsproces zijn gewijzigd. Voor de Spoorwegwet is deze wijziging erg ingrijpend geweest: in tegenstelling tot het wetsvoorstel werd na een fundamentele discussie over de strekking van de wet met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur besloten om over te stappen naar een concessiestelsel voor dat beheer. Voor de Concessiewet behelsde deze wijziging vooral het opnemen van een regeling voor de overdracht van productiemiddelen bij overdracht van een concessie van een zittende naar een opvolgende concessiehouder en de versterking van de positie van de consumenten. Aangezien beide wetsontwerpen vrijwel gelijktijdig ter behandeling waren voorgelegd en met elkaar samenhingen, is besloten ze verder gelijktijdig te behandelen.

De Spoorwegwet en de totstandkoming daarvan

Korte schets van de totstandkoming van de wet
Op 6 november 2000 bood de Koningin aan de Staten-Generaal ter overweging aan een voorstel van wet houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen.
Dit wetsvoorstel beoogde een algehele herziening van de formele wetgeving inzake de spoorwegen. Met de voorgestelde wet zouden de bestaande specifieke wetten met betrekking tot spoorwegen ingetrokken worden en vervangen worden door een nieuwe Spoorwegwet.

Aan het wetsvoorstel lagen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

[8] Benaming en vindplaatsen van de genoemde wetten, besluiten en regels zijn opgenomen in bijlage A.

[9] Zo is in de periode 2005-2007 het Burgerlijk Wetboek gewijzigd in verband met de invoering van een overeenkomst van goederenvervoer over spoorwegen; Stb. 2006, 550.

- Er is een strikte scheiding tussen enerzijds de zorg voor de infrastructuur en anderzijds het leveren van vervoersproducten op die infrastructuur.
- De zorg voor de infrastructuur, het verdelen van de capaciteit ervan, het stellen van de randvoorwaarden voor het gebruik en de veiligheid is de verantwoordelijkheid van de overheid.
- Het vervoer wordt verzorgd door marktpartijen in concurrentie. Ingevolge de afzonderlijk voorgestelde Concessiewet worden ten aanzien van de marktregulering van het openbaar personenvervoer regels gesteld (concurrentie om de spoorweg). Voor het goederenvervoer, het besloten personenvervoer en internationaal personenvervoer geldt concurrentie op het spoor.
- De uitvoerende overheidstaken zullen worden opgedragen aan een zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Voor een overgangsperiode zullen deze taken worden uitgevoerd door voormalige onderdelen van het NS-concern, te weten de taakorganisaties die in het kader van de verzelfstandiging van NS zijn opgericht.

De doelstelling van het wetsvoorstel was als volgt[10]. De voorgestelde wet behelsde de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen.
De voorgestelde wet regelde daartoe:

- de aanleg en het beheer (inclusief onderhoud) van de hoofdspoorwegen: dat wil zeggen de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorwegen alsmede de zorg voor de beschikbaarheid van infrastructuur en de bescherming van de hoofdspoorwegen, waaronder de beperkingen die onder andere aan rechthebbenden van naast de spoorwegen gelegen gronden worden opgelegd;
- de toelating, zonder discriminatie, van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen;
- veiligheidseisen die gelden voor vervoerders, hun personeel en het te gebruiken materieel (door middel van de regeling van de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de bevoegdheid van personeel, met aansluiting op Europese regelgeving en verdragen);
- de ordening van het gebruik, waaronder de wettelijke verzekeringsplicht, de verdeling van capaciteit, de verkeersregels, de verkeersleiding en de te nemen veiligheidsmaatregelen;
- de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie, die na een overgangsperiode met ingang van 1 januari 2005 ingevolge het wetsvoorstel wordt opgericht en de uitvoeringstaken krijgt opgedragen;

[10] Kamerstukken II 2000-01, 27 482, nr. 3.

- de taken, bevoegdheden en financiering van de Spoorwegbeheersorganisatie, onder meer ten aanzien van de uitvoering van het beheer en de aanleg van de infrastructuur, de afgifte van vergunningen, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding;
- de aansturing door de Minister van VenW van de Spoorwegbeheersorganisatie door middel van goed te keuren werkprogramma's, begrotingen en verantwoordingen en voorts door middel van het stellen van algemene regels over de wijze waarop de taken worden uitgevoerd;
- de regeling van de instelling van een gebruikersraad voor de Spoorwegbeheersorganisatie.

Het was de bedoeling, dat voor een overgangsperiode de taken van de Spoorwegbeheersorganisatie zouden worden uitgevoerd door NS Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding, hierna aangeduid als respectievelijk RIB, Railned en Verkeersleiding. Deze zouden voorafgaand aan de invoering van de voorgestelde wet worden losgemaakt van het NS-concern (uitplaatsing en ontvlechting). Een ontwikkelingstraject zou worden ingezet naar de definitieve, nieuwe opzet van de organisatie en van de werkzaamheden die op wetsniveau werd geregeld door de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie.

Spoorwegen werden in het wetsvoorstel ingedeeld in hoofdspoorwegen, die vrijwel het gehele net omvatten dat tot dusverre bij NS in beheer was geweest, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. De voorgestelde wet had vrijwel uitsluitend betrekking op de als zodanig aan te wijzen hoofdspoorwegen. Voor wat betreft tram-, metro- en particuliere spoorlijnen (de lokale en bijzondere spoorwegen) zou de nieuwe regelgeving beperkt blijven tot een overwegend technische modernisering van de bestaande, veelal sterk verouderde, uitvoeringsregelgeving.

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp deed zich met betrekking tot het personenvervoer over het spoor een aantal incidenten voor, waardoor het vertrouwen van de samenleving in de spoorwegen dusdanig afnam dat de Minister van VenW, destijds mevrouw Netelenbos, het geboden achtte om een heroverweging van het wetsvoorstel uit te voeren. Op 7 september 2001 schreef zij de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal een brief, welke bekend is geworden onder de naam Herbezinningsbrief[11]. Daarin wordt gesteld, dat het niet goed gaat met de treinen in Nederland, en dat daar snel iets aan moet gebeuren. Het spoor is van groot belang voor het land en de economie. Rondom de grote steden is het marktaandeel van het personenvervoer per trein inmiddels circa vijftig procent. Het publieke belang van een goed functionerend spoor is groot, aldus de minister.

In de brief schetst de minister vervolgens een aantal maatregelen die er op korte termijn toe moeten leiden dat het functioneren van met name

[11] Kamerstukken II 2000-01, 27 465, nr. 3 en Kamerstukken I 2000-01, 27465, nr. 53a.

het personenvervoer per trein verbetert. Daarnaast geeft zij aan dat de bestaande wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. Die relatie moet ervoor zorgen, dat er bij het tot stand brengen van het vervoersaanbod een goede benutting van de infrastructuur plaats vindt.

De in de brief bedoelde herbezinning heeft geleid tot een wijziging van het oorspronkelijke wetsontwerp van de Spoorwegwet. De vierde nota van wijziging[12] bracht een fundamentele wijziging van het wetsontwerp met zich mee door de introductie van het concessiestelsel voor de hoofdspoorweginfrastructuur.
Was voordien nog sprake van een Spoorwegbeheersorganisatie, nu was het de bedoeling dat de concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zou worden gegund aan een bedrijf dat daarvoor op grond van bewezen prestaties het meest in aanmerking kwam: ProRail als bundeling van RIB, Railned en Verkeersleiding[13].
Hiermee werd het wetsontwerp Spoorwegwet in lijn gebracht met het vrijwel gelijktijdig ingediende wetsvoorstel Concessiewet. Bij laatstgenoemd wetsvoorstel werd het concessiestelsel voor het personenvervoer op het spoor geïntroduceerd; een dergelijk stelsel bestond al voor het overige vervoer van personen zoals geregeld in de Wp2000. Het wetsvoorstel beoogde dan ook een aanvulling van laatstgenoemde wet, "strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit"[14].
Beide wetsvoorstellen werden verder in samenhang met elkaar behandeld door de Tweede en Eerste Kamer.

De nieuwe Spoorwegwet in werking

Inwerkingtreding nieuwe Spoorwegwet
Op 1 januari 2005 is de Spoorwegwet grotendeels in werking getreden.[15]

De wet regelt de volgende onderwerpen:

- aanleg, beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur (eigenschappen en interoperabiliteit[16] van de hoofdspoorweginfrastructuur, beheer van hoofdspoorwegen waaronder begrepen de concessieverlening door de Minister van VenW voor het beheer

[12] Kamerstukken II 2001-02, 27 482, nr. 13.

[13] Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel was ProRail nog niet officieel opgericht, dit gebeurde in 2005.

[14] Kamerstukken II 1999-00, 27 216, nr. 3.

[15] Enkele artikelen in de Spoorwegwet zijn al op 31 december 2004 in werking getreden, te weten de artikelen 2, eerste, tweede en zesde lid en 124. Zie Stb. 2004, 723.

[16] Interoperabiliteit houdt in dat er bij internationaal treinverkeer tussen de Lidstaten van de Europese Unie zonder technische belemmeringen op elkanders spoor kan worden gereden.

van de hoofdspoorweginfrastructuur, stations en laad- en losplaatsen);
- het spoorwegbedrijf (bedrijfsvergunningen voor spoorwegondernemingen, veiligheidsattest, gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen, personeel, verzekeringsplicht);
- het gebruik van hoofdspoorwegen (netverklaring, toegangsovereenkomst, kaderovereenkomst, verdeling van capaciteit, gebruiksvergoeding, toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen);
- toezicht en handhaving (toezicht, aanwijzing verschillende toezichthouders, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving);
- overige zaken (beroep, aanwijzing van keuringsinstanties, verwerking van persoonsgegevens);
- aanpassing en intrekking van andere wetten;
- overgangsbepalingen en gedelegeerde wetgeving;
- overgang aandelen in ProRail van Railinfratrust BV (hierna: RIT) op de Staat;
- evaluatie van de wet.

Een belangrijk element van vernieuwing ten opzichte van de Spoorwegwet 1875 is de invoering van het concessiestelsel voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.
In paragraaf 2.2.7. wordt nader ingegaan op de concessiesystematiek en de concessiehouders.

De Spoorwegwet verdeelt spoorwegen in drie categorieën: hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen (tram´s en metro´s) en bijzondere spoorwegen (spoorwegen die geen hoofdspoorweg of lokale spoorweg zijn). Vooralsnog is de Spoorwegwet alleen van toepassing op hoofdspoorwegen. Voor lokale en bijzondere spoorwegen blijft de oude Spoorwegwet van toepassing, die vanaf 1 januari 2005 niet langer wordt aangeduid als Spoorwegwet, maar als Spoorwegwet 1875[17]. De bepalingen in de Spoorwegwet 1875 die specifiek betrekking hebben op hoofdspoorwegen zijn met ingang van 1 januari 2005 komen te vervallen.[18] Het is de bedoeling om op termijn de gehele Spoorwegwet 1875 in te trekken en de lokale en bijzondere spoorwegen ook onder het toepassingsbereik van de nieuwe Spoorwegwet te brengen.
Op 1 januari 2005 zijn niet alle artikelen van de Spoorwegwet in werking getreden. Niet in werking getreden zijn de artikelen:[19]

a. die uitsluitend betrekking hebben op lokale en bijzondere spoorwegen (artikelen 2, derde en vierde lid, 94, 95 en 116, onderdelen a, c, d en e);
b. die betrekking hebben op de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) als zelfstandig bestuursorgaan

[17] Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spoorwegwet is de oude Spoorwegwet door middel van de Wet kabelbaaninstallaties (Stb. 2004, 73) van naam veranderd in Spoorwegwet 1875.

[18] Het betreft de hoofdstukken III en IIIA van de Spoorwegwet 1875. Stb. 2004, 741.

[19] Stb. 2004, 741.

(op het moment van de inwerkingtreding van de Spoorwegwet was de NMa nog geen zelfstandig bestuursorgaan)[20];

c. die elders geregeld zijn (artikel 116, onderdeel e)[21].

De bepalingen die betrekking hebben op lokale en bijzondere spoorwegen in de periode 2005-2007 zijn *niet* in werking getreden. Inwerkingtreding zal volgen wanneer de wet- en regelgeving voor lokale en bijzondere spoorwegen is herzien.

Onder de Spoorwegwet hangen zeven algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)[22], een zogenoemd klein koninklijk besluit (Kb)[23], zeven ministeriële regelingen en drie ministeriële besluiten van algemene strekking.

AMvB's

- Algemeen reglement vervoer (ARV); dit bevat nog een aantal artikelen uit het besluit zoals dat vanaf 1966 heeft gegolden en dat bij de inwerkingtreding van de Spoorwegwet daaronder is gebracht met schrappen van een groot aantal artikelen; de nog geldende artikelen handelen onder meer over gedragingen van reizigers;
- Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, waarin nadere regels staan over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van hoofdspoorwegen;
- Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- Besluit keuring spoorvoertuigen, houdende regels omtrent keuring en certificering van spoorvoertuigen;
- Besluit spoorverkeer, waarin regels staan met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen;
- Besluit spoorweginfrastructuur, houdende bepalingen met betrekking tot de spoorweginfrastructuur;

[20] Op 3 augustus 2005 zijn in werking getreden de bepalingen die betrekking hebben op de NMa als zelfstandig bestuursorgaan, bedoeld onder punt b.

[21] De tekst van artikel 116, onderdeel e, Spoorwegwet luidt: "het Reglement omtrent de aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in de gevallen, bedoeld in artikel 24 en de 2de alinea van artikel 50 der wet van 9 april 1875 (Stb. 67), laatstelijk gewijzigd bij de wet van 8 april 1893 (Stb. 62), zoals vastgesteld bij Koninklijk besluit van 17 september 1912 tot vaststelling van een reglement omtrent de aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden (Stb. 295) berust op artikel 101, tweede lid."
Inmiddels is onderdeel e van artikel 116 vervallen bij Stb. 2004, 686.

[22] Een algemene maatregel van bestuur is een Koninklijk besluit van regelende aard met algemene werking.

[23] Een klein Kb is een Koninklijk besluit van regelende aard met enkelvoudige of individuele werking.

- Besluit spoorwegpersoneel, waarin voorschriften staan met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel.

Klein Kb

- Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen; hierin worden de hoofdspoorwegen aangewezen en worden enkele op grond van de Locaalspoor- en Tramwegwet genomen besluiten ingetrokken; dit besluit is gewijzigd in verband met de Betuweroute en de hogesnelheidslijn (noordelijk deel van de HSL-Zuid).

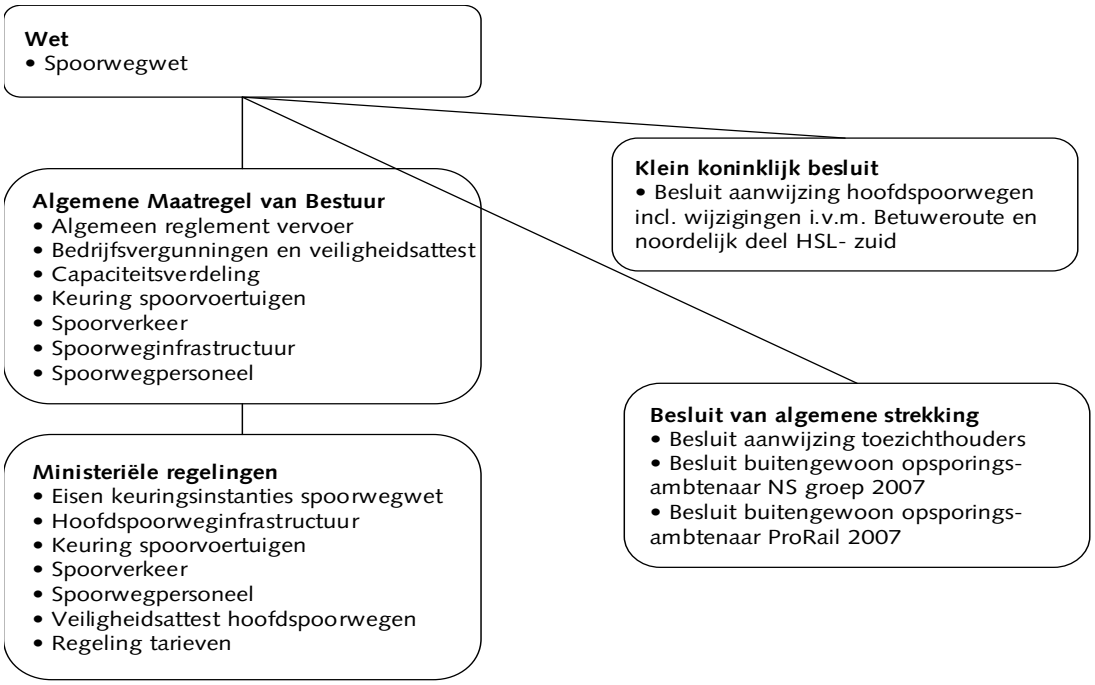
Ministeriële regelingen

- Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet, waarin nadere eisen worden geformuleerd als bedoeld in artikel 93 Spoorwegwet;
- Regeling hoofdspoorweginfrastructuur, waarin eisen worden vastgesteld ten aanzien van inrichting, uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur en het onderhoud daarvan;
- Regeling keuring spoorvoertuigen, waarin goedkeuringseisen en compatibiliteitseisen worden geformuleerd voor spoorvoertuigen en waarin erkenningseisen voor onderhoudsbedrijven worden gesteld;
- Regeling spoorverkeer: werkt een aantal artikelen van het Besluit spoorverkeer uit;
- Regeling spoorwegpersoneel: werkt een aantal artikelen van het Besluit spoorwegpersoneel uit;
- Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen, waarin eisen staan betreffende de beoordeling en de afgifte van het veiligheidsattest;
- Regeling tarieven Spoorwegwet: hierin worden de tarieven vastgesteld voor de afgifte van een bedrijfsvergunning en een veiligheidsattest.

Ministeriële besluiten van algemene strekking

- Besluit aanwijzing toezichthouders, d.w.z. personen belast met toezicht als bedoeld in de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875 en waarbij het Besluit aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren divisie Vervoer IVW 2002 wordt gewijzigd;
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep 2007, waarbij buitengewoon opsporingsambtenaren bij NS Groep NV worden aangewezen;
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2007, waarbij buitengewoon opsporingsambtenaren bij ProRail worden aangewezen.

Figuur 2:
Overzicht wet- en regelgeving Spoorwegwet



Naast de AMvB's, de ministeriële regelingen en de aanwijzingsbesluiten zijn er enkele keuringsinstanties aangewezen bij beschikking van de minister en is er een aantal mandaatbesluiten genomen, waarmee de Minister van VenW een aantal aan hem toekomende bevoegdheden op grond van de Spoorwegwet mandateert. Dit betreft het Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet[24], het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat[25], het Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat 2001[26] en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging plaatsvervangend secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat 2001[27].

Artikel 16 van de Spoorwegwet biedt de grondslag voor het verlenen van een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur[28].

In de Spoorwegwet zijn verschillende grondslagen opgenomen om AMvB's op te stellen. Niet al deze mogelijkheden zijn benut.[29]

[24] Stcrt. 2005, 6.

[25] Stcrt. 2001, 115.

[26] Stcrt. 2001, 52.

[27] Stcrt. 2001, 52.

[28] De beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur is voor een periode van 10 jaar verleend aan ProRail.

[29] Artikelen 18, 62 en 68 Spoorwegwet.

Wijzigingen in de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelingen in de periode 2005-2007

In de periode 2005-2007 is de Spoorwegwet op enkele punten gewijzigd: artikel 16, vijfde lid[30] is met ingang van 1 december 2005 komen te vervallen[31] en als gevolg van de totstandkoming van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties[32] en de Wet brede doeluitkering[33] zijn enkele bepalingen aan de wet toegevoegd of in de wet gewijzigd.

Ook de lagere regelgeving is gewijzigd:

- wijzigingen van het ARV[34]; bij deze wijzigingen is een groot aantal artikelen van dit reglement vervallen verklaard;
- wijziging van de Regeling keuring spoorvoertuigen, de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur, de Regeling spoorverkeer en de Regeling spoorwegpersoneel[35] in verband met de voltooiing van de implementatie van richtlijn nr. 2004/26/EG[36]. Deze richtlijn betreft de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigde gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines en in verband met enkele technische wijzigingen;
- wijziging van de Regeling keuring spoorvoertuigen[37] in verband met aanvulling van de functionele specificaties voor de systemen van automatische treinbeïnvloeding;
- wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de totstandkoming van de HSL-Zuid en Betuweroute[38];
- een aantal wijzigingen van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen[39] in verband met de totstandkoming van RandstadRail, de Betuweroute en de HSL-Zuid;
- wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest, het Besluit spoorverkeer, het Besluit keuring spoorvoertuigen en het Besluit spoorweginfrastructuur[40] in verband met de implementatie van de richtlijn nrs. 2004/49/EG (Spoorwegveiligheidsrichtlijn)[41] en 2004/50/EG[42] tot wijziging

[30] Artikel 16, vijfde lid, bepaalde dat de aansprakelijkheid op grond van artikel 174 Boek 6 Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de infrastructuur waarop de concessie betrekking heeft, rust op de beheerder.

[31] Stb. 2006, 550.

[32] Stb. 2007, 530.

[33] Stb. 2005, 28.

[34] Stb. 2005, 131 en Stb. 2006, 550.

[35] Stcrt. 2005, 211.

[36] PbEU 2004, L 225.

[37] Stcrt. 2006, 91.

[38] Stb. 2006, 239.

[39] Stb. 2006, 254; Stb. 2006, 462; Stb. 2007, 206; Stb. 2007, 244.

[40] Stb. 2007, 170.

[41] PbEU 2004, L 164.

van richtlijn nr. 96/48/EG[43] en van richtlijn nr. 2001/16/EG[44]; laatstgenoemde wijziging houdt onder andere in dat de beheerder dient te beschikken over een veiligheidszorgsysteem daarnaast is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: IVW) ingesteld als veiligheidsinstantie;
- wijziging van de beheerconcessie in verband met de implementatie van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn[45]; in de beheerconcessie is opgenomen dat ProRail per 1 januari 2008 dient te beschikken over een veiligheidszorgsysteem[46];
- wijziging van de Regeling spoorverkeer in verband met ETCS[47].

De Europese regelgeving en de Spoorwegwet op 1 januari 2005

De inhoud van de Spoorwegwet is voor een belangrijk deel bepaald door Europese regelgeving. De volgende richtlijnen zijn in de Spoorwegwet en/of de lagere regelgeving geïmplementeerd:

- richtlijn nr. 91/440/EEG[48], gewijzigd door richtlijn nr. 2001/12/EG[49], nr. richtlijn 2004/51/EG[50] en richtlijn nr. 2007/58/EG[51], betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap het belangrijkste onderdeel van deze richtlijn is de scheiding van vervoer en infrastructuur;
- richtlijn nr. 95/18/EG[52] gewijzigd door richtlijn nr. 2001/13/EG[53], betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen;
- richtlijn nr. 96/48/EG, gewijzigd door richtlijn 2004/50/EG, betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem;
- richtlijn nr. 2001/14/EG, gewijzigd door richtlijn nr. 2007/58/EG, inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (deze richtlijn vervangt richtlijn nr. 95/19/EG[54]);
- richtlijn nr. 2001/16 EG, gewijzigd door richtlijn nr. 2004/50/EG, betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem;

[42] PbEU 2004, L 164.

[43] PbEG 1996, L 235.

[44] PbEG 2001, L 110.

[45] Beschikking van de Minister van VenW van 3 mei 2007 tot wijziging van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, HDJZ/S&W/2007-579.

[46] Artikel 7 beheerconcessie.

[47] European Train Control System (ETCS); Stcrt. 2007, 104.

[48] PbEG 1990, L 237.

[49] PBEG 2001, L 75.

[50] PbEU 2004, L 164.

[51] PbEU 2007, L 315.

[52] PbEG 1995, L 143.

[53] PbEG 2001, L 75.

[54] PbEG 1995, L 143

- richtlijn nr. 2004/49/EG, betreffende de veiligheid op de communautaire spoorwegen;
- richtlijn nr. 2007/32/EG[55], betreffende een wijziging van de bijlagen bij de richtlijnen nrs. 96/48/EG en 2001/16 EG; en
- richtlijn nr. 2007/59/EG[56], inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem besturen.

Met betrekking tot de implementatie van bovengenoemde richtlijnen zijn de volgende twee zaken van belang:

1.
Op grond van de richtlijnen nrs. 2001/16/EG en 96/48/EG (de zogenoemde Interoperabiliteitsrichtlijnen) worden technische specificaties inzake interoperabiliteit vastgesteld (TSI's). Deze TSI's hebben juridisch niet de status van een richtlijn, maar zij worden door de Europese Commissie als uitvoeringsregelgeving vastgesteld onder de Interoperabiliteitsrichtlijnen. Deze richtlijnen verdelen het spoorwegsysteem in een aantal subsystemen, te weten infrastructuur, energie, besturing en seingeving, exploitatie en verkeersleiding, rollend materieel, onderhoud en telecommunicatievoorzieningen. Elk van de subsystemen wordt bestreken door één TSI. Een subsysteem kan zonodig worden bestreken door verscheidene TSI's en één TSI kan verscheidene subsystemen betreffen. Voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem is in de periode 2005-2007 een deel van de TSI's vastgesteld en in werking getreden. Dit zijn:

1. de TSI Telematica en goederenvervoer (geldig vanaf 23 juni 2006)[57];
2. de TSI Geluid (geldig vanaf 23 juni 2006)[58];
3. de TSI Besturing en seingeving (geldig vanaf 28 september 2006)[59];
4. de TSI Goederenvervoer (geldig vanaf 31 januari 2007)[60]; en
5. de TSI Exploitatie en Verkeersmanagement (geldig vanaf 14 februari 2007)[61].

Inmiddels zijn ook vastgesteld de TSI Veiligheid in spoorwegtunnels[62] en de TSI personen met verminderde mobiliteit[63], die gelden vanaf 1 juli 2008. Er zijn nog andere TSI's in voorbereiding.
Voor het hogesnelheidsspoorwegsysteem is al geruime tijd een dekkend stelsel van TSI's vastgesteld. Sinds december 2007 gelden TSI's voor

[55] PbEU 2007, L 141.
[56] PbEU 2007, L 315.
[57] PbEU 2006, L 13.
[58] PbEU 2006, L 37.
[59] PbEU 2006, L 284.
[60] PbEU 2006, L 344.
[61] PbEU 2006, L 359.
[62] PbEU 2008, L 64.
[63] PbEU 2008, L 64.

infrastructuur, rollend materieel, energie, besturing en seingeving, onderhoud en exploitatie. Een aantal van deze TSI's wordt thans herzien.

2.
De Spoorwegveiligheidsrichtlijn, de richtlijn inzake wijziging van de interoperabiliteitsrichtlijnen (Richtlijn nr. 2004/50/EG) en de richtlijn inzake liberalisatie van het grensoverschrijdend goederenvervoer (Richtlijn nr. 2004/51/EG) waren op 1 januari 2005 nog niet in de spoorregelgeving geïmplementeerd, omdat de implementatietermijn voor deze richtlijn eerst op 30 april 2006 (voor de eerste twee) en 31 december 2005 (voor de laatste) is verstreken. De implementatie van deze richtlijnen heeft niet geleid tot een wijziging van de Spoorwegwet, maar wel tot wijzigingen van de lagere regelgeving[64]. Zie hierover ook hoofdstuk 6 van dit rapport.

De Wet personenvervoer 2000 en de Concessiewet

Inwerkingtreding van de Concessiewet
Behalve door de Spoorwegwet wordt de regulering van de spoorsector wat betreft het personenvervoer ook voor een belangrijk deel bepaald door de Wp2000. De Wp2000 is op 1 januari 2001 in werking getreden. De wet is van toepassing op alle vormen van collectief personenvervoer, dus ook op het collectieve openbare personenvervoer per trein. Voor openbaar personenvervoer per trein gold tot 1 januari 2005 nog niet het verbod dat zonder concessie geen openbaar vervoer verricht mag worden. Voor vervoer per bus, metro of tram gold dat verbod wel. In de periode 2001-2004 waren de hoofdstukken II, III en IV uit de Wp2000 (dit zijn de hoofdstukken die betrekking hebben op het concessiestelsel) niet van toepassing op openbaar personenvervoer per trein.[65]

Op 1 januari 2005 is de Wp2000 gewijzigd door middel van de Concessiewet.[66] De Concessiewet is een *wijziging*swet en is daarmee geen zelfstandige wet. Deze wet is opgegaan in de Wp2000.

Aan de MvT op het eerder aangehaalde wetsontwerp Concessiewet wordt, kort samengevat, het volgende ontleend met betrekking tot de doelstelling van deze wet[67].
Het wetsvoorstel strekte ertoe in het openbaar personenvervoer per trein een concessiesysteem in te voeren, inclusief het hogesnelheidsvervoer waarbij de rijksoverheid de concessies verleent voor het landelijke vervoer en het hogesnelheidsvervoer. De regionale overheden krijgen stapsgewijs de verantwoordelijkheid voor het regionale personenvervoer per trein en daarmee voor de integratie daarvan met de overige vormen van (personen)vervoer. En verder beoogde het wetsvoorstel een aanpassing

[64] Stb. 2007, 170 en stcrt. 2007, 85.

[65] Artikel 2, vierde lid, Wp2000.

[66] Stb. 2003, 265.

[67] Kamerstukken II 1999-00, 27 216, nr. 3.

van de Spoorwegwet voorzover dat nodig was voor de invoering van een concessiestelsel.
Dit oogmerk is bij de tweede nota van wijziging[68] in congruentie met de vierde nota van wijziging Spoorwegwet verlaten.

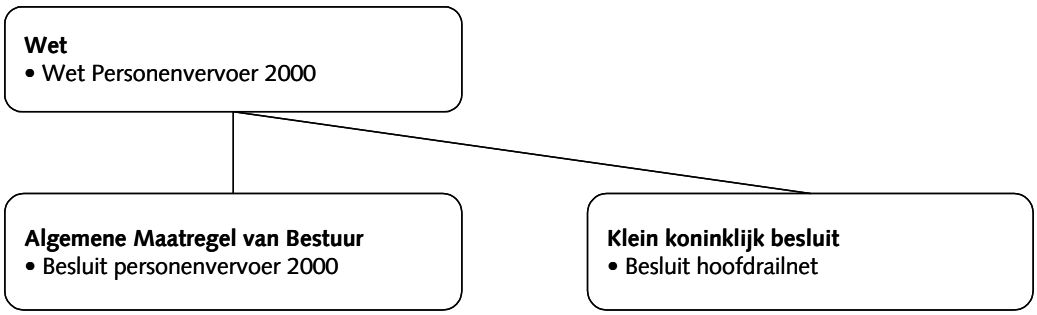
Met de Concessiewet zijn de hoofdstukken II, III en IV van de Wp2000 ook van toepassing geworden op openbaar personenvervoer per trein. Op 1 januari 2005 is niet in werking getreden artikel I, onderdeel PP, dat regelt dat indien een concessie met een looptijd langer dan acht jaar wordt verleend zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden, de vervoerder geen andere werkzaamheden mag verrichten dan openbaar vervoer of werkzaamheden die hiermee rechtstreeks samenhangen. Door dit artikel niet in werking te laten treden, werd het mogelijk om ter uitvoering van artikel 69b[69] van de Wp2000 de concessie voor het hoofdrailnet te verlenen aan de NV NS. De NV NS verricht namelijk ook andere werkzaamheden via haar werkmaatschappijen, zoals het exploiteren en ontwikkelen van stations en vastgoed.

Onder de Wp2000 hangt het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000), waarin vele bepalingen van de Wp2000 nader worden uitgewerkt. Daarnaast is er het Besluit hoofdrailnet. Daarin wordt aangegeven uit welke openbaar vervoersdiensten voor het personenvervoer per trein over de spoorwegverbindingen het hoofdrailnet bestaat.
Tenslotte zijn er de vervoerconcessies voor openbaar personenvervoer per trein. De concessie voor openbaar personenvervoer per trein op het hoofdrailnet wordt verleend door de Minister van VenW. De concessies voor het regionaal spoorvervoer per trein worden verleend door de provincies en de plusregio's (de voormalige Kaderwetgebieden).

[68] Kamerstukken II 2001-02, 27 216, nr. 10.

[69] Dit artikel is inmiddels hernummerd tot artikel 65.

Figuur 3:
Overzicht Wp2000 en onderliggende regelgeving



Wijzigingen van de Wp2000
In de periode 2005-2007 is de Wp2000 met betrekking tot openbaar personenvervoer per trein niet gewijzigd.
Dit is wel het geval wat betreft het Besluit hoofdrailnet. Het besluit is gewijzigd op 12 december 2005[70]. Met deze wijziging van het Besluit hoofdrailnet is het openbaar personenvervoer per trein op de lijnen Zwolle–Almelo, Haarlem–Zandvoort aan Zee, Haarlem–Uitgeest en Hoorn–Alkmaar toegevoegd aan het hoofdrailnet.
De vervoerconcessie is daarop aangepast bij besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 20 december 2005.[71] Daarmee is dat vervoer deel gaan uitmaken van de reikwijdte van de aan de NV NS verleende vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Tevens heeft de staatssecretaris in verband met de bedoelde wijzigingen een subsidiebeschikking afgegeven.

De vervoerconcessie is op 9 december 2007 gewijzigd door toevoeging van artikel 29a Experimenten[72]. De minister kan op grond van dit nieuwe artikel ontheffing verlenen van voorschriften uit de concessie indien NS een experiment wenst uit te voeren met een nieuwe (vervoer-)dienst of een nieuw (vervoer-)product, dat tot doel heeft de reizigers per saldo een verbetering van het vervoer te bieden. De ontheffing wordt verleend voor de duur van het experiment met een maximum van drie jaar en is voor hetzelfde experiment éénmalig.

De concessiesystematiek en de concessiehouders

De concessiesystematiek
Een concessie is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), een naar vorm eenzijdige beschikking van een bestuursorgaan, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Een concessie is een rechtshandeling die is gebaseerd op een aan een bestuursorgaan krachtens publiekrecht toekomende bevoegdheid. Deze

[70] Stb. 2005, 679.

[71] DGP/SPO/U.05.03097.

[72] Kamerstukken II 2007-08, 29 984, nr. 112.

publiekrechtelijke grondslag vloeit voort uit de behoefte om sturing vanuit de overheid door middel van een (prestatie)concessie in een wettelijk kader te plaatsen met het oog op de beperkte marktwerking en de daaruit voortvloeiende marktimperfecties.

Een concessie heeft het karakter van een exclusief recht. Daarmee is tevens het verschil afgebakend met een overeenkomst. Het exclusieve karakter geeft aan een concessie derdenwerking. De concessiehouder kan de exclusiviteit van een concessie inroepen tegen andere vervoerders die de in de concessie beschreven openbare vervoersdienst zouden willen aanbieden. Omgekeerd kunnen derden de concessiehouder niet rechtstreeks aanspreken op de uitvoering van de concessie. Er bestaat geen juridische relatie tussen een concessiehouder en derden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat derden, indien zij belanghebbend zijn, op grond van het algemeen bestuursrecht wel de concessieverlener kunnen aanspreken op zijn (handhavings-) verantwoordelijkheden jegens een concessiehouder.

Hoewel de concessie een eenzijdige beschikking is, zal een bestuursorgaan pas het besluit vaststellen, indien er over de inhoud consensus is bereikt met de geadresseerde. Dit wordt ingegeven door het feit dat de concessie een verplichting meebrengt tot het uitvoeren van een taak van algemeen, maatschappelijk nut. Het gaat om zaken die de overheid niet zelf uitvoert, maar waarvan de overheid wel de zekerheid wil hebben dát ze uitgevoerd worden. Voor een goede uitvoering van een dergelijke verplichting is de medewerking van de concessiehouder nodig. Het consensuele karakter van een concessie maakt een concessie echter nog niet tot een rechtshandeling op grond van het burgerlijk recht. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor een aanstelling in openbare dienst. Zo'n aanstelling wordt in alle opzichten als een publiekrechtelijke rechtshandeling gezien, maar is ondenkbaar zonder instemming van de betrokken ambtenaar. Waar in het ambtenarenrecht die instemming wordt verondersteld, wordt in het onderhavige wetsvoorstel die instemming geëxpliciteerd. De reden daarvan is gelegen in verordening (EEG) nr. 1191/69.[73] Die verordening bepaalt dat een lidstaat slechts bepaalde voorwaarden aan het spoorvervoer kan stellen, indien dat bij een zogenoemd openbare-dienstcontract is geregeld. De ratio van deze constructie is dat hiermee wordt bewerkstelligd dat er overeenstemming dient te zijn over de gestelde voorwaarden. Het begrip «openbare-dienstcontract» is een term die in Europeesrechtelijke context moet worden geplaatst. Het begrip contract heeft niet in alle lidstaten dezelfde inhoud. Het feit dat de concessie als een openbare-dienstcontract in de zin van de bedoelde verordening wordt beschouwd, maakt de concessie niet tot een «contract» in de zin van een verbintenisscheppende overeenkomst naar burgerlijk recht. Wel benadrukt het begrip openbare-dienstcontract het consensuele karakter van de concessie. Het is op grond van de Europese regelgeving overigens niet verboden dat er door de

[73] Inmiddels vervangen door Verordening (EG) nr. 1370/2007 d.d. 23 oktober 2007 betreffende het openbaar vervoer per spoor en over de weg; PbEU, L 315.

onderneming een prijs wordt betaald voor het verrichten van de diensten die in het openbare-dienstcontract worden genoemd.

Een concessie schept een juridische verplichting die moet worden nagekomen met als ultimum remedium het geheel of gedeeltelijk intrekken van de concessie.[74] Datzelfde geldt mutatis mutandis ook voor de verlening van een subsidie (deze wordt jaarlijks door de Minister van VenW aan ProRail verleend): als de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet naar behoren worden uitgevoerd kan de subsidieverlener op grond van afdeling 4.2.6. Awb de subsidie verlagen of op nul vaststellen, waarna een eventueel reeds verleend voorschot kan worden teruggevorderd.

Een concessie is met het oog op het vorenstaande publiekrechtelijk van aard.[75]

De concessiehouders

1. ProRail is de houder van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur.

De concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is op grond van artikel 16 Spoorwegwet aan ProRail verleend.

2. NV Nederlandse Spoorwegen (hierna NV NS) is de houder van de vervoerconcessie voor het HRN.

De concessie voor het hoofdrailnet is op grond van artikel 67, tweede lid, van de Wp2000 rechtstreeks gegund aan de NV NS.

3. Decentrale personenvervoerders per trein zijn houder van regionale concessies.

De concessies voor decentraal personenvervoer per trein worden op grond van de Wp2000 verleend door de provincie of de plusregio. De provincies en de plusregio's zijn verplicht hiervoor een aanbesteding te houden.[76]

Het Bp2000 biedt de mogelijkheid de concessie onderhands te gunnen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.[77] Wanneer een decentrale overheid al een keer van de mogelijkheid van een onderhandse gunning gebruik heeft gemaakt, moet een volgende keer op grond van artikel 36a, tweede lid, goedkeuring van de minister worden verkregen. De spelregels voor het gedecentraliseerde openbaar personenvervoer per trein wijken hiermee af van de spelregels voor het openbaar personenvervoer per trein over het hoofdrailnet. Overigens blijft onderhandse gunning van concessies voor openbaar personenvervoer per trein ook mogelijk onder de werking van de nieuwe PSO-verordening[78].

[74] Aan regionale concessies wordt vaak een uitvoeringsovereenkomst gekoppeld waarmee nakoming van de concessie langs privaatrechtelijke weg kan worden afgedwongen.

[75] Kamerstukken II 1999 – 00, 27 216, nr. 3, p. 8 en p. 9.

[76] Artikel 62, eerste lid, Wp2000.

[77] Artikel 36a, eerste lid, Bp2000.

[78] PbEU 2007, L 315.

In de periode 2005 – 2007 waren op de hoofdspoorweginfrastructuur vijf decentrale concessiehouders actief: Arriva, Connexxion, NS Reizigers (hierna NSR), Syntus en Veolia Transport.

Andere gebruikers van het spoor

Voor de goede orde wordt, ter afbakening van de beschrijving van de concessiesystematiek, er op gewezen dat het spoor niet louter wordt gebruikt door concessiehouders. Er wordt gewezen op:

- Goederenvervoerders. Op de hoofdspoorweginfrastructuur was in de periode 2005-2007 een flink aantal goederenvervoerders actief. Zij opereren in een geliberaliseerde, internationale markt.
- Besloten personenvervoer. De vakantietreinen, voetbaltreinen, etc.
- Internationaal openbaar vervoer door samenwerkingsverbanden. De Thalys, de ICE, de Beneluxtrein.
- Verladers.
- Spooraannemers.

De Wet en het Besluit Infrastructuurfonds

Subsidies voor de kapitaallasten en het onderhoud van de landelijke spoorweginfrastructuur vinden hun grondslag in de Wet Infrastructuurfonds[79] en in de paragrafen 2 en 4 van het Besluit Infrastructuurfonds (Hierna: BIF)[80]. Daarnaast zijn de bepalingen van de subsidietitel van de Awb[81] van belang.

Aan ProRail wordt jaarlijks op grond van het BIF door de Minister van VenW subsidie verleend voor het beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. In de jaarlijkse beschikkingen aan ProRail wordt het bedrag genoemd dat aan ProRail in de vorm van subsidie wordt toegekend[82]. De toekenningsbeschikking is gebaseerd op een subsidieaanvraag van ProRail, die onderbouwd wordt met het beheerplan voor het jaar waarover subsidie wordt aangevraagd. In de vaststellingsbeschikkingen over 2005, 2006 en 2007 is bepaald dat het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten waarvoor subsidie is verleend mag worden toegevoegd aan een egalisatiereserve als bedoeld in artikel 4:72 Awb. Dit betekent dat er subsidie wordt verleend voor de werkelijk te maken kosten en dat het verschil tussen de werkelijke kosten ten gunste (positief verschil) of ten laste komt van de egalisatiereserve. Wanneer de egalisatiereserve meer bedraagt dan 5% van het gemiddelde subsidiebedrag kan de minister bepalen dat gelden uit de egalisatiereserve zullen worden teruggestort in de kas van het ministerie. In de beschikking 2007 staat dat ProRail voor de Betuweroute een aparte egalisatiereserve moet vormen.
Na afloop van de subsidieperiode moet ProRail op grond van artikel 21 BIF een aanvraag tot vaststelling van de subsidie indienen, vergezeld

[79] Stb. 1993, 319.

[80] Stb. 1993, 629.

[81] Titel 4.2 Subsidies Awb.

[82] In 2007 bedroeg deze subsidie € 1.077,7 miljoen.

van de jaarrekening en de financiële verantwoording van de kapitaallasten en de kosten waarvoor subsidie is verleend. Deze stukken moeten zijn voorzien van een accountantsverklaring. Wanneer de accountant een goedkeurende verklaring afgeeft, is er sprake van een rechtmatige besteding van de subsidie. ProRail heeft over de afgelopen jaren telkens een goedkeurende verklaring overgelegd.

Artikel 19 BIF bepaalt dat de subsidie moet worden besteed met inachtneming van eisen van soberheid en doelmatigheid. Daarbij wordt uitgegaan van de omschrijving van dat begrip in de toelichting op de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: CW 2001).
Wanneer een en ander naar het oordeel van de minister akkoord is, geeft hij een beschikking tot vaststelling van de subsidie af.

Indien ProRail de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel heeft uitgevoerd of indien zij haar subsidieverplichtingen niet is nagekomen, bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 4:46, tweede lid, van de Awb de subsidie na afloop van het subsidiejaar lager vast te stellen. Bij het bepalen van de omvang van de verlaging moet rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat de omvang van de verlaging in redelijke verhouding moet staan ten opzichte van niet uitgevoerde activiteiten c.q. de niet nagekomen verplichtingen.

Wanneer artikel 4:46 Awb wordt toegepast, moet worden gewacht tot het kalenderjaar is afgelopen (kalenderjaar = subsidietijdvak) alvorens de sanctie kan worden opgelegd. De Awb biedt echter ook de mogelijkheid om voordat de subsidie is vastgesteld in te grijpen en wel op grond van artikel 4:48. Dit artikel biedt de mogelijkheid om de subsidie tussentijds ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen of in te trekken indien duidelijk wordt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet plaatsvinden en niet zullen plaatsvinden of dat verplichtingen niet worden nageleefd.

Tenslotte biedt de Awb ook nog de mogelijkheid om de subsidie ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen of in te trekken nadat de subsidie is vastgesteld. Grondslag hiervoor is artikel 4:49 van de Awb. Wijziging of intrekking kan alleen onder stringente voorwaarden. Een van die gronden is dat er sprake is van feiten of omstandigheden die tot een lagere subsidievaststelling hadden geleid indien de subsidieverlener daarvan ten tijde van de vaststelling op de hoogte was geweest.[83]

[83] Zie voor de overige gronden artikel 4:49 Awb.

Overige subsidies

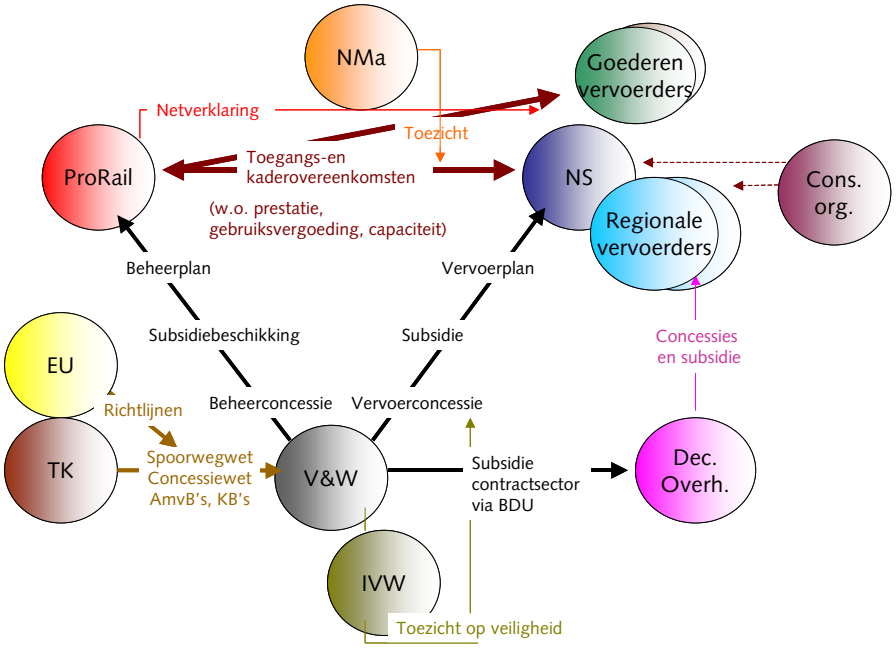
Naast de hiervoor beschreven omvangrijke subsidies voor de aanleg en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn de volgende subsidies van belang voor het spoorvervoer:

- Op grond van de Wet brede doeluitkering verkeer en vervoer verstrekt de minister van VenW jaarlijks subsidies aan de provincies en de plusregio's. Met deze middelen verlenen deze lagere overheden op grond van de Wp2000 exploitatiesubsidies aan concessiehouders van decentrale concessies voor personenvervoer per trein.
- Aan NS wordt voor de onrendabele contractsectorlijnen, die weer zijn toegevoegd aan de HRN-concessie, door de minister van VenW op grond van de Wp2000 subsidie verleend.
- Goederenvervoerders krijgen van de minister van VenW een financiële tegemoetkoming door middel van een korting op de gerbuiksvergoeding die door de minister verrekend wordt met ProRail in de jaarlijkse subsidie voor het beheer en onderhoud.

2.3 De institutionele ordening

De institutionele ordening van de spoorsector wordt bepaald door zowel de Spoorwegwet als de Wp2000.

Figuur 4:
Schematische weergave van de institutionele ordening[84]



De institutionele driehoek

De spoorsector wordt als een 'institutionele' driehoek gevisualiseerd. Hierbij vormen de overheid, de vervoerders en de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (verder aan te duiden als: de beheerder)

[84] Figuur is afkomstig uit het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving.

de hoekpunten. In de Herbezinningsbrief is aangegeven dat de afstand tussen de uitvoerende partijen daarbij klein moet zijn, omdat juist de vervoerders en niet de overheid de klanten van de beheerder zijn[85].
De Minister van VenW legt in zijn hoedanigheid van concessieverlener verantwoording af aan de Staten-Generaal over de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het HRN. De Spoorwegwet en de Wp2000 bieden de minister diverse bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Deze publiekrechtelijke bevoegdheden worden versterkt door de privaatrechtelijke relatie van de Staat met ProRail en NS door middel van het 100% (indirect) aandeelhouderschap van de Staat in beide ondernemingen.

Op de assen van de driehoek worden de juridische instrumenten aangegeven waarmee de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op grond van de spoorwetgeving wordt vormgegeven.

Zowel de vervoerders als de beheerder zijn privaatrechtelijke vennootschappen, en zijn dus geen instellingen krachtens publiekrecht.

De feitelijk verantwoordelijken voor de uitvoering van het spoorvervoer zijn de vervoerders en de beheerder van de infrastructuur. NS is de vervoerder op het HRN, ProRail is de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, beiden hebben een publiekrechtelijke concessie van het rijk. Voor de beheerder wordt de lange zijde tevens vormgegeven door middel van jaarlijkse subsidiebeschikkingen van de minister voor beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarnaast zijn er goederenvervoerders en decentrale vervoerders.

Alle vervoerders dienen een toegangsovereenkomst te sluiten met de beheerder voor het gebruik van de infrastructuur.
Voor alle vervoerders geldt dat de assen tevens worden vormgegeven door de publiekrechtelijke bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest die door de minister worden verleend.
De basis van de driehoek, de lijn tussen de beheerder en de vervoerders, is vormgegeven door middel van de netverklaring[86], een mogelijke kaderovereenkomst[87], de toegangsovereenkomst[88] en een stelsel van algemene voorwaarden[89].

Publiekrechtelijke en privaatrechtelijk relaties
De huidige institutionele ordening kenmerkt zich door zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke relaties.

Publiekrechtelijke relaties (exclusief toezicht en handhaving)

[85] Herbezinningsbrief, blz. 8.

[86] Artikel 58 Spoorwegwet.

[87] Artikel 60 Spoorwegwet.

[88] Artikel 59 Spoorwegwet.

[89] Artikel 59, derde lid, Spoorwegwet.

- tussen de Minister van VenW en de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur; ProRail krijgt jaarlijks een subsidie van de Minister van VenW voor de uitvoering van zijn werkzaamheden (Wet en Besluit Infrastructuurfonds);
- tussen de Minister van VenW en de vervoerders; alle Nederlandse vervoerders moeten alvorens zij toegang krijgen tot de hoofdspoorweginfrastructuur beschikken over onder andere een bedrijfsvergunning en een veiligheidsattest; deze worden verleend door of namens de Minister van VenW; voor buitenlandse vervoerders geldt de regeling van het land waarin zij gevestigd zijn; daarnaast moeten de voertuigen beschikken over een inzetcertificaat; voor Nederland wordt dit verleend namens de minister;
- tussen de Minister van VenW, respectievelijk de decentrale overheden met spoorwegondernemingen voor het verrichten van openbaar personenvervoer per trein; de betreffende overheid kan hiervoor een concessie verlenen; voordat een provincie of een plusregio een concessie kan verlenen voor gedecentraliseerd vervoer per spoor, moet de minister hierover advies vragen aan de beheerder[90];
- tussen de Minister van VenW en diens concessiehouders; instemming van de minister met delen van het beheerplan en het vervoerplan;
- tussen de fabrikant, de vervoerder, de eigenaar of houder van een spoorvoertuig enerzijds en de keuringsinstantie anderzijds; betreft het de keuring van een nieuw of verbeterd/vernieuwd spoorvoertuig, dan wordt hiervoor een conformiteitsverklaring afgegeven;
- tussen degene die de infrastructuur aanlegt en de keuringsinstantie; betreft de keuring nieuwe of verbeterde/vernieuwde hoofdspoorweginfrastructuur, dan geeft de keuringsinstantie daarvoor een conformiteitsverklaring af.

Privaatrechtelijke relatie

- tussen de beheerder en alle vervoerders; de verhouding tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders is niet[91] vormgegeven als een publieke gezagsrelatie maar als een relatie die wordt geregeld door privaatrechtelijke kader- en toegangsovereenkomsten op basis van artikel 59 van de Spoorwegwet;
- tussen Staat en NS respectievelijk ProRail, waarin het Ministerie van Financiën respectievelijk het Ministerie van VenW aandeelhouder zijn;
- tussen de decentrale concessieverleners en ProRail kunnen op grond van artikel 57 Spoorwegwet toegangsovereenkomsten en kaderovereenkomsten worden gesloten.

[90] Artikel 27a Wp2000.

[91] Behalve aanwijzing door de beheerder aan de vervoerder op grond van het Besluit spoorverkeer.

Taken en bevoegdheden binnen de institutionele ordening

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de beheerder
De beheerder heeft bij concessie de zorg opgedragen gekregen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze zorg omvat[92]:

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
- een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
- het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

De beheerder moet krachtens artikel 58 van de Spoorwegwet jaarlijks een netverklaring opstellen en daarover met de betrokken vervoerders overleg voeren. In deze netverklaring moeten onder meer worden beschreven de beschikbare infrastructuur, de voorwaarden voor toegang tot het spoor, de heffingsbeginselen en tarifering van de gebruiksvergoeding en de procedure voor verdeling van de capaciteit.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de vervoerders
Spoorwegondernemingen hebben op niet-discriminerende grondslag recht op toegang tot hoofdspoorwegen. Dit geldt alleen voor spoorwegondernemingen die beschikken over[93]:

- een geldige bedrijfsvergunning;
- een geldig veiligheidsattest;
- een juiste verzekering;
- een gesloten toegangsovereenkomst met op grond daarvan toegewezen capaciteit;
- gecertificeerd materieel[94] en;
- gekwalificeerd personeel[95].

Hiermee zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van spoorwegondernemingen op hoofdlijnen geregeld.
Goederenvervoerders hebben hieraan genoeg om hun bedrijf uit te oefenen. Het goederenvervoer over het spoor is namelijk geliberaliseerd op Europees niveau.
Dit is niet het geval voor het openbaar personenvervoer over het spoor. In aanvulling op de hiervoor genoemde verplichtingen dienen spoorwegondernemingen die openbaar personen willen vervoeren over het spoor te beschikken over een concessie voor personenvervoer per trein[96]. Deze concessie vult niet alleen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze categorie spoorwegondernemingen aan, zij creëert door middel van diverse voorschriften tevens taken voor deze spoorwegondernemingen. Deze taken zijn voornamelijk ingegeven vanuit het publieke belang. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze concessieplicht op grond van Europees recht niet geldt ten aanzien van

[92] Artikel 16 Spoorwegwet.

[93] Artikel 27 Spoorwegwet.

[94] Artikel 36 t/m 48 Spoorwegwet.

[95] Artikel 49 t/m 54 Spoorwegwet.

[96] Artikel 19 Wp2000.

internationaal personenvervoer door internationale samenwerkingsverbanden.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Minister van VenW
De Minister van VenW heeft richting de verschillende spelers verschillende rollen. Hier worden de rollen toegelicht. De rol van toezichthouder en handhaver wordt in paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk behandeld.

Richting alle partijen

- Regelgever: de Minister van VenW is de verantwoordelijke bewindspersoon voor het opstellen van de spoorwetgeving en de hieronder hangende lagere regelgeving. Naast de spoorwetgeving is er ook andere wet- en regelgeving die de spoorsector raakt, zoals bijv. de milieuwetgeving of arbeidswetgeving. Hiervoor is de Minister van VenW niet verantwoordelijk.

Richting alle vervoerders

- Verlener van de bedrijfsvergunning: zonder bedrijfsvergunning heeft een vervoerder op grond van artikel 27 van de Spoorwegwet geen toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur. De vereisten voor het verkrijgen van een bedrijfsvergunning zijn: goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en verzekeringsplicht[97]. Deze vereisten zijn uitgewerkt in het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.
- Verlener van het veiligheidsattest: zonder een veiligheidsattest heeft een vervoerder op grond van artikel 27 van de Spoorwegwet geen toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur. Het vereiste voor het verkrijgen van een veiligheidsattest is dat de vervoerder beschikt over een veiligheidszorgsysteem. Dit vereiste is uitgewerkt in de artikelen 32 tot en met 35 van de Spoorwegwet alsmede in het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen en de daarop gebaseerde Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen.
- Verlener van het inzetcertificaat: de Minister van VenW, gehoord de beheerder, verleent een inzetcertificaat, dat als bewijs dient dat een spoorvoertuig is gecontroleerd op het voldoen aan de gestelde regels.

Richting NS

- Aandeelhouder: de Minister van Financiën heeft richting NS de bevoegdheden die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek en de statuten van de NV NS. Enkele belangrijke bevoegdheden zijn de goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten[98],

[97] Artikel 28 Spoorwegwet.

[98] Artikel 2:239, vierde lid, BW.

waaronder de besluiten van strategisch belang, benoeming, schorsing, en ontslag van de bestuurders en commissarissen.
- Subsidieverlener: de Minister van VenW verleent aan NS subsidie voor de zogenoemde bijzondere spoorvervoerdiensten[99].
- Concessieverlener: de Minister van VenW heeft op grond van artikel 67, tweede lid, van de Wp2000 de concessie voor het hoofdrailnet gegund aan de NV NS tot 2015. Deze concessie bevat ingevolge artikel 32 van de Wp2000 voorschriften op onder meer het terrein van punctualiteit, toegankelijkheid, tarieven, dienstregeling en financiële verantwoording.

Richting de infrastructuurbeheerder

- Aandeelhouder: de Minister van VenW heeft richting ProRail de bevoegdheden die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek en de statuten van RIT en ProRail. Enkele belangrijke bevoegdheden zijn: de goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten[100], waaronder de besluiten van strategisch belang, benoeming, schorsing, en ontslag van de bestuurders en commissarissen van ProRail[101] en het vaststellen van de bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van iedere bestuurder[102].
- Subsidieverlener: de Minister van VenW verleent op grond van artikel 19 van het BIF jaarlijks een subsidie aan de beheerder voor het beheer en het onderhoud. De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten. Behalve subsidie voor beheer en instandhouding ontvangt ProRail op grond van het BIF ook subsidies voor de aanleg van hoofdspoorweginfrastructuur.
- Concessieverlener: de Minister van VenW verleent op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Op dit moment is aan ProRail onderhands een beheerconcessie verleend tot 2015. Er bestaan geen andere concessiehouders dan ProRail, hoewel de Spoorwegwet daartoe wel de mogelijkheid biedt.

[99] Artikel 4 jo. artikel 1 vervoerconcessie (in laatstgenoemd artikel worden deze diensten met name genoemd).

[100] Artikel 2:239, vierde lid, BW.

[101] Artikel 11.2 Statuten van ProRail.

[102] Artikel 12 Statuten van ProRail.

Aandeelhouderschap

ProRail
ProRail is een besloten vennootschap (BV) opgebouwd uit de "oude" NS-onderdelen (taakorganisaties) RIB, Railned en Railverkeersleiding. ProRail bestaat sinds 1 januari 2005. De aandelen van deze BV zijn voor 100% in handen van RIT. De Staat is weer 100% aandeelhouder van RIT. Door deze constructie is het strikt genomen het bestuur van RIT dat de rechten van aandeelhouder in ProRail uitoefent. Dat bestuur heeft echter de instemming van de Staat nodig voor het uitoefenen van die rechten.[103] De Staat moet derhalve deze zogeheten "doorgrijpbepaling" hanteren, wil hij de zeggenschap over ProRail via RIT geldend maken. Dat gaat dus niet rechtstreeks.
Dit verandert zodra het Kb zoals bedoeld in artikel 125 van de Spoorwegwet[104] in werking treedt. Vanaf dat moment wordt RIT ontbonden en gaan de aandelen in ProRail over naar de Staat. De Staat kan dan in de persoon van de Minister van VenW rechtstreeks aandeelhoudersinvloed uitoefenen op de besluitvorming binnen ProRail.

In de huidige statuten van ProRail is opgenomen dat de vennootschap als doel heeft[105]:

- het beheren en totstandbrengen van spoorwegen in Nederland; het beheer omvat de zorg voor de kwaliteit, de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van vervoersinfrastructuur, in het bijzonder railinfrastructuur en van daarmee samenhangende voorzieningen, alsmede een eerlijke, niet discriminerende verdeling van de capaciteit van deze infrastructuur alsook het leiden van het verkeer over deze infrastructuur, alsmede het adviseren van de Staat der Nederlanden omtrent alle hiervoor genoemde onderdelen van het beheer;
- het totstandbrengen van railinfrastructuur omvat het adviseren van de Staat der Nederlanden daaromtrent, alsmede het plannen, voorbereiden en uitvoeren daarvan;
- het geven van uitvoering aan het beleid van de Staat der Nederlanden ten aanzien van het verkeer en vervoer over de landelijke railinfrastructuur;
- het bewerkstelligen van eenheid van beleid jegens gebruikers van de landelijke railinfrastructuur;
- het oprichten van, het op enigerlei wijze deelnemen in, het besturen van en het toezicht houden op ondernemingen en vennootschappen;
- een en ander mede ten behoeve van de bij het vorenstaande betrokken publieke belangen en verantwoordelijkheden, en al

[103] Artikel 13, vierde lid, onderdeel b, Statuten RIT.

[104] Artikel 125 Spoorwegwet bepaalt dat op een bij Kb te bepalen tijdstip alle vermogensbestanddelen van RIT om niet onder algemene titel overgaan op de Staat.

[105] Statuten ProRail, Kamer van Koophandel Midden-Nederland.

hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

NV NS
NS is sinds 1938 een naamloze vennootschap (NV) waarvan de Staat 100% aandeelhouder is. De uitoefening van het aandeelhouderschap ligt bij het Ministerie van Financiën. In de huidige statuten van NS is opgenomen dat de vennootschap als doel heeft[106]: het uitoefenen van het vervoersbedrijf in de ruimste zin met aanverwante en ondersteunende activiteiten waaronder de exploitatie en ontwikkeling van stations en vastgoed; het verrichten van overige commerciële, industriële of financiële handelingen, het deelnemen in, het nemen van belangen in en het voeren van beheer over andere ondernemingen, het financieren van andere ondernemingen, het zich verbinden voor verplichtingen van andere ondernemingen en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.
Verder staat in de statuten dat de vennootschap bij de verwezenlijking van haar doel de belangen, die verband houden met het functioneren van de vennootschap in de samenleving, op evenwichtige wijze in aanmerking zal nemen.

Sinds 2005 is onder de NV NS gepositioneerd NS-Groep waarvan de NV NS 100% aandeelhouder is. De bedrijfsactiviteiten vinden plaats in verschillende werkmaatschappijen van NS-Groep, zoals NSR en NS Poort[107].

De NV NS is een structuurvennootschap met een raad van bestuur en een raad van commissarissen[108]. Per 1 oktober 2004 is het verlichte structuurregime van toepassing op NS. Dat houdt onder meer in dat de aandeelhouder grotere invloed heeft op de onderneming, bijvoorbeeld ten aanzien van de benoeming van de leden van de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur.

2.4 Toezicht en handhaving

Bij deze juridisch-technische toets wordt onderscheid gemaakt tussen de begrippen toezicht en handhaving.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren[109].

[106] Artikel 3 Statuten NV Nederlandse Spoorwegen, wijziging 19 december 2001.
[107] Waarin zijn opgenomen NS Stations, NS Vastgoed en NS Commerciële Stationsontwikkeling.
[108] Een structuurvennootschap is een grote vennootschap (NV of BV) waarvan het geplaatste kapitaal boven de grens van 16 mln euro ligt, die een OR heeft en meer dan 100 werknemers die in Nederland werkzaam zijn.
[109] Kaderstellende visie op toezicht, Kamerstukken II 2000-01, 27 831, nr. 1.

Onder handhaving wordt verstaan het door controle en door toepassen van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd[110].

Toezicht

Toezicht wordt uitgeoefend door toezichthouders: personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift[111]. De daarbij behorende bevoegdheden zijn: het betreden van plaatsen, vorderen van inlichtingen, inzage nemen in bescheiden en kopieën maken, zaken onderzoeken en monsters nemen, vervoermiddelen onderzoeken.

Een belangrijk middel voor de Minister van VenW om na te gaan of alles volgens de wettelijke regels verloopt, is de overleg- en informatieplicht.

Artikel 96 Spoorwegwet verplicht bovendien de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder om de minister – voorzover deze die gegevens redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig heeft – alle bij hen berustende gegevens te verstrekken en inzage te geven van boeken en bescheiden die betrekking hebben op het gebruik of beheer van spoorwegen en het vervoer daarover.

De Minister van VenW wijst op grond van artikel 69, eerste lid, van de Spoorwegwet, de personen aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Spoorwegwet. Aangewezen als toezichthouders zijn de Directeur-Generaal Mobiliteit[112] (en de onder hem werkzame ambtenaren), ambtenaren van IVW en de directeuren van de bedrijfseenheden Inframanagement en Verkeersleiding binnen ProRail.[113]
Verder wijst de minister op grond van artikel 87, eerste lid, van de Wp2000 de toezichthouders aan die toezicht houden op het bepaalde bij of krachtens deze wet. Toezichthouder op de naleving van deze bepalingen is de Directeur-Generaal Personenvervoer (en de onder hem werkzame personen)[114].

Richtlijn nr. 91/440/EEG eist een onafhankelijke instantie om toezicht te houden op de concurrentie op de markt van spoorwegvervoerdiensten, inclusief het goederenvervoer. In artikel 70 Spoorwegwet is de Raad van Bestuur van de NMa[115] als zodanig aangewezen. Het toezicht door de NMa is voor wat de Spoorwegwet

[110] Definitie Raad voor Openbaar Bestuur, 1998.

[111] Artikel 5:11 Awb.

[112] Per 1 juli 2008 is Directoraat-Generaal Personenvervoer overgegaan in Directoraat-Generaal Mobiliteit.

[113] Artikel 1 Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

[114] Artikel 2 Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

[115] Stcrt. 2005, 126.

betreft gericht op de contractuele relatie tussen infrastructuurbeheerders en houders van bijzondere diensten en voorzieningen (hierna: BDV's) enerzijds en spoorwegondernemingen anderzijds, waarbij het toezicht zich primair richt op de naleving van regels die gesteld worden aan de beheerder voor de hoofdspoorwegen en de beheerders van de BDV's. Daarnaast oefent de NMa ook uit hoofde van de Mededingingswet toezicht uit (bv. ingeval van verboden prijsafspraken en misbruik van monopoliepositie).
Bovendien kan een verzoek bij de Raad van Bestuur NMa ingediend worden om te onderzoeken of een beheerder, spoorwegonderneming of rechthebbende een ander benadeeld heeft respectievelijk om een oordeel te geven over het gedrag van de wederpartij bij een toegangs- of kaderovereenkomst[116].

Het onderstaande schema in Tabel 1 geeft een overzicht van de toezichthouders en de aspecten waarop zij toezicht houden. Daarnaast zijn in het schema ook opgenomen de ambtenaren die belast zijn met het opsporen van strafbare feiten. Deze zijn aangewezen via het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep 2007 en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2007.

De toezichthouders plegen regelmatig overleg met elkaar.

Tabel 1:
Overzicht toezichthouders

Grondslag	Toezichthouder/opsporingsambtenaar	Onderwerpen
Artikel 69 Spoorwegwet	IVW	Toezicht op de naleving van al hetgeen is bepaald bij of krachtens de Spoorwegwet, met uitzondering van de artikelen waar de Directeur-Generaal Personenvervoer of de NMa toezicht op houdt.
Artikel 69 Spoorwegwet/ Artikel 87 Wp2000	Directeur-Generaal Mobiliteit	Beheerconcessie, met uitzondering van die aspecten van de beheerconcessie welke betrekking hebben op veiligheid (IVW) of op non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur, verdeling van de capaciteit en de hoogte van de gebruiksvergoeding (NMa). Vervoerconcessie, voor zover dit betrekking heeft op concessie verleend door de Minister van VenW voor het openbaar personenvervoer per trein.
Artikel 87 Wp2000	Daartoe door de concessieverleners (provincies en plusregio's) aangewezen personen	Concessies voor gedecentraliseerd openbaar personenvervoer per trein.

[116] Artikel 71, eerste en tweede lid, Spoorwegwet.

Artikel 69 Spoorwegwet	Directeuren van de bedrijfseenheden Inframanagement en Verkeersleiding van ProRail	Omgevingsregime hoofdspoorwegen en omgrenzingsprofielen.
Artikel 70 Spoorwegwet/ Artikel 87, vierde lid, Wp2000	Raad van Bestuur NMa	Non-discriminatoire toegang tot de spoorwegen, het gebruik van de hoofdspoorwegen, de toegang tot bijkomende diensten, concurrentie op de markt van spoorwegvervoersdiensten en afhandeling van klachten van beheerders, spoorwegondernemingen en gerechtigden.
	Maximaal 50 medewerkers van ProRail zijn buitengewoon opsporingsambtenaren	Belast met opsporing van feiten, strafbaar gesteld bij de Spoorwegwet, de Wp2000 en de artikelen 62 juncto 71 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.
Artikel 87, derde lid, Wp2000	Maximaal 4500 medewerkers bij NSR of NS Intern zijn buitengewoon opsporingsambtenaar	Belast met opsporing van feiten, strafbaar gesteld bij of krachtens de Spoorwegwet, de Wp2000 en artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht.

De Minister van VenW en aansturing op de concessies

ProRail en NS moeten er gezamenlijk zorg voor dragen dat een goed spoorproduct aan de reiziger wordt geleverd. De Minister van VenW heeft in principe geen bemoeienis met de dagelijkse bedrijfsvoering van beide concessiehouders. De concessies zijn wel belangrijke sturingsinstrumenten voor de minister. Op basis van deze concessies worden door ProRail en NS jaarlijks beheer- c.q. vervoerplannen opgesteld die mede het verbeteren van de prestaties van beide concessiehouders tot doel hebben. In de beheerconcessie en de vervoerconcessie zijn (kern-) prestatie-indicatoren opgenomen. Deze moeten ProRail en NS in hun plannen operationaliseren en meetbaar maken, hetgeen gebeurt in de vorm van grenswaarden. Streefdatum voor een gerealiseerde output-/outcomesturing was 1 januari 2008. Sinds die datum wordt daarop door de Minister van VenW gestuurd. De Spoorwegwet, de Wp2000, de beheerconcessie, de vervoerconcessie en de beheer- en vervoerplannen bevatten diverse informatieverplichtingen.

De beheerconcessie bevat de verplichting tot informatieverstrekking die de minister nodig heeft om 1) aan Europese verplichtingen te voldoen; 2) te beoordelen of aan de concessieverplichtingen wordt voldaan. Verdere monitoringsinstrumenten zijn kwartaal- en jaarrapportages (worden ingediend tegelijk met het verzoek tot vaststelling van de jaarlijkse subsidie), audits (door ProRail zelf of in opdracht van de minister door een derde, maximaal 1 x per 4 jaar tenzij er gegronde

redenen zijn om aan te nemen dat ProRail de concessie niet goed uitvoert) en internationale benchmarks.

Artikel 32 Wp2000 bepaalt dat in de vervoerconcessie voorschriften worden opgenomen t.a.v. het verstrekken van informatie aan de concessieverlener t.b.v. de controle op de uitvoering van de concessie. Ten aanzien van het vervoerplan geldt uit hoofde van de vervoerconcessie dezelfde systematiek van het verbeteren van de jaarlijks te bereiken prestaties en de instemming van de minister als bij het beheerplan.

Op grond van de vervoerconcessie moet NS op verzoek van de minister alle informatie verstrekken die noodzakelijk is voor de controle op de uitvoering van die concessie. Verder moet NS halfjaar- en jaarrapportages aan de minister sturen, alsmede informatie over concrete, in de concessie genoemde onderwerpen zoals fietsenstallingen en dienstregeling. Ook voor wat betreft de vervoerconcessie beschikt de minister over het instrument audit (maximaal 1x per 4 jaar, tenzij er redenen zijn om aan te nemen dat NS de concessie niet naar behoren uitvoert).

De minister kan zijn instemming onthouden aan die onderdelen van de beheer- en vervoerplannen waarvoor de instemmingsplicht geldt, indien hij van mening is dat het betreffende plan onvoldoende of geen verbetering van de prestaties bevat. De concessiehouders zullen hun plan dan moeten aanpassen. Als instemming wordt onthouden, blijft het oude plan van kracht.

Toezicht op grond van de Compatibiliteitswet 2001

ProRail is mede op grond van de CW 2001 een rechtspersoon met een wettelijke taak (hierna: RWT). Dit heeft tot gevolg dat de Algemene Rekenkamer beschikt over onderzoeksbevoegdheden bij ProRail. Behalve de Algemene Rekenkamer, heeft op grond van de CW 2001 ook de Minister van Financiën een aantal bevoegdheden richting ProRail. Deze bevoegdheden liggen op het terrein van het kasbeheer door ProRail. ProRail is ingevolge artikel 45, eerste lid, van de CW 2001 aangewezen als een rechtspersoon met een beperkte kasbeheerfunctie. Dat betekent dat ProRail verplicht is om ten behoeve van een doelmatig en risicoarm kasbeheer haar liquide middelen rentedragend aan te houden in 's Rijks schatkist en het haar verboden is om financiële middelen aan te trekken met als doel om additionele financiële middelen te verwerven. Daar staat tegenover dat ProRail – met instemming van de Minister van Financiën – ten behoeve van de financiering van investeringen leningen kan verkrijgen bij de Minister van Financiën of ter overbrugging van tijdelijke liquiditeitstekorten een rekening-courant krediet.

Handhaving

Wanneer er sprake is van een overtreding of van een vermoeden van overtreding, kan toezicht overgaan in handhaving.
Naleving van wettelijke plichten kan worden afgedwongen met sancties. Deze kunnen bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk van aard zijn.

Bestuursrechtelijke sancties
Bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd door een daartoe bevoegd bestuursorgaan: bestuursdwang, last onder dwangsom[117], bestuurlijke boete en intrekken van een begunstigende beschikking (Awb). Bestuursdwang kan alleen worden opgelegd op grond van een uitdrukkelijke bepaling in een speciale wet zoals de Spoorwegwet en de Wp2000. De bevoegdheid om bestuursdwang op te leggen impliceert op grond van artikel 5:32 Awb de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.

De Minister van VenW is bevoegd om handhavingsinstrumenten terzake van de naleving van de spoorwetgeving toe te passen en heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan IVW en Directeur-Generaal Mobiliteit.

Op grond van diverse wetgeving kan handhavend worden opgetreden richting beheerder en vervoerders. De sancties bestaan afhankelijk van de overtreding uit: het toepassen van bestuursdwang (artikel 76 Spoorwegwet en artikel 93 Wp2000), het opleggen van een last onder dwangsom (Awb)[118], het opleggen van bestuurlijke boetes (Spoorwegwet en Awb) of het geheel of gedeeltelijk intrekken van de beheer- of vervoerconcessie door de concessieverlener (Spoorwegwet of Wp2000). Jegens alle vervoerders heeft de minister bovendien de bevoegdheid tot het schorsen of intrekken van de bedrijfsvergunning (Spoorwegwet) en het schorsen of intrekken van het veiligheidsattest (Spoorwegwet).

Voor de handhaving van de vervoerconcessies geldt nog een bijzondere bepaling. Artikel 32, vijfde en zesde lid, Wp2000 bevatten een nuancering met betrekking tot het opleggen van een last onder dwangsom. Ingevolge artikel 32, vijfde lid, kan namelijk aan de concessie het voorschrift worden verbonden dat de concessiehouder, indien hij tekort schiet in het verrichten van bepaalde prestaties, gehouden is een geldsom te voldoen aan de concessieverlener. Indien toepassing wordt gegeven aan dit lid, is de concessieverlener ten aanzien van het verrichten van de desbetreffende prestatie niet langer bevoegd nog een last onder dwangsom op te leggen.

[117] De last onder dwangsom is geen 'echte' sanctie, maar een zogenaamde herstelsanctie.

[118] De minister heeft ingevolge artikel 5:32, eerste lid, van de Awb weer de keuze of hij bestuursdwang toepast dan wel een last onder dwangsom oplegt.

De toelichting bij de vervoerconcessie HRN bevat – evenals de beheerconcessie – een uiteenzetting van het publiekrechtelijk instrumentarium.

De Raad van Bestuur van de NMa kan ter handhaving van de Spoorwegwet en de Wp2000 een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opleggen. Voorts kan op grond van de op 1 oktober 2007 gewijzigde Mededingingswet een boete worden opgelegd aan een rechtspersoon én natuurlijk persoon.

Strafrechtelijke sancties
De strafrechtelijke sancties zijn primair in artikel 87 van de Spoorwegwet opgenomen. Zij zijn onderverdeeld in drie niveaus. In het eerste lid van artikel 87 staan de bepalingen genoemd waarop het laagste sanctieniveau van toepassing is. Op de in het tweede lid vermelde overtredingen, waarbij de veiligheid van het spoorwegverkeer in hoge mate in het geding is, is het zwaardere sanctieniveau van het tweede lid van toepassing. Het hoogste sanctieniveau[119] is opgenomen in het derde lid. Het betreft de op te leggen straffen in verband met de overtreding van de bepaling inzake het gebruik van alcohol en (andere) rijvaardigheid beïnvloedende stoffen[120].

Voorts zijn bepaalde gedragingen strafbaar gesteld via de Wet op de Economische Delicten (hierna: WED) en via het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbare feiten betreffen deels ook het vervoer.

Op grond van de WED is strafbaar gesteld overtreding van de artikelen 10, 13, 27, tweede lid, onderdelen a tot en met c, 33, zevende lid, 36, eerste en vierde lid, 39, 42, 45, 46, derde lid, 47, 48 en 53 alsmede – voor zover aangeduid als strafbare feiten – overtreding van voorschriften krachtens de hoofdstukken 3 en 4 van de Spoorwegwet, met uitzondering van de artikelen 64, tweede lid, en 65, eerste lid. De WED classificeert deze economische delicten als overtredingen.[121] Deze overtredingen worden gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete[122]. De WED stelt eveneens strafbaar overtreding van artikel 96, tweede lid, van de Spoorwegwet. Overtreding van dit artikel wordt geclassificeerd als een misdrijf voor zover zij opzettelijk is begaan, in andere gevallen is het een overtreding.[123] Wanneer er sprake is van een misdrijf is de straf hoger dan in het geval er sprake is van een overtreding.[124]

Met betrekking tot het Wetboek van Strafrecht zijn met name de artikelen 164 en 165 relevant. Hier staat dat hij die opzettelijk gevaar veroorzaakt voor het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg of hij aan wiens schuld te wijten is dat gevaar ontstaat voor

[119] Maximaal 1 jaar gevangenisstraf of een boete van de vierde categorie (€ 18.500).

[120] Artikel 4 Spoorwegwet.

[121] Artikel 2, vierde lid, WED.

[122] Artikel 6, eerste lid, WED.

[123] Artikel 2, eerste lid, WED.

[124] Artikel 6 WED.

dergelijk verkeer wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie. Indien het feit iemands dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie. Als het aan iemands schuld te wijten is dat gevaar ontstaat voor het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg, dan wordt deze gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie. Indien het feit iemands dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
Uit de jurisprudentie blijkt dat deze artikelen ten laste kunnen worden gelegd ingeval van onoplettendheid of het door rood rijden van de machinist dan wel door het plaatsen van voorwerpen op de rails[125]. Ten slotte kunnen afhankelijk van het specifieke geval ook andere bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht relevant zijn, bijvoorbeeld artikel 308 aangaande het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel wegens nalatigheid van een conducteur[126].
Strafrechtelijke sancties worden opgelegd door de rechter.

Van belang is dat het publiekrechtelijke en het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium tegelijkertijd voor dezelfde overtreding toegepast kunnen worden. Zo kan om herhaling van de overtreding te voorkomen een last onder dwangsom worden opgelegd. Tegelijkertijd kan de reeds begane overtreding – wanneer de desbetreffende wetten daartoe een grondslag bieden – worden gestraft met de strafbaarstellingen op grond van de Spoorwegwet, de WED of het Wetboek van Strafrecht.

De volgende tabel geeft aan wie bevoegd is tot handhaving, of deze bevoegdheid is gemandateerd, om welke sancties het gaat en waarin deze juridisch gezien hun grondslag vinden.

Tabel 2:
Overzicht handhavers (bestuurs – en strafrechtelijk

Handhavingsinstrument	Juridische grondslag	Bevoegdheid van wie?	Bevoegdheid gemandateerd?	Mogelijke overtreders[127]
Geheel of gedeeltelijk intrekken beheerconcessie(s)	Artikel 18 Spoorwegwet	Minister van VenW	Nee	Houder van de beheerconcessie
Schorsen of intrekken bedrijfsvergunning	Artikel 29 Spoorwegwet	Minister VenW	Ja, IVW	Spoorwegondernemingen
Schorsen of intrekken veiligheidsattest	Artikel 33 Spoorwegwet	Minister VenW	Ja, IVW	Spoorwegondernemingen
Wijzigen of intrekken inzetcertificaat	Artikel 36 Spoorwegwet	Minister VenW	Ja, IVW	Spoorwegondernemingen
Opleggen last onder dwangsom	Artikel 71, vierde lid,	Raad van Bestuur	Nee	Spoorwegondernemingen, beheerders, gerechtigden

[125] LJN: AZ0026, Rechtbank Breda, 4793/04 en LJN: AZ5365, Rechtbank Arnhem, 05/950271-06, www.rechtspraak.nl.

[126] LJN: AT7812, Rechtbank ´s Hertogenbosch, 01/840235-05.

[127] De opsomming is uitdrukkelijk niet limitatief bedoeld. Per instrument worden de belangrijkste normadressaten genoemd.

	Spoorwegwet	NMa		
Opleggen bestuursdwang of last onder dwangsom	Artikel 76, eerste lid, Spoorwegwet en artikel 93 Wp2000	Minister van VenW	Ja, IVW, met uitzondering van de handhaving van de beheer-concessie en de vervoer-concessies waarvoor DGP gemandateerd is	Spoorwegondernemingen en beheerders
Opleggen bestuurlijke boete of last onder dwangsom	Artikel 76, tweede lid, Spoorwegwet	Raad van Bestuur van de NMa	Nee[128]	Spoorwegondernemingen en beheerders
Opleggen bestuurlijke boete	Artikel 77 Spoorwegwet	Minister VenW	Ja, IVW	Spoorwegondernemingen en beheerders
Opleggen hechtenis of een geldboete	Artikel 87 Spoorwegwet	Rechter	NVT	Spoorwegondernemingen, beheerders, personeel dat een veiligheids-functie bekleedt
Geheel of gedeeltelijk intrekken vervoerconcessie	Artikel 43 Wp2000	Concessie-verlener	Nee	Houder vervoerconcessie

[128] Het rapport wordt opgesteld door de directeur van de Vervoerkamer; het door de Raad van Bestuur van de NMa te nemen sanctiebesluit wordt voorbereid door de Juridische Dienst van de NMa.

3. Doel 1. Actualisering en modernisering van de bestaande regelgeving

3.1 Toelichting op het doel

De MvT bij de Spoorwegwet stelt dat het bij dit doel gaat om het vervangen van bestaande, specifieke wetten en regelingen. Deze vervanging houdt het volgende in[129]:

1. het omzetten van interne bedrijfsregels naar publieke regelgeving om de publieke verantwoordelijkheden van de overheid te kunnen waarmaken;
2. technische modernisering van de bestaande, veelal verouderde, uitvoeringsregelingen (voor lokale en bijzondere spoorwegen);
3. publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisaties, de vervoerders en andere partijen die bij het spoor zijn betrokken teneinde te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen;
4. implementatie van de richtlijnen van het eerste spoorwegpakket van de Europese Unie, in aanvulling op de veranderingen die reeds in 1998 in de Spoorwegwet 1875 zijn doorgevoerd.

De eerste twee onderdelen van dit doel zijn in het Beoordelingskader als volgt uitgewerkt:

1. onder actualisering verstaan we de wijzigingen in de wetgeving ten gevolge van de overgang van de situatie waarin NS en de taakorganisaties de zorg voor vervoer en infrastructuur hadden, naar de situatie waarin de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor de infrastructuur en de veiligheid;
2. onder modernisering wordt verstaan de aanpassing van verouderde uitvoeringsregelingen naar de huidige situatie, mede als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Het derde en vierde onderdeel komen aan de orde bij de uitwerking van de doelen 2 tot en met 5 (zie de hoofdstukken 4 tot en met 7).

Bij de uitvoering van het onderzoek ten behoeve van dit onderdeel van de evaluatie zijn de volgende vragen geformuleerd aan de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden:

- Heeft de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties[130] ten aanzien van infrastructuur en veiligheid een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen om zo de overheidszorg hiervoor te regelen? (actualisering)

[129] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, ministerie VenW, 15 maart 2007, p. 33 en 34.

[130] Railned, Railverkeersleiding en RIB, nu samen ProRail vormend.

- Zijn de onderdelen van de oude wet- en regelgeving - aangepast aan de huidige situatie - opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving? (modernisering)

3.2 Feiten

Heeft de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van de infrastructuur en veiligheid een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen om zo de overheidszorg hiervoor te regelen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het goed om te weten hoe de gang van interne NS regelgeving, via regelgeving van de taakorganisaties, naar publieke regelgeving is verlopen.

Totstandkoming van de wetgeving
Tot 1995 was de NV NS één geïntegreerd bedrijf dat de gehele spoorweginfrastructuur in Nederland bezat en eveneens de enige vervoerder op het spoor was.
De belangrijkste wet was de Spoorwegwet 1875[131]. De belangrijkste lagere regelgeving bestond uit algemene maatregelen van bestuur: het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) en het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen (RDHL). Beide AMvB's vonden hun grondslag in artikel 27 Spoorwegwet 1875 en in artikel 4 van de Lokaalspoor- en Tramwegwet.
Het ARV regelde[132] vooral het vervoer van personen, goederen en dieren, het RDHL stelde regels aan de infrastructuur, het materieel, het gebruik van het spoor en aan het personeel.

Naast deze publiekrechtelijke regelingen was er een intern reglement van NS: het Reglement Railverkeer (RRV). Dit reglement had weliswaar een publiekrechtelijke grondslag[133], maar het had geen algemene gelding of derdenwerking. Het RRV kreeg in 1998 externe werking doordat het deel ging uitmaken van de toegangsovereenkomst, die gesloten werd tussen Railned en de spoorwegondernemingen.
NS verzorgde het dagelijkse reilen en zeilen van de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van het spoorbedrijf door middel van interne regels, normen en procedures. Daarin waren het algemeen belang en het interne bedrijfsbelang niet van elkaar gescheiden. De interne regelgeving was naar zijn aard alleen binnen het NS-bedrijf van kracht en was niet openbaar.

[131] Toen nog Spoorwegwet geheten.

[132] En regelt nog, met uitzondering van goederenvervoer, zie hierna.

[133] Het gehele stelsel van uitvoeringseisen en normen, zoals vervat in het RRV, seinenboek, Railned Veiligheid (RnV)-normbladen, standaard toegangsovereenkomst en daarbij behorende algemene voorwaarden is in 1997 door Railned ter instemming ex artikel 6 Spoorwegwet 1875 voorgelegd aan de Minister van VenW, welke instemming is verkregen.

Splitsing NS en opdracht aan taakorganisaties om regelgeving te ontwikkelen

Het verzelfstandigingscontract "Over de wissel" dat in 1995 tussen de Staat en NV NS werd gesloten[134] was tevens de start voor een ingrijpend traject van herordening van zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke regelgeving.

De eveneens als gevolg van het verzelfstandigingscontract in gang gezette reorganisatie van het NS-concern leverde een holding op met enerzijds commerciële dochterondernemingen binnen de NS Groep en anderzijds drie taakorganisaties die verantwoordelijk werden voor de publieke taken op het spoor onder aansturing en financiering van de rijksoverheid:

1. NS Railinfrabeheer BV (RIB) met als taken het beheer en de aanleg van het Nederlandse spoorwegnet;
2. Railned BV (Railned) belast met capaciteitstoedeling op het spoor en met de zorg voor de veiligheid;
3. NS Verkeersleiding BV (Verkeersleiding) die de dienstregeling uitvoerde door daadwerkelijk de toegedeelde capaciteit aan de spoorwegonderneming ter beschikking te stellen.

Railned en Verkeersleiding kregen van de minister van VenW de opdracht om regelgeving op hun werkterrein te ontwikkelen.

Zij hebben daaraan voldaan[135]. Hiermee was er regelgeving gecreëerd met een publiekrechtelijke grondslag welke tot uitdrukking kwam in de instemming van de minister op grond van artikel 6 Spoorwegwet 1875, maar met die instemming werd het RRV nog niet verplichtend voor de (andere) spoorvervoerders die zich inmiddels aandienden op het Nederlandse spoor.

Gekozen werd voor een privaatrechtelijke constructie om het RRV en de andere algemene voorschriften verbindend voor spoorwegondernemingen te laten zijn.

In 1998 is de Spoorwegwet 1875 gewijzigd om te kunnen voldoen aan een tweetal Europese richtlijnen.[136] Deze richtlijnen verplichtten de lidstaten om regels te stellen over de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, over de toewijzing van spoorweginfrastructuur en over de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur. Doel van de richtlijnen was om stappen te zetten richting een betere marktwerking in het Europese personen- en goederenvervoer.

Met deze wetswijziging kregen de taakorganisaties een publiekrechtelijke grondslag voor de volgende taken:

- RIB: beheer van spoorweginfrastructuur
- Railned: capaciteitstoewijzing
- Verkeersleiding: verkeersleiding.

[134] Zie voor een chronologische beschrijving van de ontwikkelingen tussen 1991 en 2005 Hoofdstuk 2 van de Rapportage Nulmeting.

[135] Zie voetnoot 133.

[136] Wet van 11 juni 1998 houdende wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 95/18/EG en richtlijn 95/19/EG, Stb. 374.

Hier is sprake van attributie[137] van taken aan de drie taakorganisaties. Zij werden hiermee een RWT. Verder waren RIB en Railned voor bepaalde taken met openbaar gezag bekleed: Railned met het toewijzen van capaciteit en RIB met het vaststellen van een gebruiksvergoeding[138].

De overdracht is dus stapsgewijs verlopen: eerst zijn NS-regels omgezet in regels van de taakorganisaties en die zijn vervolgens omgezet in publiekrechtelijke regels, mede ter uitvoering van nieuwe Europese richtlijnen.

In 1999 startte het wetgevingsproces ter vervanging van de Spoorwegwet 1875 door een nieuwe Spoorwegwet die tevens de grondslag zou bieden voor een geheel stelsel van lagere regelgeving. Die regelgeving diende mede ter vervanging van het privaatrechtelijke stelsel van regelgeving dat Railned, in opdracht van de Minister van VenW had ontwikkeld.
Het bedoelde wetgevingsproces, inclusief de ontwikkeling en vaststelling van de lagere regelgeving en de verlening van de concessies op grond van de Spoorwegwet en de Wp2000, is op 1 januari 2005 met de inwerkingtreding van genoemde wetten en de daarop gebaseerde lagere regelgeving plus de concessies voltooid. Met ingang van die datum heeft Railned het RRV en de daarmee samenhangende normen en procedures ingetrokken[139].

Codificatie door middel van Algemene maatregelen van bestuur, koninklijke besluiten, ministeriële regelingen en in aanvulling daarop privaatrechtelijke regels van ProRail
Op grond van de Spoorwegwet en de Wp2000 is een stelsel van AMvB's, Kb's en ministeriële regelingen gerealiseerd om de tot de overheidszorg behorende belangen te codificeren. Na inwerkingtreding van de wet, is de regelgeving van kracht zoals in paragraaf 2.2.4 is beschreven.

Een overzicht van de vervallen regelgeving is opgenomen in bijlage B. Een groot deel van hetgeen voorheen geregeld was in de Railned veiligheid-normen is opgenomen in de bovengenoemde nieuwe regelgeving.

ProRail heeft een model-toegangsovereenkomst opgesteld met daarbij algemene voorwaarden. Verder worden door ProRail praktische regels gegeven over de uitoefening van zijn wettelijke taken: de zogeheten

[137] Artikel 28, tweede lid, van de gewijzigde Spoorwegwet 1875 deelt deze taken toe aan de drie genoemde bedrijven.

[138] Met openbaar gezag wordt bedoeld: een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb.

[139] Bedoelde voorschriften maken thans onderdeel uit van de in artikel 59 Spoorwegwet bedoelde toegangsovereenkomst. Een spoorwegonderneming die deze overeenkomst aangaat is hiermee langs privaatrechtelijke weg verplicht om zich aan die voorschriften te houden. Met uitzondering van de bepalingen van het RRV en het Seinenboek die betrekking hebben op de zogeheten raccordementen (aansluitingssporen voor fabrieks of bedrijventerreinen) die voorheen door NS werden beheerd.

Bevoegdheidsregels. Deze regels zijn onderdeel van de netverklaring. Zij zijn privaatrechtelijk van aard, maar hebben net als de netverklaring zelf een grondslag in de wet[140].

Tenslotte worden aanvullende privaatrechtelijke verplichtingen door ProRail met de vervoerders overeengekomen door middel van de zogenoemde Generieke Operationele Regelingen (GOR-en). Deze regels hebben betrekking op de raakvlakken tussen de bedrijfsvoering van de vervoerders enerzijds en van ProRail anderzijds. Zij maken onderdeel uit van de wettelijk voorgeschreven toegangsovereenkomst[141] en zijn daarmee louter privaatrechtelijk van aard.
Dit spoort met datgene wat in de vierde nota van wijziging Spoorwegwet staat toegelicht: "De verhouding tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders is – anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel – niet meer vormgegeven als een publieke gezagsrelatie. Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld deze centrale relatie meer vorm te geven als een relatie van gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie." [142]

Zijn de onderdelen van de oude wet- en regelgeving aangepast aan de huidige situatie, opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving?

Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet gold een stelsel van veelal sterk verouderde wet- en regelgeving. Een logische doelstelling van de nieuwe Spoorwegwet was om deze wet- en regelgeving om te zetten in een modern systeem van wet- en regelgeving (de Herbezinningsbrief[143] zegt hierover: "Het gaat hier om voor de hand liggende zaken, die geen nadere toelichting behoeven en reeds in het oude wetsvoorstel waren neergelegd").

De moderniseringsopgave betrof de wetten en AMvB's die in bijlage C (onderdeel a) staan.

De Spoorwegwet met de daarop gebaseerde regelgeving is per 1 januari 2005 voor de bij Kb aangewezen hoofdspoorwegen in werking getreden, waarbij diverse wetten m.b.t. het spoor zijn ingetrokken[144], waaronder grote gedeelten van de Spoorwegwet 1875[145] inclusief het deel dat in 1998 aan de Spoorwegwet was toegevoegd.

[140] Artikel 58, tweede lid, Spoorwegwet.

[141] Artikel 59 Spoorwegwet.

[142] Kamerstukken II 2001 – 02, 27 482, nr. 13, p. 18.

[143] Zie noot 11.

[144] Kb van 20 december 2004, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van bepalingen van de Spoorwegwet, stb. 2004, 741.

[145] Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spoorwegwet is de oude Spoorwegwet door middel van de Wet kabelbaaninstallaties (Stb. 2004, 73) van naam veranderd in Spoorwegwet 1875 en buiten toepassing verklaard voor hoofdspoorwegen in de zin van de Spoorwegwet.

Concreet werden ingetrokken respectievelijk buiten toepassing verklaard de in bijlage C (onderdeel b) vermelde wetten, regelingen en bepalingen.

Voor alle spoorwegen die niet bij Kb zijn aangewezen als hoofdspoorwegen is het merendeel van de oude regelgeving nog geldend recht. Het gaat met name om de wet- en regelgeving voor lokaal spoor en tramwegen, voor metro's en voor spoorwegen op haven- en industrieterreinen en de aansluiting op het hoofdspoor (zowel de 'stamlijnen' als de 'spooraansluitingen'). Beide soorten goederenlijnen vallen onder het begrip 'raccordementen' en zodoende onder oude regelgeving dienaangaande.
Bij de inwerkingtreding van de Spoorwegwet bleek dat een op lokale en bijzondere spoorwegen toegesneden stelsel van lagere regelgeving nog niet haalbaar was. Om deze reden zijn de artikelen 2, derde en vierde lid[146], 94 en 95 Spoorwegwet[147] (vooralsnog) buiten werking gebleven. Op andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen blijft vooralsnog de 'oude' spoorregelgeving van toepassing[148].
Aan een nieuw stelsel voor lokaal en bijzonder spoor wordt momenteel gewerkt.

Bij de doorlichting lagere regelgeving in het kader van het Programma Beter Geregeld zijn diverse aandachtspunten in het kader van de modernisering naar voren gekomen. In het kader van de implementatie van de zogenoemde quick wins wordt momenteel verder gewerkt aan een modernisering van de lagere regelgeving, bijvoorbeeld daar waar het gaat om Regeling keuring spoorvoertuigen, Besluit en regeling Spoorwegpersoneel, Besluit en regeling spoorverkeer en Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Het ARV uit 1967 is, diverse malen gewijzigd[149], van kracht gebleven en onder de werkingssfeer van de Spoorwegwet gebracht[150]. Het ARV regelt zaken waarover ook in de Wp2000 en het Bp2000 bepalingen zijn opgenomen. Verder is het ARV verouderd qua taalgebruik en het leggen van taken bij thans onbenoemde organisaties (bijvoorbeeld: "de Spoorweg"). Het ARV in de huidige vorm bevat geen regels met betrekking tot het vervoer van goederen over het spoor. Tenslotte is gebleken dat het ARV, in relatie tot het Bp2000 en artikel 184, tweede lid, Wetboek van Strafrecht onvoldoende grondslag biedt voor handhaving van de openbare orde in de trein en op stations[151].

[146] Van toepassing verklaring van de Spoorwegwet op lokaal en bijzonder spoor.

[147] Bevatten de grondslag voor lagere regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor.

[148] Stb. 2004, 741.

[149] Stb. 1966, 556, inwerkingtreding 1 januari 1967 en laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2006, 550.

[150] Artikel 116, sub b, Spoorwegwet; veel bepalingen van het ARV zijn vervallen, maar een aantal, waaronder de aansprakelijkheid voor personen in dienst van "de spoorweg" en de bepalingen terzake van veiligheid, orde en rust op de stations alsmede het verbod om zich zonder geldig plaatsbewijs in een trein te bevinden, met bijbehorende strafbepaling is blijven gelden.

[151] HR 7 november 2006, NJ 2008, nr. 205.

3.3 Kernboodschappen

Heeft de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van de infrastructuur en veiligheid een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen om zo de overheidszorg hiervoor te regelen (actualisering)?

Samenvattend kan worden gesteld dat de omzetting van interne regelgeving van het voormalig geïntegreerde infrastructuur en spoorvervoerbedrijf NV NS naar publiekrechtelijke regelgeving een stapsgewijs proces over een periode van een decennium is geweest. In de periode 1995 - 1998 zijn de interne NS-regels door taakorganisatie Railned omgezet in voor alle spoorwegondernemingen verbindende regels voor de gehele spoorwegsector, echter met een privaatrechtelijk karakter. Dit stelsel is bijna acht jaar van kracht geweest.
Vervolgens zijn belangrijke onderdelen van de Railned-regelgeving gaandeweg vervangen door publiekrechtelijke regelingen, mede ter uitvoering van nieuwe Europese richtlijnen.
De voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van infrastructuur en veiligheid hebben met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving per 1 januari 2005 een duidelijke publiekrechtelijke verankering gekregen. Er gelden sinds die datum geen interne regels van de NV NS meer op het Nederlandse spoor, die externe werking hebben. Vanzelfsprekend kent de NV NS, zoals elke onderneming, interne regels voor de eigen bedrijfsvoering.

Naast dit stelsel van publiekrechtelijke regelgeving heeft ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur privaatrechtelijke regels opgesteld, die voor elke partij gelden die toegang wil krijgen tot het spoor. Deze regels zijn vastgelegd de toegangsovereenkomst. Dit spoort met de keuze van de wetgever voor een publiekrechtelijk stelsel met gebruikmaking van het privaatrecht.
Zijn de onderdelen van de oude wet- en regelgeving aangepast aan de huidige situatie, opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving (modernisering)?

De wetgeving (met inbegrip van de door de Concessiewet gewijzigde Wp2000) is voor wat betreft de hoofdspoorweginfrastructuur c.q. het hoofdrailnet duidelijk gemoderniseerd.

De modernisering is echter nog niet voltooid. De Spoorwegwet dient ook te gaan gelden voor lokaal en bijzonder spoor (zie de nog niet inwerking getreden artikelen 94 en 95 van de Spoorwegwet). Dat kan pas als de lagere regelgeving voor bedoelde spoorwegen is herzien. Daar wordt momenteel aan gewerkt. Zolang een en ander niet is gerealiseerd is het merendeel van de oude regelgeving nog geldend recht voor alle spoorwegen (met uitzondering van binnengemeentelijke tramwegen) die niet bij Kb zijn aangewezen als hoofdspoorwegen.

Daarnaast wordt ook binnen het kader van de implementatie van de quick wins verder gewerkt aan een modernisering van de lagere regelgeving, bijvoorbeeld daar waar het gaat om Regeling keuring spoorvoertuigen, Besluit en regeling Spoorwegpersoneel, Besluit en regeling spoorverkeer en Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Het ARV vindt nog dagelijks toepassing met name waar het gedragingen van reizigers betreft in treinen en op stations en is daarmee een levend stuk regelgeving. Het stamt uit 1967 en hoewel diverse malen aangepast, komt het voor modernisering in aanmerking, onder andere waar het de samenloop met de Wp2000 en het Bp2000 betreft.

4. Doel 2. Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemems

4.1 Toelichting op het doel

Een belangrijk doel van de totstandbrenging van de Spoorwegwet was het codificeren, in de betekenis van 'in regels vatten', van de bestaande situatie en van de reeds bestaande beleidsvoornemens met betrekking tot de spoorwegen. In de Herbezinningsbrief[152] is deze doelstelling als zodanig verwoord.

Bij dit doel is in het Beoordelingskader een aantal streefbeelden geformuleerd. Deze streefbeelden zijn omgevormd tot de volgende onderzoeksvragen:

- Is er een duidelijke wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geschapen, gericht op realisatie van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van de publieke belangen?
- Is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer (ver)volmaakt?
- Is de opdrachtgeversrol van de overheid duidelijk vormgegeven en vastgelegd?
- Is de adviesrol van consumentenorganisaties richting vervoerder vastgelegd en is de adviesrol van vervoerders richting infrabeheerder vastgelegd?
- Is er een duidelijk kader voor de veiligheid en is de rol van de overheid daarin helder vastgelegd?
- Zijn de publieke belangen duidelijk en volledig in de beheerconcessie en in de vervoerconcessie vastgelegd?
- Zijn er duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de te hanteren grenswaarden?
- Is het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen?

Bij het beantwoorden van de gestelde vragen zijn eerst de feiten op een rij gezet. Daarbij wordt voor wat de beschrijving van de wet- en regelgeving met ingang van 2005 alsmede van de institutionele ordening ter zake van de spoorwegen en het gebruik daarvan verwezen naar hoofdstuk 2 van deze rapportage.

In dit hoofdstuk komen zowel de Spoorwegwet en de beheerconcessie als de Wp2000 en de vervoerconcessie aan de orde.

[152] Zie noot 11.

4.2 Feiten

Is er een duidelijke wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geschapen, gericht op realisatie van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van de publieke belangen[153]?

Voor de beantwoording van deze vraag is primair nagegaan in welke artikelen van de betrokken wetten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Datzelfde is gedaan voor wat betreft de beheerconcessie en de vervoerconcessie.
Vervolgens is bezien, hoe dit samenstel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is uitgewerkt tot een systeem waarin de actoren op het spoor met elkaar samenwerken om tot een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces te komen.

Wettelijke basis
De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland staan beschreven in de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.
De uitwerking van de ter zake doende bepalingen die zijn vervat in wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden in de beheerconcessie.

Voor wat het personenvervoer betreft is het concessiestelsel vastgelegd in Hoofdstuk II van de Wp2000. Daarnaast bevat ook Hoofdstuk III paragraaf 5 van die wet regels over dit onderwerp. De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is verleend aan de NV NS. De zorgplicht voor het personenvervoer over het hoofdrailnet is uitgebreid beschreven in artikel 6 van de vervoerconcessie.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals die zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, de Wp2000 en de beide concessies staan opgesomd in drie tabellen die zijn opgenomen in de bijlagen D, E en F bij dit hoofdstuk:

- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Spoorwegwet en de Wp2000 (bijlage D);
- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de beheerconcessie (bijlage E) en
- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vervoerconcessie (bijlage F).

In iedere tabel staat een korte beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met daarbij de vermelding van het artikel of de artikelen uit Spoorwegwet, Wp2000, beheerconcessie en vervoerconcessie en van degene die met de desbetreffende taak is belast, de beschreven bevoegdheid heeft of voor het beschreven onderwerp verantwoordelijk is.

[153] Deze begrippen worden noch in de spoorwetgeving, noch in de concessies en de beheer- en vervoerplannen gedefinieerd.

De inhoud en de totstandkoming van de toegangsovereenkomsten
ProRail streeft naar een heldere, eenduidige en non-discriminatoire rechtsverhouding met vervoerders. ProRail heeft hiertoe de wettelijke opdracht[154]. Om dit te bereiken heeft ProRail een gestandaardiseerd stelsel van privaatrechtelijke regels opgesteld.
Het gaat om de volgende documenten die met het sluiten van een toegangsovereenkomst bindend worden voor vervoerders:

- de bijlagen bij de toegangsovereenkomst;
- de algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst;
- onderdelen van de netverklaring;
- de bevoegdheidsregelingen[155];
- de generieke operationele regelingen.

ProRail onderhandelt niet met individuele vervoerders over de algemene werking van deze documenten maar wel over deze documenten in het kader van de individueel af te sluiten toegangsovereenkomst. In de toegangsovereenkomst kunnen schriftelijk wijzigingen worden overeengekomen ten aanzien van bovengenoemde documenten. ProRail voert hierin een terughoudend beleid om zoveel mogelijk eenduidige afspraken met spoorwegondernemingen te hebben. Verder voert ProRail overleg met de vervoerders gezamenlijk over de inhoud van de netverklaring[156] en sommige generieke operationele regelingen.
Indien ProRail onderhandelt met een vervoerder over de hoogte van de gebruiksvergoeding dan dient dit vooraf gemeld te zijn aan de NMa en dient de NMa toezicht uit te oefenen op deze onderhandelingen[157].

De inhoud van de concessies en de plannen
In de beheerconcessie en in de vervoerconcessie staat dat de concessiehouders hun respectievelijke beheer- en vervoerplan opstellen na overleg met de betrokken actoren[158].
Verder staat in beide concessies de verplichting voor de concessiehouder om bekend te zijn met de interactie-effecten tussen

[154] Artikel 60, eerste lid, Spoorwegwet.

[155] Bevoegdheidsregelingen en Generieke Operationele Regelingen bevatten nadere regelingen tussen ProRail en de gerechtigden over de aanvraag en de verdeling van ad-hoccapaciteit, het gebruik van de infrastructuur en de regeling van het verkeer op werkniveau; beide soorten regelingen hebben een privaatrechtelijk karakter, maar wijken in die zin af van de netverklaring dat laatstbedoelde door de wet vereist is.

[156] Artikel 58, eerste lid, Spoorwegwet.

[157] Artikel 63, eerste lid, Spoorwegwet; een conflict tussen Railion en ProRail over de hoogte van de gebruiksvergoeding is voorgelegd aan de NMa. ProRail weigerde te onderhandelen over de gebruiksvergoeding. Bij besluit van 11 mei 2006 heeft de NMa de klacht van Railion gegrond verklaard. ProRail is tegen het besluit van de NMa in beroep gegaan bij de rechtbank in Rotterdam. De rechtbank heeft het beroep van ProRail gegrond verklaard. Er is geen ruimte voor onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding tussen een individuele vervoerder en de beheerder over het basispakket, want de netverklaring is bindend. (Rechtbank Rotterdam, 26 september 2007, reg.nr. MEDED 06/3416 VRLK.). Tegen deze uitspraak is door NMa hoger beroep ingesteld bij het CBb.

[158] Artikel 4 beheerconcessie en artikel 7 vervoerconcessie.

haar werkzaamheden, operationele doelen en de uitkomsten daarvan, en die van hun tegenspeler(s) in de driehoek[159].
In het beheerplan is een paragraaf opgenomen over de afstemming van maatregelen omtrent punctualiteit met NS en is een beschrijving opgenomen van het overleg met de vervoerders over het beheerplan[160]
In het vervoerplan is een uitgebreide paragraaf opgenomen waarin de reactie van ProRail op het vervoerplan wordt weergegeven[161].

Geconstateerd kan worden dat de onderscheiden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving. Aan de spoorpartijen is ruimte gelaten om zo bedrijfsmatig mogelijk te handelen. Via de concessies heeft de overheid mogelijkheden om op prestaties te sturen. Daarmee is er een wettelijke basis die condities schept voor een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces. Voor de werking en effecten van het systeem op dit punt wordt verwezen naar de doelen 6 tot en met 16 in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

Is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer (ver)volmaakt?

Voor de beantwoording van de gestelde vraag is eerst nagegaan of er sprake is van een onafhankelijke beheersorganisatie voor de hoofdspoorweginfrastructuur. Vervolgens wordt vastgesteld of de scheiding tussen het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en de spoorwegondernemingen juridisch gezien geborgd is. Daarna wordt nagegaan, hoe het met de eigendom van die infrastructuur is gesteld.

Onafhankelijke beheerorganisatie voor de hoofdspoorweginfrastructuur
Voor een beschrijving van de vennootschappelijke verhoudingen tussen de Staat en ProRail wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.
Er bestaan geen vennootschapsrechtelijke relaties tussen ProRail en de vervoerders van personen en goederen over het spoor.
In vennootschapsrechtelijke zin is de scheiding tussen beheer van de infrastructuur enerzijds en vervoer anderzijds volmaakt[162].
Hiermee is voldaan aan richtlijn nr. 91/440/EEG[163]. Deze richtlijn beoogt aanpassing van de spoorsector aan de behoeften van de markt en

[159] Artikel 20, eerste lid, onderdeel b, beheerconcessie en artikel 26, eerste lid, onderdeel b, vervoerconcessie.

[160] Paragraaf 2.7 en 2.8 beheerplan.

[161] Paragraaf 4 vervoerplan.

[162] Bij de behandeling van de Spoorwegwet en de Concessiewet in de Eerste Kamer is een motie aangenomen, die naar de eerste ondertekenaar wordt aangeduid als 'de motie-Wolfson c.s.'; in deze motie wordt de regering gevraagd om onder meer te onderzoeken of het mogelijk is om infrastructuur en exploitatie van het personenvervoer weer in één hand te brengen; om aan dit verzoek te voldoen wordt een rapportage over alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector opgesteld; deze zal tezamen met de resultaten van de evaluatie aan de Staten-Generaal worden aangeboden; zie ook hoofdstuk 6.

[163] Wat Europeesrechtelijk onder "spoorweginfrastructuur" wordt verstaan, is te vinden in bijlage I, deel A van Verordening (EEG) nr. 2598/70 van de Commissie d.d. 18 december

vergroting van de doelmatigheid. Als middel daartoe noemt de richtlijn de scheiding van de exploitatie van vervoersdiensten enerzijds en van het beheer van de infrastructuur anderzijds, waarbij de lidstaat de algemene verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur moet blijven dragen[164].
Artikel 4, eerste lid, van deze richtlijn zegt het als volgt: 'De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat spoorwegondernemingen wat beheer, bestuur en interne controle van bestuurlijke, economische en boekhoudkundige aangelegenheden aangaat, een onafhankelijke positie hebben op grond waarvan zij, in het bijzonder, beschikken over een vermogen, een begroting en boekhouding die gescheiden zijn van die van de staat'.
In Afdeling III van de richtlijn wordt een scheiding voorgeschreven tussen de verlies- en winstrekeningen en balansen van spoorwegondernemingen enerzijds en activiteiten betreffende het beheer van de spoorweginfrastructuur anderzijds.

In de praktijk is er op enkele punten sprake van taken die door de NS worden uitgevoerd die raken aan het beheer van de infrastructuur. Dit betreft ten eerste het beheer van veel goederenspoorlijnen op bedrijfsterreinen en de aansluiting daarvan op hoofdspoorwegen, welk beheer in handen is van NS Spooraansluitingen BV. Hieromtrent is tijdens de beraadslagingen over het wetsvoorstel Spoorwegwet en het wetsvoorstel Concessiewet in de Tweede Kamer een motie ingediend door het Kamerlid Hofstra. De strekking van die motie was dat bedoelde spooraansluitingen van grote betekenis zijn voor het goederenvervoer en dat deze daarom niet door NS Spooraansluitingen dient te worden beheerd maar door de organisatie die belast is met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur[165].
Het Ministerie van VenW heeft vervolgens aan ProRail gevraagd om een verkenning uit te voeren van de situatie met betrekking tot de particuliere spooraansluitingen die in beheer zijn bij een dochterbedrijf van de NS Groep, te weten NS Spooraansluitingen. Op basis van de bevindingen van die verkenning heeft de Minister van VenW aan ProRail gevraagd om een plan te maken voor de toekomstige marktgerichte en bedrijfseconomisch rendabele exploitatie van het bedrijf NS Spooraansluitingen door ProRail. Het door ProRail opgestelde businessplan gaf aan dat een rendabele exploitatie mogelijk was, maar dat de overnamesom door de Minister van VenW aan ProRail ter beschikking zou moeten worden gesteld.
De minister heeft echter bij brief van 4 februari 2008[166] aan de Tweede Kamer meegedeeld dat hij geen reden ziet om extra overheidsgeld te steken in het bedrijf NS Spooraansluitingen omdat de activiteit van NS Spooraansluitingen, het beheer van particuliere niet-openbare

1970: daarin staan alle elementen opgesomd die tot de infrastructuur van de spoorwegen worden gerekend.

[164] Voor de wijze waarop deze richtlijn in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd wordt verwezen naar Hoofdstuk 5.

[165] Kamerstukken II 2001-02, 27 482 en 27 216, nr. 118.

[166] Kamerstukken II 2007-08, 29 984, nr. 118.

spooraansluitingen, geen overheidstaak is en er geen publieke belangen in het geding zijn.
Daarmee is een eventuele overname van NS Spooraansluitingen door ProRail van de baan.
In aanvulling hierop dient er op te worden gewezen dat op het grensvlak van de juridische ordening en de feitelijke operatie van het spoorbedrijf door NS enkele taken worden uitgevoerd die tevens tot het beheer behoren. Het gaat om de dagplanning, het gebruik van het VPT-systeem en het beheer van de stations.

Eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur
De door de Spoorwegwet beoogde situatie met betrekking tot de eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is vervat in de toelichting op de vierde nota van wijziging Spoorwegwet[167]: "…..de eigendom van het spoornet dient ondubbelzinnig geregeld te zijn en dient bij de Staat te liggen". Dit doel kan worden bereikt door invulling te geven aan artikel 125 Spoorwegwet: op een bij Kb te bepalen tijdstip gaan alle vermogensbestanddelen van RIT om niet onder algemene titel over op de Staat. Dit Kb is thans nog niet geslagen.

De juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is daarmee nog steeds in handen van RIT, de economische eigendom berust bij ProRail. RIT heeft aan ProRail tevens volmacht verleend tot het verrichten van alle beheers- en beschikkingsdaden als ware zij juridisch eigenaar, met uitzondering van de bevoegdheid de juridische eigendom aan zich te doen leveren. Zodra het Kb ex artikel 125 Spoorwegwet is geslagen houdt RIT op te bestaan en zijn alle vermogensbestanddelen, waaronder de eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur, in handen van de Staat. De Staat heeft alsdan het juridisch eigendom van ProRail.

Is de opdrachtgeversrol van de overheid duidelijk vormgegeven en vastgelegd

In deze paragraaf wordt alleen de opdrachtgeversrol van de overheid op centraal niveau behandeld. Ter beantwoording van deze vraag is nagegaan, welke sturingsmechanismen de overheid ten opzichte van de concessiehouders heeft:

1. de concessies en de daarin op te nemen bepalingen; hierbij is nagegaan, hoe de concessiesystematiek is vormgegeven in de Spoorwegwet en de Wp2000 en hoe de opdrachtgeversrol van de overheid daarbij past;
2. het aandeelhouderschap van de Staat in de vennootschappen die respectievelijk concessiehouder zijn voor de hoofdspoorweginfrastructuur en het hoofdrailnet; dit mechanisme is mede in het licht van de meest recente opvatting van de regering over het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid beschouwd;

[167] Kamerstukken II 2001 – 02, 27 482, nr. 13, p. 43 en 44.

3. de subsidieverlening door de Minister van VenW aan enerzijds de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en anderzijds de personenvervoerder over het hoofdrailnet.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat er een groot verschil bestaat tussen de twee bestuursrechtelijke wijzen (concessies en susbsidie, beide met voorschriften en handhaving) van aansturen en de vennootschaprechtelijke rol en invloed van de aandeelhouder op het presteren van een onderneming. Bestuursrechtelijke aansturing op grond van wettelijke bevoegdheden is gericht op het bereiken of beschermen van publieke belangen, waar de wetgever bevoegdheden voor heeft gecreëerd. De overheid als aandeelhouder beschikt over bevoegdheden op grond van het Burgerlijk Wetboek gericht op de continuïteit van de onderneming en het bewaken van het statutaire doel van de onderneming.
Omdat het statutaire doel van een staatsonderneming in de praktijk grote overeenkomsten heeft met de genoemde publieke belangen die bestuursrechtelijk worden geborgd, wordt in dit hoofdstuk de opdrachtgeversrol van de overheid zowel vanuit de optiek van het bestuursrecht als vanuit de optiek van het aandeelhouderschap behandeld.

De concessiesystematiek en de opdrachtgeversrol van de overheid
De concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en voor het personenvervoer over het HRN wordt door de Minister van VenW verleend, concessies voor het personenvervoer over overige lijnen worden verleend door regionale overheden, met name provincies[168]. Internationaal personenvervoer is vrijgesteld van de concessieplicht voor zover dit verricht wordt door internationale samenwerkingsverbanden. Ook het besloten personenvervoer is vrijgesteld van deze concessieplicht.
Er is geen concessiestelsel voor het goederenvervoer. Voor laatstbedoelde vorm van vervoer per trein kan dan ook niet worden gesproken van een opdrachtgeverschap van de overheid.

Aangezien een concessie in het domein van het publiekrecht thuishoort[169], wordt hier uitgegaan van het publiekrechtelijke opdrachtgeverschap van de overheid richting de concessiehouders.

In de Spoorwegwet staat dat de Minister van VenW zorg draagt voor de aanleg, het beheer en het onderhoud. [170] Deze zorg wordt vertaald naar een jaarlijks te verlenen subsidie door de minister aan ProRail op grond van de Wet Infrastructuurfonds en het BIF.
In de Wp2000 ontbreekt de bepaling 'draagt zorg voor'. NS en de andere concessiehouders voeren voor eigen rekening en risico de aan hen verleende concessie uit. In de vervoerconcessie HRN wordt de zorgplicht van de concessiehouder wel omschreven[171].

[168] Paragraaf 2 Wp2000.

[169] Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.7.

[170] Artikel 5 Spoorwegwet.

[171] Artikel 6 vervoerconcessie.

Tussen de minister en NS bestaat eveneens een subsidierelatie, te weten met betrekking tot de zogenoemde bijzondere spoorvervoerdiensten[172].

Ook op het vlak van de vennootschappelijke verhoudingen is er een verschil. De Staat wordt als eigenaar van de aandelen in RIT vertegenwoordigd door de Minister van VenW. Bij de NV NS wordt de Staat (enig aandeelhouder van de NV NS en daarmee getrapt aandeelhouder in de BV's die eigendom zijn van NS) vertegenwoordigd door de Minister van Financiën.

Rol en bemoeienis van de overheid ten aanzien van de dagelijkse bedrijfsvoering
ProRail voert een in de Spoorwegwet opgenomen wettelijke taak uit (zorgplicht voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur). De overheid stuurt ProRail aan via (nu nog getrapt) aandeelhouderschap en door middel van voorschriften in de concessie, onder meer tot het jaarlijks opstellen van een beheerplan. Ook de jaarlijkse subsidie kan als sturingsinstrument worden gebruikt. Voor de jaren 2005 en 2006 is de subsidie vastgesteld conform de verlening. Er zijn geen sancties toegepast. Voor het jaar 2007 moet de vaststelling nog volgen, tussentijds heeft zich echter geen wijziging voorgedaan ten nadele van de subsidieontvanger.

Personenvervoerders voeren geen wettelijke taken uit, omdat de zorgplicht voor het personenvervoer niet als zodanig in de Wp2000 is geregeld. Zij hebben via concessies een specifiek recht gekregen om personen te vervoeren. Voor de vervoerconcessie HRN is de algemene zorgplicht in de vervoerconcessie HRN vastgelegd, met daarbij voorschriften, onder meer tot het jaarlijks opstellen van een vervoerplan.

De Rijksoverheid als aandeelhouder/opdrachtgever
De Staat is 100% aandeelhouder in RIT (en daarmee indirect in ProRail) en in de NV NS. Voor de aansturing van deze vennootschappen baseert de Staat zich op het door haar vastgestelde deelnemingenbeleid.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de kwestie van het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid onderwerp van regelmatig overleg tussen regering en parlement is. In een overleg met de Tweede Kamer in 2007 is afgesproken dat er een nieuwe nota over het deelnemingenbeleid zal worden opgesteld[173]. Die nota is op 7 december 2007 door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden[174]. Conform de door de minister aan de Kamer gedane toezegging is de nota toegespitst op de vraag, hoe om te gaan met het borgen van publieke belangen en wat de relevantie van die afweging is

[172] Artikel 4 vervoerconcessie jo. artikel 1 vervoerconcessie (in laatstgenoemd artikel worden deze diensten met name genoemd).

[173] Handelingen II 2006-2007, nr. 54, pp. 3085-3089; de oude nota deelnemingenbeleid stamt uit 2001.

[174] Kamerstukken II 2007-08, 28 165, nr. 69.

voor de deelnemingen die nu nog in portefeuille zijn. Daaronder vallen ook de deelnemingen van de Rijksoverheid in RIT (en daarmee in ProRail) en de NV NS.
In genoemde nota wordt gesteld[175], dat borging van publieke belangen via uitsluitend wet- en regelgeving en toezicht in sommige gevallen als te rigide wordt ervaren. Dat heeft er onder meer mee te maken dat de betreffende publieke belangen in sommige gevallen niet anders dan in algemene termen kunnen worden omschreven, in de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn en dat naleving van de randvoorwaarden niet afgedwongen kan worden.
Publiek aandeelhouderschap kan wat dat betreft aanvullend zijn. Dergelijk aandeelhouderschap en instrumenten als concessies en vergunningen vullen elkaar in deze visie aan bij de behartiging van publieke belangen. Gelet hierop en op het geconstateerde sterke publieke karakter van de deelnemingen die nu nog in portefeuille zijn (in totaal 35, waaronder NV NS en RIT/ProRail), ligt afstoting van deze deelnemingen niet voor de hand, tenzij in de toekomst blijkt dat het aandeelhouderschap van de Staat geen of weinig toegevoegde waarde heeft in het kader van de borging van publieke belangen.
Vanuit de Kamer is de wens geuit om een beter evenwicht tot stand te brengen tussen de rol van aandeelhouder (zakelijke aansturing) en de rol van belangenbehartiger van publieke belangen (beleidsmatige aansturing). Het publieke belang zou ook binnen de uitoefening van de zakelijke aansturing een meer duidelijke plek moeten krijgen.
De regering spreekt in de nota het voornemen uit om de Staat zich actiever te laten richten op de strategische koers van de onderneming waarin deelgenomen wordt en op het toetsen van belangrijke investeringsvoorstellen die daarmee verband houden. Daarbij mogen de doelmatigheidsaspecten overigens niet uit het oog worden verloren: een benadering die geen rekening houdt met financiële en bedrijfseconomische logica, kan leiden tot financiële problemen die de continuïteit van de onderneming in gevaar kunnen brengen of die ten koste gaan van overheidsmiddelen.
Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de regering een meer actieve aansturing door de Staat als aandeelhouder van vennootschappen die een belangrijke rol spelen bij de borging van publieke belangen, zoals NS en ProRail, gewenst acht.

Is de adviesrol van de consumentenorganisaties richting vervoerder vastgelegd en is de adviesrol van de vervoerders richting de infrabeheerder vastgelegd?

Deze vraag is geoperationaliseerd door na te gaan of in de spoorwetgeving de adviesrol van de consumentenorganisaties en van de vervoerders is geborgd en of de te volgen procedure helder beschreven is.

De consumentenorganisaties en de concessiehouders personenvervoer
Artikel 31 van de Wp2000 verplicht de concessiehouder personenvervoer om ten minste eenmaal per jaar advies te vragen aan

[175] Kamerstukken II 2007-08, 28 165, nr. 69, p. 3.

consumentenorganisaties, die voldoen aan de in het Bp2000 gestelde vereisten, alsmede om deze consumentenorganisaties in de gelegenheid te stellen met hem overleg te voeren voordat zij advies uitbrengen. De verplichting tot het vragen van advies betreft: een door de concessiehouder voorgenomen wijziging van de dienstregeling, het tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen. De beschrijving daarvan staat in artikel 33 Bp2000. Desgewenst kunnen de concessieverleners nog onderwerpen aan die uit de wet en het besluit toevoegen en die in de vervoersconcessie opnemen. Zo is in de vervoerconcessie HRN vastgelegd dat de consumentenorganisaties jaarlijks in een overleg hun zienswijze op het vervoerplan geven. De consumentenorganisaties kunnen ook ongevraagd advies geven aan de concessiehouder.
Ingeval de concessiehouder geen advies vraagt over de voorgeschreven onderwerpen handelt hij in strijd met de wet en kunnen de consumentenorganisaties via de burgerlijke rechter het alsnog vragen van advies door de concessiehouder afdwingen.
Als de concessiehouder het advies van de consumentenorganisaties niet wenst op te volgen moet hij dat besluit motiveren. Doet hij dat niet of onvoldoende dan kunnen de consumentenorganisaties aan de burgerlijke rechter verzoeken om hierover een uitspraak te doen. De burgerlijke rechter zal vervolgens toetsen of de concessiehouder zich aan zijn wettelijke verplichtingen heeft gehouden: heeft hij vooraf advies gevraagd, heeft hij meegedeeld waarom hij van het advies is afgeweken en heeft hij de gelegenheid geboden voor nader overleg. De rechter toetst niet of hij het inhoudelijk met het standpunt van de concessiehouder eens is.
Daarnaast kunnen de consumentenorganisaties de concessieverlener vragen om tot handhaving van de desbetreffende wettelijke bepalingen over te gaan. Mocht deze besluiten om dat niet te doen dan kunnen de consumentenorganisaties tegen dat besluit bezwaar indienen op grond van de Awb.
Tegen de beslissing van de concessieverlener op dat bezwaar staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven[176].

Gelet op het vorenstaande is er voor de consumentenorganisaties sprake van een gekwalificeerd adviesrecht. Zij hebben niet alleen het recht om advies uit te brengen, maar op de concessiehouder rust ook de plicht om aan de consumentenorganisaties mee te delen waarom van het advies wordt afgeweken. Voordat de concessiehouder gevolg geeft aan zijn beslissing moet hij eerst aan de consumentenorganisaties de gelegenheid tot nader overleg bieden.

Artikel 34 Bp2000 verplicht de concessieverlener om de consumentenorganisaties te informeren over resultaten van maatregelen ten aanzien van de mate van bereikbaarheid van het concessiegebied alsmede over aanleg en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer.

[176] Artikel 105 Wp2000.

De consumentenorganisaties op landelijk niveau[177] worden in de concessie aangewezen als die welke zijn vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Hierna: LOCOV). De leden van het LOCOV zijn de Minister van VenW, NS en consumentenorganisaties[178]. In het Instellingsbesluit LOCOV worden geen concrete consumentenorganisaties aangewezen, maar worden aanvullende eisen gesteld aan consumentenorganisaties, willen zij als lid van het LOCOV kunnen worden benoemd.
De Minister van VenW benoemt de leden van het LOCOV (dit zijn consumentenorganisaties) en deze organisaties wijzen ieder een persoon aan met zijn plaatsvervanger, door wie zij zich in het LOCOV doen vertegenwoordigen.

Voor de werking en effecten van deze regels wordt verwezen naar doel 13 de positie van consumentenorganisaties.

De vervoerders en de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur
De adviesrol van vervoerders ten aanzien beheerder ProRail is op diverse manieren vorm gegeven.

Ten eerste bepaalt artikel 17, derde lid Spoorwegwet dat een verzoek van de houder van de beheerconcessie aan de Minister van VenW om de technische of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur te mogen wijzigen vergezeld gaat van de zienswijzen van betrokken gerechtigden. Dat zijn volgens artikel 57 van de Spoorwegwet zowel de personen- als de goederenvervoerders.

Ten tweede is in de beheerconcessie (artikel 5, eerste lid, onderdeel a) opgenomen dat het beheerplan een weergave bevat van de in het overleg tussen de concessiehouder en de betrokken gerechtigden over het plan naar voren gebrachte zienswijzen. Als de beheerder met het beheerplan afwijkt van die zienswijzen moet hij in het beheerplan daarvoor een deugdelijke motivering opnemen.
Wanneer de beheerder niet in overleg treedt met de betrokken gerechtigden kunnen dezen de Minister van VenW vragen om tot handhaving over te gaan (bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of het uitoefenen van bestuursdwang door zelf de betrokken gerechtigden te horen). Als de minister dit verzoek afwijst staat daartegen bezwaar en beroep open op grond van de Awb.

Tenslotte kunnen de betrokken gerechtigden op grond van de Awb bezwaar aantekenen tegen een besluit van de Minister van VenW om in te stemmen met het beheerplan, terwijl daar zaken in zijn blijven staan waarover de betrokken gerechtigden in een eerdere fase van totstandkoming van het plan aan de beheerder geadviseerd hadden om die niet dan wel niet zó in het plan op te nemen, maar welke zienswijze

[177] Op regionaal niveau vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van belangenorganisaties en de concessieverleners personenvervoer per trein in met het LOCOV vergelijkbare gremia, het ROCOV.
[178] Artikel 3 Instellingsbesluit Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer, Stcrt 1999, 205.

door de beheerder gemotiveerd niet is gevolgd. Wijst de minister het bezwaar af dan kan daartegen beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
Zie voor de betrokkenheid van de vervoerders bij de door de beheerder op te stellen Netverklaring hiervoor paragraaf 4.2.1., bij het punt inhoud en totstandkoming toegangsovereenkomsten.

Is er een duidelijk kader voor de veiligheid en is de rol van de overheid daarin helder vastgelegd?

In de Spoorwegwet en de Wp2000 alsook in de lagere regelgeving en in de beheer- en vervoerconcessie wordt veel aandacht besteed aan de veiligheid op het spoor.
In de MvT op het wetsvoorstel Spoorwegwet wordt gesteld dat er ten opzichte van de situatie op het moment van indiening van het wetsvoorstel geen wezenlijke zaken met betrekking tot de veiligheid zullen veranderen. Een aantal elementen dat in het wetsvoorstel zichtbaar wordt, was in de destijds vigerende wetgeving min of meer verhuld, onder meer omdat zij aan de spoorwegonderneming werden overgelaten, zoals de opleiding van personeel met een veiligheidstaak en de toelating van (nieuw) materieel. Met de komst van nieuwe spoorwegondernemingen naast NS en voorts in verband met de invoering van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het beheer van de infrastructuur is er een nieuwe situatie. Een groot aantal maatregelen en voorzieningen die binnen het NS-concern van toepassing waren moeten opnieuw worden vastgesteld maar nu als uitvoeringsregelingen op basis van de voorgestelde wet. Er is van af gezien om een geheel nieuw systeem voor de bedrijfsprocessen op de rails te ontwerpen. Hetgeen nu (d.w.z. op het moment van indienen van het wetsvoorstel) min of meer onder de vlag van NS al jaren functioneert, geeft geen aanleiding de voorschriften in materiële zin te vervangen door iets nieuws.[179]
De uitgangspunten van de uitvoeringsregelgeving voor de railveiligheid zijn, aldus de MvT:

- dat er een kader wordt geboden waarbinnen onder andere veiligheidsregels en – normen specifieker kunnen worden geformuleerd in onderliggende regelgeving;
- dat de toetsing aan de veiligheidsnormen op het gebied van materieel, personeel en organisatie onderdeel vormt van de toelating van de vervoerder op de rails;
- dat de veiligheidseisen voor verschillende vervoerbedrijven objectief toe te passen en te handhaven zijn ofwel non-discriminatoir zijn;
- dat er eenzelfde systematiek wordt ontwikkeld voor de veiligheid van tramverkeer, metro en light rail, met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de andere overheden hiervoor.[180]

[179] Kamerstukken II 2000-01, 27 482, nr. 3, p. 15-16.

[180] Kamerstukken II 2000-01, 27 482, nr. 3, p. 16.

Ter beantwoording van de vraag is nagegaan, welk kader er voor de vele bepalingen met betrekking tot de veiligheid is en welke rol de overheid daarin op zich genomen heeft.
Hierbij is uitgegaan van de trits Beleid, Toezicht, Uitvoering.

Beleidskader voor de veiligheid op het spoor
De nota "Veiligheid op de Rails. Tweede kadernota voor de veiligheid van het railvervoer in Nederland"[181] bevat de herziening van de Kadernota Railveiligheid uit 1999. Deze tweede kadernota is onder meer gebaseerd op de Europese interoperabiliteitsrichtlijnen en op de veiligheidsrichtlijn, die net als deze kadernota in 2004 is uitgekomen. In de veiligheidheidsrichtlijn worden lidstaten opgedragen om:

- regelgeving te harmoniseren;
- verantwoordelijkheden van de actoren vast te stellen;
- gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en –indicatoren te ontwikkelen;
- een veiligheidsinstantie op te richten;
- een orgaan voor ongevallen- incidentenonderzoek op te richten;
- gemeenschappelijke beginselen vast te leggen voor het beheer, de regelgeving en het toezicht op de veiligheid op het spoor.

In deze tweede kadernota worden de volgende thema's behandeld:

1. bestuurlijke organisatie van de railveiligheid;
2. veiligheidsmanagement;
3. veiligheid van de risicodragers: reizigers, personeel, passanten van overwegen;
4. veiligheid van het railsysteem (hoofdspoorweginfrastructuur, materieel, systemen);
5. veiligheidsmonitor (instrumenten die nader inzicht verschaffen in de actuele railveiligheidssituatie en in het ontstaan van mogelijke nieuwe risico's);
6. veiligheid van interlokale tram, metro en overige railsystemen;
7. externe veiligheid;
8. nieuwe vervoersconcepten;
9. sociale veiligheid, vandalisme en security.

De nota gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en alle actoren die bij het railvervoer betrokken zijn: de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, de vervoerders van personen en goederen, alsmede de reizigers- en verladersorganisaties. De overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de implementatie van het veiligheidsbeleid en het toezicht op de naleving van de daaromtrent gestelde regels, de actoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

De rol van de overheid
De overheid heeft zowel een beleidsontwikkelende als een regelgevende rol. Ook heeft de overheid een duidelijke taak met

[181] Bij brief d.d. 11 november 2004, DGP/SPO/U.04.0936 door Minister VenW aan de Tweede Kamer aangeboden.

betrekking tot het toezicht op de naleving van de gestelde regels en de (strafrechtelijke) handhaving daarvan. De twee laatstgenoemde rollen worden hier nader toegelicht.

Zowel in de Spoorwegwet als in het Wetboek van Strafrecht zijn gedragingen die de veiligheid op het spoor in gevaar kunnen brengen strafbaar gesteld. In de Spoorwegwet en lagere regelgeving zijn de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het gebied van de veiligheid belegd bij de verschillende partijen door middel van gebods- en verbodsbepalingen, attributie van taken en bevoegdheden en door het stellen van functie- en opleidingseisen aan, voor de veiligheid belangrijke functies (b.v. de machinist). De Minister van VenW houdt toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde bepalingen omtrent de veiligheid. Deze taak wordt uitgevoerd door IVW. IVW is aangewezen als veiligheidsinstantie als bedoeld in richtlijn nr. 2004/49/EG. Voor wat betreft de veiligheidsaspecten is het toezicht op de naleving van de beheerconcessie gemandateerd aan IVW. Het toezicht op de naleving van de overige aspecten van de beheerconcessie (en op de gehele vervoerconcessie) is gemandateerd aan het Directoraat Generaal Mobiliteit.
De NMa voert het toezicht uit op de naleving van de beheerconcessie voor wat betreft hetgeen gesteld is in de beheerconcessie om te voldoen aan de richtlijnen nrs. 2001/14/EG en 91/440/EEG[182].

Bij AMvB en ministeriële regelingen kunnen voorschriften omtrent de veiligheid worden uitgewerkt. Dit is in diverse besluiten en regelingen gebeurd.

Voorts heeft de minister de taak om veiligheidsattesten te verlenen aan spoorwegondernemingen die beschikken over een bedrijfsvergunning, met als voorwaarde dat zij over een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikken. Deze taak wordt namens de minister uitgeoefend door IVW.

De Minister van VenW kan onderzoek verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten (zo'n onderzoek is gemandateerd aan IVW). Op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (Hierna: Rijkswet OVV) en het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid doet de Onderzoeksraad onafhankelijk onderzoek naar ongevallen op het spoor. De Onderzoeksraad moet ernstige ongevallen onderzoeken en heeft de discretionaire bevoegdheid om lichte ongevallen te onderzoeken. Daarbij is in de Rijkswet OVV bepaald dat de resultaten en bevindingen die een onderzoek oplevert niet mogen worden gebruikt voor het opleggen van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. De taken en bevoegdheden van de Onderzoeksraad hebben voorrang boven die van de Minister van VenW in deze materie. Echter, IVW heeft een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid naar overtredingen van voorschriften en kan dus onderzoek doen naar hetzelfde voorval als waar de

[182] Artikel 17, eerste lid, onderdeel d, Spoorwegwet.

Onderzoeksraad zich op richt, zulks met het oog op het treffen van sancties.

De rol van de beheerder en de vervoerders
De beheerder van de infrastructuur heeft de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat deze structuur veilig bereden kan worden. Dit wordt nader uitgewerkt in de beheerconcessie. De beheerder moet er tevens voor zorgen dat werkzaamheden aan en nabij het spoor veilig kunnen plaatsvinden en hij moet zijn (veiligheids-)personeel aan daarvoor gestelde eisen laten voldoen.

Spoorwegondernemingen hebben tot taak om de veiligheid in acht te nemen (veiligheidsattest en veiligheidszorgsysteem), om veilig materieel te gebruiken (keuring, toelating en onderhoud) en om hun personeel aan de eisen met betrekking tot veiligheid te laten voldoen.

Het antwoord op de vraag kan bevestigend zijn. Per deelonderwerp zijn de regelingen duidelijk en ook de rol van de overheid is per deelonderwerp helder vastgelegd. Echter, door de veelheid aan regels, bepalingen en voorschriften wordt afbreuk gedaan aan de toegankelijkheid hiervan.

Zijn de publieke belangen duidelijk en volledig vastgelegd in de beheerconcessie en in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet?

Ter beantwoording van deze vraag wordt, onder verwijzing naar de beschrijving van het begrip 'publieke belangen' in hoofdstuk 2, nagegaan hoe de vastlegging van de publieke belangen in de Spoorwegwet/beheerconcessie en de Wp2000/vervoerconcessie heeft plaatsgevonden.

De spoorwetgeving vult de borging van het publieke belang bij het goed functioneren van het openbaar personenvervoer per trein als volgt in.

De Spoorwegwet
Artikel 17 Spoorwegwet schrijft voor dat aan de beheerconcessie voorschriften worden verbonden, onder meer inhoudende prestatie-indicatoren, ter waarborging van belangen op het gebied van de staat van de infrastructuur, de veilige berijdbaarheid, de analyse van risico's en de financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid.

De beheerconcessie
De beheerconcessie behandelt de publieke belangen als volgt:

- De zorgplicht ten aanzien van het beheer is onder meer uitgewerkt in de onderdelen a t/m d van artikel 3 van de beheerconcessie. Daarbij wordt een koppeling gelegd met een aantal EG-richtlijnen met betrekking tot het spoor.
- Paragraaf 3 van de beheerconcessie handelt onder meer over de door de beheerder te leveren kernprestaties.
- Paragraaf 4 van de beheerconcessie is gewijd aan de publieke belangen: veiligheid, milieuzorg en toegankelijkheid van

transfervoorzieningen (voor reizigers bestemde perrons, tunnels, trappen, liften, hellingbanen en loopbruggen).

- Voor wat betreft de verbetering van de toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking zijn in artikel 9 beheerconcessie bepalingen opgenomen. Het gaat daarbij met name om transfervoorzieningen. Deze vallen onder de zorgplicht van de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur welke in artikel 3 beheerconcessie beschreven staat. Deze zorgplicht houdt krachtens artikel 9 beheerconcessie in elk geval in dat ProRail samen met de personenvervoerders een financieel dekkend stappenplan opstelt om door de Minister van VenW nader aan te wijzen transfervoorzieningen in 2030 ook toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking. In dat stappenplan moeten de maatregelen die ProRail en de personenvervoerders gaan nemen op elkaar zijn afgestemd. Dit is gebeurd in het in voetnoot 183 beschreven Implementatieplan Toegankelijkheid Spoor.
- Artikel 10 beheerconcessie stelt dat het beheer van het hoofdspoor niet mag lijden onder werkzaamheden voor derden, zoals de aanleg van een fietstunnel onder het spoor in opdracht van een gemeente. Dergelijke werkzaamheden moeten kostendekkend zijn en er moet een aparte boekhouding over worden gevoerd. De minister kan ingrijpen als de tarieven van ProRail voor werkzaamheden voor derden niet kostendekkend zijn.
- Artikel 11 verplicht ProRail om op verzoek van de minister alle redelijke medewerking te verlenen aan werkzaamheden die door een derde worden uitgevoerd waarbij een spoorweginfrastructuur wordt aangelegd die aantakt aan de hoofdspoorweginfrastructuur of deze kruist.

De Wp2000
Artikel 32 Wp2000 geeft de concessieverlener de bevoegdheid om aan een vervoerconcessie voorschriften te verbinden onder meer met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit, veiligheid van reizigers en personeel in het OV, alsmede met betrekking tot de toegankelijkheid van het OV voor gehandicapten.
Het publiek belang heeft het rijk vastgelegd in de vervoerconcessie. Decentrale overheden leggen dit publiek belang vast in decentrale concessies. Bij het opstellen van deze concessies worden consumentenorganisaties betrokken.

De vervoerconcessie voor het HRN
In de vervoerconcessie voor het HRN zijn de volgende voorschriften welke op de een of andere wijze bijdragen aan de borging van het publieke belang van het spoor opgenomen:

- zorgplicht (artikel 6);
- plicht tot uitwerking prestaties inzake kwantiteit en kwaliteit in het vervoerplan (artikel 9);

- toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking (artikel 10) met als streefdatum volledige realisering in 2030[183];
- dienstregeling (artikel 12 en 13)[184];
- jaarlijkse tariefwijziging (artikel 15 en 16)[185];
- elektronisch vervoerbewijs (artikel 19);
- informatieplicht (artikel 20);
- overleg met decentrale overheden (artikel 25);
- output- en outcomesturing (artikel 26) met als streefdatum 1 januari 2008;
- hanteren prestatie-indicatoren (artikel 27).

Zijn er duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de hanteren grenswaarden?

Ter beantwoording van deze vraag is achtereenvolgens per plan nagegaan welke regelingen er zijn voor de totstandkoming ervan en daarna voor de inhoud en de te hanteren grenswaarden.

Totstandkoming beheerplannen
Met hantering van artikel 17 Spoorwegwet heeft de minister de mogelijkheid om rechtstreeks, zonder het opstellen van een AMvB voorschriften in de beheerconcessie op te nemen. Deze bevoegdheid is door de minister gebruikt om aan het stelsel van regels met betrekking

[183] Het Implementatieplan Toegankelijkheid Spoor is door ProRail en de NS opgesteld en de minister van VenW heeft dit plan op 29 september 2006 aan de Tweede Kamer gestuurd. In de begeleidende brief wordt nog geen melding gemaakt van Europese regelgeving op dit terrein, maar die is er inmiddels (sedert 21 december 2007) wel: het gaat om de Europese Technische Specificaties inzake Interoperabiliteit (TSI's) Persons with Reduced Mobility. Bij de aanschaf van nieuw materieel, ingrijpende wijziging van het bestaande materieel en de bouw van nieuwe stations dan wel ingrijpende verbouwing van bestaande stations zal de NS in ieder geval aan genoemde TSI's moeten voldoen. Datzelfde geldt voor de transfervoorzieningen waar ProRail voor verantwoordelijk is. Deze TSI's zijn vervat in een beschikking van de Europese Commissie die genomen is op basis van Richtlijn 2001/16 EG (interoperabiliteit conventionele trans-europese spoorwegsysteem) en Richtlijn 96/48/EG (interoperabiliteit trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem). Opgemerkt wordt hierbij dat deze materie eveneens regeling zal vinden in een AMvB ter uitvoering van de Wet gelijke behandeling voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Die AMvB zal betrekking hebben op het deel van genoemde wet dat betrekking heeft op het recht op toegankelijkheid van alle spoorvoorzieningen voor individuele reizigers met het OV in zijn algemeenheid, maar wel met inbegrip van het openbaar vervoer per trein.

[184] Op grond van artikel 32 Wp2000 is de minister verplicht om daaromtrent voorschriften te verbinden aan de vervoerconcessie en daarmee zijn deze onderwerpen aan te merken als publiek belang. Dat is gebeurd in Hoofdstuk III vervoerconcessie. De dienstregeling wordt 2 maanden voor de ingangsdatum aan de minister gezonden. Voor de beoordeling van de jaarlijks door de NS op te stellen dienstregeling wordt een toetskader gehanteerd: Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 27 april 2006, DGP/SPO/U.06/01162.

[185] De minister heeft niet de bevoegdheid om de tarieven al dan niet goed te keuren, maar wanneer NS de tariefbepalingen die in de vervoerconcessie zijn opgenomen overtreedt kan de minister de aan hem in de concessie toegekende handhavingsinstrumenten toepassen.

tot de concessies een systeemelement toe te voegen, dat ten tijde van het opstellen van de wet niet was voorzien, te weten het beheerplan.

De planfiguur is een bekend verschijnsel in de Nederlandse wetgeving. Wanneer een plan van een beheerder van een object dat (mede) dient ter borging van de publieke belangen nodig geacht wordt voor het beheer van dat object, wordt het opstellen van zo'n plan als eis aan de beheerder in de wet vastgelegd[186].
De wetgeving[187] bepaalt alleen dat aan een concessie voorschriften worden verbonden (is dus niet facultatief, maar voor de belangrijkste onderwerpen dwingend). Beide planvormen zijn pas in beeld gekomen tijdens het opstellen van de concessies en de Minister van VenW heeft gebruik gemaakt van genoemde wettelijke mogelijkheden om ook niet bij wet vereiste voorschriften, in casu tot het opstellen van Beheer- resp. vervoerplan in beheerconcessie en vervoerconcessie op te nemen.

Artikel 4, tweede lid, beheerconcessie regelt de totstandkoming van en de instemming door de Minister van VenW met het beheerplan. ProRail dient het beheerplan voor te leggen aan de Minister van VenW ter instemming. Bepaalde onderdelen van het beheerplan behoeven de instemming van de minister.[188] Indien de minister aangeeft dat hij niet zal instemmen met de betreffende onderdelen van het beheerplan, krijgt ProRail de mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn een gewijzigd beheerplan voor te leggen. Wanneer de minister goedkeuring onthoudt, blijft het oude beheerplan gelden.

In artikel 4, vijfde lid, beheerconcessie wordt bepaald dat ProRail de concessie moet uitvoeren met inachtneming van de onderdelen van het beheerplan waar de minister mee heeft ingestemd. Dit heeft tot gevolg dat het onderdeel van het beheerplan waar de minister mee heeft ingestemd dezelfde rechtskracht heeft als een bepaling in de concessie zelf. Wanneer ProRail zich niet houdt aan de betreffende onderdelen kan de minister gebruik maken van zijn handhavingsinstrumentarium.

De indiening van het beheerplan moet vóór 1 september plaatsvinden. Voor het beoordelen van het beheerplan heeft het ministerie van VenW een toetskader opgesteld. Op grond daarvan wordt nagegaan of en op welke wijze het beheerplan voldoet aan de concessievoorschriften en aan andere eisen die door de overheid aan het functioneren van ProRail worden gesteld. De toetsing vindt jaarlijks plaats. Bij het beheerplan is er een relatie met de subsidieverlening: bij het verzoek tot vaststelling van de jaarlijkse subsidie moet een rapportage worden overgelegd over het jaar waarvoor de subsidie is verleend. Die rapportage moet gaan over de uitvoering van de concessie en daarmee ook over het al dan niet gerealiseerd zijn van het beheerplan voor dat jaar.

[186] Bijvoorbeeld artikel 7 Wet op der waterkering: De aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering geschiedt overeenkomstig een door de beheerder vastgesteld plan; en artikel 37e Luchtvaartwet: de exploitant van een luchtvaartterrein is verplicht om een plan voor de beveiliging van dat terrein op te stellen en aan de minister voor te leggen.

[187] Artikel 17 Spoorwegwet en artikel 32 Wp2000.

[188] Artikel 4, tweede lid, beheerconcessie.

In de periode 2005-2007 is het nog niet voorgekomen dat de minister niet met het beheerplan heeft ingestemd. Wel hebben de beheerplannen aanleiding gegeven tot vragen, op grond waarvan de beheerplannen zijn bijgesteld.

Totstandkoming vervoerplannen
Een met artikel 4, tweede lid, beheerconcessie vergelijkbare bepaling staat in artikel 7 vervoerconcessie. Voorafgaand overleg met consumentenorganisaties, de infrastructuurbeheerder en met de overkoepelende organisaties van regionale overheden is verplicht. De inhoud van de plannen staat in de vervoerconcessie voorgeschreven. Het vervoerplan moet vóór 1 november van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor het plan gaat gelden bij de minister worden ingediend.
Het vervoerplan wordt op inhoudelijke gronden beoordeeld:

- de voorschriften van de concessie;
- verenigbaarheid met de begroting van het ministerie van VenW;
- verenigbaarheid met reeds vastgesteld beleid;
- prestatieverbetering;
- gegevens van audits en benchmarks;
- inzichten van reizigers- en consumentenorganisaties en decentrale overheden[189].

Wanneer de minister besluit niet in te stemmen, krijgt NS de mogelijkheid om het vervoerplan aan te passen. Uit de vervoerconcessie blijkt dat wanneer de minister niet instemt met het nieuwe vervoerplan het oude vervoerplan blijft gelden totdat de minister uiteindelijk wel instemt[190].

Inhoud van het beheerplan
Artikel 5 beheerconcessie stelt dat het beheerplan de volgende elementen moet bevatten:

- weergave van de in het overleg tussen ProRail en de betrokken gerechtigden naar voren gebrachte zienswijzen;
- beschrijving van de wijze waarop ProRail invulling geeft aan de zorgplicht[191];
- beschrijving van de maatregelen die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen om te voldoen aan veiligheids- en milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid;
- beschrijving van de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur, de in de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkeling daarin en in hoeverre ProRail de hoofdspoorweginfrastructuur beheert op basis van levenscyclusmanagement;

[189] Aldus de Minister van VenW in een overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat d.d. 1 maart 2005, Kamerstukken II 2004-05, 29 984, nr. 6.

[190] Artikel 7, vijfde lid, vervoerconcessie.

[191] Artikel 3 beheerconcessie.

- beschrijving van de na afloop van de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkelingen en werkzaamheden, voorzien van een financiële onderbouwing op hoofdlijnen, over een periode van ten minste tien jaar;
- een sluitende financiële dekking van de kosten van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in de eerstvolgende subsidieperiode, gezien het in de rijksbegroting voor het beheer vermelde subsidiebedrag en de overige inkomsten van ProRail.

In artikel 6 beheerconcessie zijn de prestatie-indicatoren aangegeven waarvoor ProRail in elk geval grenswaarden moet aangegeven in het beheerplan en met welk meetsysteem deze worden gemeten. Indicatoren voor veiligheid en milieu vallen hier niet onder.

Inhoud van het vervoerplan
Artikel 8 vervoerconcessie regelt de inhoud van het vervoerplan:

- weergave van het overleg met de consumentenorganisaties, de infrastructuurbeheerder en de vertegenwoordigende organisaties van de bij het openbaar personenvervoer per trein betrokken decentrale overheden over het concept-vervoerplan, alsmede een weergave van de in dat overleg naar voren gebrachte zienswijzen en een motivering van het eventueel door de concessiehouder afwijken daarvan;
- beschrijving van de wijze waarop de concessiehouder NS invulling geeft aan haar zorgplicht[192];
- beschrijving van maatregelen die de concessiehouder NS neemt ten aanzien van door haar te beïnvloeden factoren ter invulling van de zorgplicht en de groeiprognose die zij hanteert;
- beschrijving van de te verwachten ontwikkelingen en prognoses ten aanzien van de prestaties; voor de periode waarop het vervoerplan betrekking heeft alsmede voor een periode van ten minste vier jaar volgend op die periode.

De in het vervoerplan aan te geven prestaties inzake kwantiteit en kwaliteit van het aangeboden vervoer alsmede de prestatie-indicatoren, de grenswaarden en de metingen van de prestaties staan opgesomd in artikel 9 vervoerconcessie.

Is het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen?

Wettelijk instrumentarium

<u>Beheer hoofdspoorweginfrastructuur</u>
De handhavingsinstrumenten voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn opgenomen in de Spoorwegwet. Voor de beschrijving van de instrumenten van zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 van dit rapport.

[192] Artikel 6 vervoerconcessie.

Voor een aantal overtredingen is de Minister van VenW de handhavende instantie, voor andere is dat de NMa (implementatie richtlijn nr. 2001/14/EG en richtlijn nr. 91/440 EEG). Ook zijn bepaalde gedragingen strafbaar gesteld via de WED (overtredingen) en het Wetboek van Strafrecht (misdrijven). Bestuursrecht en strafrecht kunnen in combinatie worden toegepast. In de toelichting bij de beheerconcessie wordt een toelichting gegeven op het de minister ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium.[193] Gezegd wordt dat indien ProRail de verplichtingen uit de concessie niet naleeft, de minister het publiekrechtelijk handhavingsinstrumentarium ter beschikking staat om naleving af te dwingen. De concessie is immers een publiekrechtelijk instrument. Bij een publiekrechtelijk instrument past volgens de beheerconcessie publiekrechtelijke handhaving. Naast de hiervoor geschetste instrumenten bevat de beheerconcessie ook de verplichting tot informatieverschaffing aan de concessieverlener.

Over de last onder dwangsom wordt opgemerkt dat deze kan worden opgelegd indien ProRail de in het beheerplan beschreven invulling van de zorgplicht niet uitvoert. Over de intrekking van de concessie wordt opgemerkt dat dit een ultimum remedium is[194].

Artikel 11 van richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt dat heffingsregelingen voor infrastructuur spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder via een prestatieregeling[195] ertoe dienen aan te zetten om verstoring zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Dit kan volgens artikel 11 boetes inhouden voor handelingen die de exploitatie van het net verstoren, compensatie voor ondernemingen die van storingen te lijden hebben en premies ter beloning van prestaties die de ramingen overtreffen. Dit artikel is in de Spoorwegwet geïmplementeerd door middel van artikel 62, vijfde en zevende lid. Vooralsnog wordt het aan beheerder en vervoerder overgelaten om een prestatieregeling af te spreken. Artikel 62, achtste lid, biedt echter de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de maatstaven en de hoogte van de gebruiksvergoeding. In deze AMvB zou ook een prestatieregeling kunnen worden opgenomen.

Personenvervoer

De Spoorwegwet en de Wp2000 bevatten regels voor bestuursrechtelijk handhaven (artikel 33 Spoorwegwet: schorsing of intrekking veiligheidsattest, hetgeen neerkomt op het ontzeggen van de toegang tot het spoor; artikel 43 Wp2000 intrekken concessie en artikel 93 Wp2000 bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete); de strafrechtelijke handhaving is vergelijkbaar met die met betrekking tot het beheer van de infrastructuur, maar de desbetreffende bepalingen gelden ook voor anderen dan de vervoerder.

[193] Toelichting beheerconcessie, p. 15.

[194] Zie de brief van de Minister van VenW aan de Tweede Kamer d.d. 18 juni 2004, DGP/SPO/U.04.02186, p. 11 en 12.

[195] ProRail en 23 spoorwegondernemingen hebben in 2006 een prestatieregeling afgesloten na tussenkomst van toezichthouder NMa.

Op grond van de WED geldt schending van diverse bepalingen van de Wp2000 als een economisch delict (overtreding).

Artikel 32, vijfde lid, in de Wp2000 biedt de mogelijkheid in de concessie een voorschrift op te nemen dat indien tekort wordt geschoten in het verrichten van de prestaties, de concessiehouder gehouden is een geldsom te voldoen. Van deze mogelijkheid is vooralsnog in de vervoerconcessie HRN geen gebruik gemaakt.

Handhaving in de praktijk 2005-2007
Het handhavingsinstrumentarium kan alleen worden ingezet als er sprake is van een overtreding. Slechts in bijzondere gevallen kan ook gehandhaafd worden voordat er sprake is van een overtreding (preventieve handhaving). Een overtreding is een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. In de periode 2005-2007 is met betrekking tot de beheerconcessie en de vervoerconcessie meerdere malen de vraag aan de orde geweest of er in een specifiek geval sprake was van een overtreding.
Of sprake is van een overtreding moet aan de hand van alle feiten en omstandigheden worden vastgesteld. In de praktijk is gebleken dat handhaving beperkt plaatsvindt. Het is niet duidelijk of dit geheel komt doordat er weinig overtredingen plaatsvinden.

Handhaving met betrekking tot de beheerder
ProRail is in de periode 2005-2007 geen last onder dwangsom opgelegd door de Minister van VenW. Ook is geen bestuursdwang toegepast. Wel is aan ProRail op 18 oktober 2007 een concept-last onder dwangsom gestuurd in verband met de onderhoudstoestand van vele wissels.[196] Tot een daadwerkelijke oplegging van deze last is het in de periode 2005-2007 niet gekomen[197].
De NMa heeft in deze periode daadwerkelijk een last onder dwangsom opgelegd om te waarborgen dat de Netverklaring 2006 werd aangepast. Deze last werd uitgevoerd en de dwangsom hoefde daarom niet verbeurd te worden verklaard. Verder heeft de NMa een tweede last onder dwangsom opgelegd en enkele boetes. Ook het opstellen van rapporten door de NMa en het meedelen dat een last onder dwangsom zou worden opgelegd was voldoende om de betrokkenen alsnog te bewegen, aan hun verplichtingen te voldoen.
Op grond van de Spoorwegwet kunnen (door de minister en door de NMa) ook bestuurlijke boetes worden opgelegd. Ten aanzien van de beheerder valt op dat slechts een beperkt aantal feiten concreet beboetbaar zijn gesteld. Zo is niet-beboetbaar:

- niet veilig berijdbaar zijn van infrastructuur;
- niet of slecht onderhouden van de infrastructuur;
- plaatsen van seinen op plekken waar ze niet goed zichtbaar zijn.

[196] Concept-last onder dwangsom ivm toestand wissels, IVW, zonder kenmerk.

[197] Inmiddels is deze last in april 2008 opgelegd.

Handhaving met betrekking tot vervoer
In de periode 2005-2007 is NS geen last onder dwangsom opgelegd voor het niet naleven van de vervoerconcessie. Wel is een aankondiging gedaan van een last onder dwangsom, maar omdat NS de overtreding – het niet naleven van artikel 20, eerste lid, van de concessie – ongedaan heeft uitgemaakt, is het niet tot een daadwerkelijke oplegging van deze last gekomen.
Op grond van artikel 32 van de Wp2000 worden aan de concessie voorschriften verbonden ten aanzien van het verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie, alsmede het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie. Deze artikelen zijn uitgewerkt in de artikelen 20 en 21 van de vervoerconcessie. Artikel 20 schrijft onder meer voor dat NS op verzoek van de minister alle informatie verstrekt die noodzakelijk is ten behoeve van de uitvoering van de concessie. Artikel 21 schrijft voor dat NS de minister, gelijktijdig met de indiening van het vervoerplan, een financiële prognose inzake de uitvoering van de concessie zendt, waarbij zij gebruik maakt van het model, opgenomen in bijlage C, onderdeel 2, bij de concessie. Tevens moet NS een financiële verantwoording indienen, eveneens in overeenstemming met bijlage C, onderdeel 2.

De vervoerconcessie bevat handvatten om die informatie te krijgen die nodig is voor de minister om de uitvoering van de concessie te kunnen beoordelen.

Behalve dat handhaving plaatsvindt op grond van de Wp2000, vindt ook handhaving met betrekking tot het (personen)vervoer plaats op grond van de Spoorwegwet. In de periode 2005-2007 zijn dwangsommen opgelegd aan twee spoorwegondernemingen en aan een keuringsinstituut[198]. In alle gevallen is de last onder dwangsom niet ten uitvoer gelegd, omdat de overtredingen door de overtreders ongedaan zijn gemaakt.

Tenslotte kan op grond van de Spoorwegwet het veiligheidsattest worden ingetrokken. Ook dit is in de periode 2005-2007 niet gebeurd, wel zijn veiligheidsattesten verleend met een geldigheidsduur korter dan 3 jaar.

[198] De reden voor het opleggen van een dwangsom aan een van de twee vervoerders had betrekking op een overtreding van het Besluit spoorwegpersoneel. Er waren machinisten in dienst die in strijd met het Besluit spoorwegpersoneel geen Nederlands spraken, waardoor geen goede communicatie met de treindienstleiding mogelijk was. Aan de andere vervoerder was een last onder dwangsom opgelegd, omdat zij voor het berijden van bepaalde baanvakken niet beschikte over het vereiste beveiligingssysteem. De reden voor het opleggen van een last onder dwangsom aan het keuringsinstituut was gelegen in het feit dat in sommige keuringsbesluiten op grond van het Besluit spoorwegpersoneel verkeerde termijnen werden gehanteerd.

4.3 Kernboodschappen

Is er een duidelijke wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geschapen, gericht op realisatie van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van de publieke belangen?

De wettelijke basis in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de Spoorwegwet in combinatie met de door de Concessiewet gewijzigde Wp2000 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Hiermee zijn de condities geschapen voor een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces met goed rijdende treinen en waarborging van publieke belangen.

Bij dit antwoord hoort wel de volgende kanttekening.
Strikt juridisch gezien is de Staat nog geen aandeelhouder van ProRail BV, maar de Staat kan via het aandeelhouderschap van RIT wel invloed uitoefenen op de besluitvorming binnen ProRail, zij het binnen de beperkingen die het burgerlijk recht daaromtrent kent.

Is de scheiding tussen infrastructuur en vervoer (ver)volmaakt?

De scheiding tussen infrastructuur en vervoer is bijna volmaakt.
Tussen ProRail en de vervoerders van personen en goederen over het spoor bestaan geen vennootschapsrechtelijke relaties. Deze bedrijven zijn geheel van elkaar gescheiden. Dit is een volmaakte manier om de scheiding tussen infrastructuur en vervoer in deze sector door te voeren.
In de praktijk is echter op enkele onderdelen sprake van een raakvlak tussen het beheer van de infrastructuur en het vervoer. Dit betreft het beheer van goederenspoorlijnen op bedrijfsterreinen en de aansluiting daarvan op hoofdspoorwegen, dat in handen is van NS Spooraansluitingen BV. De minister heeft daarover geoordeeld dat het beheer van bedoelde spooraansluitingen niet valt onder de wettelijke taak van beheer van de spoorinfrastructuur en dat daar ook anderszins geen publieke belangen mee zijn gemoeid. Het blijft desbetreffende raakvlak daardoor bestaan. En verder betreft het enkele activiteiten op het grensvlak van de juridische ordening en de feitelijke operatie van het spoorbedrijf, namelijk: de dagplanning, het VPT-systeem en het beheer van de stations.

Het antwoord op de vraag of de juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is ondergebracht bij de overheid moet ontkennend worden beantwoord. Wanneer het Kb op grond van artikel 125 Spoorwegwet wordt geslagen, zal de Staat de juridisch eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn.

Is de opdrachtgeversrol van de overheid duidelijk vormgegeven en vastgelegd?

De opdrachtgeversrol van de overheid (i.c. de minister) is duidelijk vastgelegd met behulp van de volgende sturingsmechanismen die de overheid ten opzichte van de concessiehouders heeft:

1. de concessiesystematiek;
2. het (indirecte) aandeelhouderschap van de Staat in de vennootschappen die concessiehouder voor respectievelijk de hoofdspoorweginfrastructuur en het hoofdrailnet zijn;
3. de subsidieverlening door de Minister van VenW aan enerzijds de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en anderzijds de personenvervoerder voor de bijzondere spoorvervoerdiensten die onderdeel zijn van het hoofdrailnet.

Hiermee is nog niet gezegd dat de verschillende rollen in de praktijk van de dagelijkse uitvoering altijd helder worden onderscheiden. Ook moet worden opgemerkt dat de aard en het doel van aansturing d.m.v. aandeelhouderschap anders is dan de beide publiekrechtelijke wijzen van aansturing.

1. Concessiesystematiek
Als gevolg van de concessiesystematiek staat de overheid op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering door de concessiehouders. Deze afstand is ten opzichte van NS wat groter dan ten opzichte van ProRail vanwege de grotere vennootschapsrechtelijke èn subsidierechtelijke verhouding tussen de Minister van VenW en ProRail. De rol van de overheid ten aanzien van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het vervoer van personen over het spoor is duidelijk vastgelegd door middel van concessies.
Daarin is het publiekrechtelijk opdrachtgeverschap herkenbaar uitgewerkt. Voor wat betreft het goederenvervoer is er geen sprake van publiekrechtelijk opdrachtgeverschap, omdat er sprake is van een geliberaliseerde markt.

2. Aandeelhouderschap
De Staat, de Minister van Verkeer en Waterstaat, is 100% aandeelhouder in RIT BV (en daarmee indirect in ProRail). De Staat, de Minister van Financiën, is dat in de NV NS. Voor de aansturing van deze vennootschappen baseert de Staat zich op het door de regering vastgestelde deelnemingenbeleid. De regering wil dat de Staat zich actiever richt op de strategische koers van de onderneming waarin deelgenomen wordt en op het toetsen van belangrijke investeringsvoorstellen die daarmee verband houden. Dit zal worden vastgelegd in een nieuwe nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid.
De opdrachtgeversrol van de overheid jegens bedrijven waarin de Staat deelneemt is gegeven dit perspectief nog in ontwikkeling.

3. Subsidies
ProRail voert een in de Spoorwegwet opgenomen wettelijke taak uit (zorgplicht voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur) en krijgt daarvoor een subsidie op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Deze subsidieverstrekking kan als

sturingsinstrument worden ingezet. De Minister van VenW verleent aan NS subsidie voor de zogenoemde bijzondere spoorvervoerdiensten, die in 2005 onderdeel zijn geworden van het hoofdrailnet.

Is de adviesrol van de consumentenorganisaties richting vervoerder vastgelegd en is de adviesrol van de vervoerders richting de infrabeheerder vastgelegd?

De adviesrol van de consumentenorganisaties en de vervoerders is vastgelegd.

Rol, taak en adviesonderwerpen van consumentenorganisaties
In de Wp2000, het Bp2000 en de concessies aan de personenvervoerders staan de consultatieplicht en de informatieplicht van de concessiehouder duidelijk geregeld. Het Instellingsbesluit LOCOV voegt daar nog een aantal instrumentele regels over het overleg aan toe. Voorts hebben de consumentenorganisaties het recht om ongevraagd advies uit te brengen.
Ook de benoeming van de onderwerpen waarover advies moet worden gevraagd is in de Wp2000 en het Bp2000 voldoende gedekt. Desgewenst kunnen de concessieverleners nog onderwerpen daaraan toevoegen en die in de concessievoorschriften opnemen. Zo is in de vervoerconcessie HRN vastgelegd dat de consumentenorganisaties jaarlijks in een overleg hun zienswijze op het vervoerplan geven.

Op basis van deze regelgeving kan worden geconstateerd dat het recht van de consumentenorganisaties om geconsulteerd en geïnformeerd te worden door de concessiehouder van de vervoerconcessie is vastgelegd. Het gaat hier om niet-bindende adviezen van de consumentenorganisaties en de concessiehouder kan hiervan gemotiveerd afwijken. Indien consumentenorganisaties van oordeel zijn dat de concessiehouder de afwijking niet afdoende motiveert, kunnen zij naar de rechter.

De rol van vervoerders bij de totstandkoming van beheerplannen voor de hoofdspoorweginfrastructuur
De consultatieplicht met betrekking tot een door de beheerder voorgenomen wijziging van de technische of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur staat in artikel 17, derde lid, van de Spoorwegwet.
De consultatieplicht van de concessiehouder ter zake van het beheerplan en de plicht tot motivering van eventuele afwijking van de zienswijzen van de betrokken gerechtigden (de personenvervoerders en de goederenvervoerders) staat vermeld in de artikelen 4 en 5 van de beheerconcessie.
Ook hier kan op basis van deze regelingen worden geconstateerd dat het recht van de vervoerders om geconsulteerd en geïnformeerd te worden door de concessiehouder van de beheerconcessie is vastgelegd.

Is er een duidelijk kader voor de veiligheid en is de rol van de overheid daarin helder vastgelegd?

Er is een duidelijk kader voor de veiligheid en de rol van de overheid is helder vastgelegd in de wet- en regelgeving.

Het onderwerp 'veiligheid' wordt op vele plaatsen in de spoorwet- en regelgeving behandeld. Duidelijk is, dat dit onderwerp ook bij de wetgever een grote mate van aandacht heeft.

Het beleidskader is duidelijk vastgelegd in de nota: "Veiligheid op de Rails. Tweede kadernota voor de veiligheid van het railvervoer in Nederland". De vraag, of er een duidelijk kader voor de veiligheid is, kan daarmee bevestigend worden beantwoord. Echter, door de veelheid aan regels, bepalingen en voorschriften wordt afbreuk gedaan aan de toegankelijkheid van regelgeving zoals voorgestaan in de sturingsvisie Beter Geregeld. Op het niveau van de regels zelf is sprake van een duidelijke vastlegging van datgene wat in de praktijk nodig is om de veiligheid op het spoor te waarborgen.

De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de overheid, van de vervoerders, de beheerder en de toezichthouders (IVW, DGMo en NMa) met betrekking tot de veiligheid zijn in wet- en regelgeving vastgelegd. De wetgeving gaat uit van verantwoordelijkheid voor de veiligheid op en rond het spoor bij enerzijds de overheid (regelgeving, keuring, vergunningverlening, toezicht en handhaving) en anderzijds de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen (veiligheidszorgsysteem). De rol van de overheid is daarmee per deelonderwerp duidelijk vastgelegd.

Zijn de publieke belangen duidelijk en volledig vastgelegd in de beheerconcessie en in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet?

De publieke belangen zijn duidelijk vastgelegd in beide concessies.

Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt Aangegeven is dat het spoorvervoer belangrijke maatschappelijke functies vervult, die zonder inmenging van de overheid onvoldoende zouden worden vervuld. Hier ligt dus een taak voor de overheid. Het publieke belang van het vervoer over het spoor is in de Nota Mobiliteit vastgelegd en uitgewerkt in de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet alsmede in de daarop gebaseerde beheer- en vervoerplannen.
Bij het beheer van de infrastructuur gaat het onder meer om waarborging van belangen op het gebied van de staat van de infrastructuur, de veilige berijdbaarheid, de analyse van risico's, de financiële draagkracht van de beheerder en de beroepsbekwaamheid van het personeel van de beheerder. Uitgewerkt in de beheerconcessie

zijn vervolgens onderwerpen als zorgplicht, veiligheid, milieuzorg en toegankelijkheid.
Bij het vervoer gaat het onder meer om de kwantiteit en kwaliteit van het vervoer, veiligheid van reizigers en personeel in het OV, alsmede de toegankelijkheid van het OV voor gehandicapten. Uitgewerkt in de vervoerconcessie HRN zijn vervolgens onderwerpen als een zorgplicht, uitwerking van prestaties in vervoerplan, dienstregeling, informatieplicht.

Zijn er duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de hanteren grenswaarden?

Er zijn duidelijke regelingen voor de totstandkoming van de plannen en over de te bereiken prestaties, vastgelegd in grenswaarden.

In de concessies zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het jaarlijks opstellen van plannen: een beheerplan en een vervoerplan. Deze planfiguur heeft geen directe grondslag in beide wetten. De figuur is ontwikkeld tijdens het opstellen van de concessies aan ProRail en NS en is gebaseerd op de algemene bevoegdheid van de minister om op basis van de Spoorwegwet en de Wp2000 voorschriften (zowel de door de wet geëiste als de niet door de wet geëiste voorschriften) op te nemen in de concessie. Eén van die niet door de wet geëiste voorschriften betreft het opstellen van een beheerplan en een vervoerplan.

Artikel 4 beheerconcessie regelt de totstandkoming van en de instemming door de Minister van VenW met het beheerplan. Een vergelijkbare bepaling voor het vervoerplan staat in artikel 7 vervoerconcessie.

In dit kader kan worden vastgesteld dat in beide concessies voldoende uitgewerkte systemen (met inbegrip van grens- en richtwaarden) zijn opgenomen voor verplichte plannen met daarbinnen prestatie-indicatoren die door de concessiehouders nader geoperationaliseerd moeten worden in meetbare resultaten, welke na instemming van de minister gelden als handhaafbare concessievoorschriften.
De totstandkoming van de plannen is eveneens voldoende duidelijk geregeld, zij het in de concessies en niet in de desbetreffende wetten. Voorafgaand overleg met betrokkenen is verplicht. De inhoud van de plannen staat duidelijk in beide concessies voorgeschreven. Bij het beheerplan is er voorts een relatie met de subsidieverlening voor het beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Is het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen?

De vraag kan bevestigend worden beantwoord. In de praktijk is met het handhavingsinstrumentarium nog weinig ervaring opgedaan. Eerste ervaringen met dit instrumentarium komen aan de orde bij de doelen 10 en 11 in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

Het handhavingsinstrumentarium is in de wet- en regelgeving enerzijds voor het beheer van de infrastructuur geregeld en anderzijds voor het verrichten van personenvervoer. De wet bevat diverse verplichtingen die via het bestuursrecht (bijvoorbeeld bestuursdwang of last onder dwangsom) of via het strafrecht dan wel een combinatie daarvan kunnen worden gehandhaafd. Ook bestraffing als economisch delict is bij sommige voorschriften mogelijk. Van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een prestatieregeling te regelen, is geen gebruik gemaakt. Ook biedt de subsidieverlening mogelijkheden om prestaties af te dwingen met financiële prikkels of sancties.
De concessies worden gezien als een publiekrechtelijk instrument en dus langs die weg gehandhaafd. Het handhavingsinstrumentarium beweegt zich tussen informatieverplichtingen en als uiterst middel het geheel of gedeeltelijk intrekken van de concessies.

5. Doel 3. Beleidsneutrale implementatie van EU-Richtlijnen

5.1 Toelichting op het doel

Eerste spoorpakket

Dit hoofdstuk betreft de implementatie van het zogenaamde ´eerste spoorpakket´ (richtlijnen nrs. 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG) en de implementatie van een richtlijn die wel gelijktijdig is gepubliceerd maar officieel niet tot het eerste spoorpakket behoort (richtlijn nr. 2001/16/EG). Het eerste spoorpakket vormde een eerste stap in het proces om de Europese spoorwegen te revitaliseren. De richtlijnen zijn gericht op het verbeteren van de effectiviteit van de reeds bestaande EU-regels. Een van de hoofdlijnen in dit pakket is eerlijke en niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur.

Hierbij dient te worden bedacht dat de richtlijnen nrs. 91/440/EEG, 95/18/EG, 95/19/EG en 96/49/EG reeds waren geïmplementeerd in de Spoorwegwet 1875.

Beleidsneutrale implementatie

De centrale vraagstelling betreft de beleidsneutrale implementatie van voornoemde richtlijnen. Dit wordt gezien in het licht van het deels verplichtende karakter van richtlijnen, de keuzemogelijkheden die een richtlijn soms biedt en de ruimte die in een richtlijn aan de lidstaat wordt gelaten voor nationaal beleid.

Bij dit doel is in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving een aantal streefbeelden geformuleerd. Deze streefbeelden kunnen tot de volgende vragen worden geformuleerd:

- Zijn de verplichte onderdelen van de EU-richtlijnen die behoren tot het eerste infrastructuurpakket overgenomen?
- Is de keuzevrijheid gemotiveerd ingevuld?
- Zijn de nationale koppen[199] gemotiveerd ingevuld?

Onderzoek implementatietabellen

Ter ondersteuning aan de beantwoording van bovenstaande vragen is een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VenW door het T.M.C. Asser Instituut in Den Haag. Dit instituut heeft zogenoemde transponeringstabellen tot stand gebracht voor die richtlijnen waar deze tabellen niet aanwezig waren in de wetsgeschiedenis. Deze tabellen geven inzicht of een artikel implementatie behoeft en zo ja, waar een artikel uit

[199] Onder 'nationale kop' wordt verstaan een regeling door een lidstaat die verder gaat dan datgene wat door een richtlijn wordt vereist.

de richtlijn in Nederlandse regelgeving is omgezet. Voor zover relevant zullen conclusies uit dit rapport bij de beantwoording van de vragen worden betrokken. Het rapport is volledig als bijlage aan dit rapport gehecht (bijlage J).

Hieronder worden per richtlijn de bovenstaande vragen behandeld, waarbij ook specifieke vragen uit het beoordelingskader aan de orde zullen komen. De behandeling van elke richtlijn wordt voorafgegaan met een beschrijving van de hoofdlijnen van de desbetreffende richtlijn.

5.2 Feiten

Is richtlijn nr. 2001/12/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Hoofdlijnen van richtlijn nr. 2001/12/EG
Richtlijn nr. 2001/12/EG wijzigt richtlijn nr. 91/440/EEG. Laatstgenoemde richtlijn betreft de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap. De belangrijkste onderdelen van richtlijn nr. 2001/12/EG zijn de waarborging van een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur door de scheiding van essentiële functies, zoals toewijzing van capaciteit, de aanstelling van een spoortoezichthouder voor de functies van controle en uitvoering, een scheiding van winst- en verliesrekeningen en jaarbalansen en door de scheiding van met de veiligheid verband houdende taken. Daarnaast werd de spoorweginfrastructuur opengesteld voor het goederenvervoer. In 2004 is nog een wijzigingsrichtlijn op richtlijn nr. 91/440/EEG verschenen. Deze richtlijn is bij de beantwoording van de vragen in beschouwing genomen.

Verplichte onderdelen richtlijn nr. 2001/12/EG
In zijn algemeenheid zijn de verplichte onderdelen van de richtlijn nr. 2001/12/EG overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Hierop gelden de volgende uitzonderingen:
In de Spoorwetgeving is niet voorzien in een regeling met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding tussen het besloten personenvervoer en het goederenvervoer per spoor.
Artikel 10, derde lid en zesde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG zoals gewijzigd door richtlijn nr. 2004/51/EG regelen de openstelling van andere infrastructuur dan spoorweginfrastructuur voor de goederenvervoerders en de toegang via het spoor tot terminals en havens in verband met spoorwegactiviteiten ten aanzien van het goederenvervoer. Deze bepaling is slechts voor wat betreft de hoofdspoorweginfrastructuur geïmplementeerd en daarmee niet volledig omgezet in de Spoorwegwet.

Voornoemde punten worden bij de beantwoording van de specifieke vragen nader toegelicht, dan wel in paragraaf 6.2.1, waar de implementatie van richtlijn nr. 2004/51/EG wordt behandeld.

Het Asser Instituut plaatst geen opmerkingen bij de implementatie van richtlijn nr. 2001/12/EG. Voor de opmerking van het Asser Instituut bij richtlijn nr. 2004/51/EG wordt verwezen naar paragraaf 6.2.1.

Keuzevrijheid en nationale kop(pen) nr. 2001/12/EG
Met betrekking tot de keuzevrijheid kan het volgende worden opgemerkt. In artikel 1, zevende lid, van richtlijn nr. 2001/12/EG is een keuze mogelijkheid voor lidstaten opgenomen. De lidstaat kan bepalen of de boekhoudkundige scheiding tot uitdrukking komt door het bestaan van afzonderlijke afdelingen binnen eenzelfde onderneming of dat de infrastructuur door een afzonderlijke eenheid wordt beheerd. Nederland blijft binnen de door de richtlijn gegeven keuzevrijheid. De infrastructuurbeheerder, ProRail, enerzijds en de vervoerder op het hoofdrailnet, NS, alsmede de vervoerders op basis van regionale concessies anderzijds zijn ondergebracht in afzonderlijke ondernemingen. Voor wat betreft het beheer van de zogenoemde spooraansluitingen geldt een boekhoudkundige scheiding tussen de NS Spooraansluitingen BV en de NV NS en andere dochters. Dit wordt bij de beantwoording van de specifieke vragen nader toegelicht.

Beantwoording specifieke vragen t.a.v. richtlijn nr. 2001/12/EG
In het navolgende zal een antwoord worden gegeven op enkele specifieke vragen die zijn af te leiden uit het beoordelingskader[200]:

- Is de administratieve scheiding tussen infrabeheer en vervoerders geregeld?
- Is de boekhouding van reizigersvervoersdiensten en die van goederenvervoer gescheiden?
- Worden financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst afzonderlijk in de rekeningen opgevoerd en niet overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere bedrijfsactiviteiten?
- Is de toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk en gehele net in 2008 geregeld?
- Is er onafhankelijk toezicht ingesteld op de non-discriminatoire toegang?

<u>Is de administratieve scheiding tussen infrabeheer en vervoerders geregeld?</u>
In het kader van de beantwoording van deze vraag wordt er vanuit gegaan dat met 'vervoerder' is bedoeld een spoorwegonderneming die als voornaamste activiteit heeft het leveren van spoorwegvervoersdiensten voor goederen dan wel reizigers en overeenkomstig het communautaire recht in het bezit is van een vergunning. Dit sluit aan bij de definitie van spoorwegonderneming in richtlijn nr. 2001/12/EG en de Spoorwegwet.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG moest de boekhouding van de activiteiten met betrekking tot de exploitatie van

[200] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007, p. 42.

de vervoerdiensten gescheiden zijn van die van de activiteiten met betrekking tot het beheer van spoorweginfrastructuur. Deze verplichting tot boekhoudkundige scheiding is bij richtlijn nr. 2001/12/EG aangescherpt. Er moeten nu ten minste gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot de levering van vervoerdiensten door spoorwegondernemingen enerzijds en voor de activiteiten met betrekking tot het beheer van spoorweginfrastructuur anderzijds. In gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen is beter herleidbaar welke kosten en opbrengsten toe te rekenen zijn aan vervoerdiensten respectievelijk beheertaken. De (reeds in richtlijn nr. 91/440/EEG opgenomen) mogelijkheid voor de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen dat deze administratieve scheiding tot uitdrukking komt door een organisatorische of een juridische scheiding, is ook in het eerste spoorpakket opgenomen. Verder is in richtlijn nr. 2001/12/EG bepaald dat de toewijzing van infrastructuur moet gebeuren door een instantie of onderneming die zelf geen spoorvervoerdiensten verleent.

Het infrastructuurbeheer en het vervoer van personen en van goederen geschiedt in Nederland door verschillende bedrijven. Het beheer wordt in Nederland uitgevoerd door ProRail en NS Spooraansluitingen. ProRail heeft geen vervoertaken en verricht dergelijke taken ook niet. NS Spooraansluitingen is een dochteronderneming van de NV NS en voert ook geen vervoertaken uit. Het personenvervoer geschiedt op grond van de Wp2000, de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en de regionale concessies door respectievelijk NSR en regionale vervoerders[201]. Het goederenvervoer per spoor geschiedt door andere spoorwegondernemingen. Geen van de genoemde spoorwegondernemingen verricht beheertaken. Genoemde organisaties (beheerders en spoorwegondernemingen) zijn daarmee juridisch van elkaar gescheiden. Hiermee is voldaan aan de Europeesrechtelijke eis dat er ten minste gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd. In aanvulling hierop dient de volgende kanttekening te worden gemaakt. Op het grensvlak van de juridische ordening en de feitelijke operatie van het spoorbedrijf worden door de NS enkele taken uitgevoerd die tevens tot het beheer behoren. Het gaat om de dagplanning, het gebruik van het VPT-systeem en het beheer van de stations.

<u>Is de boekhouding van reizigersvervoersdiensten en die van goederenvervoer gescheiden?</u>
De verplichting van een gescheiden boekhouding voor spoorwegondernemingen die reizigersvervoerdiensten en goederenvervoersdiensten leveren, is opgenomen in artikel 9, vierde lid, eerste volzin, van richtlijn nr. 91/440/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/12/EG. In de Wp2000 is deze verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding niet als algemene norm voor de concessiehouder(s) neergelegd. Wel is in artikel 32, tweede lid, onderdeel e, van de Wp2000 bepaald dat aan een vervoerconcessie voorschriften worden verbonden ten aanzien van het opstellen van een

[201] Zie paragraaf 2.2.7 van dit rapport voor een overzicht van de regionale vervoerders.

financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie die gescheiden is van die voor andere activiteiten. In de vervoerconcessie van NS is vervolgens bepaald dat jaarlijks een financiële verantwoording wordt opgesteld inzake de uitvoering van de concessie, die gescheiden moet zijn van de openbaarvervoersactiviteiten van NS die niet onder deze vervoerconcessie vallen. NS levert sinds 1 januari 2000[202] reizigersvervoerdiensten en biedt geen goederenvervoer aan. Aangenomen wordt dat om die reden in de vervoerconcessie alleen is opgenomen dat de verantwoording van de activiteiten uit hoofde van de concessie gescheiden moet zijn van andere openbaarvervoersactiviteiten. De vervoerconcessie zal moeten worden aangepast zodra NS ook goederenvervoerdiensten gaat leveren. Gesteld kan worden dat voldaan is aan de verplichting van richtlijn nr. 2001/12/EG tot het voeren van een gescheiden boekhouding ten aanzien van het openbaar personenvervoer en het vervoer van goederen per spoor. Dat is niet het geval voor het besloten personenvervoer per spoor. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen openbaar personenvervoer en besloten personenvervoer[203]. Er zijn spoorwegondernemingen die zowel besloten personenvervoer als goederenvervoer verzorgen. Het verrichten van besloten personenvervoer valt echter niet onder de concessiesystematiek van de Wp2000. Er is derhalve in de wetgeving niet voorzien in een regeling met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding tussen het besloten personenvervoer en het goederenvervoer per spoor.

Worden financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst afzonderlijk in de rekeningen opgevoerd en niet overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere bedrijfsactiviteiten?
De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, de toekomstig te verlenen HSL-vervoerconcessie en de concessies voor zogenoemde contractlijnen zijn openbare dienstcontracten in de zin van het EG-recht. Ingevolge richtlijn nr. 2001/12/EG moeten de vervoersdiensten voor reizigers per spoor die worden geleverd op grond van een openbare-dienstcontract afzonderlijk in de rekeningen worden opgevoerd. Op die manier wordt geregeld dat de voor een dergelijk contract gekregen financiële middelen daadwerkelijk worden aangewend voor het doel waarvoor ze zijn gekregen, en er geen kruissubsidie in het bedrijf plaatsvindt. Deze richtlijneis is in de Wp2000 opgenomen als verplichting van de concessiehouder. In artikel 32, tweede lid, onderdeel e, van de Wp2000 is, zoals hiervoor ook is aangegeven, bepaald dat aan de vervoerconcessie voorschriften worden verbonden ten aanzien van het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie die gescheiden is van die voor andere activiteiten. Dit is geen strikte implementatie van de plicht tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

[202] Zie *Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie,* Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, pagina 41, 2007.

[203] Onder besloten personenvervoer wordt verstaan het vervoeren van specifieke groepen van personen met uitsluiting van andere reizigers.

Is de toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk en het gehele net in 2008 geregeld?
Artikel 10, derde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/12/EG, bepaalt dat spoorwegondernemingen onder billijke voorwaarden de door hen verlangde toegang tot het trans-Europese netwerk voor goederenvervoer per spoor en, in ieder geval na 15 maart 2008, tot het gehele netwerk krijgen. Deze bepaling is inmiddels achterhaald door richtlijn nr. 2004/51/EG. Ingevolge die richtlijn is het goederenvervoer per spoor per 1 januari 2007 geliberaliseerd en hebben spoorwegondernemingen dus sinds die datum (onder billijke voorwaarden) toegang tot het gehele Europese spoorwegnet inclusief de infrastructuur in de lidstaten met het oog op de exploitatie van het goederenvervoerdiensten als bedoeld in artikel 10, derde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG.

Bij de beantwoording van bovenstaande vraag wordt dan ook naar paragraaf 6.2.1. verwezen waar de implementatie van richtlijn nr. 2004/51/EG wordt behandeld.

Is er onafhankelijk toezicht ingesteld op de non-discriminatoire toegang?
Artikel 10, zevende lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG bepaalt dat een onafhankelijke toezichthoudende instantie toezicht uitoefent op de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoerdiensten, met inbegrip van goederenvervoer. Die instantie is de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn nr. 2001/14/EG ingestelde toezichthouder en zij moet onafhankelijk zijn van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzinginstanties of aanvragers. In artikel 70 Spoorwegwet is neergelegd dat de Raad van Bestuur van de NMa die toezichthoudende instantie is.

Is richtlijn nr. 2001/13/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Hoofdlijnen van richtlijn nr. 2001/13/EG
Richtlijn nr. 2001/13/EG wijzigt richtlijn nr. 95/18/EG. Richtlijn nr. 95/18/EG bevat een vergunningsregeling voor internationale samenwerkingsverbanden en spoorwegondernemingen die internationale gecombineerde goederenvervoerdiensten leveren. Met richtlijn nr. 2001/13/EG is het vergunningsbeginsel uitgebreid tot alle ondernemingen in de spoorsector. Deze richtlijn schrijft onder andere een onafhankelijke vergunningverlener voor.
Ten tijde van het opstellen van de huidige Spoorwegwet kwam de wijzigingsrichtlijn nr. 2001/13/EG tot stand. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de huidige wet en het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Verplichte onderdelen richtlijn nr. 2001/13/EG
Alle verplichte onderdelen van de richtlijn nr. 2001/13/EG zijn overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Het Asser Instituut plaatst geen opmerkingen bij de implementatie van de verplichte onderdelen van deze richtlijn.

Keuzevrijheid en nationale kop nr. 2001/13/EG
Ten aanzien van de keuzevrijheid in richtlijn nr. 2001/13/EG kan het volgende worden opgemerkt.

Richtlijn nr. 2001/13/EG bevat een keuze mogelijkheid voor de lidstaten in artikel 1, eerste lid. De lidstaten kunnen spoorwegondernemingen van het toepassingsgebied van de richtlijn uitsluiten. Van deze keuzevrijheid heeft Nederland voor wat betreft artikel 1, eerste lid, onderdeel a, gebruik gemaakt. Lokaal en bijzonder spoor vallen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn omdat zij niet zijn aangewezen als hoofdspoorweginfrastructuur. Van de keuzevrijheid in de onderdelen b tot en met d van voornoemd artikel heeft Nederland geen gebruik gemaakt, omdat deze categorieën in Nederland niet voorkomen.

Bij één onderdeel van de implementatie van richtlijn nr. 2001/13/EG is sprake van een nationale kop. Richtlijn nr. 2001/13/EG geeft de volgende definitie van het begrip spoorwegonderneming:

"Elke privaat- of publiekrechtelijke onderneming waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het leveren van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of reizigers, waarbij die onderneming voor de tractie moet zorgen; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen."

In artikel 1, sub f, Spoorwegwet wordt een ruimere definitie van het begrip spoorwegonderneming gehanteerd dan de definitie in de richtlijn. De Spoorwegwet en het Besluit bedrijfsvergunning maken het mogelijk de bedrijfsvergunning te verlenen aan een spoorwegonderneming wiens voornaamste activiteit niet bestaat in het leveren van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of reizigers. In de MvT bij de Spoorwegwet wordt gemotiveerd toegelicht waarom er sprake is van een ruimere definitie[204]:

"De vergunningplicht geldt aldus in feite voor de organisatie die door derden kan worden aangesproken op de door een trein veroorzaakte schade".

Door het opnemen van een ruimere definitie van het begrip spoorwegonderneming berust de verplichting voor een bedrijfsvergunning ook op iedere andere onderneming die gebruik maakt of beoogt te maken van de spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie. Dit brengt met zich mee dat deze ondernemingen moeten beschikken over financiële draagkracht en zij dienen te voldoen aan de verzekeringsplicht. Daarmee heeft Nederland gemotiveerd een nationale kop toegevoegd.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het Asser Instituut ten aanzien van richtlijn nr. 2001/13/EG geen opmerkingen plaatst inzake de keuzevrijheid of nationale kop. Wel plaatst dit instituut de volgende

[204] Kamerstukken II 2000-01, 27 482, nr. 3, p. 43.

opmerking bij de implementatie van artikel 11, leden 3, 4 en 7, van richtlijn nr. 95/18/EG. Nederland heeft volgens het Asser Instituut de bevoegdheid tot het verlenen van de verschillende tijdelijke vergunningen bij onder andere het niet nakomen van verplichtingen inzake financiële draagkracht niet opgenomen in de wet.

Beantwoording specifieke vragen t.a.v. richtlijn nr. 2001/13/EG
In het navolgende zal een antwoord worden gegeven op enkele specifieke vragen die zijn af te leiden uit het beoordelingskader[205]:

- Is er een onafhankelijke vergunningverlening ingesteld?
- Is de aanpassing inzake voorwaarden voor gebruik van het Europese goederennetwerk is geregeld?

Is er een onafhankelijke vergunningverlening ingesteld?
Ingevolge richtlijn nr. 95/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/13/EG, moet iedere lidstaat de instantie aanwijzen die verantwoordelijk is voor het verlenen van vergunningen en voor het uitvoeren van verplichtingen uit hoofde van die richtlijn. De instantie die vergunningen verleent, mag zelf geen spoorwegvervoerdiensten leveren en moet onafhankelijk zijn van ondernemingen of instanties die die diensten wel leveren.
In artikel 28 Spoorwegwet is bepaald dat de Minister van VenW de instantie is die de vergunning verleent (in de Spoorwegwet wordt de vergunning, bedoeld in de relevante EU-richtlijnen aangeduid als bedrijfsvergunning). Deze bevoegdheid is door de minister gemandateerd aan IVW. IVW is belast met het op onafhankelijke wijze bevorderen van de handhaving van de wetgeving op het terrein van verkeer en waterstaat. De minister, noch het Ministerie van VenW levert spoorwegvervoerdiensten. Zij zijn onafhankelijk van de spoorwegondernemingen.[206]

Is de aanpassing inzake voorwaarden voor gebruik van het Europese goederennetwerk geregeld?
Artikel 13 van richtlijn nr. 95/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/13/EG, bepaalt dat spoorwegondernemingen zich moeten houden aan de op internationale spoorwegvervoerdiensten toepasselijke overeenkomsten die van kracht zijn in de lidstaten waar zij hun activiteiten uitoefenen. Deze bepaling is in feite achterhaald door de totstandkoming van richtlijn nr. 2004/51/EG. In die richtlijn is de toegang van spoorwegondernemingen tot het goederenvervoer per spoor verder geregeld. Voor de beantwoording van de vraag of de toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk en het gehele net, inclusief de infrastructuur als bedoeld in artikel 10, derde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG, in 2008 geregeld is, wordt verwezen naar paragraaf 5.2.1.

[205] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007, p.42.

[206] Middels het Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat 2001, het Besluit plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat 2001 en het Instellingsbesluit IVW is de bevoegdheid om een vergunning te verlenen gemandateerd aan IVW.

Is richtlijn nr. 2001/14/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Hoofdlijnen van richtlijn nr. 2001/14/EG
De belangrijkste onderdelen van richtlijn nr. 2001/14/EG zijn de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, de heffing van rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de veiligheidscertificering. Deze richtlijn vervangt onder andere richtlijn nr. 95/19/EG en is geïmplementeerd in de Spoorwegwet, het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en de beheerconcessie.

Verplichte onderdelen richtlijn nr. 2001/14/EG
Alle verplichte onderdelen van de richtlijn nr. 2001/14/EG zijn overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Een kanttekening kan worden geplaatst. Artikel 22, eerste lid, van richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt dat de infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen heeft, overbelast wordt verklaard door de infrastructuurbeheerder. Dit is niet opgenomen in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Voornoemde punten worden ondervangen door artikel 14, vierde lid, van de beheerconcessie. ProRail is conform dit artikel reeds gehouden aan het uitvoeren van de richtlijn nr. 2001/14/EG, waarin betreffende bepalingen zijn opgenomen.

Het Asser Instituut plaatst enkele opmerkingen bij de implementatie, die hierna nader worden toegelicht.

Voor overige opmerkingen, niet afkomstig van het Asser Instituut, bij deze richtlijn wordt verwezen naar artikel 59, 60, 61, 62, 67 en 68 van de Spoorwegwet in de artikelsgewijze toets (Bijlage H).

Keuzevrijheid en nationale koppen richtlijn nr. 2001/14/EG
Richtlijn nr. 2001/14/EG bevat diverse keuze mogelijkheden voor de lidstaten. In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de diverse keuzevrijheden zijn ingevuld door Nederlandse wetgeving en dat dit gemotiveerd is gedaan[207]. Hierna worden de diverse keuzemogelijkheden kort achtereenvolgens behandeld.

- Op grond van artikel 1, tweede lid, van de richtlijn kunnen lidstaten spoorwegondernemingen van het toepassingsgebied van de richtlijn uitsluiten. Van deze keuzevrijheid heeft Nederland voor wat betreft artikel 1, eerste lid, onderdeel a, gebruik gemaakt. Lokaal en bijzonder spoor vallen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn omdat zij niet zijn aangewezen als hoofdspoorweginfrastructuur. Van de keuzevrijheid in de onderdelen b tot en met d van voornoemd artikel heeft Nederland geen gebruik gemaakt, omdat deze categorieën in Nederland niet voorkomen.

[207] Kamerstukken II, 2001-02, 27 482, nr. 13, p. 31-34, en nota's van toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling, p. 16 en het Besluit spoorverkeer, Stb. 2004, 662, p. 16 en 23.

- Van de mogelijkheid op grond van artikel 6, vijfde lid, inzake een verplicht model voor de toerekening van kosten voor infrastructuur heeft Nederland geen gebruik gemaakt.
- Via artikel 62, eerste lid, is de keuzemogelijkheid op grond van artikel 8, eerste lid, van richtlijn 2001/14/EG ingevuld. Zie de artikelsgewijze toets voor de (on)duidelijkheid van deze bepaling.
- Nederland heeft geen regeling getroffen terzake van de compensatieregelingen voor niet betaalde kosten in verband met milieu, ongevallen en infrastructuur, zoals artikel 10 van richtlijn 2001/14/EG mogelijk maakt.
- Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur geeft invulling aan artikel 14, eerste lid, en aan artikel 22, derde en vierde lid, van richtlijn 2001/14/EG.
- Artikel 57 Spoorwegwet en artikel 2 Besluit capacteitsverdeling maken het ter invulling van artikel 16, eerste lid, van richtlijn 2001/14/EG mogelijk dat ook andere aanvragers capaciteit kunnen aanvragen dan uitsluitend spoorwegondernemingen en hun internationale samenwerkingsverbanden.
- Van de mogelijkheid in artikel 29, derde lid, inzake het inschakelen van spoorwegondernemingen bij de handhaving en controle van de inachtneming van veiligheidsnormen en andere voorschriften, is in Nederland geen gebruik gemaakt.

Het Asser Instituut geeft in zijn rapport met betrekking tot keuzevrijheid het volgende aan. In artikel 62, zevende lid, Spoorwegwet wordt in het algemeen bepaald dat de overeengekomen gebruiksvergoeding moet voldoen aan de artikelen 4, leden 4 en 5, 7-12 en 26, derde lid, van richtlijn nr. 2001/14/EG. Deze bepalingen bevatten volgens het Asser Instituut echter niet alleen verplichtingen, maar ook bevoegdheden (zie bijvoorbeeld artikel 10). In zoverre kunnen er geen eenduidige rechten en verplichtingen uit worden afgeleid, hetgeen afbreuk doet aan het rechtszekerheidsbeginsel.

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 62 gaat uit van de tweezijdigheid van een te sluiten toegangsovereenkomst, ook in het kader van de gebruiksvergoeding. Artikel 62 geeft in de leden 2 tot en met 6 onderwerpen aan die onderdeel uit mogen maken van die overeenkomst. In lid 7 wordt de contractvrijheid van partijen ingeperkt, middels verwijzing naar enkele bepalingen in de richtlijn. Voor wat betreft de verwijzingen naar de artikelen 4, vierde en vijfde lid, 7 tot en met 9, 11, 12 en 26, derde lid, is de inperking van de contractvrijheid uit de richtlijn af te leiden. De verwijzing naar artikel 10 van de richtlijn, dat de compensatieregelingen voor niet betaalde kosten in verband met milieu, ongevallen en infrastructuur betreft, is onjuist. Dit artikel gaat niet over de gebruiksvergoeding en is dus niet onderwerp van de toegangsovereenkomst en betreft dus ook niet de inperking van de contractvrijheid. Geconstateerd kan worden dat de keuzevrijheid die richtlijn nr. 2001/14/EG biedt inzake de gebruiksvergoeding, afdoende is ingevuld in artikel 62, waarbij door rechtstreeks naar de richtlijn te verwijzen de wet zelf niet aan de criteria van duidelijkheid en toegankelijkheid voldoet, zoals wordt voorgestaan

bij de sturingsvisie Beter Geregeld. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toets.

Beantwoording specifieke vragen t.a.v. richtlijn nr. 2001/14/EG
In het navolgende zal een antwoord worden gegeven op enkele specifieke vragen die zijn af te leiden uit het beoordelingskader[208]:

- Zijn de capaciteitsverdelingsregels vastgelegd conform 2001/14/EG?
- Is de gebruiksvergoeding geregeld volgens de richtlijn?
- Zijn de kenmerken van de netverklaring met minimale eisen aan inhoud vastgesteld?
- Is er een minimaal pakket bijkomende diensten geregeld?
- Is er onafhankelijk toezicht op de capaciteitsverdeling ingesteld?

<u>Zijn de capaciteitsverdelingsregels vastgelegd conform richtlijn nr. 2001/14/EG?</u>
Een spoorwegonderneming en andere ondernemingen die voldoen aan de definitie van artikel 2, onderdeel b, van de richtlijn kunnen capaciteit aanvragen. Uit de richtlijn vloeit voort dat de infrastructuurcapaciteit door de infrastructuurbeheerder wordt toegewezen aan de aanvrager. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat wanneer de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht niet onafhankelijk is van een spoorwegonderneming, de verdeling van capaciteit en aanverwante taken moet worden uitgeoefend door een onafhankelijke toewijzende instantie.[209]
Eenmaal aan een aanvrager toegewezen capaciteit kan door deze niet worden overgedragen aan een andere onderneming of dienst. Echter het gebruik van capaciteit door een spoorwegonderneming die het bedrijf uitoefent van een aanvrager die zelf geen spoorwegonderneming is, wordt niet als een overdracht aangemerkt. Het verhandelen van infrastructuurcapaciteit is verboden en leidt tot uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit.[210]

Het capaciteitsverdelingsproces start ingevolge de richtlijn met het opstellen van een netverklaring. Na het opstellen van de netverklaring wordt de capaciteit aangevraagd en begint de programmatiefase en coördinatiefase. In de richtlijn zijn verschillende bepalingen opgenomen die betrekking hebben op overbelaste infrastructuur, ad-hocaanvragen en gespecialiseerde infrastructuur.
ProRail heeft in Nederland op grond van artikel 16 Spoorwegwet de zorg voor een eerlijke, niet discriminerende verdeling van de capaciteit. De regels betreffende de verdeling van capaciteit zijn vastgelegd in de artikelen 58-65 Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.
Vastgesteld kan worden dat de capaciteitsverdelingsregels zijn vastgelegd conform richtlijn nr. 2001/14/EG. Voor twee opmerkingen bij artikel 59 respectievelijk artikel 61 wordt verwezen naar de

[208] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007, p.42.

[209] Artikel 14, tweede lid, richtlijn nr. 2001/14/EG.

[210] Artikel 13 richtlijn nr. 2001/14/EG.

artikelsgewijze toets. Voor werking en de effecten van de capaciteitsverdelingsregels wordt verwezen naar doel 7 Capaciteitsverdeling.[211]

Is de gebruiksvergoeding geregeld volgens de richtlijn?
De regels betreffende de gebruiksvergoeding zijn opgenomen in de artikelen 4 tot met 12 van richtlijn nr. 2001/14/EG. Hierin is onder andere opgenomen dat de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur aan de infrabeheerder worden betaald. In de Spoorwegwet zijn de regels betreffende de gebruiksvergoeding neergelegd in de artikelen 62 en 63. Met betrekking tot de opmerking die het Asser Instituut heeft gemaakt wordt verwezen naar keuzevrijheid en nationale koppen richtlijn nr. 2001/14/EG.

Geconstateerd kan worden dat de regels inzake de gebruiksvergoeding overeenkomstig de richtlijn zijn geregeld, maar de relatie tussen de artikelen in de richtlijn en artikel 62 van de Spoorwegwet niet altijd duidelijk is te leggen. Een voorbeeld dat genoemd kan worden is het geschil dat op 26 september 2007 diende bij de Rechtbank Rotterdam in de zaak tussen ProRail en de Raad van Bestuur van de NMa.[212] Het geschil spitste zich toe op de vraag of de gebruiksvergoeding voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur voor zover betrekking hebbend op het minimum toegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen in de zin van artikel 5, eerste lid, en artikel 7, derde lid, van richtlijn nr. 2001/14/EG die in de toegangsovereenkomst voor het jaar 2006 is opgenomen, onderhandelbaar is, en zo ja, welke grenzen aan de onderhandelingsvrijheid door de Spoorwegwet en de richtlijn worden gesteld. In deze zaak is hoger beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Zijn de kenmerken van de netverklaring met minimale eisen aan inhoud vastgesteld?
Artikel 3 richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt dat de infrastructuurbeheerder na overleg met de belanghebbende een netverklaring opstelt en bekendmaakt. De netverklaring dient onder andere de aard van de beschikbare infrastructuur te beschrijven. Daarnaast bevat de netverklaring de informatie die beschreven staat in bijlage I van de richtlijn.
In artikel 58, eerste lid, Spoorwegwet is opgenomen dat de infrabeheerder, na overleg met betrokken gerechtigden, een netverklaring opstelt. Daarnaast wordt in de het tweede lid dynamisch verwezen naar bijlage I van richtlijn nr. 2004/14/EG. De vraag of de kenmerken van de netverklaring met minimale eisen aan inhoud zijn vastgesteld kan daarmee bevestigend worden beantwoord.

Is er een minimaal pakket bijkomende diensten geregeld?

[211] Doel 7 Capaciteitsverdeling, Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

[212] Uitspraak Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht d.d. 26 september 2007, in de zaak ProRail B.V. versus de Raad van Bestuur van de NMa, met als gevoegde partij Railion Nederland N.V..

Allereerst wordt opgemerkt dat de vraagstelling aanscherping behoeft. Artikel 5 van richtlijn nr. 2001/14/EG spreekt over een minimum toegangspakket en over toegang via het spoor tot voorzieningen in plaats van het in hoofdstuk 5 Spoorwegwet gehanteerde begrip bijkomende diensten en voorzieningen. Het begrip bijkomende diensten en voorzieningen is breder.
Artikel 5 is nader uitgewerkt in bijlage II van de richtlijn waar staat omschreven wat het minimum toegangspakket (onder 1) en de toegang via het spoor tot voorzieningen alsmede de verlening van diensten (onder 2) omvat. Dit zijn limitatieve lijsten. De begrippen in de richtlijn en bijlage zijn overigens niet gedefinieerd en daardoor soms voor meerder uitleg vatbaar.
Bijlage II bevat ook nog lijsten met aanvullende diensten (onder 3) en ondersteunende diensten (onder 4). Dit zijn niet-limitatieve lijsten.
De vraag zou beter als volgt gesteld kunnen worden: Is het minimumtoegangspakket geregeld en zijn de bijkomende diensten en voorzieningen (lijsten 2 tot en met 4 van bijlage II) geregeld? De vraag wordt in die zin hierna beantwoord.

Artikel 5 van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 27 (een minimumtoegangspakket), 67 (toegang tot bijkomende voorziening en diensten) en 68 van de Spoorwegwet en in artikel 14, tweede lid, van de beheerconcessie. De relatie tussen artikel 27 en het minimumtoegangspakket in artikel 5 van de richtlijn is overigens niet heel expliciet en daarmee onduidelijk gelegd. Het minimumtoegangspakket is blijkens de toelichting op de vierde nota van wijziging gezien als de toegang tot het spoor zelf.[213]

Artikel 67 bevat de mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarbij noodzakelijke voorzieningen of diensten kunnen worden aangewezen. Dit is niet gebeurd. Het eerste lid is op twee punten onduidelijk in dit kader. Het is in de eerste plaats onduidelijk opgeschreven of deze algemene maatregel van bestuur mag of moet worden opgesteld. In de tweede plaats lijkt door de bewoording van het eerste lid deze algemene maatregel van bestuur te zien op de voorziening of dienst als bedoeld in bijlage II onder 2 terwijl het daar om een limitatieve lijst gaat. Voor de onderdelen 3 en 4 van Bijlage II zijn wel nationale aanvullingen denkbaar. Vermoedelijk is daarom het verband gelegd tussen de leden 4 en 5 van artikel 67 met het eerste lid, waardoor de algemene maatregel van bestuur ook voor die aanvullende of ondersteunende diensten kan worden gebruikt.

Geconstateerd kan worden dat het minimumtoegangspakket is geregeld, maar dat op onderdelen de koppeling met de richtlijnen helderder kan worden gelegd in de artikelen. De bijkomende voorzieningen en diensten zijn geregeld, maar artikel 67 is niet heel duidelijk geformuleerd, waardoor de precieze relatie met de richtlijn niet helder is.

[213] Kamerstukken II 2001-02, 27 482, nr. 13, p. 27 en p. 36 (voetnoot 2 op die pagina).

Is er onafhankelijk toezicht op de capaciteitsverdeling ingesteld?
Artikel 30 richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt dat de lidstaat een toezichthoudende instantie instelt die onafhankelijk is van infrabeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. Verder bepaalt dit artikel dat de aanvrager van capaciteit zich tot de toezichthoudende instantie kan wenden wanneer hij van mening is oneerlijk te zijn behandeld, gediscrimineerd of op andere wijze is benadeeld ten aanzien van:

- de netverklaring en daarin opgenomen criteria,
- de toewijzingsprocedure en resultaat,
- de heffingsregeling,
- de gebruiksvergoeding.

De toezichthoudende instantie dient ook toezicht te houden op de onderhandelingen tussen de aanvragers en infrabeheerder betreffende de hoogte van de gebruiksvergoeding.
In artikel 70, eerste lid, Spoorwegwet is neergelegd dat de Raad van Bestuur van de NMa de toezichthoudende instantie is.

Is richtlijn nr. 2001/16/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Hoofdlijnen van richtlijn nr. 2001/16/EG
Richtlijn nr. 2001/16/EG betreft de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem. De richtlijn bepaalt dat het betrokken spoorwegsysteem, de subsystemen, interoperabiliteitsonderdelen inclusief de interfaces aan essentiële eisen moeten voldoen en dat deze essentiële eisen nader ingevuld worden door technische specificaties inzake interoperabiliteit (hierna: TSI's). TSI's zijn gekoppeld aan een subsysteem of een deel daarvan. Er bestaan subsystemen van structurele aard en subsystemen van functionele aard. Subsystemen van structurele aard moeten worden gekeurd bij de ingebruikname van nieuwe subsystemen van het spoorwegsysteem en bij verbetering of vernieuwing van deze subsystemen aan de desbetreffende TSI's. Bij subsystemen van functionele aard moeten de desbetreffende TSI's voortdurend worden toegepast.
Wanneer de TSI's niet gereed zijn of niet volledig gereed zijn, moeten deze vervangen of aangevuld worden door nationale voorschriften. Voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem geldt dat er nog geen dekkend stelsel van TSI's is vastgesteld.
Bij de behandeling van de specifieke vragen wordt op het voorgaande nader ingegaan.

Verplichte onderdelen van richtlijn nr. 2001/16/EG
In het kader van de verplichte onderdelen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

In artikel 8 van de Spoorwegwet is opgenomen dat de hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal verkeer plaatsvindt aan de eisen van richtlijn nr. 2001/16/EG moet voldoen. Echter, het toepassingsgebied van de richtlijn is ruimer dan alleen

internationaal verkeer. Het moet gaan om alle hoofspoorweginfrastructuur.

Het Asser Instituut geeft in haar onderzoek aan dat verplichte onderdelen van de richtlijn zijn geïmplementeerd, behalve artikel 18, tweede en derde lid, zijnde de EG-keuring van subsystemen en informatiedossiers.

Met betrekking tot het niet implementeren van artikel 18, tweede en derde lid, kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 93, vierde lid, verplicht instanties, door de minister aangewezen als belast met de goedkeuring als bedoeld in artikel 18 van richtlijn nr. 2001/16/EG, hun werkzaamheden te verrichten met inachtneming van bijlage VI bij richtlijn nr. 2001/16/EG. In die bijlage is de inhoud van artikel 18, tweede en derde lid, nader uitgewerkt, waardoor die artikelleden wel zijn geïmplementeerd.

Voorts wordt door het Asser Instituut een kanttekening geplaatst bij de wijze waarop artikel 14 van de richtlijn is geïmplementeerd. Het Asser Instituut geeft aan dat er een verwarring lijkt te bestaan tussen de toestemming tot ingebruikname en de afgifte van een EG-keuringsverklaring. In lid 6 van artikel 19 Besluit spoorweginfrastructuur en lid 6 van artikel 26 van het Besluit keuring spoorvoertuigen, die corresponderen met artikel 14, derde lid, van richtlijn nr. 2001/16/EG, is sprake van een nieuwe EG-keuringsverklaring, terwijl bepaling van de richtlijn betrekking heeft op een nieuwe toestemming tot ingebruikname.

In de Spoorwegwet wordt het begrip toestemming tot ingebruikname niet gehanteerd. In Nederland bestaat de toestemming tot ingebruikname van de hoofdspoorweginfrastructuur op basis van de Spoorwegwet uit de afgifte van EG-keuringsverklaring.[214] Voor wat betreft de spoorvoertuigen bestaat deze machtiging op basis van de Spoorwegwet uit de afgifte van EG-keuringsverklaring en uit de afgifte van een inzetcertificaat door de minister.[215]

Bij de implementatie van richtlijn nr. 2001/16/EG kunnen enkele opmerkingen worden geplaatst. Voor deze opmerkingen wordt verwezen naar artikel 8, 9, 36 en 37 van de Spoorwegwet in de artikelsgewijze toets.

Keuze vrijheid en nationale kop richtlijn nr. 2001/16/EG
In relatie tot de implementatie van het derde spoorpakket wordt ook onderzocht op welke wijze de regels rondom de keuring van spoorvoertuigen en infrastructuur – na de verbeteringen die al zijn doorgevoerd bij implementatie van het tweede spoorpakket – nog inzichtelijker gemaakt kunnen worden in relatie tot de TSI. TSI's bieden mogelijkheden voor nationale keuze of aanvullende nationale eisen en

[214] Stb. 2007, 170, p. 24.

[215] Stb. 2007, 170, p. 25.

de verhouding van de Europese eisen tot de nationale eisen, is op het niveau van Spoorwegwet onduidelijk.

Beantwoording specifieke vragen t.a.v. richtlijn nr. 2001/16/EG
In het navolgende zal een antwoord worden gegeven op enkele specifieke vragen die zijn af te leiden uit het beoordelingskader[216]:

- Heeft de aanpassing van regels inzake infrastructuur en treindiensten ten behoeve van interoperabiliteit plaatsgevonden?
- Is de toetsing door onafhankelijke en aangewezen notified bodies geregeld?
- Is keuring aan de hand van TSI's, en bij ontstentenis aan de hand van genotificeerde afwijkingen, geregeld?

Heeft de aanpassing van regels inzake infrastructuur en treindiensten ten behoeve van interoperabiliteit plaatsgevonden?
Ten tijde van het opstellen van de wet waren er twee internationale organisaties die regels opstelden met betrekking tot de interoperabiliteit van infrastructuur en spoorvoertuigen, het OTIF[217] en de Europese Unie (EU). Binnen het OTIF is het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) tot stand gekomen. Dit verdrag is gewijzigd en een van de wijzigingen betreft het invoeren van een stelsel van technische harmonisatie. Binnen de EU kwam o.a. de interoperabiliteitsrichtlijn nr. 2001/16/EG tot stand.
De regels inzake interoperabiliteit van infrastructuur en spoorvoertuigen in de Spoorwegwet zijn sterk geënt op het COTIF. Daarnaast zijn ook de regels die voortvloeien uit richtlijn nr. 2001/16/EG geïmplementeerd. Het gewijzigde COTIF is in werking getreden op 1 juli 2006. Echter, Nederland heeft, onder druk van de Europese Commissie, een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G[218] niet worden toegepast in Nederland.[219]
De afgelopen jaren zijn de regels inzake interoperabiliteit van de EU erg in ontwikkeling. Dit in tegenstelling tot het COTIF. De EU is gaande weg bezig een praktisch geheel te ontwerpen. In 2004 is richtlijn nr. 2001/16/EG gewijzigd bij richtlijn nr. 2004/50/EG. Deze wijziging gaf op verschillende punten een verduidelijking van richtlijn nr. 2001/16/EG. Daarnaast is richtlijn nr. 2004/49/EG van belang bij de toelating van spoorvoertuigen. Dit alles zal hierna worden behandeld.
In het onderstaande zal eerst worden ingegaan op de regels ten aanzien van interoperabiliteit die voortvloeien uit de richtlijn nr.

[216] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007, p.42-43.
[217] Intergouvernementele organisatie voor het internationaal spoorwegvervoer.
[218] Bijlage E bevat uniforme regels inzake het gebruik van de infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer; Bijlage F bevat uniforme regels betreffende de verbindendverklaring van technische normen en de aanneming van uniforme technische voorschriften die van toepassing zijn op spoorwegmaterieel bestemd voor gebruik in internationaal verkeer; Bijlage G bevat uniforme regels betreffende de technische toelating van spoorwegmaterieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer.
[219] Http://www.otif.org/otif/_defpdf/defpdf_2008/Prot-1999-ratifications_10.01.2008_fde.pdf.

2001/16/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2004/50/EG,. Daarna zal kort worden weergegeven hoe dit in Nederland is geregeld.

Voorschriften voortvloeiend uit richtlijn nr. 2001/16/EG
Richtlijn nr. 2001/16/EG beoogt de voorwaarden vast te stellen waaraan moet worden voldaan om interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem te verwezenlijken. Een lidstaat van de EU moet toestemming geven voor de ingebruikneming van de zich op zijn grondgebied bevindende of aldaar geëxploiteerde subsystemen van structurele aard, die in dit geval deel uitmaken van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.[220] Richtlijn nr. 2004/50/EG wijzigt het toepassingsbereik van richtlijn nr. 2001/16/EG. Het toepassingsbereik is ruimer geworden met als gevolg dat alle hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland behoort tot het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.
Richtlijn nr. 2001/16/EG is van toepassing op nieuwe subsystemen of verbetering of vernieuwing van bestaande subsystemen.[221] De lidstaat bepaalt, op grond van het informatiedossier, of de verbeterde en vernieuwde subsystemen keuringsplichtig zijn. De begrippen verbetering en vernieuwing zijn verduidelijkt in richtlijn nr. 2004/50/EG.[222] Bij verbetering of vernieuwing van bestaande subsystemen kan de lidstaat bepalen dat de toetsing aan bepaalde technische eisen van de TSI's buiten toepassing wordt gelaten.[223]

De subsystemen van structurele aard staan beschreven in bijlage II van de richtlijn en omvatten:
- Infrastructuur
- Energie
- Besturing en seingeving
- Exploitatie en verkeersleiding[224]
- Rollend materieel

De technische eisen waar de subsystemen aan moeten voldoen zijn:
- de eisen opgenomen in bijlage III van de richtlijn,
- de daarop gebaseerde TSI's,
- en de genotificeerde nationale technische voorschriften die gelden bij ontstentenis van TSI's of ter uitvoering van TSI's.[225]

[220] Conventioneel trans-Europees spoorwegsysteem: Het in bijlage I van de richtlijn nr. 2001/16/EG beschreven geheel van spoorweginfrastructuren van het trans-Europese vervoersnet.

[221] Artikel 14, derde lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

[222] Verbetering: belangrijke werkzaamheden waarbij een subsysteem of deel van een subsysteem wordt gewijzigd en die verbetering van de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben.
Vernieuwing: belangrijke vervangingswerkzaamheden waarbij een subsysteem of deel van een subsysteem wordt gewijzigd en die geen wijziging van de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben.

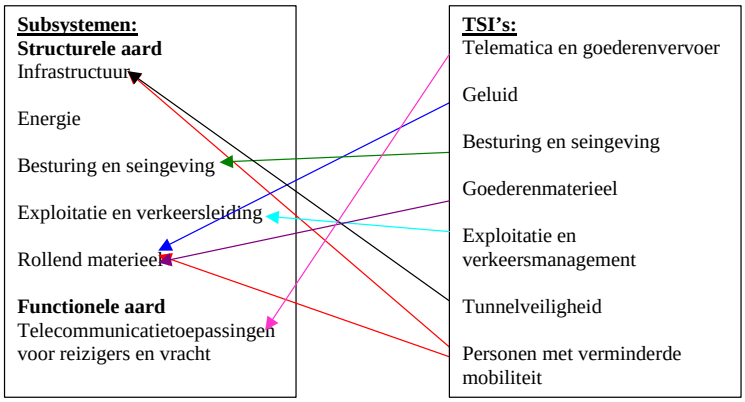
[223] Artikel 14, tweede lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

[224] Er is een nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn in voorbereiding waarbij het subsysteem Exploitatie en verkeersleiding wordt gekenmerkt als subsysteem van functionele aard.

[225] Bijlage I, richtlijn nr. 2001/16/EG.

In beginsel geldt voor elk subsysteem één TSI.[226] Er kunnen ook meerdere TSI's op elk subsysteem zien. In de praktijk bestaan er ook TSI's die op meerdere subsystemen zien, zie figuur 5.

Figuur 5:
Schematische weergave subsystemen en TSI's



Voor de subsystemen infrastructuur, energie en rollend materieel zijn nog geen integrale TSI's opgesteld.

Het is aan de lidstaat om bij de ingebruikneming van een subsysteem van structurele aard, en daarna op gezette tijden, na te gaan of dat deze subsystemen in overeenstemming met de desbetreffende essentiële eisen worden geëxploiteerd en onderhouden. Daarbij moet volgens de richtlijn gebruik worden gemaakt van de beoordelings- en keuringsprocedures die zijn omschreven in de desbetreffende structurele en functionele TSI's.[227]
Daarnaast bepaalt artikel 14 van richtlijn nr. 2004/49/EG dat bestaande spoorvoertuigen waarvoor een lidstaat toestemming tot in gebruikneming heeft afgegeven in andere lidstaten kunnen worden ingezet. Een andere lidstaat mag met inachtneming van dat artikel een aanvullende vergunning eisen.[228]

Voordat de subsystemen in gebruik kunnen worden genomen dienen er verschillende Europese documenten te zijn afgegeven.

1. EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid.
   Interoperabiliteitsonderdelen moeten zijn voorzien van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik.[229] Interoperabiliteitsonderdelen die voldoen aan de essentiële eisen van de richtlijn worden voorzien van een EG-verklaring. De beoordeling wordt uitgevoerd door de *notified body*. Na de beoordeling stelt de fabrikant een EG-verklaring op.[230]

[226] Artikel 5, eerste lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

[227] Artikel 14, tweede lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

[228] Stb. 2007, 170, p. 14.

[229] Artikel 10 richtlijn nr. 2001/16/EG.

[230] Artikel 13, eerste lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

2. Conformiteitsverklaring[231]. Subsystemen worden voorzien van een conformiteitsverklaring wanneer door een notified body is vastgesteld dat een subsysteem voldoet aan de eisen van richtlijn nr. 2001/16/EG.[232] De conformiteitsverklaring wordt afgegeven aan de aanvrager van de keuring. Bij de verklaring hoort een technisch dossier.
3. EG-keuringsverklaring. Wanneer het subsysteem beschikt over een confomiteitsverklaring wordt door de aanbestedende dienst een EG-keuringsverklaring opgesteld.[233] Een EG-keuringsverklaring houdt in dat opsteller verklaart dat een subsysteem is gekeurd in overeenstemming met de voorschriften van richtlijn nr. 2001/16/EG en voldoet aan de daarin gestelde eisen.
4. Machtiging tot ingebruikname. Met dit document geeft de lidstaat toestemming tot het ingebruiknemen van het subsysteem van structurele aard.[234]

Nederlandse wetgeving

Zoals hiervoor is beschreven kan elk nieuw subsysteem of verbeterd/vernieuwd subsysteem van structurele aard in gebruik worden genomen na afgifte van verschillende documenten. In Nederland is er sprake van:

1. ingebruikname van infrastructuur
2. ingebruikname van spoorvoertuigen

In de Spoorwegwet en de daarop berustende bepalingen worden de overige subsystemen (energie, besturing en seingeving, en exploitatie en verkeersleiding) niet als aparte subsystemen van structurele aard in aanmerking genomen. Deze worden als onderdeel van de regels die betrekking hebben op de subsystemen infrastructuur en rollend materieel gezien.

Met betrekking tot de ingebruikname van infrastructuur in Nederland is het volgende van belang. De EG-keuringsverklaring wordt ingevolge artikel 9, eerste lid, Spoorwegwet afgegeven indien er een confomiteitsverklaring is afgegeven door een notified body. Wanneer deze EG-keuringsverklaring is afgegeven mag de infrastructuur in gebruik worden genomen. De toestemming tot ingebruikneming van de hoofdspoorweginfrastructuur bestaat in Nederland dus op basis van de Spoorwegwet uit de afgifte van een geldige EG-keuringsverklaring. Voor de toestemming tot ingebruikneming van spoorvoertuigen geldt dat die in Nederland bestaat uit de afgifte van een geldige EG-keuringsverklaring en het verlenen van een inzetcertificaat door de minister. Artikel 36 Spoorwegwet schrijft voor dat het verboden is over de hoofdspoorweg te rijden met een spoorvoertuig waarvoor geen geldige EG-keuringsverklaring is afgegeven. Deze EG-Keuringsverklaring wordt afgegeven indien er een

[231] Deze "conformiteitsverklaring" is bij richtlijn nr. 2007/32/EG in naam gewijzigd tot "keuringsverklaring".

[232] Bijlage VI richtlijn nr. 2001/16/EG.

[233] Artikel 16 richtlijn nr. 2001/16/EG.

[234] Artikel 14 richtlijn nr. 2001/16/EG.

conformiteitsverklaring is afgegeven door een keuringsinstantie.[235] Wanneer het spoorvoertuig beschikt over een EG-keuringsverklaring verleent de IVW, namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, een inzetcertificaat. Dit certificaat bewijst dat het spoorvoertuig compatibel aan de infrastructuur.

Ter beantwoording van de vraag kan worden geconstateerd dat de aanpassing van regels inzake infrastructuur en treindiensten ten behoeve van interoperabiliteit heeft plaatsgevonden. In relatie tot de implementatie van het derde spoorpakket wordt ook onderzocht op welke wijze de regels rondom de keuring van spoorvoertuigen en infrastructuur – na de verbeteringen die al zijn doorgevoerd bij implementatie van het tweede spoorpakket – nog inzichtelijker gemaakt kunnen worden in relatie tot de TSI. TSI's bieden mogelijkheden voor nationale keuze of aanvullende nationale eisen en de verhouding van de Europese eisen tot de nationale eisen, is op het niveau van Spoorwegwet onduidelijk. Voorts schept de vermenging van de Europese regels en de OTIF-regels, zoals hiervoor reeds aangegeven verwarring.

Is de toetsing door onafhankelijke en aangewezen notified bodies geregeld?

In richtlijn nr. 2001/16/EG is voorgeschreven dat interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen moeten worden gekeurd alvorens ze in gebruik kunnen worden genomen. Deze keuring moet worden uitgevoerd door een zogenoemde notified body.[236] De keuringsinstelling dient de interoperabiliteit te toetsen aan de eisen die zijn vermeld in bijlage III van de richtlijn en aan de TSI's.
Alleen de bij de Europese Commissie aangemelde notified body's mogen een keuring uitvoeren volgens de Europese interoperabiliteitsrichtlijnen.[237] De lidstaat moet een mededeling doen aan de Europese Commissie.

Op grond van artikel 93 Spoorwegwet wijst de Minister van VenW deze instanties aan.[238] In 2004 heeft de minister de volgende instanties aangewezen en aangemeld bij de Europese Commissie[239]:

- KEMA RTC B.V.
- Railcert
- Luxcontrol B.V.
- NedTrain Consulting B.V.[240]

[235] Artikel 37, eerste lid, Spoorwegwet.

[236] Artikel 13, tweede lid, richtlijn nr. 2001/16/EG.

[237] Artikel 20 richtlijn nr. 2001/16/EG.

[238] De aanwijzingsbeschikkingen worden namens de minister ondertekend door de Directeur-generaal Mobiliteit.

[239] Update notification Luxcontrol, 23 januari 2004, DGP/SPO/U.04.00119; Update notification Railcert, Update notification NTC, 23 januari 2004, DGP/SPO/U.04.00122; Update notification KEMA RTC, 23 januari 2004, DGP/SPO/U.04.00124; 20 oktober 2004, DGP/SPO/U.04.03899.

[240] Op 5 december 2006 zijn de aandelen van NTC overgedragen aan Lloyd's Register Rail BV

In 2005 is Lloyd's Register Rail BV aangewezen door de minister als notified body.[241]
Deze notified body's voeren ook keuringen uit in het kader van richtlijn nr. 96/48/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2004/50/EG.

De vraag of de toetsing door onafhankelijke en aangewezen notified bodies is geregeld, kan daarmee bevestigend worden beantwoord.

Is keuring aan de hand van TSI's, en bij ontstentenis aan de hand van genotificeerde afwijkingen, geregeld?
Zoals hierboven is beschreven dienen nieuwe en verbeterde dan wel vernieuwde subsystemen te worden gekeurd voor ze in gebruik worden genomen. Wanneer het subsysteem is gekeurd, ontvangt men een EG-keuringsverklaring. Dit is voor de subsystemen infrastructuur en spoorvoertuigen geregeld in respectievelijk artikel 9 en 37 van de Spoorwegwet. Een EG-keuringsverklaring wordt afgegeven wanneer voor het subsysteem een conformiteitsverklaring is afgegeven door een notified body. De notified body keurt de subsystemen aan de hand van de toepasselijke TSI's.

Zoals al eerder is aangegeven, is voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem geen dekkend stelsel van TSI's vastgesteld. Subsystemen worden dan gekeurd aan de hand van genotificeerde nationale technische eisen bij ontstentenis van een integrale TSI. Daarnaast kan ter uitvoering van bestaande TSI's, bij zogenoemde 'open points' dan wel 'optional values' nationale technische eisen noodzakelijk zijn[242]. Ook die eisen moeten worden genotificeerd.

Voor de subsystemen infrastructuur, energie en rollend materieel ontbreken integrale TSI's. Bij gebreke van de TSI Rollend materieel Energie gelden bij de keuring van spoorvoertuigen in Nederland de goedkeuringseisen uit paragraaf 2 en 3 van de Regeling keuring spoorvoertuigen. Bij gebreke van de TSI Infrastructuur en Energie gelden in Nederland bij de keuring van infrastructuur de in de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur opgenomen eisen.

De vastgestelde TSI Seingeving en Besturing heeft geleid tot aanpassing van de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur. Daarbij zijn niet zozeer de open points en national values nader ingevuld, maar is voor Nederland het systeem van automatische treinbeïnvloeding (ATB) als het zogenaamde Klasse B systeem vastgesteld, zoals dit moet op grond van die TSI. In artikel 24 Regeling spoorverkeer wordt verwezen naar bijlage 4 van die regeling. Deze bijlage maakt geen rechtstreekse of dynamische verwijzing naar één of meer (bepalingen uit) TSI's. Bij de implementatie van de TSI's seingeving en besturing en exploitatie en verkeersmanagement terzake van ERTMS en GSM-R zijn wijzigingen aangebracht in voornoemde bijlage[243].

[241] Stcrt. 2005, 95.

[242] Bij wijziging van richtlijn nr. 2001/16 EG door richtlijn nr. 2004/50/EG zijn de regels over de nationaal op te stellen en te notificeren voorschriften verduidelijkt.

[243] Stcrt. 2007, 104.

Voor de overige vastgestelde TSI's (Telematica en goederenvervoer, Geluid, Goederenmaterieel, Exploitatie en verkeersmanagement, Tunnelveiligheid en Personen met verminderde mobiliteit) zijn geen nationale uitvoeringsregels opgesteld.
Binnenkort worden de TSI's tunnelveiligheid en personen met gereduceerde mobiliteit geïmplementeerd.

Alle nationaal opgestelde eisen zijn genotificeerd.

De vraag of de keuring aan de hand van TSI's en bij ontstentenis daarvan aan de hand van genotificeerde afwijkingen is geregeld, kan bevestigend worden beantwoord. Bij sommige TSI's zijn geen uitvoeringsregels vastgesteld ter invulling van zogenaamde open points en optional values.

Tenslotte kan in zijn algemeenheid de kanttekening worden gemaakt dat de implementatie van TSI's veelvuldig hoofdbrekens oproept. Dit betreft onder meer de enorme technische gedetailleerdheid en de verhouding tot nationale eisen bij de keuring van infrastructuur en spoorvoertuigen. Een probleem bij de implementatie van een TSI is dat deze met regelmaat vanuit een andere invalshoek worden opgesteld dan onze nationale regelgeving. Een TSI kan als het ware over het ene onderwerp gaan, maar op een technisch element een AMvB of regeling op een ander onderwerp raken.

5.3 Kernboodschappen

De beleidsneutrale implementatie van het zogenoemde eerste spoorpakket (Richtlijnen nrs. 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG) alsmede van richtlijn 2001/16/EG is beoordeeld aan de hand van drie onderzoeksvragen: Zijn de verplichte onderdelen van de EU-richtlijnen die behoren tot het eerste infrastructuurpakket overgenomen? Is de keuzevrijheid gemotiveerd ingevuld? Zijn de nationale koppen gemotiveerd ingevuld?
Voordat hierop wordt ingegaan is opgevallen dat tegen Nederland door de Europese Commissie geen infractieprocedure is ingesteld over de wijze van implementatie van deze richtlijnen. Alle andere lidstaten zijn hier, vaak op meerdere onderdelen, wel mee geconfronteerd.

Is richtlijn nr. 2001/12/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/12/EG betreft de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap en richt zich vooral op het waarborgen van een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/12/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Op twee punten na zijn alle verplichte onderdelen uit de richtlijn omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving. Het betreft de toepasselijkheid van de richtlijn op het besloten personenvervoer en de

openstelling van infrastructuur als bedoeld in artikel 10, derde lid en zesde lid, zoals verplicht na wijziging van richtlijn nr. 1991/440/EEG door richtlijn nr. 2004/51/EG.

In de richtlijn bestond de keuzevrijheid om de scheiding van infrastructuur en vervoer door te voeren binnen eenzelfde organisaties of de infrastructuurbeheerder in een andere onderneming te plaatsen. Nederland heeft van beide mogelijkheden gebruik gemaakt. Er zijn geen nationale koppen vastgesteld.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/12/EG uit het beoordelingskader kan worden geconstateerd dat:

- er een administratieve scheiding is geregeld tussen de infrabeheerder en de vervoerder;
- er een boekhoudkundige scheiding is geregeld tussen reizigersvervoersdiensten en goederenvervoer, met dien verstande dat dit niet het geval is voor het besloten personenvervoer;
- er is geregeld dat de financiële verantwoording over een concessie gescheiden moet zijn van de andere activiteiten van een concessiehouder;
- er is niet geregeld dat financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst afzonderlijk in de rekeningen moeten worden opgevoerd. Een strikte lezing van de richtlijn op dit punt wijst op de noodzaak om de inkomsten en uitgaven ten aanzien van een concessie voor personenvervoer in een aparte boekhouding vast te leggen;
- de toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk is geregeld, met dien verstande dat de toegang voor goederenvervoer slechts geldt voor zover het spoorweginfrastructuur betreft, en dat daarmee op de volgende onderdelen de richtlijn niet volledig is geïmplementeerd: 1. de toegang onder billijke voorwaarden tot de infrastructuur met het oog op de exploitatie van het goederenvervoer alsmede 2. de toegang op niet-discriminerende grondslag tot terminals en havens en de verlening van diensten in terminals en havens;
- er onafhankelijk toezicht op non-discriminatoire toegang is ingesteld.

Is richtlijn nr. 2001/13/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/13/EG betreft de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en schrijft onder andere een onafhankelijke vergunningverlener voor.

Geconstateerd kan worden dat de richtlijn nr. 2001/13/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen uit de richtlijn zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving.

In deze richtlijn bestond de keuzevrijheid om partijen van het toepassingsgebied van deze richtlijnen uit te sluiten. Dit is niet gebeurd in Nederland. Er is sprake van een nationale kop (artikel 1, onderdeel f, Spoorwegwet), namelijk een ruimere definitie van het begrip spoorwegonderneming. Deze is gemotiveerd.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/13/EG uit het beoordelingskader, kan geconstateerd worden dat

- er een onafhankelijke vergunningverlening is ingesteld;
- dat de voorwaarden voor gebruik van het Europese goederennetwerk niet geïmplementeerd is, aangezien dit artikel inmiddels achterhaald is.

Is richtlijn nr. 2001/14/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/14/EG betreft de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en regelt ook de veiligheidscertificering.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/14/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen van richtlijn nr. 2001/14/EG zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving. Daar kunnen twee opmerkingen bij worden geplaatst. Het verbod op de verhandelbaarheid van infrastructuurcapaciteit is impliciet geregeld. Het overbelast verklaren van infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen heeft, is niet expliciet, maar via de beheerconcessie geregeld.

Diverse keuzemogelijkheden die de richtlijn biedt, zijn gemotiveerd ingevuld. Van sommige keuzemogelijkheden is geen gebruik gemaakt. Voor wat betreft de keuzemogelijkheid die richtlijn nr. 2001/14/EG biedt inzake de gebruiksvergoeding kan worden vastgesteld dat deze – door de wijze van rechtstreeks verwijzen naar de richtlijn – niet aan criteria van duidelijkheid en toegankelijkheid voldoet. Er zijn geen nationale koppen vastgesteld.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/14/EG uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- de capaciteitsverdelingsregels zijn vastgelegd, waarbij opgemerkt wordt dat het verbod op het verhandelen van capaciteit, in de Nederlandse wetgeving niet expliciet is verboden, maar onder het verbod van overdracht wordt geschaard;
- de gebruiksvergoeding is geregeld zoals de richtlijn voorschrijft, met dien verstande dat de relatie tussen de artikelen in de richtlijn en artikel 62 van de Spoorwegwet niet altijd duidelijk is te leggen en dat deze onduidelijkheid onder ander tot een rechtzaak heeft geleid;

- de minimale eisen aan de kenmerken van de inhoud van de netverklaring zijn vastgesteld;
- het minimumtoegangspakket is (impliciet) geregeld en de bijkomende voorzieningen en diensten zijn geregeld, maar artikel 67 is niet duidelijk geformuleerd, waardoor de precieze relatie met de richtlijn niet helder is.
- er onafhankelijk toezicht op de capaciteitsverdeling is ingesteld.

Is richtlijn nr. 2001/16/EG beleidsneutraal geïmplementeerd?

Richtlijn nr. 2001/16/EG betreft de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2001/16/EG beleidsneutraal is geïmplementeerd.

Alle verplichte onderdelen zijn overgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving, maar dat de reikwijdte van artikel 8 te beperkt is. Artikel 8 zou niet slechts betrekking moeten hebben op hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal spoorverkeer plaatsvindt, maar op alle hoofdspoorweginfrastructuur.

In relatie tot de implementatie van het derde spoorpakket wordt ook onderzocht op welke wijze de regels rondom de keuring van spoorvoertuigen en infrastructuur – na de verbeteringen die al zijn doorgevoerd bij implementatie van het tweede spoorpakket – nog inzichtelijker gemaakt kunnen worden in relatie tot de TSI. TSI's bieden mogelijkheden voor nationale keuze of aanvullende nationale eisen en de verhouding van de Europese eisen tot de nationale eisen, is op het niveau van Spoorwegwet onduidelijk.

Ten aanzien van de specifieke vragen voor richtlijn nr. 2001/16/EG uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- aanpassing van regels inzake infrastructuur en treindiensten ten behoeve van interoperabiliteit heeft plaatsgevonden, met daarbij de volgende kanttekening dat de vermenging met regels in het kader van het OTIF onduidelijkheden oplevert (zie de artikelen 8 en 36); aan duidelijkheid kan nog meer worden gewonnen bij de implementatie van TSI's;
- de toetsing door onafhankelijke en aangewezen notified bodies is geregeld;
- keuring aan de hand van TSI's, en bij ontstentenis daarvan aan de hand van genotificeerde afwijkingen is geregeld, met daarbij de volgende opmerkingen:
    - in de Spoorwegwet ontbreekt een algemene delegatiegrondslag voor het vaststellen van nationale voorschriften die gelden bij ontstentenis van TSI's (zie artikelsgewijze toets);
    - ter uitvoering van sommige TSI's is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uitvoeringsregels vast te stellen ter invulling van de zogenaamde 'open points' en 'optional values'.

- het implementeren van TSI's regelmatig hoofdbrekens oproept;

6. Doel 4. Tijdsbestendig, stabiliteit en flexibiliteit

6.1 Toelichting op het doel

De nieuwe spoorwetgeving beoogt het neerzetten van een structuur die:

- duidelijkheid en rust creëert;
- die naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is;
- die een nog te voeren discussie niet in de weg staat[244].

In de Herbezinningsbrief is duidelijk bepaald dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet bij de aanpassing van het wetsvoorstel bij de vierde nota van wijziging. De volgende stappen moesten mogelijk blijven:

1. er kan, indien gewenst, altijd nog een ZBO-structuur voor de infrabeheerder worden gerealiseerd;
2. ook kan eventueel een holdingstructuur in een gecombineerd bedrijf worden gerealiseerd;
3. aanbesteding van concessies kan, evenals het instellen van een eeuwigdurende concessie met dreiging tot intrekken bij wanpresteren;
4. via het 100% aandeelhouderschap krijgt de staat meer zeggenschap, maar zij kan ook de aandelen verkopen of een Europese fusie mogelijk maken.

Bij de uitvoering van het onderzoek ten behoeve van dit onderdeel van de Rapportage 2005 – 2007 zijn de volgende vragen geformuleerd aan de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden.

- Laat het wettelijk kader veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe?
- Kunnen andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader?
- Levert het aandeelhouderschap in de infrabeheerder meer zeggenschap van de Staat op? Of kan zij ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken?

Onderstaand worden deze vragen beantwoord waarna de constateringen in kernboodschappen worden samengevoegd.

[244] Herbezinningsbrief, p. 14.

6.2 Feiten

Laat het wettelijk kader veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe?

Inleiding
Onder een structuur die tijdsbestendig en stabiel is, wordt in de Herbezinningsbrief gerefereerd aan de wens om een wettelijk kader te scheppen dat past binnen de beleidsruimte die het Europese beleid schept[245]. In het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving is gekozen voor een uitwerking waarbij wordt nagegaan in hoeverre het systeem bestendig is tegen veranderingen in de Europese kaders. Is het systeem bestand tegen veranderingen die voortvloeien uit de implementatie van het tweede Europese spoorpakket?

Voorafgaand aan de beantwoording van deze vraag moet het volgende duidelijk zijn. Het komt regelmatig voor dat een richtlijn moeilijk(er) inpasbaar is in de Nederlandse systematiek. Gemeenschapstrouw en de verplichting om richtlijnen om te zetten in nationaal recht prevaleren echter boven de individuele nationale rechtsstelsels. In die zin is de vraag of 'het systeem bestand is', niet de juiste vraag. De vraag is beantwoord door te kijken naar de gewenste flexibiliteit van wetgeving (gebruik van technieken zoals implementatie op een zo laag mogelijk niveau, AMvB's en ministeriële regelingen, en dynamische verwijzing) opdat op het niveau van de wet (immers de meest zware procedure) zo min mogelijk hoeft te worden aangepast ten gevolge van de Europese regelgeving.

In het rapport van het Asser Instituut is bij het opstellen van implementatietabellen ook de wijziging ten gevolge van het tweede spoorpakket in beschouwing genomen. De bevindingen in dit rapport ten aanzien van dat eindrapport worden meegenomen in de beantwoording van de vragen behorende bij dit streefbeeld.

Ter beantwoording van deze vraag wordt achtereenvolgens ingegaan op de hoofdlijnen van het tweede respectievelijk derde spoorpakket, waarbij per spoorpakket de in het beoordelingskader gestelde vragen worden beantwoord.

Hoofdlijnen van het tweede spoorpakket
Op 29 april 2004 zijn de richtlijnen nrs. 2004/49/EG, 2004/50/EG en 2004/51/EG tot stand gekomen. Deze richtlijnen vormen het zogenoemde tweede spoorpakket, waarvan de implementatiedatum voor de richtlijnen nrs. 2004/49/EG en 2004/50/EG op 30 april 2006 lag en voor richtlijn nr. 2004/51/EG op 31 december 2005.

- Richtlijn nr. 2004/49/EG heeft tot doel het waarborgen van de ontwikkeling en de verbetering van de veiligheid op de communautaire spoorwegen en de verbetering van de

[245] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007, p. 44.

markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten. Daartoe bevat de richtlijn eisen en normen inzake de veilgheidsontwikkeling en -beheer, de veiligheidscertificering en -vergunning, de veiligheidsinstantie en het onafhankelijk onderzoek naar in ieder geval ernstige ongevallen en mogelijk naar ongevallen en incidenten.
- Richtlijn nr. 2004/50/EG bevat wijzigingen van de richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van het hogesnelheidsnet en het conventionele trans-Europese spoor[246]. De wijzigingen betreffen de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem te verwezenlijken. Het betreft eisen ten aanzien van de infrastructuur en het rollend materieel dat geschikt is om te rijden op – kort gezegd – hogesnelheidslijnen respectievelijk op het gehele of op een gedeelte van het conventionele trans-Europese spoorwegnet.
- Richtlijn nr. 2004/51/EG bevat de liberalisatie van het grensoverschrijdend spoorgoederenvervoer per 1 januari 2006 en van al het spoorgoederenvervoer per 1 januari 2007.

Hierna worden ten aanzien van het tweede spoorpakket de volgende vragen beantwoord:
- Is de richtlijn op het gebied van veiligheid geïmplementeerd (2004/49/EG)?
- Is de richtlijn op het gebied van interoperabiliteit geïmplementeerd (2004/50/EG)?
- Zijn de toegangsrechten voor goederenvervoer geïmplementeerd (2004/51/EG)?
- In welke mate zijn de richtlijnen uit het tweede spoorpakket daadwerkelijk implementeerbaar gebleken?

<u>Is de richtlijn op het gebied van veiligheid geïmplementeerd (2004/49/EG)?</u>
Richtlijn nr. 2004/49/EG is op 3 mei 2007 volledig geïmplementeerd. Grotendeels[247] werd al in de artikelen uit de richtlijn die implementatie behoefden voorzien door de vigerende wet- en regelgeving[248]. Wijzigingen[249] waren nodig ter implementatie van ongeveer 13 artikelen uit de richtlijn in een tiental artikelen ten aanzien van:
- Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
- Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid
- Regeling Onderzoeksraad voor de veiligheid
- Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen
- beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur

[246] Richtlijn nr. 96/48/EG (PbEG, L 235) en richtlijn nr. 2001/16/EG (PbEG, L 110).
[247] Richtlijn nr. 2004/49/EG bestaat uit 35 artikelen, waarvan er ongeveer 22 implementatie behoeven, waarvan ongeveer 9 reeds waren geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving en daarnaast ongeveer 13 die naar hun aard geen implementatie behoefden.
[248] Stb. 2007, 170, p. 35-38.
[249] Stcrt 2007, 85. Beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 2007 tot wijziging van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, HDJZ/S&W/2007-579.

- Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen

Bij deze implementatie kan de volgende kanttekening worden geplaatst.
Hoewel in de wet die voorschriften worden opgenomen die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen[250] is in het kader van de veiligheidsvergunning, als bedoeld in artikel 11 van richtlijn nr. 2004/49/EG, gekozen deze verplichting te implementeren via het opnemen van een concessievoorschrift in de beheerconcessie waarbij ProRail moet beschikken over een veiligheidszorgsysteem dat moet voldoen aan de gestelde eisen. Achtergrond van deze keuze is dat de beheerconcessie reeds was verleend en een dergelijke vergunning niet op voorhand al als voorwaarde voor concessieverlening was gesteld. Op basis van de concessie heeft ProRail diverse verplichtingen, terwijl een vergunning slechts de toestemming is om iets te mogen doen. Deze oplossing is expliciet voorgelegd aan het Ministerie van Justitie, die daarmee heeft ingestemd vanuit de gedachte dat een dergelijke vergunning niet alleen het karakter heeft van een toets op toelaatbaarheid, maar ook een plicht behelst dienovereenkomstig te handelen. Via de concessievoorschriften, die hun basis vinden in de Spoorwegwet (artikel 17, tweede lid), is dit verplichtende karakter geborgd. De Raad van State heeft in dit kader in het advies op het besluit[251] waarbij de implementatie van de richtlijn is toegelicht geen opmerkingen geplaatst.
De veiligheidsvergunning is niet via de wet geïmplementeerd maar via de beheerconcessie. Hier zit een verschil met het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen dat wel op wetsniveau is geregeld. De veiligheidsvergunning is een essentieel onderdeel van het stelsel van regels met betrekking tot de veiligheid op het spoor.

Het Asser Instituut heeft geen opmerkingen geplaatst bij de implementatie van deze richtlijn.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2004/49/EG is geïmplementeerd.

<u>Is de richtlijn op het gebied van interoperabiliteit geïmplementeerd (2004/50/EG)?</u>
Richtlijn nr. 2004/50/EG is op 30 april 2007 volledig geïmplementeerd. Grotendeels[252] werd al in de artikelen uit de richtlijn die implementatie behoefden voorzien door de vigerende wet- en regelgeving[253]. Wijzigingen[254] waren nodig ter implementatie van 9 artikelonderdelen in een viertal artikelen ten aanzien van:

[250] Aanwijzing 24 Aanwijzing voor de regelgeving.

[251] Stb. 2007, 170.

[252] Richtlijn 2004/50/EG bestaat uit 6 artikelen, bestaande uit 46 onderdelen, waarvan 21 onderdelen implementatie behoeven, waarvan er 12 reeds waren geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving en daarnaast 25 onderdelen die naar hun aard geen implementatie behoeven.

[253] Stb. 2007, 170, p. 35-38.

[254] Stcrt 2007, 85.

- Besluit keuring spoorvoertuigen
- Besluit spoorweginfrastructuur
- beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur

Bij deze implementatie kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst.

Het feit dat in de interoperabiliteitsrichtlijnen vijf subsystemen van structurele aard zijn benoemd, terwijl op het niveau van de wet slechts twee als zodanig benoemd (infrastructuur en rollend materieel) zijn en op lager niveau twee andere zijn geregeld zijn (spoorverkeer en spoorwegpersoneel), biedt flexibiliteit bij de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving.
Dit blijkt onder andere bij de implementatie in ambtelijke voorbereiding van de TSI Tunnelveiligheid.

Het Asser Instituut merkt op dat er verschillen bestaan tussen de transponeringstabel bij richtlijn nr. 2004/50/EG[255] en de transponeringstabel die het Asser Instituut heeft opgesteld ten aanzien van deze richtlijn:

- De transponeringstabel bij richtlijn nr. 2004/50/EG vermeldt bij artikel 1, zevende lid, (een aanvulling van artikel 9 van richtlijn nr. 96/48/EG) dat deze reeds is geïmplementeerd in de artikelen 8 en 36 Spoorwegwet. Het Asser Instituut is van oordeel dat deze bepaling reeds is geïmplementeerd in de artikelen 10, 11, 39 en 40 van de Spoorwegwet.[256]
- In de transponeringstabel bij richtlijn 2004/50/EG wordt gesteld dat artikel 1, veertiende lid, (een aanvulling van artikel 18, tweede lid, van richtlijn nr. 96/48/EG) dat deze is geïmplementeerd in de artikelen 8 en 36 van de Spoorwegwet. Het Asser Instituut geeft aan dat dit echter niet het geval blijkt te zijn.

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat:

- de aanvulling aan artikel 9 van richtlijn nr. 96/48/EG een nalaten voor de lidstaat betreft. Uit de bepalingen van de wet is af te leiden dat Nederland geen verificatie verlangt, die al is verricht in het kader van de procedure voor EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik. Dit is ook af te leiden uit de artikelen 10, 11, 39 en 40 van de Spoorwegwet;
- de aanvulling van artikel 18, tweede lid, van richtlijn nr. 96/48/EG wordt ondervangen door artikel 93, vierde lid, van de Spoorwegwet dat instanties, door de minister aangewezen als belast met de goedkeuring als bedoeld in artikel 18 van richtlijn nr. 96/48/EG, verplicht hun werkzaamheden te verrichten met inachtneming van bijlage VI bij richtlijn nr. 96/48/EG. In die bijlage is de inhoud van artikel 18, tweede (en

[255] Stb. 2007, 170, p. 35-38.

[256] Hoofdtekst van het rapport, in bijlage A, transponeringstabel bij Richtlijn nr. 96/48/EG, staat overigens dat artikel 9 is geïmplementeerd in artikel 12, tweede lid, en 39, tweede lid. Artikel 10, 11 en 40 worden daar dus niet genoemd.

derde lid), nader uitgewerkt, waardoor de aanvulling in artikel 18, tweede lid, wel is geïmplementeerd.

Richtlijn nr. 2004/50/EG wijzigt de interoperabiliteitsrichtlijnen nrs. 96/48/EG en 2001/16/EG. Bij de beschrijving van doel 3 (hoofdstuk 5) is de beleidsneutrale implementatie van richtlijn nr. 2001/16/EG aan de orde gesteld en zijn ook enkele kanttekeningen geplaatst bij de wijze van implementeren.

Geconstateerd kan worden dat richtlijn nr. 2004/50/EG is geïmplementeerd.

Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de implementatie van TSI's veelvuldig hoofdbrekens oproept. Dit betreft onder meer de enorme technische gedetailleerdheid en de verhouding tot nationale eisen bij de keuring van infrastructuur en spoorvoertuigen. Een probleem bij de implementatie van een TSI is dat deze met regelmaat vanuit een andere invalshoek worden opgesteld dan onze nationale regelgeving. Een TSI kan als het ware over het ene onderwerp gaan, maar op een technisch element een AMvB of regeling op een ander onderwerp raken.

Zijn de toegangsrechten voor goederenvervoer geïmplementeerd (2004/51/EG)?
In de mededeling van de Minister van VenW op 23 november 2005[257] is aangegeven dat richtlijn 2004/51/EG geen implementatie behoeft, aangezien de Spoorwegwet voorzag in de liberalisering van het goederenvervoer. Het goederenvervoer per spoor is namelijk in Nederland sinds begin jaren '90 geliberaliseerd. Dit is in de Spoorwegwet vastgelegd in de artikelen 57 en 60 jo. 27 en 59. Daarin is bepaald dat een spoorwegonderneming op niet-discriminerende grondslag recht op toegang heeft tot hoofdspoorwegen. Daarnaast zijn spoorwegondernemingen en hun internationale samenwerkingsverbanden als bedoeld in artikel 3 van richtlijn nr. 91/440/EEG gerechtigd tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst met de beheerder.[258] Dit betreft zowel personenvervoerders als goederenvervoerders.

Geconstateerd kan worden dat de toegang voor goederenvervoer, voor zover het spoorweginfrastructuur betreft, is geregeld. De richtlijn is echter op twee aspecten niet volledig geïmplementeerd:

- De toegang onder billijke voorwaarden tot de infrastructuur in de lidstaten met het oog op de exploitatie van het goederenvervoerdiensten als bedoeld in artikel 10, derde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG is voor een aantal specifieke aspecten niet geregeld. De toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen zoals opgenomen in artikel 67 Spoorwegwet, is daarvoor niet ruim genoeg omschreven. Artikel 10, derde lid, omvat bijvoorbeeld ook de toegang tot overslagkranen, wat

[257] Stcrt 2005, 233.

[258] Artikel 57 Spoorwegwet.

niet valt onder de toegang zoals omschreven artikel 67 Spoorwegwet.

- Ingevolge artikel 10, zesde lid, van de richtlijn hebben alle spoorwegondernemingen op niet discriminerende en transparante wijze toegang via het spoor tot terminals en havens en de verlening van diensten in terminals en havens in verband met spoorwegactiviteiten ten aanzien van het goederenvervoer. De richtlijn is derhalve ook van toepassing op de zogeheten stamlijnen[259], dat zijn spoorwegen gelegen in haven- en industriegebieden die uitsluitend gebruikt worden door goederenvervoerders. Stamlijnen zijn specifieke spoorwegen onder de categorie bijzondere spoorwegen. Die categorie valt echter nog niet onder het toepassingsbereik van de Spoorwegwet. Op de stamlijnen is het Reglement op de Raccordementen nog van toepassing. De toegang tot goederenvervoer per spoor is alleen geregeld voor spoorwegen die zijn aangewezen als hoofdspoorweg[260] en dat is voor bijzondere spoorwegen niet het geval. Dit is niet gebeurd omdat in gebieden waar deze spoorwegen gelegen zijn, (nog) niet aan de eisen in de artikelen 19 tot en met 21 van de Spoorwegwet kon worden voldaan. Op dit moment is een wetswijziging in ambtelijke voorbereiding waarmee onder andere dit punt van onvolledige implementatie wordt hersteld.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het Asser Instituut in haar rapport aangeeft dat een beroep op dynamische verwijzing, zoals deze is opgeschreven in de mededeling van de Minister van VenW, niet nodig is. Hoewel juist geïmplementeerd, had kunnen worden volstaan met de mededeling dat de wet reeds in overeenstemming was met de richtlijn op basis van de artikelen 27, 57, 59 en 60 Spoorwegwet.

<u>In welke mate zijn de richtlijnen uit het tweede spoorpakket daadwerkelijk implementeerbaar gebleken?</u>
Ter verduidelijking van hetgeen al in de inleiding bij de onderzoeksvraag is vermeld, wordt het volgende opgemerkt. Uit de aard van het bestaan van de Europese Unie en uit het Gemeenschapsrecht vloeit voort dat Europese richtlijnen in het nationaal recht van de lidstaten omgezet moeten worden:

- Dit vloeit voort uit het EG-verdrag en jurisprudentie daaromtrent. De 'gemeenschapstrouw' houdt concreet in dat iedere lidstaat verplicht is tot loyale samenwerking bij Gemeenschapstaken[261]. Het – mede- realiseren van de

[259] De Spoorwegwet onderscheidt hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen.

[260] Hoofdspoorwegen zijn de spoorwegen die in Het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen als zodanig zijn aangewezen.

[261] Door het oprichten van de Europese Gemeenschappen hebben de lidstaten een autonome rechtsorde in het leven geroepen die hen bindt. Daaruit volgt dat het Gemeenschapsrecht voorrang heeft boven het nationale recht van de lidstaten. Dit is in jurisprudentie van het Hof van de Europese Gemeenschappen bevestigd. In het EG-Verdrag zelf is in artikel 10 de

doelstellingen van de Gemeenschap maakt daar onderdeel van uit.
- Verder bepaalt artikel 249 van het EG-Verdrag dat richtlijnen, een van de rechtsinstrumenten van de EG ter vaststelling van nadere regelgeving onder het Verdrag, voor de lidstaten verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat. Het voorgaande betekent dat het EG-recht altijd voorrang heeft, ook al is dat recht in strijd met de fundamentele constitutionele principes van een lidstaat.

Het is dus niet zozeer de vraag of de richtlijnen implementeerbaar zijn gebleken: ze moeten immers altijd worden geïmplementeerd.

Het is natuurlijk wel mogelijk dat de systematiek van een richtlijn of specifieke rechten of verplichtingen in een richtlijn niet (goed) passen in de bestaande – Nederlandse – wetgeving. In dat geval zal een grotere aanpassing van de bestaande wetgeving nodig zijn. In die zin zal bovengestelde vraag worden beantwoord. Uit het voorgaande valt af te leiden dat bij het tweede spoorpakket geen sprake is geweest van grote aanpassingen, voor wat betreft het wettelijk systeem. Implementatie bleek mogelijk door wijziging van een gering aantal artikelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling en de concessies. De flexibiliteit bij de implementatie kwam voort uit enerzijds het gebruik van de techniek van dynamische verwijzing[262] en anderzijds voldoende delegatiegrondslagen[263].

De vraag of een richtlijn implementeerbaar is, staat los van de vraag of de richtlijn goed is geïmplementeerd. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord, waarbij wel enkele kanttekeningen zijn geplaatst, die hiervoor reeds zijn toegelicht.

Hoofdlijnen en implementatie van het derde spoorpakket
Het zogenoemde derde spoorpakket is op 23 oktober 2007 tot stand gekomen. Dit omvat richtlijnen nrs. 2007/58/EG, 2007/59/EG en verordening (EG) 1371/2007. De richtlijnen moeten op 4 juni 2009 respectievelijk op 4 december 2009 zijn omgezet in Nederlandse wetgeving. Hierna volgt een korte beschrijving van de inhoud van de richtlijnen en verordening en wordt aangegeven welke wijzigingen deze vermoedelijk tot gevolg hebben.

- Richtlijn nr. 2007/58/EG wijzigt richtlijnen nrs. 91/440/EEG en 2001/14/EG. Deze richtlijn beoogt de openstelling van de markt voor internationale passagiersvervoerdiensten per spoor

zogehetende Gemeenschapstrouw neergelegd. Dat houdt in dat de lidstaten alle maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van het verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en dat zij zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-Verdrag in gevaar kunnen brengen.

[262] Bij dynamische verwijzing is geen implementatiemaatregel noodzakelijk en volstaat de implementatie met een bekendmaking in de Staatscourant; voorbeeld: artikel 9, eerste lid, onder a, van de Spoorwegwet.

[263] Bij het tweede spoorpakket bijvoorbeeld artikel 9, tweede lid, 12, eerste lid, 35, 37, tweede lid, 38, 64, tweede lid van de Spoorwegwet.

binnen de EU. Richtlijn nr. 2007/58/EG heeft vermoedelijk wijzigingen van de Wp2000 tot gevolg.

- Richtlijn nr. 2007/59/EG heeft tot doel het harmoniseren van de vereisten voor de certificering van machinisten. Richtlijn nr. 2007/59/EG zal vermoedelijk worden geïmplementeerd in de Spoorwegwet en het Besluit spoorwegpersoneel. De implementatie vergt waarschijnlijk geen grote aanpassingen van de Spoorwegwet, maar vermoedelijk wel grote aanpassingen van het Besluit Spoorwegpersoneel. In de richtlijn is een andere systematiek toegepast waarin het Besluit nog niet voorziet.
- De verordening (EG) nr. 1371/2007 voorziet in de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer. De verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor een goede uitvoering van de verordening, zal de Wp2000 waarschijnlijk worden aangepast.

In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de richtlijnen en verordening binnen het wettelijk systeem kunnen worden geïmplementeerd.

Kunnen andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader?

Deze vraag moet in het licht van de herbezinningsbrief[264] worden geplaatst. In het kader van de wetswijziging naar aanleiding van de herbezinning is uitdrukkelijk gekozen voor een wet waarbij verschillende organisatiestructuren denkbaar zouden zijn binnen dat te ontwerpen wettelijk kader. In de bewoording van de herbezinningsbrief: 'het maken van een wet die naar alle opties kan doorgroeien, maar in zichzelf weliswaar sober, maar ook volledig en stabiel is'.

Om deze vraag te beantwoorden of andere organisatiestructuren binnen het bestaande wettelijke kader kunnen worden gerealiseerd is gekeken welke organisatievormen mogelijk zijn binnen het Europese kader en welke mogelijkheden het wettelijk kader biedt voor het toepassen van zo'n organisatievorm.

[264] Kamerstukken II 2000-01, 27 465, nr. 3 en Kamerstukken I 2000-01, 27 465, nr. 53a.

Infrabeheer
In de huidige structuur is ProRail een besloten vennootschap waarvan de aandelen indirect in handen zijn van de Staat en een RWT.[265]

Om te bepalen of andere organisatiestructuren voor infrabeheer kunnen worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijk kader, moet ook gekeken worden naar de regelgeving van Europa. Van belang voor de organisatiestructuur van het beheer is hetgeen hierover in de richtlijnen nrs. 2001/12/EG, tot wijziging van richtlijn nr. 91/440/EEG, en 2001/14 EG is bepaald.

In richtlijn nr. 2001/12 EG staat in overweging 8 het volgende: "ter bevordering van het efficiënte beheer van de infrastructuur in het algemeen belang dient aan infrastructuurbeheerders een positie te worden toegekend die hen onafhankelijk maakt ten opzichte van de overheid en dienen zij de vrijheid te hebben hun eigen bedrijfsvoering te kiezen, waarbij de lidstaten de noodzakelijke maatregelen voor de ontwikkeling en het veilig gebruik van de spoorweginfrastructuur dienen". Belangrijk is hier de constatering dat de infrastructuurbeheerder *onafhankelijk* moet zijn van de Staat. Deze overweging is vertaald in de artikelen van richtlijn nr. 2001/12/EG die gaan over de positie van de infrastructuurbeheerder. Zo zegt artikel 4 dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle en dat hij daarbij de specifieke heffings- en toewijzingsregels die door de Lidstaten zijn opgesteld, in acht moet nemen. Daarbij stelt, ingevolge artikel 7, vierde lid, van deze richtlijn, de infrastructuurbeheerder binnen het kader van het door de overheid vastgestelde beleid een bedrijfsplan op dat ook investerings- en financiële programma's bevat. Deze artikelen laten zien dat het bij de positionering van de infrastructuurbeheerder vooral gaat om beheersmatige onafhankelijkheid.

Afgaande op richtlijn nr. 2001/12/EG, is het belangrijkste vereiste dat de infrastructuurbeheerder *beheersmatig* ten opzichte van de Staat onafhankelijk is. Beheersmatige onafhankelijkheid kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Dat kan via:

- Een NV of een BV: de NV en de BV worden geregeld door boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO): ZBO's zijn organisaties die publieke of bestuurstaken uitoefenen op het niveau van de centrale overheid. Wanneer een organisatie een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid is, wil dat nog niet zeggen dat een ZBO haar bedrijfsvoering op haar eigen manier kan inrichten. Dat is afhankelijk van de instellingswet en de bevoegdheden die in deze wet aan de minister toegekend worden. Wanneer de minister ten aanzien van vele bedrijfsvoeringsbeslissingen bijvoorbeeld een goedkeuringsrecht krijgt, kan de zelfstandigheid van de ZBO op het terrein van de

[265] In een recente uitspraak van de bestuursrechter (Rechtbank Rotterdam, 4 januari 2008, in de zogeheten Roompot-zaak) wordt geconcludeerd dat ProRail geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb.

bedrijfsvoering beperkt worden. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de ZBO is beperkt tot datgene wat in de instellingswet en de kaderwet ZBO's is vastgelegd;

- een baten-lastendienst (of agentschap) binnen de Rijksoverheid: een batenlastendienst is op grond van artikel 10 van de Cw 2001 een dienstonderdeel van een ministerie met een afwijkend beheer. Dit afwijkende beheer bestaat eruit dat een baten-lastendienst:
    a. werkt met een boekhoudkundig stelsel van baten en lasten in plaats van inkomsten en uitgaven
    b. binnen de begroting van het desbetreffende departement een aparte positie heeft (zij het dat het wel onderdeel uitmaakt van de departementsbegroting)
    c. de mogelijkheid heeft om een eigen vermogen aan te houden als buffer, en
    d. de mogelijkheid heeft om voor investeringen te lenen bij het ministerie van Financiën.

  Een baten-lastendienst functioneert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Wanneer ProRail zou worden vormgegeven als baten-lastendienst of ZBO moet worden uitgezocht welke gevolgen dat heeft voor de beheerconcessie, de positionering van het toezicht en het handhavingsinstrumentarium. Deze vormgeving zal tot aanpassingen in het wettelijk kader kunnen leiden zoals het aanpassen of intrekken van de beheerconcessie.

Vervoer
Behalve de positionering van de infrastructuurbeheerder ten opzichte van de Staat, is natuurlijk ook van belang de positionering van de vervoerder ten opzichte van de beheerder en de positionering van de vervoerder ten opzichte van de Staat.

Als eis wordt in richtlijn nr. 2001/12/EG gesteld dat tenminste gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot het leveren van vervoersdiensten enerzijds en voor de activiteiten met betrekking tot het beheer van spoorweginfrastructuur anderzijds. Verder is in richtlijn nr. 2001/12/EG bepaald dat de toewijzing van infrastructuur en de vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding moet gebeuren door een instantie of onderneming die zelf geen spoorvervoerdiensten aanbiedt. Voorts bepaalt richtlijn nr. 2001/14/EG dat indien de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht of wat betreft de besluitvorming, niet onafhankelijk is van de spoorwegonderneming, de toewijzing van de capaciteit, en de instelling en vaststelling van de gebruiksrechten wel onafhankelijk van de spoorwegonderneming moet geschieden.

Uit deze Europeesrechtelijke eisen is af te leiden dat het is toegestaan dat infrastructuur en vervoer niet juridisch en niet organisatorisch gescheiden hoeven te zijn, mits:

a. aparte verlies- en winstrekeningen en balansen worden gepubliceerd;
b. de vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding onafhankelijk geschiedt.

Dit betekent dat infrastructuur en vervoer ondergebracht zouden kunnen worden binnen één concern, waarbij gewerkt wordt met een moedermaatschappij en verschillende dochtermaatschappijen. Het concern of de groep vormt dan één onderneming. Het is echter niet toegestaan om deze beheer- en vervoeractiviteiten te verrichten binnen één vennootschap, omdat daarmee niet tegemoet wordt gekomen aan de eis dat er gescheiden winst- en verliesrekeningen moeten zijn. Bovendien moeten maatregelen worden genomen om te bewerkstelligen dat de toewijzing van capaciteit en de vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding onafhankelijk geschiedt. In concreto zou dit kunnen gaan om het onderbrengen van ProRail en NS Reizigers in een holding. Dit kan aanpassingen in of het intrekken van de beheer- en vervoerconcessie tot gevolg hebben.

Andere organisatiestructuren voor infrastructuur en vervoer kunnen afhankelijk van de reikwijdte van de aanpassingen tot gevolg hebben dat de beheer- en vervoerconcessie moeten worden gewijzigd of ingetrokken. In het geval van verstrekkende wijzigingen voldoet het bestaande wettelijk kader op sommige onderdelen niet.

Wat betreft de positionering van de vervoerder ten opzichte van de Staat dient er op grond van richtlijn nr. 91/440/EEG, gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/12/EG, een bepaalde mate van bestuurlijke onafhankelijkheid te zijn. Richtlijn nr. 2001/12/EG bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de spoorwegondernemingen wat beheer, bestuur en interne controle van bestuurlijke, economische en boekhoudkundige aangelegenheden aangaat, een onafhankelijke positie hebben, op grond waarvan zij, in het bijzonder, beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de Staat.
Gelet op de beginselen van de bestuurlijke onafhankelijkheid tussen de vervoerder en de Staat (gescheiden vermogen, begroting en boekhouding), is het volledig integreren van spoorvervoerders binnen de overheidsorganisatie – bijvoorbeeld in de vorm van een baten-lastendienst (agentschap) – niet toegestaan. Zie hiervoor tevens het Rapport *Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector*.

Levert het aandeelhouderschap in de infrabeheerder meer zeggenschap van de Staat op? Maar kan zijn ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken?

In de huidige situatie houdt RIT alle aandelen van ProRail en de Staat houdt weer alle aandelen van RIT. Door deze constructie is het strikt genomen het bestuur van RIT die de rechten van aandeelhouder in ProRail uitoefent. Het bestuur van de RIT heeft echter de instemming van haar aandeelhouders (lees: de Staat) nodig voor het uitoefenen van

die rechten[266]. De Staat kan daarom via die zogeheten doorgrijpbepaling de zeggensmacht over ProRail vooralsnog via RIT uitoefenen.
Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, wordt de Staat rechtstreeks aandeelhouder in ProRail als het Kb op grond van artikel 125 van de Spoorwegwet in werking treedt. Vanaf dat moment wordt RIT ontbonden en gaan de voor overgang vatbare vermogensbestanddelen van RIT (waaronder de aandelen in ProRail) over op de Staat. De Staat treedt dan als eigenaar van de BV ProRail in de plaats van RIT en kan de daaraan verbonden bevoegdheden uitoefenen.
Het gaat hierbij onder meer om de volgende bevoegdheden, die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek en de statuten:

- het vragen van inlichtingen[267];
- het geven van aanwijzingen[268];
- het verlangen – via de statuten – van goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten[269]. Voor ProRail zijn aan goedkeuring onderworpen besluiten van strategisch belang en besluiten tot het uitoefenen van rechten die de vennootschap toekomen uit hoofde van door haar gehouden aandelen[270].
- benoeming, schorsing, en ontslag van de bestuurders en commissarissen van ProRail[271] ;
- het vaststellen van de bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van iedere bestuurder[272];
- het vaststellen van de jaarrekening en de bepaling van de winstbestemming[273].

Het feit dat het bestuur van RIT voor de uitoefening van haar rechten als aandeelhouder de instemming van de Staat nodig heeft, biedt de Staat de mogelijkheid om onwelgevallige beslissingen (bijvoorbeeld ten aanzien van een statutenwijziging) van het bestuur van de RIT te blokkeren. Indien de Staat zich echter telkenmale onthoudt van het verlenen van goedkeuring, zou het standpunt kunnen worden ingenomen dat de Staat in strijd handelt met de vennootschappelijke redelijkheid en billijkheid. Als de Staat haar standpunt met redenen omkleed zal daarvan overigens niet spoedig sprake zijn.

Om te bewerkstelligen dat een bepaald onwelgevallig besluit niet wordt genomen, heeft de Staat als meest verstrekkende vennootschappelijk instrument het schorsen of ontslaan van de bestuurders van RIT en het benoemen van voor de Staat wel aanvaardbare bestuurders. Het daarmee dreigen kan al effectief zijn om het bestuur van RIT te bewegen een bepaald besluit al dan niet te nemen.

[266] Artikel 13, lid 4, sub b, Statuten RIT.

[267] Artikel 2:217, tweede lid, BW.

[268] Artikel 2:239, vierde lid, BW en artikel 13.3 Statuten van ProRail.

[269] Artikel 2:239, vierde lid, BW.

[270] Artikel 13.4 van de Statuten van ProRail.

[271] Artikel 11.2 van de Statuten van ProRail.

[272] Artikel 12 van de Statuten van ProRail.

[273] Boek 2 BW.

Belangrijk ten aanzien van deze bevoegdheden is dat de Staat niet in de plaats van het bestuur van ProRail kan opereren. Dat houdt in dat de Staat – ook niet als het publieke belang daarmee gediend is – het bestuur van ProRail niet kan dwingen een bepaald concreet bestuursbesluit te nemen; dat behoort tot de autonomie van het bestuur. De Staat kan alleen algemene aanwijzingen geven. Bij meningsverschillen kan de Staat de bestuurders echter wel ontslaan. Anders gezegd: hoewel de Staat als aandeelhouder niet het recht heeft om bindende concrete instructies te geven, heeft zij door het recht bestuurders te ontslaan wel zogenoemde instructiemacht. Dit is echter wel een bijzonder zwaar middel, wat niet te pas en te onpas gebruikt kan worden.

Verkoop aandelen
Flexibiliteit houdt onder andere in dat de Staat de mogelijkheid moet hebben om aandelen te verkopen. Omdat ProRail een BV is en geen NV, is de vrijheid van de overdracht van aandelen beperkt. Artikel 2:195, tweede lid, van het BW schrijft voor dat de statuten van een BV hiervoor een blokkeringsregeling moet bevatten. In de statuten van ProRail is als blokkeringsregeling opgenomen dat de aandeelhouder die een of meer aandelen wil overdragen, daartoe de goedkeuring behoeft van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De overdracht moet vervolgens plaats vinden binnen drie maanden nadat de goedkeuring is verleend.[274] Aangezien de Staat indirect aandeelhouder is, heeft hij alle rechten in handen om tot verkoop van aandelen over te gaan.

Fusie
Flexibiliteit houdt onder andere in dat de Staat de mogelijkheid moet hebben om een fusie van de infrastructuurbeheerder met een ander bedrijf mogelijk te maken. De spelregels en de procedure voor een fusie zijn geregeld in titel 7 van het Burgerlijk Wetboek Boek 2 en in de Mededingingswet. Fusie behoeft altijd de goedkeuring van de aandeelhouders. Dat is dwingend recht en daarvan kan niet via statuten vanaf worden geweken. Met uitzondering van de verkrijgende rechtspersoon houden de fuserende rechtspersonen door het van kracht worden van de fusie op te bestaan. De leden of aandeelhouders van de verdwijnende rechtspersoon worden door de fusie lid of aandeelhouder van de verkrijgende rechtspersoon, uitzonderingen daargelaten. Ten aanzien van de vraag wat het betekent voor de zeggenschap van de Staat indien ProRail fuseert, is in zijn algemeenheid weinig te zeggen. Dat is afhankelijk van de vormgeving van de fusie en hetgeen daarover in de notariële akte van fusie wordt bepaald. Wel is de Staat indirect enig aandeelhouder in ProRail en bepaalt hij of een fusie plaatsvindt. Bij een fusie met een vervoerder moet rekening gehouden worden met de Europese regelgeving die onder andere bepaalt dat infrastructuur en vervoer ondergebracht zouden kunnen worden binnen één concern, maar dat daarbij gewerkt moet worden met een moedermaatschappij en verschillende dochtermaatschappijen.

[274] Artikel 10 Statuten van ProRail.

6.3 Kernboodschappen

Laat het wettelijk kader veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe?

Het tweede spoorpakket heeft geleid tot wijzigingen van de wet- en regelgeving alsmede van de beheerconcessie. De systematiek van de spoorwetgeving, bijvoorbeeld de in Nederland in de wet verankerde concessiesystematiek, is door deze wijzigingen niet geraakt.

Het wettelijke kader zoals dat bestond toen het tweede spoorpakket in werking trad, voorzag voor een aantal onderwerpen al in de regels en verplichtingen die in die richtlijnen zijn neergelegd.
Zo wordt ten aanzien van een aantal onderwerpen in de Spoorwegwet dynamisch verwezen naar de richtlijnen. Die verwijzing omvat mede de technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Door de dynamische verwijzing werken de Europese normen uit de desbetreffende richtlijnen en TSI's rechtstreeks door in de Nederlandse wetgeving. Daarvoor is in principe geen aanpassingswetgeving nodig.
Daarnaast bleek implementatie op een laag niveau in de regelgeving (AMvB, ministeriële regeling en concessies) mogelijk waardoor aanpassingen relatief eenvoudig waren door te voeren.
Waar nodig zijn de richtlijnen uit het tweede spoorpakket geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Dat is gebeurd door middel van wijzigingen van het Besluit bedrijfsvergunningen en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, het Besluit spoorweginfrastructuur en het Besluit spoorverkeer[275] en van de beheerconcessie. De implementatie heeft niet geleid tot aanpassing van de Spoorwegwet zelf.

De implementatie van het derde spoorpakket wordt momenteel ambtelijk voorbereid. De gevolgen voor aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nog niet volledig te overzien. Vermoedelijk zijn wijzigingen in de Spoorwegwet en de Wp2000 en onderliggende besluiten noodzakelijk.

Ten aanzien van de specifieke vragen bij het tweede spoorpakket uit het beoordelingskader kan geconstateerd worden dat:

- richtlijn nr. 2004/49/EG is geïmplementeerd;
- richtlijn nr. 2004/50/EG is geïmplementeerd;
- richtlijn nr. 2004/51/EG is geïmplementeerd, met dien verstande dat de toegang voor goederenvervoer slechts geldt voor zover het hoofdspoorweginfrastructuur betreft, en dat daarmee op de volgende onderdelen de richtlijn niet volledig is geïmplementeerd: 1. de toegang onder billijke voorwaarden tot de infrastructuur met het oog op de exploitatie van het goederenvervoer alsmede 2. de toegang op niet-discriminerende grondslag tot terminals en havens en de verlening van diensten in terminals en havens;
- de richtlijnen uit het Tweede Spoorpakket implementeerbaar zijn gebleken, waarbij wordt opgemerkt dat uit de aard en het bestaan

[275] Stb. 2007, 170.

van de Europese Unie en het Gemeenschapsrecht voortvloeit dat richtlijnen altijd in nationale regels moeten worden omgezet.

Kunnen andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader?

In het kader van de wetswijziging naar aanleiding van de herbezinning is uitdrukkelijk gekozen voor een wet waarbij verschillende organisatiestructuren denkbaar zouden kunnen zijn binnen dat te ontwerpen wettelijk kader. In de bewoording van de herbezinningsbrief: 'het maken van een wet die naar alle opties kan doorgroeien, maar in zichzelf weliswaar sober, maar ook volledig en stabiel is'.

Andere organisatiestructuren voor infrastructuur en vervoer kunnen, afhankelijk van de reikwijdte van de aanpassingen, tot gevolg hebben dat de beheer- en vervoerconcessie moeten worden gewijzigd of ingetrokken. In het geval van verstrekkende wijzigingen voldoet het bestaande wettelijk kader op sommige onderdelen niet.

De Europese regelgeving schrijft voor vervoerders de vennootschapsvorm voor, maar laat ook ruimte om vervoer- en beheerstaken in verschillende dochterondernemingen van dezelfde holding te positioneren.
Bovendien is er ruimte om ProRail als baten-lastendienst of zelfstandig bestuursorgaan vorm te geven. Dit kan wel gevolgen hebben voor de beheerconcessie en de positionering van het toezicht.

Levert het aandeelhouderschap in de infrabeheerder meer zeggenschap van de Staat op? Maar kan zijn ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken?

De Staat is via zijn aandeelhouderschap in RIT indirect aandeelhouder van ProRail. Het slaan van het Kb conform artikel 125 van de Spoorwegwet, waardoor RIT verdwijnt, zal de zeggenschap van de Staat in de infrastructuurbeheerder rechtstreeks maken. De Staat kan echter nu reeds via een zogeheten doorgrijpbepaling in de statuten van RIT zeggensmacht over ProRail - via RIT - uitoefenen.
De Staat kan op grond van zijn aandeelhoudersbevoegdheden ten aanzien van RIT aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken.

7. Doel 5. Condities voor overgang van verschillende soorten concessies

7.1 Toelichting op het doel

Dit doel richt zich op de continuïteit van het openbaar personenvervoer per trein bij het einde van een concessie en de start van een nieuwe concessie, ongeacht of de concessie op reguliere wijze eindigt dan wel tussentijds wordt beëindigd. In het bijzonder gaat het hierbij om de overgang van productiemiddelen van een concessiehouder naar de opvolgende concessiehouder. Onder productiemiddelen worden begrepen het (rollend) materieel, stallingen, hard- en software (ICT) en energievoorziening.

Dit onderwerp is - voor wat betreft de spoorwegondernemingen die openbaar personen vervoeren - door middel van de Concessiewet in de Wp2000 geïncorporeerd. De Wp2000 kende al een regeling voor overname van personeel dat bij de overgang van concessies is betrokken, maar die regeling is door de Concessiewet aangescherpt.

De definitie van overgang van een concessie staat in artikel 36 Wp2000: het geheel of gedeeltelijk eindigen van een concessie gevolgd door het ingaan van geheel of gedeeltelijk dezelfde concessie als gevolg van verlening van deze concessie aan een andere vervoerder.

In dit hoofdstuk wordt veel aandacht besteed aan de aspecten van overgang van een vervoerconcessie op een andere concessiehouder en meer in het bijzonder aan de overgang van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, maar er wordt ook op diverse plaatsen een korte beschouwing aan de Spoorwegwet en de beheerconcessie gewijd.

Bij de uitvoering van deze juridisch-technische toets zijn de volgende vragen aan de hand van de in het Beoordelingskader bij dit doel beschreven streefbeelden geformuleerd:

- Regelen de wettelijke bepalingen de overgang van productiemiddelen (materieel en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies?
- Waarborgen de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel?
- Staan deze bepalingen de ondernemersvrijheid niet in de weg?
- Draagt de voormalige concessionaris het risico van falend management, blijkend uit de slechte prestatie?

7.2 Feiten

Regelen de wettelijke bepalingen de overgang van productiemiddelen (materieel en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies?

Algemeen

Algemene regeling in de Wp2000
De Wp2000 kent in de artikelen 43a tot en met 43c een regeling inzake de overgang van productiemiddelen in een concessie voor OV naar een nieuwe concessiehouder. Doel is, te waarborgen dat overgang van de ene concessiehouder naar de andere geen problemen oplevert ten aanzien van de continuïteit van het openbaar personenvervoer per trein.
De oude en de nieuwe concessiehouder kunnen ook anders overeenkomen en in de concessie kan toepasselijkheid van artikel 43a worden uitgesloten.
Als dat niet is gebeurd, bepaalt artikel 43a met betrekking tot de overgang van een concessie voor openbaar personenvervoer per trein dat als een dergelijke concessie gegund wordt aan een andere spoorwegonderneming, de voormalige concessiehouder de in de concessie omschreven rechten en verplichtingen ten aanzien van productiemiddelen en daarbij behorende bedrijfsinformatie moet overdragen aan de nieuwe concessiehouder dan wel die rechten ten behoeve van de nieuwe concessiehouder moet vestigen. Beide concessiehouders hebben op grond van de Wp2000 de vrijheid om zelf zaken omtrent de overdracht te regelen.
In een vervoerconcessie moet een omschrijving worden opgenomen van de rechten en plichten waar het hier om gaat: eigendoms- of leaserechten met betrekking tot materieel en andere productiemiddelen die essentieel zijn voor de uitvoering van de concessie door de nieuwe concessiehouder. De waarde van die rechten wordt bepaald op een in de concessie op te nemen wijze.

Mogelijkheid uitsluiting regeling Wp2000 via artikel 43a Wp2000
De toepasselijkheid van de overgang van productiemiddelen zoals geregeld in artikel 43a Wp2000 kan op grond van artikel 43c, eerste lid, Wp2000 worden uitgesloten. Deze bepaling is in de wet opgenomen door middel van het amendement Dijsselbloem/Eurlings[276].
In dit amendement is aangegeven dat voorzover in de toekomst de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aan een andere vervoerder dan NS wordt verleend, dit op basis van een zuivere managementaanbesteding moet geschieden.
Onder 'zuivere managementaanbesteding' wordt in de toelichting op het amendement verstaan dat de vervoerconcessie kan worden ingetrokken en opnieuw verleend zonder dat daarmee het huidige aandeelhouderschap van de Staat in de NV NS wordt uitgehold, waardoor de facto privatisering van het nationale spoorbedrijf zou plaatsvinden.

[276] Kamerstukken II 2001 – 02, 27 216, nr. 24.

Bij een dergelijke vorm van aanbesteding – waarop in het navolgende nader wordt ingegaan - blijven de rechten en plichten ten aanzien van de productiemiddelen dus bij NS.

Specifieke bepalingen in artikelen 65 en 66 Wp2000
Artikel 65, tweede lid, Wp2000 geeft de Minister van VenW de bevoegdheid om te bepalen dat een door hem verleende concessie voor het hoofdrailnet geheel of voor een – door de minister daarbij te bepalen – aanmerkelijk gedeelte door de concessiehouder zal worden uitgevoerd met gebruikmaking van een of meer door de minister aan te wijzen rechtspersonen[277].

Artikel 66 Wp2000 bevat bepalingen voor de situatie dat de Minister van VenW voornemens is om een vervoerconcessie voor het hoofdrailnet te verlenen. Daartoe moet hij een beleidsvoornemen vaststellen waarin onder meer een beschrijving moet zijn opgenomen van de maatregelen die ertoe strekken dat de continuïteit van het betrokken personenvervoer wordt gewaarborgd. Na consultatie van de in het LOCOV vertegenwoordigde consumentenorganisaties legt de minister het door hem vastgestelde beleidsvoornemen voor aan de Tweede Kamer.

Spoorwegwet
De Spoorwegwet kent geen regeling voor overgang van de beheerconcessie op een andere concessiehouder.
Dit is te verklaren uit het feit dat het instrument concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur pas bij vierde nota van wijziging van het ontwerp Spoorwegwet is geïntroduceerd en men er van uit ging dat een dergelijke concessie voor onbepaalde tijd zou worden verleend aan een reeds bestaande beheersorganisatie.

Concessie voor het hoofdrailnet

Verplichtingen in de concessie en uitsluiting artikel 43a WP 2000
De vervoerconcessie expireert op 1 januari 2015. Vóór die datum moet een nieuwe concessie worden verleend, hetzij aan NS, hetzij aan een andere spoorwegonderneming. Ook is het mogelijk dat de vervoerconcessie tussentijds wordt ingetrokken.
De artikelen 30, 31 en 32 van de vervoerconcessie bevatten bepalingen omtrent de mogelijke beëindiging van de concessie aan NS en de waarborging van de continuïteit van het openbaar personenvervoer per trein.
Zo moet NS het bestaande materieel zodanig onderhouden alsmede de nodige investeringen doen in nieuwe productiemiddelen dat ook na beëindiging van de concessie het personenvervoer over het hoofdrailnet gewaarborgd is. Ook moet NS zorgen dat de personele bezetting die noodzakelijk is voor de uitvoering van de concessie op peil blijft. En tenslotte moet NS waarborgen dat de financiële lasten die voortvloeien uit onderhoud en investering in de tijd gezien evenredig zullen rusten op de gebruiker van de productiemiddelen en dat te dezer

[277] Bijvoorbeeld NV NS.

zake de algemeen in Nederland geldende en gehanteerde accountancy-beginselen en jaarrekeningregels worden nageleefd. Met deze bepaling wordt voorkomen dat er een te zware last op de schouders van de nieuwe concessiehouder zou komen te rusten.

In artikel 30, eerste lid, vervoerconcessie is artikel 43a Wp2000 buiten toepassing verklaard om een de facto privatisering van NS door overdracht van productiemiddelen aan een andere concessiehouder te voorkomen zoals eerder is toegelicht[278].

Het vijfde lid van artikel 30 vervoerconcessie regelt dat de Minister van VenW de concessie voor het hoofdrailnet niet aanbesteedt dan nadat een 'redelijke regeling' getroffen is voor de aan de vervoerconcessie gerelateerde productiemiddelen, de kredietwaardigheid van de huidige concessiehouder en diens financierbaarheid. Het achterliggende doel van bedoelde redelijke regeling is het voorkomen van risico's die een serieuze bedreiging vormen voor het op continuïteitsbasis kunnen blijven investeren in productiemiddelen en het realiseren van een voor NS en haar aandeelhouder noodzakelijk en aanvaardbaar rendement.

De managementaanbesteding

NS moet op grond van het tweede lid van artikel 30 vervoerconcessie meewerken aan een onderzoek naar toepasbare modellen van managementaanbesteding en tevens meewerken aan de uitwerking en implementatie van dergelijke modellen. Uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 moet er een zodanig uitgewerkt model beschikbaar zijn dat de managementaanbesteding vanaf dat moment zou kunnen worden toegepast.

De term 'managementaanbesteding' is een containerbegrip waaronder verschillende modellen vallen die in verschillende situaties effectief kunnen worden. Kern van alle modellen is echter dat het exploitatierecht van het productiebedrijf wel overgaat naar de opvolgende concessiehouder, maar dat er geen overdracht van rechten en plichten ten aanzien van productiemiddelen plaats heeft naar de opvolgende concessiehouder. Dit is de reden dat in de vervoerconcessie artikel 43a Wp2000 (regeling overgang productiemiddelen bij het verlenen van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aan een andere houder dan de bestaande) niet toepasbaar is verklaard.

Het onderzoek naar managementaanbestedingsmodellen is op 12 juni 2006 afgerond (Eindrapportage Onderzoek Managementaanbesteding Ministerie VenW[279], verder te noemen: de Eindrapportage). In de Eindrapportage wordt geconcludeerd dat in beginsel een aantal modellen toepasbaar lijkt te zijn. NS deelt deze conclusie niet. Er is echter nog geen definitieve keuze voor een model gemaakt omdat er voorafgaand aan toepassing van welk model dan ook nadere uitwerking nodig is. Het gaat dan onder andere om meer (financieel) inzicht in het NS-concern voor wat betreft de wijze van uitvoering van

[278] Toelichting op de vervoerconcessie, p. 45.

[279] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, 12 juni 2006

in de vervoerconcessie beoogde activiteiten, het opstellen van een business case, het uitvoeren van een marktconsultatie en het in beeld brengen van de transactiekosten.
Verder wordt in de Eindrapportage opgemerkt dat managementaanbesteding niet voor iedere situatie een oplossing biedt. De feitelijke marktordening is daarbij ook relevant[280].

In de Eindrapportage wordt geconcludeerd dat - strikt juridisch gezien - in geen van de onderzochte modellen voor managementaanbesteding de noodzaak lijkt te bestaan tot het treffen van een redelijke regeling als bedoeld in artikel 30, vijfde lid, vervoerconcessie[281]. Het Nederlandse recht biedt op zichzelf voldoende bescherming aan de eigendomsrechten van NS. Wel is naar aanleiding van deze analyse geconcludeerd dat het wenselijk is om vóóraf met NS hieromtrent (financiële) afspraken te maken teneinde een soepele procesgang, in een situatie dat besloten wordt tot het houden van een aanbesteding, te bevorderen. In die zin is de situatie niet anders dan indien de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aan een andere spoorwegonderneming dan NS wordt verleend èn er tevens de noodzaak is van overdracht van productiemiddelen. In beide gevallen is toepassing van artikel 30, vijfde lid, vervoerconcessie, het treffen van een redelijke regeling, aan de orde[282]. In het kader van de inwerkingtreding van de vervoerconcessie is met NS een dergelijke redelijke regeling getroffen.

Regionale concessies
Regionale concessies voor personenvervoer per trein worden meestal door provincies aanbesteed. In Friesland, Groningen en het oosten en zuiden van Nederland zijn op sommige trajecten concessies verleend aan andere partijen dan NS. Een deel van het regionaal reizigersvervoer per trein wordt verzorgd door Syntus, Arriva, Connexxion en Veolia. De bepalingen van hoofdstuk II, paragraaf 4 (Overgang, beëindiging en overdracht van een concessie) van de Wp2000 gelden evenzeer voor regionale concessies. Voor ervaringen met regionale concessies wordt verwezen naar doel 12.

Beheerconcessie
Zoals hiervoor aangegeven ontbreekt in de Spoorwegwet een met de Wp2000 vergelijkbare regeling. De beheerconcessie bepaalt wel in artikel 25 dat ProRail moet meewerken aan een vóór 1 januari 2008 uit te voeren onderzoek naar de maatregelen die genomen moeten worden om, in het geval dat deze concessie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of dat zij door het verstrijken van de looptijd (tot 1 januari

[280] Eindrapportage, p. 83/84.

[281] Eindrapportage, par. 11.1.4, p. 82.

[282] Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat de concessie zal moeten worden gewijzigd om de toepassing van artikel 43a Wp2000 niet meer uit te sluiten opdat de productiemiddelen krachtens de wettelijke regeling van artikel 43a overgaan. De redelijke regeling onder toepassing van artikel 30, vijfde lid, zal dan een publiekrechtelijke regeling via de concessievoorschriften moeten worden op basis van artikel 43c, eerste lid, Wp2000.

2015) expireert, de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te waarborgen.

Waarborgen de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel?

De algemene regeling in het BW
De regeling van de overgang van een onderneming en de personele aspecten daarvan staat in de artikelen 662 tot en met 666 van Boek 7 BW. Deze regeling is gebaseerd op de EG-richtlijn Overgang Onderneming[283], waarin onder meer het behoud van werknemersrechten bij overgang van een onderneming staat geregeld. Ingeval van afwijking door andere regels van de regeling in het BW gaat de BW-regeling voor, mits er sprake is van overgang van een onderneming. De BW-regeling heeft betrekking op medewerkers die deel uitmaken van die bedrijfsonderdelen die in de overgang zijn betrokken. Gaat een bepaalde afdeling niet mee over, dan geldt de regeling niet voor de medewerkers van die afdeling.
Verder moet er sprake zijn van een arbeidsovereenkomst tussen de individuele werknemer en de overgenomen onderneming.
Overgang van een onderneming kan volgens het BW als zodanig geen reden zijn voor ontslag.
De overnemende ondernemer neemt dus ook het personeel mee over. Pas daarna kan hij indien hij dat nodig oordeelt een reorganisatie doorvoeren.

De personeelsparagraaf van de Wp2000
De artikelen 36 t/m 40 van de Wp2000 regelen dat bij overgang van een concessie het personeel van de oude concessiehouder naar de nieuwe concessiehouder overgaat. De pensioenrechten en –plichten gaan echter niet mee over. Dit is terug te voeren op het feit dat toen de personeelsparagraaf in de Wp2000 werd ontworpen, dit element nog niet in het BW geregeld was[284].
Deze regeling heeft een looptijd tot 2010[285]. Het ligt in het voornemen om de Wp2000 aan te passen. Na totstandkoming van de voorgenomen wijziging van de Wp2000 krijgt de personeelsparagraaf een permanente status.
De kwestie van de overgang van pensioenrechten en –plichten zal alsdan ook geregeld worden.

Wanneer geldt welke regeling?
Als de overgang van de concessie niet tevens is overgang van de onderneming, geldt de personeelsparagraaf van de Wp2000. Als dat wel het geval is, geldt de regeling in het BW. Belangrijk criterium voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van overgang van een

[283] Richtlijn nr. 77/187/EEG (PbEG 1977, L 61).

[284] Door middel van richtlijn nr. 98/50/EG is richtlijn nr. 77/187/EEG (Richtlijn Overgang Onderneming) gewijzigd; de verwerking hiervan in het BW is op 1 juli 2002 van kracht geworden.

[285] Artikel 143, tweede lid, Wp2000.

onderneming in de zin van het BW is op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen[286] onder meer het al dan niet overdragen van activa van enig belang (gebouwen en roerende goederen). In de huidige situatie is, zoals hiervoor is toegelicht, de regeling in het BW uitgebreider dan de regeling in de personeelsparagraaf.

Het ontbreken van een vergelijkbare regeling in de Spoorwegwet
Voor de overgang van het personeel van de huidige concessiehouder ProRail bij een eventuele overgang van de beheerconcessie op een andere concessiehouder is de regeling van het BW van toepassing, mits er sprake is van overgang van de onderneming. Als dat niet het geval is (en dit kan alleen maar aan de hand van concrete omstandigheden worden vastgesteld), is er bij overdracht van de beheerconcessie aan een andere concessiehouder dan ProRail ter zake van de overgang van het personeel géén wettelijke of op de wet gebaseerde regeling. In de beheerconcessie is daarom een onderzoeksbepaling ten aanzien van continuïteit gewijd: in artikel 25 beheerconcessie staat dat ProRail moet meewerken aan een vóór 1 januari 2008 uit te voeren onderzoek naar de maatregelen die genomen moeten worden om, in het geval dat de beheerconcessie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of ingevolge artikel 30 beheerconcessie (looptijd tot 1 januari 2015) vervalt, de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te waarborgen[287]. Aan deze uitwerking wordt momenteel gewerkt.

Staan deze bepalingen de ondernemersvrijheid niet in de weg?

De overdragende concessiehouder moet ten behoeve van het programma van eisen dat de concessieverlener in de aanbestedingsprocedure moet produceren een openbare schriftelijke opgave doen van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit arbeidsovereenkomst van personen die werkzaam zijn ten behoeve van het verrichten van openbaar vervoer. Ook moet de oude concessiehouder een gemotiveerde toelichting geven van de wijze waarop de loonkosten zijn samengesteld en van de samenstelling en het aantal van het voor overgang in aanmerking komende personeel. De opgave gaat vergezeld van de verklaring van één of meer deskundigen die door de concessieverlener worden aangewezen en door hem worden betaald. De oude concessiehouder is verplicht om aan die deskundigen alle door hen gewenste inlichtingen te verstrekken.

De regeling van de overgang van de concessie in de Wp2000 dient zowel ter bescherming van de belangen van het personeel dat bij de

[286] Onder meer arrest Hernández Vidal e.a., HvJ 10 december 1998: 'Het begrip economische eenheid verwijst naar een georganiseerd geheel van personen en vermogensbestanddelen, waarmee een economische activiteit met een eigen doelstelling kan worden uitgeoefend en dat voldoende gestructureerd en autonoom is; zie ook: Wet personenvervoer 2000, tekst en toelichting, mr. G.W.A. van de Meent en mr. G.A. Stellingwerf Beintema, Herziene editie, Sdu uitgevers 2007, p. 122 en p. 123.

[287] Hieraan wordt momenteel gewerkt.

overgang van een concessie betrokken is als ter bescherming van de gelijkwaardigheid van de bij de aanbestedingsprocedure betrokken (markt)partijen. Deze gelijkwaardigheid is gewaarborgd doordat marktpartijen via het programma van eisen dat de aanbestedende concessieverlener (voorzien van bedoelde verklaring van één of meer deskundigen) aan gegadigde marktpartijen voorlegt een waarheidsgetrouw beeld krijgen van het bij de concessie betrokken personeel.

Voorts kan de overnemende ondernemer na afronding van de overgang indien hij dat nodig oordeelt een reorganisatieplan uitwerken. Maar daartoe zijn onderhandelingen met de betrokken vakbonden nodig en de uitkomst daarvan (bijvoorbeeld een sociaal statuut) is voor rekening en risico van de overnemende ondernemer.

Draagt de voormalige concessionaris het risico van falend management, blijkend uit de slechte prestaties?

In principe draagt elke onderneming het risico van mogelijk falen van het eigen management. De concessiesystematiek, die periodiek concurrentie om de markt mogelijk maakt, is er juist op gericht om de risico's van slechte prestaties als gevolg van falend management bij de voormalige concessiehouder te houden, namelijk doordat hij de concurrentiestrijd om de opvolgende concessie verliest.

Bovendien is het handhavingsinstrumentarium er mede op gericht om slechte prestaties, ongeacht of dit zijn oorzaak heeft in falend management, te corrigeren.
Tenslotte kan een concessie bij structureel slechte prestaties worden ingetrokken. Dit kan de ultime sanctie zijn voor een concessiehouder met falend management.
Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat voor vervoerconcessies de personeelsparagraaf tot gevolg kan hebben dat ook het falend management mee over gaat naar de nieuwe concessiehouder. Artikel 32 b Wp2000 biedt een grondslag om te voorkomen dat dit geschiedt. Hiertoe dient de concessieverlener wel vooraf in de concessie deze bepaling ingeroepen te hebben.

7.3 Kernboodschappen

Regelen de wettelijke bepalingen de overgang van productiemiddelen (materieel en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies?

De Wp2000 kent in de artikelen 43a tot en met 43c een regeling inzake de overgang van productiemiddelen in een concessie voor OV naar een nieuwe concessiehouder. Doel is, te waarborgen dat overgang van de ene concessiehouder naar de andere geen problemen oplevert ten aanzien van de continuïteit van het openbaar personenvervoer per trein.
De oude en de nieuwe concessiehouder kunnen ook anders overeenkomen en in de concessie kan toepasselijkheid van artikel 43a worden uitgesloten.

De bepalingen in de Wp2000 gelden zowel voor de concessie verleend voor het hoofdrailnet als voor de concessies voor regionaal personenvervoer.

De Wp2000 bevat in combinatie met de artikelen 30 tot en met 32 vervoerconcessie HRN een sluitende regeling voor de overgang van een vervoerconcessie voor het hoofdrailnet naar een andere spoorwegonderneming. Met de uitschakeling van artikel 43a Wp2000 door artikel 30, eerste lid, vervoerconcessie is uitvoering gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om niet door de overgang van productiemiddelen een de facto privatisering van het nationale spoorbedrijf te laten plaatsvinden. In plaats daarvan zijn modellen van managementaanbesteding uitgewerkt waarbij geen sprake is van overdracht van productiemiddelen naar een andere concessiehouder. Toepassing van zo'n model vereist verdere uitwerking.

Het ontbreken van een vergelijkbare regeling in de Spoorwegwet en de beheerconcessie leidt ertoe dat niet eenzelfde constatering kan worden gedaan voor het geval dat de beheerconcessie overgaat op een andere concessiehouder. Wel wordt momenteel uitgewerkt, ingevolge artikel 25 beheerconcessie, welke maatregelen genomen moeten worden om de continuïteit van het beheer te waarborgen.

Waarborgen de wettelijke bepalingen inzake de overname van personeel bij overgang van de ene naar de andere concessiehouder de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel?

De regelingen in de Wp2000 en de vervoerconcessie bewerkstelligen dat continuïteit van het openbaar vervoer per trein en de rechtspositie van het personeel zijn gegarandeerd bij de overgang op welke wijze dan ook van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet naar een andere concessiehouder dan de huidige.

Op grond van de huidige juridische regeling (uitschakeling van artikel 43a Wp2000 via de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet) moet worden geconstateerd dat er bij de overgang van de vervoerconcessie naar een nieuwe concessiehouder geen sprake is van overgang van de onderneming, omdat in alle door de Eindrapportage Onderzoek Managementaanbesteding beschreven modellen voor managementaanbesteding alleen het management overgaat naar de nieuwe concessiehouder en niet de productiemiddelen. Afgezien van wellicht het managementpersoneel, gaat het personeel van NS ingeval van overgang van de concessie waarin de toepassing van artikel 43a Wp2000 blijft uitgesloten, niet mee over naar de nieuwe concessiehouder.

De personeelsparagraaf in de Wp2000 ontbeert momenteel een regeling voor overname van pensioenrechten en -plichten door de nieuwe concessiehouder, maar daartoe is in het kader van de voorgenomen wijziging van de Wp2000 reeds een aanpassing van de personeelsparagraaf in voorbereiding genomen.

In de Spoorwegwet en de beheerconcessie ontbreken een vergelijkbare regeling. Het BW bevat een regeling in geval van overdracht van een onderneming. Wanneer het BW echter niet van toepassing is - omdat er geen sprake is van overdracht van een onderneming in de zin van het BW – is er geen wettelijke regeling. De rechtspositie van het personeel is dan niet gegarandeerd bij de overgang van de beheerconcessie op een andere concessiehouder.

Staan deze bepalingen de ondernemersvrijheid niet in de weg?

Het regime in de Wp2000 belemmert de ondernemersvrijheid niet méér dan in andere vergelijkbare situaties. De Wp2000 dient immers zowel ter bescherming van de belangen van het personeel dat bij de overgang van een concessie betrokken is als ter bescherming van de gelijkwaardigheid van de bij de aanbestedingsprocedure betrokken (markt)partijen. Deze gelijkwaardigheid is gewaarborgd doordat marktpartijen via het programma van eisen dat de aanbestedende concessieverlener aan gegadigde marktpartijen voorlegt een door deskundigen beoordeeld waarheidsgetrouw beeld krijgen van het bij de concessie betrokken personeel.

De overnemende ondernemer heeft de vrijheid om na afronding van de overgang - indien hij dat nodig oordeelt - een reorganisatieplan uit te werken in overleg met de vakbonden. De overnemende ondernemer is vrij te handelen, mits hij zich aan de wettelijke bepalingen inzake overname van personeel houdt.

Bij eventuele reorganisatie en inkrimping van het aantal personeelsleden heeft de overnemende ondernemer hetzelfde ondernemersrisico (kosten van afvloeiing van personeel) als iedere andere ondernemer die overgaat tot reorganisatie en inkrimping van het personeelsbestand. De overnemende ondernemer zal echter altijd moeten voldoen aan de verplichtingen die voor hem voortvloeien uit de concessie.

Draagt de voormalige concessionaris het risico van falend management, blijkend uit de slechte prestaties?

In principe draagt elke onderneming het risico van mogelijk falen van het eigen management. De concessiesystematiek, die periodiek concurrentie om de markt mogelijk maakt, is er juist op gericht om de risico's van slechte prestaties als gevolg van falend management bij de voormalige concessiehouder te houden, namelijk doordat hij de concurrentiestrijd om de opvolgende concessie verliest.

8. Doorlichting wetgevingskwaliteit op wetsniveau

8.1 Toelichting op het doel

In dit hoofdstuk wordt de doorlichting van de Spoorwegwet en de Wp2000 voor zover relevant uitgevoerd met het oog op de wetgevingskwaliteit aan de hand van de sturingsvisie Beter Geregeld (bijlage G) en de Aanwijzingen voor de regelgeving behandeld. Vanwege het eigenstandig karakter van deze doorlichting is een apart hoofdstuk opgesteld. Daartoe is de onderzoeksvraag geformuleerd aan de hand van het in het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving bij doel 2 beschreven streefbeeld:

- Past de wet- en regelgeving inzake de genoemde onderdelen bij de sturingsvisie van het programma "Beter Geregeld" en Aanwijzingen voor de Regelgeving?

8.2 Feiten

Om de vraag te kunnen beantwoorden zal achtereenvolgens worden ingegaan op de punten:

1. Aanwijzingen voor de regelgeving
2. Sturingsvisie van Beter Geregeld
3. Beter Geregeld doorlichting van de Lagere regelgeving
4. Toetsing van de spoorwetgeving op wetsniveau.

De Aanwijzingen voor de Regelgeving
De Aanwijzigen voor de regelgeving (hierna: De Aanwijzingen) [288] zijn ontwikkeld om een nadere invulling aan het overheidsoptreden via wetgeving te kunnen geven. Met name voor wat betreft de onderlinge afstemming en de eenvoud, duidelijkheid, consistentie in formuleringen en toegankelijkheid van wet- en regelgeving bieden de Aanwijzigen richting en steun. De Aanwijzingen dateren uit 1993 en worden met enige regelmaat herzien, de laatste versie is van 2005.

Sturingsvisie Beter Geregeld
Beter Geregeld is een programma van het Ministerie van VenW, waarin uitvoering wordt gegeven aan de kabinetsdoelstelling "minder en anders regelen". Deze kabinetsdoelstelling is door VenW handen en voeten gegeven in een elf punten tellende sturingsvisie Beter Geregeld. Minder en anders regelen gaat daarbij in de eerste plaats over anders sturen. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de wet- en regelgeving, maar het gaat over veel meer dan alleen een wetstechnische operatie. De sturingsvisie Beter Geregeld grijpt aan op 4 verschillende niveaus:

[288] Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, nadien een aantal malen aangepast.

- Het beleid: wat is de taak van "de overheid'?
- De sturingsinstrumenten: is regelgeving nodig, of kan het ook anders?
- De regelgeving: wordt de vorm met de laagste regel-lastendruk toegepast?
- Uitvoering en toezicht: doeltreffend met een door een efficiënt toezicht niet hoger dan noodzakelijk inspectiedruk?

De sturingsvisie Beter Geregeld is door de Minister van VenW op 22 juni 2005 aan de Tweede kamer aangeboden.

Aan de hand van de sturingsvisie Beter Geregeld is een aantal VenW-domeinen van wet- en regelgeving doorgelicht, waaronder ook de regelgeving voor spoor. Voor het domein spoor is echter alleen de lagere regelgeving doorgelicht en niet de Spoorwegwet zelf, omdat deze wet in het kader van de evaluatie van de Spoorwetgeving doorgelicht zou worden.

Doorlichting van de lagere regelgeving

Doorlichting in multidisciplinaire teams
In de zomer van 2006 is gestart met de doorlichting Beter Geregeld Lagere Regelgeving spoor. Circa veertig externe belanghebbenden is om inbreng gevraagd voor het verbeteren van de lagere regelgeving spoor. Van de aangeschreven externe partijen, zoals de infrastructuurbeheerder, personen- en goederenvervoerders, spooraannemers, houders van spoorvoertuigen, keuringsinstellingen en de toezichthouders, zijn in totaal 182 opmerkingen en knelpunten ontvangen. Over de inventarisatie van knelpunten heeft overleg[289] plaatsgevonden met alle relevante partijen.

Veranderplan
Deze doorlichting is vastgelegd in een veranderplan met wijzigingsvoorstellen[290]. Dit Veranderplan is vastgesteld na verwerking van adviezen van het adviescollege Beter Geregeld[291] en de Overlegorganen VenW. De status van het Veranderplan is een advies aan de minister dat later in het proces zou uitmonden in een formeel standpunt over uit te voeren veranderacties[292].

Quick wins
In het Veranderplan wordt een tiental zogenoemde 'quick wins' gepresenteerd[293].

[289] Zie voor nadere toelichting welke overleggen en partijen het rapport Beter Geregeld, doorlichting lagere regelgeving spoor.

[290] Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, Beter Geregeld, 5 maart 2007.

[291] Voorzitter mw. mr. W. Sorgdrager (onafhankelijk), leden, mr. B. Kruys (voorgedragen door VNO-NCW) en prof. mr. C.R. Niessen (vanuit de wetenschap)

[292] Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, blz. 19.

[293] Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, blz. 8 t/m 13; zie bijlage 3a

Het totaaloverzicht van de quick wins in het Veranderplan ziet er als volgt uit: [294]

Overzicht potentiële quick wins

1. Implementatie Tweede Spoorpakket begin 2007
2. Actualiseren en verbeteren Regeling keuring spoorvoertuigen
3. Opstellen en publiceren Handleiding keuring spoorvoertuigen
4. Actief verwerken Europese TSI's in lagere regelgeving spoor
5. Communicatie over lagere regelgeving spoor professionaliseren
6. Aanpassen Regeling tarieven spoorwegwet (gericht op het bekorten doorlooptijd vergunningverlening)
7. Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor
8. Verbeteren Besluit en regeling spoorwegpersoneel (doelvoorschriften en zelfregulering)
9. Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer (doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels)
10. Verbeteren Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen

Aanvullende acties op quick wins

11. In relatie tot quick win 2 dient er nader onderzoek te komen naar de aard en omvang van de problematiek bij treindetectie. Dit kan door middel van een onafhankelijk onderzoek of door de sector te vragen met een gedragen voorstel te komen.
12. De aandachtspunten gerubriceerd in categorieën 3 en 4 in de bijbehorende bloemlezing worden meegenomen in het project Evaluatie spoorwetgeving.
13. Bij de evaluatie van de Spoorwegwet bevorderen dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht.

Informeren Tweede Kamer doorlichting lagere regelgeving spoor
Voor de lagere regelgeving is de doorlichting voor spoor medio 2007 naar de kamer gestuurd.[295]
Naar aanleiding van de doorlichting Beter Geregeld heeft de minister aangegeven dat het bij de lagere regelgeving spoor gaat om relatief overzichtelijk geordende lagere regelgeving, die nodig is vanuit een oogpunt van implementatie van Europese regelgeving en vanuit een oogpunt van het borgen van nationale publieke belangen, met name de veiligheid. Wel is gebleken dat voor een behoorlijk aantal vraagstukken nadere aandacht nuttig was. De externe spoorpartijen hebben gezamenlijk een groot aantal aandachtspunten ingebracht. Het gaat hierbij om een mix van kleine en grotere knelpunten, soms ook om misverstanden (ongeveer een kwart).

[294] Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, blz. 8 t/m 13.

[295] Kamerstukken II 2006-07, 30 800 XII, nr. 81.

In de brief is aangegeven dat een deel van de aangedragen aandachtspunten naar zijn aard thuis hoort in het project Evaluatie spoorwetgeving en in dat traject verder zullen worden behandeld. Enkele aandachtspunten kunnen pas op de langere termijn worden geadresseerd.
Ook in de brief wordt melding gemaakt van de quick wins, waarmee het merendeel van de aandachtspunten, die terecht kunnen worden aangemerkt als een knelpunt, kunnen worden opgelost. Daarvan is de eerste, de implementatie van het Tweede Spoorpakket (Europese richtlijnen) begin 2007 gerealiseerd. Dit door een uitgebreide toelichting op de keuringspraktijken voor infrastructuur en spoorvoertuigen te bieden.
In de brief wordt aangekondigd dat het Besluit en de Regeling spoorwegpersoneel en het Besluit en de Regeling spoorverkeer zullen worden herzien, gericht op meer doelregelgeving en zelfregulering en ook dat het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen om verschillende redenen zal worden verbeterd.

Voor wat betreft de aanvullende acties op de quick wins, inzake het bij de evaluatie van de Spoorwegwet bevorderen dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht geeft de minister het volgende aan. In de evaluatie van de spoorwetgeving zal worden bezien in hoeverre strafrechtbepalingen kunnen worden vervangen door bestuursrechtelijk/disciplinair toezicht.

Vervolg
Aan de overige negen quick wins wordt thans gewerkt.

In het Rapport Evaluatie voortgang 'Op de Rails'[296] is aangegeven dat het Ministerie van VenW goede acties heeft ondernomen behorend bij de doorlichting Beter Geregeld lagere regelgeving spoor. Er is zowel een korte als lange termijn project gestart om lagere regelgeving op te schonen. Een van de quick wins is afgerond. Van de resterende quick wins zijn alle vervolgacties en verwachte einddatum zeer recent bekend. Hoewel de implementatie ervan is belegd, is er echter geen centraal team aangesteld dat verantwoordelijk is voor monitoren van tijdige implementatie.

Toetsing Spoorwegwet en Wp2000

Inleiding
Bij de toetsing van deze wetten aan de sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving moet het volgende worden bedacht. De Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein (opgegaan in de Wet personenvervoer 2000) zijn geschreven in de periode 2000 / 2001, dateren van 23 april 2003 en zijn in werking getreden op 1 januari 2005. De onderliggende lagere regelgeving is geschreven in de periode 2002 / 2004 en is gelijktijdig met de wet in werking getreden.

[296] Eindrapport, 6 mei 2008, uitgevoerd door McKinsey & Company Inc. The Netherlands, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Aanwijzingen bestonden in die periode al vele jaren. De wet- en de regelgeving zijn zodoende bij het opstellen getoetst aan de Aanwijzingen. Dat gebeurt standaard op verschillende momenten in het wetgevingsproces, zowel intern VenW (HDJZ-toetspool) als door het Ministerie van Justitie (wetgevingstoets). Bovendien wordt over elk wetsontwerp en elke algemene maatregel van bestuur geadviseerd door de Raad van State.

De sturingsvisie Beter Geregeld bestond echter niet ten tijde van het opstellen van de wet- en regelgeving. Niettemin zijn in de Aanwijzigen diverse punten te vinden die nauw aansluiten bij de uitgangspunten van BG. Zo moet op grond van Aanwijzing 7 voorafgaand onderzoek worden verricht alvorens tot het treffen van een wettelijke regeling wordt besloten. Bij dat onderzoek moet worden betrokken of de betreffende overheidsdoelstellingen ook op een andere manier kunnen worden nagestreefd dan door het opstellen van wet- en regelgeving. Zodoende is een aantal aspecten van de sturingsvisie van Beter Geregeld al aan de orde geweest bij het toetsen aan de Aanwijzingen.

Aanpak
Uit Beter Geregeld en Aanwijzingen is in het Beoordelingskader[297] een aantal punten afgeleid die bij de juridisch-technische toets centraal staan.

1. Is regelgeving nodig of kan het ook anders? (o.a. BG 1)
2. Rechtmatigheid (o.a. aanwijzingen 15, 17 en 18).
3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (o.a. aanwijzingen 11 tot en met 14).
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid (o.a. aanwijzingen 7, 9, 13 en 14).
5. Subsidiariteit en evenredigheid (o.a. aanwijzingen 7, 8, 13, 15 en 16):
   - maatschappelijke zelfsturing en decentralisatie (o.a. BG 1);
   - geen zwaardere normen dan die waartoe Europese of internationale regelgeving verplicht (o.a. BG 2);
   - de lichtste vorm van regeldruk (o.a. BG 5);
   - gebruik van open normen, zorgplichten en doelvoorschriften (o.a. BG 7);
   - lichtste vorm van toezicht (o.a. BG 10, 11).
6. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (o.a. aanwijzing 10).
7. Tijdbestendigheid en flexibiliteit (o.a. BG 9).
8. Zijn er overige wetgevingstechnische knelpunten?

Aan de hand van deze aanpak heeft de doorlichting van de Spoorwegwet plaats gevonden.

Ten behoeve van deze doorlichting is vooral bronnenonderzoek gepleegd. De MvT bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is geanalyseerd, evenals de toelichting bij de vierde nota van wijziging. Daarnaast is gekeken naar het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel en de vierde nota van wijzing en de reactie van de minister daarop, zijnde

[297] Beoordelingskader, p. 20.

het nader rapport. Waar relevant zijn ook overige constateringen uit de analyses van de overige vijf doelen die behoren bij de juridisch-technische toets betrokken. De inbreng van partijen is vooral in het kader van de artikelsgewijze toets opgenomen (zie hierna onder punt 8).

De inhoudelijke toetsing van de wetgeving

1. Is regelgeving nodig of kan het ook anders?[298]
De MvT bij het Ontwerp Spoorwegwet[299] bevat de volgende motivering om tot regelgeving op dit vlak te komen: "De voorgestelde wet behelst de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisaties, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen."
Wat de Spoorwegwet regelt is uitvoerig behandeld in het hoofdstuk 2 Juridische en institutionele ordening.

Naast deze motivering in de MvT kan als motief voor regelgeving genoemd worden het stelsel van Europese richtlijnen met betrekking tot het spoor. Het feit dat in de adviezen van de Raad van State ter zake van zowel de Spoorwegwet als de Wp2000 de noodzaak tot wetgeving op dit terrein geenszins in twijfel wordt getrokken bevestigt dat regeling noodzakelijk wordt geacht. Alleen voor de Concessiewet adviseerde de Raad om een nadere motivering in de MvT op te nemen voor de keuze van de concessie als sturingsinstrument voor het vervoer van personen per trein. De argumenten daarvoor waren het harmoniseren van het juridische systeem met het concessiestel voor stads- en streekvervoer mede met het oog op de voorgenomen decentralisatie van bepaald openbaar vervoer per trein en het creëren van de mogelijkheid om periodiek het personenvervoer per trein op exclusieve grondslag te kunnen aanbesteden (de concurrentie om het spoor)[300].
Geconstateerd wordt, dat regelgeving voor het spoor nodig was.
In het Nederlandse rechtsstelsel ligt regeling van dit soort aangelegenheden bij en krachtens de wet voor de hand.

In relatie tot de vraag 'of het ook anders kan', kan het volgende worden opgemerkt. In hoofdstuk 6 (Doel 4) is deze vraag beantwoord in het licht van de gewenste tijdsbestendigheid, stabiliteit en toch ook flexibiliteit. Het wettelijk kader laat vooralsnog de verandering toe ten gevolge van de EU-richtlijnen als gevolg van het Eerste en Tweede Spoorpakket. Hoewel deze richtlijnen hebben geleid of zullen leiden tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving, is de systematiek van de spoorwetgeving, bijvoorbeeld de in Nederland in de wet verankerde concessiesystematiek, door deze wijzigingen niet geraakt. Voorts is

[298] Aanwijzing 6, BG 1.

[299] Kamerstukken II 2000-01, nr. 27 482, nr. 3, blz. 2, punt 1.3, Doelstelling van het wetsvoorstel.

[300] Kamerstukken II 1999–00, 27 216, A, p. 2/3.

geconstateerd is dat andere organisatiestructuren voor infrastructuur en vervoer afhankelijk van de reikwijdte van de aanpassingen tot gevolg kunnen hebben dat de beheer- en vervoerconcessie moeten worden gewijzigd of ingetrokken. In het geval van verstrekkende wijzigingen voldoet het bestaande wettelijk kader niet.

De vraag 'of het ook anders kan' beantwoorden als hoe het ook anders kan, gaat de reikwijdte van deze juridisch technische toets te buiten. Het rapport *Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector* behandelt deze vraag uitvoering.

2. Rechtmatigheid[301]

Een wet of een regel mag niet in strijd zijn met een hogere wet (Grondwet, Europese verordening) of met een verdrag c.q. met een hogere regel. Verder moet een wet of regel billijk en rechtvaardig zijn en de nadelige gevolgen van een wet of regel mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen. Verder wordt bij de toekenning van bestuursbevoegdheden de uitoefening daarvan zoveel mogelijk genormeerd en moeten de normen voor de uitoefening zo duidelijk mogelijk zijn.

In de adviezen van de Raad van State op het wetsvoorstel en bij de vierde nota van wijziging worden geen vraagtekens gezet ten aanzien van de rechtmatigheid van de wetgeving. Wel heeft de Raad van State op twee onderdelen van de Spoorwegwet op systeemniveau kritiek geuit en wel over:

1. de argumentatie voor de privaatrechtelijke vormgeving van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (binnen 6 maanden een ommezwaai van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk en een niet sluitende motivering voor de privaatrechtelijke vorm) en
2. de algemene wijze waarop bevoegdheden worden gedelegeerd.

Ad 1. De minister heeft in reactie op het advies van de Raad van State[302] benadrukt dat het publiek belang bij het spoorverkeer overheidsbemoeienis rechtvaardigt, maar dat dit niet wil zeggen dat alles in publiekrechtelijke regels vervat moet zijn. Het kader dient publiekrechtelijk te zijn, de uitvoeringspraktijk kan privaat zijn, met toezicht daarop van de NMa. Dit standpunt wordt versterkt door de steeds voortschrijdende Europese regelgeving op spoorgebied waardoor verzakelijking, harmonisatie en marktwerking steeds meer noodzakelijk worden[303].
Ook vanuit de optiek van de rechtmatigheid van wetgeving kan niet de worden geconstateerd dat het hele systeem met inbegrip van de uitvoerende beheertaken, publiekrechtelijk moet worden vormgegeven.

[301] Aanwijzingen 15, 17 en 18.

[302] Kamerstukken II 2001 – 02, 27 482, B.

[303] Herbezinningsbrief, p.9; Kamerstukken II 2001 – 02, 27 482, B, p.5.

Ad 2. De raad is van mening dat de algemene bevoegdheid om bij AMvB nadere regels te stellen over het verlenen en wijzigen van concessies en over het opnemen van voorschriften in concessies alsmede voor de inhoud van de toegangsovereenkomst te ruim is: de onderwerpen waar het om gaat zijn essentiële onderdelen van het bestel en die moeten in de Spoorwegwet zelf staan.
De minister heeft deze kritiek afgewezen[304]. Het is nodig om over flexibiliteit te beschikken omdat op het moment van het ontwerpen van de wet niet met zekerheid is vast te stellen of de opsomming in de wet uitputtend is. Regeling bij AMvB is daarvoor de juiste oplossing.

Er zijn twee opmerkingen in het kader van de rechtmatigheid van wet- en regelgeving te maken.

- Via de constructie van artikel 17 Spoorwegwet en artikel 31, eerste lid, Wp2000 heeft de minister de mogelijkheid om rechtstreeks (dus zonder het opstellen van een AMvB) voorschriften in de beheer- respectievelijk vervoerconcessie op te nemen. Deze bevoegdheid is door de minister gebruikt om een systeemelement toe te voegen, dat ten tijde van het opstellen van de wet niet was voorzien, te weten enerzijds het beheerplan en anderzijds het vervoerplan. Een expliciet wettelijke grondslag is daardoor voor dit wezenlijke systeemelement niet aanwezig. Dit doet overigens niet af aan de rechtmatigheid van dit element, omdat het niet in strijd is met een regel van hogere orde.
- Het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) is opgehangen aan het 'kapstokartikel' 116 Spoorwegwet (onderdeel b). Daarmee wordt niet voldaan aan Aanwijzing 25 waarin staat dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid[305]

Uitvoerbaarheid
Een wet of een regel moet zodanig van aard zijn dat zij onder normale omstandigheden kan worden uitgevoerd.

Een hoofddoel van het wetgevingstraject is geweest het voorkomen van conflicten en het beperken van lasten voor burgers, bedrijven en bestuur. In de Herbezinningsbrief is het bereiken van een conflictarme omgeving *waarin de uitvoerende partijen goed samenwerken* centraal gesteld. Via diverse in de wet voorgeschreven momenten van afstemming zijn condities gecreëerd voor een goede uitvoerbaarheid van de wet in voornoemde zin. Gedacht kan worden aan de verplichte netverklaring (na overleg), toegangsovereenkomst (in overeenstemming) en adviesmomenten voor vervoerders en consumentenorganisaties. Voor de beantwoording van de vraag hoe dit op actor- en relatieniveau in de praktijk heeft uitgewerkt, dus in

[304] Kamerstukken II 2001 – 02, 27 482, B, p. 9.

[305] Aanwijzingen 11 tot en met 14.

hoeverre gegeven deze condities conflicten daadwerkelijk worden voorkomen, wordt verwezen naar de beschrijving van de feiten en de percepties bij de doelen 6 tot en met 16.

De beheer- en vervoerplannen, hoewel niet expliciet op het niveau van de wet benoemd, zijn instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoerbaarheid van beide wetten, doordat zij jaarlijks worden bijgesteld aan de hand van de uit de praktijk getrokken lessen en waarin doelstellingen zijn opgenomen voor de te bereiken doelstellingen in het volgend jaar.

Handhaafbaarheid[306]
De spoorwetgeving kent diverse handhavingsinstrumenten, van licht tot zeer zwaar, ten behoeve van de handhaving. De belangrijkste bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn:

- overleg- en informatieplicht
- bestuursdwang
- last onder dwangsom
- gehele of gedeeltelijke intrekking van een concessie
- de gehele of gedeeltelijke intrekking van het veiligheidsattest.
- bevoegdheden van de minister in zijn hoedanigheid van subsidieverlener aan ProRail op grond van de Algemene wet bestuursrecht;
- bevoegdheid om voor de overtreding van sommige artikelen een bestuurlijke boete op te leggen.

Ten aanzien van diverse gedragingen is strafrechtelijke handhaving mogelijk op grond van de Spoorwegwet, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafrecht.
Hierover is ook door het adviescollege Beter Geregeld in het kader van de doorlichting lagere regelgeving spoor reeds aangegeven:
"De trend is om steeds meer het strafrecht in te schakelen. Dit is voor de spoorsector niet zo handig. Als er schade is door fouten, kan de civiele aansprakelijkheidsprocedure volgens het Adviescollege betere diensten bewijzen. Strafrecht belemmert namelijk het lerend vermogen van een organisatie (incidentmeldingen), draagt niet bij aan verbetering van de veiligheid (leidt tot meer verzwijging van incidenten) en strafrecht is bovendien weinig zinvol; niet omdat overtredingen zelden opzettelijk worden gepleegd (zoals de ervaring van de Inspectie VenW leert (blz. 49/50), maar omdat spoorwegdeelnemers professionals zijn, die er belang bij hebben hun taak zo goed mogelijk te vervullen."
Uiteindelijk is in het veranderplan geconcludeerd dat bij de Evaluatie Spoorwetgeving moet worden bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Zoals in paragraaf 8.2.3 reeds is aangegeven heeft de Minister van VenW in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat in de evaluatie van de

[306] Aanwijzing 11: voordat een regeling getroffen wordt moet worden nagegaan of handhaving daarvan in voldoende mate te realiseren valt; daarbij moet worden onderzocht of handhaving het beste langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden.

spoorwetgeving zal worden bezien in hoeverre strafrechtbepalingen kunnen worden vervangen door bestuursrechtelijk/disciplinair toezicht. Inmiddels is een ambtelijke werkgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie bezig een toetsingskader te ontwikkelen wanneer welk handhavingsinstrumentarium aangewezen is om in te zetten.[307] De resultaten van deze werkgroep zullen worden afgewacht alvorens tot onderzoek van de mogelijkheden over te gaan.

In hoofdstuk 4 is de vraag beantwoord of het handhavingsinstrumentarium zodanig geregeld is dat de minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen.

Alles bij elkaar genomen is er sprake van een omvangrijk stelsel van handhavingsinstrumenten, waarvan een aantal instrumenten nieuw is ten opzichte van de situatie voor 2005, zoals de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Er zijn echter ook instrumenten die de Spoorwegwet 1875 wel kende en de huidige wet niet, bijvoorbeeld de mogelijkheid om op grond van artikel 13 van de Spoorwegwet 1875 een aanwijzing te geven. Daarnaast zijn er handhavingsinstrumenten waarvoor wel een wettelijke grondslag bestaat om ze in te voeren, maar waar dat in de praktijk niet is gebeurd. Voorbeeld is artikel 32, vijfde lid, in de Wp2000 dat de mogelijkheid biedt in de concessie een voorschrift op te nemen dat indien tekort wordt geschoten in het verrichten van de prestaties, de concessiehouder gehouden is een geldsom te voldoen.

In de praktijk is met het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium nog weinig ervaring opgedaan. Er zijn enkele lasten onder dwangsom opgelegd aan spoorwegondernemingen en er is in één geval aan de beheerder een last onder dwangsom opgelegd. Verder is een aantal malen een aankondiging uitgegaan dat een last onder dwangsom zou worden opgelegd als de overtreding niet ongedaan zou worden gemaakt. In alle gevallen is de overtreding door de overtreder ongedaan gemaakt en heeft dit derhalve niet geleid tot het verbeuren van een last onder dwangsom.[308]

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid[309]

Doeltreffendheid
Een wet is doeltreffend indien deze bijdraagt aan het realiseren van de overheidsdoelstellingen. Alvorens wordt besloten een overheidsdoelstelling via een wettelijke regeling te realiseren, moet worden onderzocht of de doelstellingen ook bereikt kunnen worden via het zelfregulerend vermogen in de sector, dan wel dat andere vormen van overheidsinterventie dan een wettelijke regeling mogelijk zijn.
Bij punt 1 (is regelgeving noodzakelijk of kan het ook anders) is reeds aan bod gekomen wat het doel is van de Spoorwegwet. De MvT bij het

[307] Interdepartementale werkgroep sanctiestelsels.

[308] Zie zelfevaluatie IVW en hiervòòr 'Handhaving met betrekking tot de infrastructuur'.

[309] Aanwijzingen 7, 9, 13 en 14.

Ontwerp Spoorwegwet[310] bevat de volgende motivering om tot regelgeving op dit vlak te komen: "De voorgestelde wet behelst de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisaties, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen.

De Spoorwegwet deelt de verantwoordelijkheden toe. De invulling van die verantwoordelijkheden wordt voor een belangrijk deel aan de sector overgelaten. Zo is de verdeling van de capaciteit een zaak tussen de beheerder en de vervoerder(s), die daarover samen overleg plegen. Indien er op dit terrein conflicten zijn, is het ook in eerste instantie aan de sector om dat op te lossen.
In paragraaf 2.2.1 wordt reeds ingegaan op het wettelijk kader in relatie tot een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces. In hoeverre de wet daadwerkelijk doeltreffend in de praktijk heeft gewerkt, is een vraag die in de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007 aan bod zal komen bij de vragen op actor- en relatieniveau en in het eindevaluatierapport (fase 2). Dit gaat het onderzoek van de juridisch-technische toets te buiten.

Doelmatigheid
Onder doelmatigheid wordt in dit kader verstaan dat de doelstellingen die de wet beoogt moeten worden gerealiseerd met zo min mogelijk kosten voor de sector. Dit betreft onder andere de administratieve lasten die gepaard gaan met wettelijke voorschriften.

Reeds enkele jaren heeft de regering een onafhankelijk adviescollege op dit terrein: Actal[311]. Dit is een tijdelijk adviescollege met als doel een cultuuromslag bij regelgevers te bewerkstelligen. Zij moeten de administratieve lasten voor bedrijven en burgers automatisch en blijvend verlichten.
Om de cultuuromslag te bevorderen adviseert Actal de regering en de Staten-Generaal over voorgenomen wet- en regelgeving en over programma's en maatregelen om de bestaande lastendruk voor bedrijven en burgers te verminderen. Daarnaast ondersteunt Actal regelgevers om de lastendruk zo laag mogelijk te houden. Ook voert Actal projecten uit om bij te dragen aan de vermindering van de administratieve lastendruk voor bedrijven en burgers.
Dit standpunt maakt onderdeel uit van het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten[312]. De Minister van VenW heeft op 11 juli 2005 het specifiek voor haar departement opgestelde rapport 'Minder lastig voor burgers' aan de Tweede Kamer doen toekomen[313]. Daarin schetst de minister de maatregelen die zij voornemens is te treffen om de administratieve lasten voor burgers te verminderen. Voor geheel VenW

[310] Kamerstukken II 2000-01, nr. 27 482, nr. 3, blz. 2, punt 1.3, Doelstelling van het wetsvoorstel.

[311] Adviescollege toetsing administratieve lasten; zie Kamerstukken II 2006–07, 29 515, nr. 187.

[312] Kamerstukken II 2004-05, 29 362, nr. 40.

[313] Kamerstukken II 2004-05, 29 362, nr. 42.

bedroegen de administratieve lasten voor burgers op de afgesproken peildatum (31 december 2002) 13,2 miljoen uren en €174,4 miljoen kosten. Dit tijdsbeslag en deze kosten vloeien vrijwel volledig voort uit de Wegenverkeerswet 1994 (vernieuwen rijbewijzen, afgifte kentekenbewijzen en APK).
Bedoeld rapport bevat nog geen nulmeting voor het wetgevingsdomein spoor wegens de in gang zijnde vernieuwing van de wet- en regelgeving op dat terrein. Deze meting is wel in 2005 uitgevoerd[314], eveneens met peildatum 31 december 2002 en had als uitkomst, dat onder de toen vigerende wet- en regelgeving de administratieve lasten in totaal (afgerond) € 4,6 miljoen bedroegen en onder de nieuwe wet- en regelgeving naar schatting € 4,8 miljoen. De oorzaken van deze stijging liggen volgens het rapport in hoofdzaak in de administratieve procedure rond het verbod op het rijden op een hoofdspoorweg met een spoorvoertuig zonder geldige EG-keuringsverklaring of goedkeuringscertificaat en het verkrijgen van ontheffing daarvan. Verder werken de eisen voor kennis en bekwaamheid voor veiligheidsfunctionarissen en de informatieplicht ter zake van de keuring van spoorvoertuigen na herstel van schade.

Voor wat betreft de vereenvoudiging van de vergunningverlening kan gewezen worden op het standpunt van de regering met betrekking tot de zogenoemde Lex Silencio Positivo. Deze houdt in dat bedrijven en burgers vaker automatisch een vergunning krijgen als de overheid niet binnen de gestelde termijn een beslissing neemt over een vergunningaanvraag[315].

5. Subsidiariteit en evenredigheid[316]
Met subsidiariteit en evenredigheid wordt nagegaan of er wellicht een minder zware of minder omvangrijke vorm van regelgeving kan worden toegepast en voorts of de nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen. Omvang en diepgang van de wet kunnen als 'gematigd' worden aangemerkt: de Spoorwegwet telt 128 artikelen die met elkaar 28 bladzijden beslaan, hetgeen getypeerd kan worden als een 'slanke' wet[317].

De Concessiewet zit 'verpakt' in de Wp2000. Echter ook voordat de Concessiewet in de Wp2000 geïntegreerd werd, was de Wp2000 van toepassing op het vervoer per spoor, alleen gold er toen voor het spoorvervoer – anders dan voor het vervoer per bus, tram of metro, nog geen concessiestelsel. De Minister van VenW had toen met NS een Overgangscontract afgesloten.
De Wp2000 telt in totaal 144 artikelen. Aangezien de Concessiewet niet alleen nieuwe artikelen toevoegde aan de Wp2000, maar ook bestaande artikelen wijzigde, is moeilijk vast te stellen of de

[314] Administratieve lasten wetgevingsdomein Spoor, rapport SIRA Consulting, 1 augustus 2005.

[315] Kamerstukken II 2007-08, 29 515, nr. 224.

[316] Aanwijzingen 7, 8, 13 tot en met 16.

[317] In deze trant: Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, p. 7.

Concessiewet tot een verzwaring van de regeldruk heeft geleid. Wel kan worden geconstateerd dat in maart 2005 een achttal artikelen van de bestaande wet zijn vervallen.

Voor een verantwoording van de keuze voor privaatrechtelijke organisatie van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee voor een zo licht mogelijke regeldruk wordt verwezen naar hetgeen hiervoor gesteld is onder het kopje Rechtmatigheid terzake van het advies van de Raad van State om de motivering van de gedane keuze te verbeteren, hetgeen in de vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet is gebeurd. Daarin wordt het beheer en de relatie tussen de beheerder en de vervoerders namelijk voor een belangrijk deel privaatrechtelijk vorm gegeven. De minister koos dus voor meer maatschappelijke zelfsturing en daarmee voor minder regeldruk. Daarmee kan de beoordeelde wetgeving de toets op dit punt goed doorstaan.

Inzake het gebruik van zorgplichten, open normen en doelvoorschriften kan worden opgemerkt dat in deze in de spoorwetgeving steeds meer worden gebruikt. Zoals in paragraaf 8.2.3 in de brief aan de Tweede Kamer is aangegeven, zullen nog diverse besluiten met het oog daarop – waar mogelijk – worden aangepast. Het gebruik van doelvoorschriften zoals in de sturingsvisie Beter Geregeld wordt voorgestaan staat op gespannen voet met de regelgeving afkomstig van de EU inzake de technische specificaties interoperabiliteit. Die TSI zijn vooral vormgegeven als middelvoorschriften, die Nederland moet implementeren.

6. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid[318]
De Spoorwegwet heeft een heldere hoofdstukindeling. Achtereenvolgens gaat het over: de hoofdspoorweginfrastructuur, het spoorwegbedrijf, het gebruik van hoofdspoorwegen, de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen en het toezicht en de handhaving. De MvT sluit door de ingrijpende wijziging bij de vierde nota van wijziging niet meer aan op de wet, waardoor de achterliggende gedachte bij de uiteindelijke wettekst lastig is te achterhalen.

Op sommige punten is de Spoorwegwet, mede daardoor, niet altijd even toegankelijk en duidelijk. Dat betreft met name de volgende zaken.

Verantwoordelijkheid voor de veiligheid
De regelgeving met betrekking tot de veiligheid op het spoor voldoet in beperkte mate aan de criteria met betrekking tot eenvoud en duidelijkheid. De toegankelijkheid van de beoordeelde regelgeving hangt af van de kennis van de materie bij degene die naar een specifieke bepaling op zoek is. Op zeer vele plaatsen in de wetten, de daarop gebaseerde regelingen en de concessies wordt het onderwerp veiligheid in regels gevat. Op die plaatsen zijn de regels duidelijk en

[318] Aanwijzing 10 en BG 9.

toegankelijk. Verder zijn de verantwoordelijkheid, de taken en de bevoegdheden voor de veiligheid op de stations in relatie tot de transfervoorzieningen zoals perrons als zodanig goed geformuleerd, maar de onderlinge relaties zijn niet in beeld gebracht.

Relatie met de Wp2000
Zowel de Spoorwegwet als de Wp2000 bevatten bepalingen over de vervoerder. De Wp2000 gaat uit van de verantwoordelijkheid van de vervoerder, terwijl de Spoorwegwet onderscheid maakt tussen de verantwoordelijkheid van de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en de vervoerders die deze hoofdspoorweginfrastructuur gebruiken. De Wp2000 en de Spoorwegwet zijn echter niet goed op elkaar afgestemd. Zo is niet duidelijk of een concessie voor vervoer per trein per definitie gekoppeld is aan de hoofdspoorweginfrastructuur. Een concessie voor vervoer per trein zou daarmee ook betrekking kunnen hebben op spoorvervoer over een lokale spoorweg. Bij de Rijngouwelijn speelt deze discussie op dit moment.
In paragraaf 3.2.2 is al gewezen op de samenloop van het ARV en de Wp2000 en het Bp2000.

Systeem van TSI´s
Het systeem van technische en operationele voorschriften is enerzijds onderwerp van publiekrechtelijke (Europese en nationale) regeling, maar anderzijds ook onderdeel van de privaatrechtelijke algemene voorwaarden van ProRail. Dit maakt het er voor een spoorwegonderneming die toegang tot het spoor wil niet eenvoudiger op. Daar komt bij dat de TSI's op basis van de Europese richtlijnen zeer omvangrijk zijn (een TSI bevat al gauw zo´n 200 pagina´s); de TSI's per subsysteem worden vastgesteld (in totaal zijn er 5 subsystemen van structurele aard en daarnaast nog diverse van functionele aard), de TSI's voor de verschillende subsystemen onderling weer naar elkaar verwijzen en – afhankelijk van het subsysteem dat zij regelen – op verschillende plaatsen in de wet- een regelgeving geïmplementeerd zijn. Reeds bij de implementatie van het Tweede Spoorpakket[319] is getracht via de toelichting meer duidelijkheid te bieden inzake de keuring van infrastructuur en spoorvoertuigen. Op het niveau van de wet kunnen de regels echter nog verhelderd worden. In het licht van de Quick Wins zal gezocht worden naar manieren van actiever verwerken van TSI's.

Implementatie EU-regelgeving
Sommige artikelen van de Europese richtlijnen zijn impliciet geïmplementeerd. Dit komt de duidelijkheid van de regels niet ten goede. Voor die constatering op artikelniveau wordt verwezen naar de hoofdstukken 5 en 6 en de behandeling van de diverse richtlijnen van het Eerste en Tweede Spoorpakket eerder in dit rapport.
7. Tijdbestendigheid en flexibiliteit[320]

[319] Stb. 207, 170.

[320] Onder andere BG 9.

Voor de behandeling van dit criterium wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen hoofdstuk 6 van dit rapport.

8. Overige wetgevingstechnische knelpunten en artikelsgewijze toets
Voor alle overige wetstechnische en inhoudelijke punten, hetzij vastgesteld bij de juridisch-technische toets, hetzij ingebracht door partijen wordt verwezen naar bijlage I waarin een artikelsgewijze toets is vervat. Per artikel zijn de daarbij gemaakte opmerkingen geplaatst. Indien partijen een oplossing hebben aangedragen, staat deze vermeld.

De artikelsgewijze toets bevat ook een overzicht van alle opmerkingen die door partijen gemaakt zijn bij de lagere regelgeving in het kader van de doorlichting die aan de hand van de sturingsvisie BG heeft plaatsgevonden, die toen te fundamenteel waren voor een quick win. Van deze opmerkingen is afgesproken dat zij meegenomen zouden worden in het project Evaluatie van de spoorwegwetgeving. Dat geldt ook voor de opmerkingen van partijen die geen betrekking hadden op de lagere regelgeving, maar op de Spoorwegwet zelf. Deze opmerkingen zijn in de artikelsgwijze toets gemarkeerd met 'BG LR'. Overige opmerkingen zijn dan in het kader van onderhavige wetsevaluatie opgenomen.
Ook bij de doelen 6 t/m 16 wordt ingegaan op diverse opmerkingen die zijn gemaakt in het kader van de doorlichting Beter Geregeld lagere regelgeving spoor.

8.3 Kernboodschappen

Algemeen
De wetgeving is bij het opstellen reeds getoetst aan de aanwijzingen voor de regelgeving. De lagere regelgeving spoor is doorgelicht in 2006 aan de hand van de sturingsvisie Beter Geregeld en de resultaten daarvan zijn in 2007 naar de Tweede Kamer verzonden. Hieruit zijn Quick Wins voortgekomen die momenteel worden geïmplementeerd. De Quick Win 'Implementatie Tweede Spoorpakket' heeft in 2007 plaatsgevonden. De overige Quick Wins zijn nog niet of nog niet geheel gerealiseerd in de periode 2005-2007.
De inhoudelijke punten uit de doorlichting lagere regelgeving die de wet raken, zijn onderwerp van deze evaluatie en zijn ondergebracht in de artikelsgewijze doorlichting en de overige hoofdstukken van de Rapportage Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

Past de wet- en regelgeving inzake de genoemde onderdelen bij de sturingsvisie van het programma "Beter Geregeld" (BG) en de Aanwijzingen voor de Regelgeving?

De juridisch-technische toets in het kader van deze evaluatie heeft, afgezien van diverse wetstechnische punten zoals weergegeven in de artikelsgewijze toets, geen punten opgeleverd waarop de nieuwe spoorwetgeving niet zou voldoen aan de eisen die aan wetten kunnen worden gesteld vanuit de optiek van het programma Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aandachtspunten per onderdeel van toetsing zijn:

1. Is regelgeving nodig?
   De regelgeving is slank gezien de hoeveelheid die erin wordt geregeld, en de regels die er zijn, zijn nodig.

2. Rechtmatigheid
   Wat betreft de rechtmatigheid kunnen twee punten worden opgemerkt:
   - De wijze waarop het ARV onder de Spoorwegwet 'is gehangen' kan meer in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving worden gebracht.
   - Gezien het belang van beheer en vervoerplannen, zou een verankering in de wet passend zijn.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
   De uitvoerbaarheid van de spoorwet- en regelgeving is in zoverre in orde dat er in beginsel sprake is van een conflictarme omgeving die de basis vormt voor samenwerking tussen de verschillende actoren. De handhaafbaarheid van de wetgeving is moeilijk te beoordelen, aangezien er tot op heden weinig gebruik gemaakt is van de beschikbare instrumenten. Wel is een divers handhavingsinstrumentarium voorhanden.
   Voor wat betreft het gebruik van het strafrecht kan worden geconstateerd dat het gebruiken van bestuursrechtelijke instrumenten effectiever wordt geacht, onder meer vanwege de lange doorlooptijd van een strafrechtelijke procedure. Nader onderzoek zal moeten worden verricht naar de mogelijkheden van het vervangen van strafrecht door bestuursrecht.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid
   Bij de doorlichting op basis de sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de regelgeving gaat het normaliter om een ex ante evaluatie. In het kader van dit rapport wordt deze achteraf uitgevoerd.
   De juridisch-technische toets is in die zin beperkt dat de werking en effecten van de wet niet bij de doelen 1 t/m 5, maar bij de doelen 6 t/m16 aan de orde worden gesteld.
   Pas in de analysefase (fase 2) zullen de resultaten worden geanalyseerd met het oog op het eindevaluatierapport. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de totale wetgeving is onderwerp van de gehele evaluatie en kan om die reden niet op zich zelf staand reeds in het kader van deze juridisch-technische toets beantwoord worden. Dit zal pas aan de orde komen in het analyserapport van de evaluatie.

   Naar de doelmatigheid en dan met name de administratieve lasten is reeds onderzoek verricht en wordt momenteel nog onderzoek uitgevoerd.
   De in 2005 geconstateerde verzwaring van de administratieve lastendruk spoort niet met het streven van de regering om tot verlichting van die lastendruk te komen.

5. Subsidiariteit en evenredigheid
   Hierbij kan worden geconstateerd dat de vorm van regelgeving die is toegepast niet onevenredig is in verhouding tot de te dienen doelen.

6. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid
   Over het algemeen kan gesteld worden dat de wetgeving eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is, waarbij echter ten aanzien van veiligheid, de Spoorwegwet in relatie tot de Wp2000, TSI's en vergunningen in dit kader kanttekeningen te plaatsen zijn.

7. Tijdsbestendigheid en flexibiliteit
   Van de huidige spoorwetgeving kan worden gesteld dat deze door delegatie van regelgevende bevoegdheid naar een lager niveau, de inzet van het instrument dynamische verwijzing naar Europese regelgeving, de gelaagdheid van de regelgeving flexibel is gemaakt en eenvoudiger is aan te passen, dan wanneer alles op wetsniveau geregeld was.

8. Overige wetgevingstechnische punten
   De artikelsgewijze toets zoals opgenomen in de bijlage bevat een veelheid aan wetstechnische en inhoudelijke punten voortgekomen uit deze juridisch-technische toets, de punten voortgekomen uit de doorlichting Beter Geregeld lagere regelgeving en punten aangedragen door partijen.

Bijlage A Vigerende wetten, besluiten en regels met betrekking tot het spoor

Wetten

- Spoorwegwet: Wet van 23 april 2003 (Stb. 264) houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen; laatstelijk gewijzigd bij wet van
- Wet personenvervoer 2000: Wet van 6 juli 2000 (Stb. 314), houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer
- Concessiewet personenvervoer per trein: Wet van 23 april 2003 (Stb. 256) tot aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein

Algemene Maatregelen van Bestuur

- Algemeen Reglement Vervoer: Besluit van 20 december 1966 (Stb. 556) houdende vaststelling van een algemeen reglement voor het vervoer op de spoorwegen; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 4 november 2006 (Stb. 550)
- Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 661), houdende nadere regels over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van hoofdspoorwegen; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 januari 2008, (Stb. 289)
- Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 667), houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 april 2006, (Stb. 239)
- Besluit keuring spoorvoertuigen: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 660), houdende keuring en certificering van spoorvoertuigen; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 april 2007, (Stb. 170)
- Besluit personenvervoer 2000: Besluit van 14 december 2000 (Stb. 563), houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 juni 2008, (Stb. 253)
- Besluit spoorverkeer: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 662), houdende regels met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 april 2007, (Stb. 170)
- Besluit spoorweginfrastructuur: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 665), houdende bepalingen met betrekking tot de spoorweginfrastructuur; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 april 2007, (Stb. 170)
- Besluit spoorwegpersoneel: Besluit van 3 december 2004 (Stb. 664), houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel

Klein Koninklijk besluit

- Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen: Besluit van 20 december 2004 (Stb. 722), houdende aanwijzing van hoofdspoorwegen, alsmede houdende intrekking van enkele op grond van de Locaalspoor- en Tramwegwet genomen besluiten; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 juni 2007, (Stb. 244)
- Besluit hoofdrailnet: Besluit van 20 december 2004 (Stb. 742), houdende vaststelling van het hoofdrailnet, bedoeld in artikel 69b, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 12 december 2005, (Stb. 679)

Ministeriële regelingen

- Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet: Regeling van 15 december 2004 (Stcrt. 248) houdende nadere eisen aan keuringsinstanties als bedoeld in artikel 93 van de Spoorwegwet
- Regeling hoofdspoorweginfrastructuur: Regeling van 15 december 2005 (Stcrt. 248) houdende vaststelling van eisen ten aanzien van inrichting, uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur en het onderhoud daarvan; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 25 oktober 2005 (Stcrt. 211)
- Regeling keuring spoorvoertuigen: Regeling van 15 december 2004 (Stcrt. 248) houdende goedkeuringseisen en compatibiliteitseisen spoorvoertuigen alsook erkenningseisen voor onderhoudsbedrijven; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 10 april 2007 (Stcrt. 85)
- Regeling spoorverkeer: Regeling van 15 december 2004 (Stcrt. 248) ter uitvoering van de artikelen 1, onderdeel e, 2, 9, 20, 26 en 38 van het Besluit spoorverkeer; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 24 mei 2007 (Stcrt. 104)
- Regeling spoorwegpersoneel: Regeling van 15 december 2004 (Stcrt. 248) ter uitvoering van de artikelen 21, 26, 27 en 39 van het Besluit spoorwegpersoneel; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 25 oktober 2005 (Stcrt. 211)
- Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen: Regeling van 15 december 2004 (Stcrt. 248) houdende eisen betreffende de beoordeling en de afgifte van het veiligheidsattest; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 10 april 2007 (Stcrt. 85)Regeling tarieven Spoorwegwet: Regeling van 25 mei 2005 (Stcrt. 103); laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 26 februari 2008 (Stcrt. 45)

Besluiten van algemene strekking

- Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen: Besluit van 8 april 2005 (Stcrt. 73) houdende aanwijzing van personen belast met toezicht als bedoeld in de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875 en houdende wijziging van het Besluit aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtenaren divisie Vervoer Inspectie VenW 2002; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 juni 2008 (Stcrt. 122)
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep 2007: Besluit van de Minister van Justitie van 26 februari 2007, (Stcrt. 48), strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij NS Groep N.V

- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2007: Besluit van de Minister van Justitie van 12 december 2006, (Stcrt. 252), houdende de aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij ProRail

Bijlage B Vervallen regelgeving RnV normbladen

V-001	Normen voor veiligheidszorgsystemen van vervoerders	1.2
V-001	Requirements for safety management systems for train operators	1.3 Engels
V-002	Procedure voor de verkrijging van een veiligheidsattest	1.0
V-002	The safety certificate for train operators requirements, criteria, process	1.0 Engels
V-003	Melding en veiligheidsonderzoek na een bijzonder voorval	5.0
Examen	Examenregeling normbladen P-015, P017, P020	
Tpkn	Toepassing keuringsnormen bij gehoorverlies	
P-001a	MO/PO normen voor machinist met minimale bevoegdheid	2.0
P001b	MO/PO normen voor machinist met beperkte bevoegdheid	2.0
P001c	MO/PO normen voor machinist met volledige bevoegdheid	2.0
P-002	MO/PO normen voor rangeerder	2.0
P-003	MO/PO normen voor chef van de trein	2.0
P-004a	MO/PO normen voor treindienstleider	1.0
P-004b	MO/PO normen voor brugwachter	1.0
P-005	MO/PO normen voor opzichter	2.0
P-006	MO/PO normen voor voorbereider werkplekbeveiliging	2.0
P-007	MO/PO normen voor leider werkplekbeveiliging	2.0
P-008a	MO/PO normen voor veiligheidsman	2.0
P-008b	MO/PO normen voor storingsmonteur en spanningsdeskundige	2.0
P-009	MO/PO normen voor alleenwerkende	2.0
P-010	Waarschuwingskleding	2.0
P-012	Erkenning exameninstituten	1.0
P-013	Gespreksdiscipline	1.0
P-014	Algemene bepalingen voor personeel in het railverkeersysteem	1.0
P-015	Vakbekwaamheidseisen voor de machinist met beperkte en met volledige bevoegdheid	1.0
P-016	Vakbekwaamheidseisen voor de machinist met minimale bevoegdheid/gereedschapsmachinist	1.0
P-017	Vakbekwaamheidsnormen voor de rangeerder en werktreinbegeleider	2.0
P-018	Vakbekwaamheidseisen voor de chef van de trein bij reizigerstreinen	1.0
P-019	Vakbekwaamheidseisen technische controle van treinen en krachtvoertuigen	1.0
P-020	Vakbekwaamheidseisen voor de treindienstleider, opzichter en brugwachter	1.0
P-022	Vakbekwaamheidseisen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen	1.0
M-001	Toelatingseisen Rollend Materieel Spoorwegveiligheid	0.3
M-001	Railway Safety Admission Requirements Rolling Stock	1.0 Engels
M-002	ARR Automatische ritregistratie	3.0

Bijlage C Gemoderniseerde en ingetrokken wetgeving

a. Modernisering van wetten en algemene maatregelen van bestuur

Wetten

- Spoorwegwet (1875, laatstelijk gewijzigd in 1998)
- Locaalspoor- en Tramwegwet (1902)
- Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen (1918)
- Wet zwerfstroomen (1924)
- Wet ter reorganisatie van het spoorwegbedrijf (1937)

Algemene maatregelen van bestuur

- Besluit reglement omtrent aanwending spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog (1912) (vervallen per 1 januari 2005)
- Tramwegreglement (1920)
- Reglement zwerfstroomen (1925)
- Besluit tot vaststelling van voorschriften voor de overdracht van toegangswegen naar spoorwegstations(1932)
- Reglement op de Raccordementen (1966)
- Algemeen Reglement Vervoer (1967)
- Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen (1977)
- Metroreglement (1982)
- Besluit spoorwegbruggen (1988)

b. Ingetrokken respectievelijk buiten toepassing verklaard bij inwerkingtreding Spoorwegwet

- de hoofdstukken III en IIIA Spoorwegwet 1875 (hadden betrekking op hoofdspoorwegen)
- Wet ter reorganisatie van het spoorwegbedrijf
- Wet houdende wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 95/18/EG en richtlijn 95/19/EG
- Besluit Interoperabiliteit transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem
- Besluit tot vaststelling van voorschriften voor de overdracht van toegangswegen naar spoorwegstations

Bijlage D Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000

OMSCHRIJVING TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN[321]	ARTIKEL Spoorwegwet/Wp2000	WIE (+ evt. mandaat)
Zorg dragen voor aanleg, beheer en onderhoud hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI)	5 Spoorwegwet	Minister VenW
Verlenen ontheffing van verboden in Spoorwegwet	7 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Verlenen, wijzigen, intrekken concessie beheer HSWI + daaraan verbinden van voorschriften	16 en 18 Spoorwegwet 17 Spoorwegwet	Minister VenW
Verlenen, wijzigen, intrekken concessie personenvervoer per trein hoofdrailnet + daaraan verbinden van voorschriften	20, lid 1, juncto 43 Wp2000 23 Wp2000	Minister VenW/ concessieverlener
Idem in provincie (tussen, bij AMvB aan te geven, stations) of in plusregio	20 Wp2000	Gedeputeerde Staten (GS) of Dagelijks bestuur Plusregio
Coördinatie + afstemming OV in provincie	21 Wp2000	GS
Verlenen subsidie beheer en onderhoud HSWI	Paragrafen 2 en 4 BIF	Minister VenW
Idem voor in concessies beschreven vormen van OV	22 Wp2000	Concessieverleners
Verlenen, schorsen, intrekken bedrijfsvergunning	Par. 2 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Verlenen, wijzigen, schorsen of intrekken veiligheidsattest	Par. 2 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Afgeven, intrekken inzetcertificaat	36 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Verlenen ontheffing voor rijden over hoofdspoorweg met spoorvoertuig waarvoor geen geldige EG-keuringsverklaring of geldig goedkeuringscertificaat is afgegeven	46 juncto 36, lid 1, Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Erkenning onderhouds- en herstelbedrijven spoorvoertuigen	48 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Aanwijzing exameninstituut die algemene kennis, bekwaamheid en ervaring examineert	50, lid 1, sub a, Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Aanwijzing keuringsinstituut die medische en psychologische geschiktheid keurt	50, lid 1, sub b, Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Opstellen netverklaring	58 Spoorwegwet	Beheerder HSWI
Sluiten toegangsovereenkomst en vaststellen gebruiksvergoeding	59 Spoorwegwet	Beheerder HSWI
Bevorderen dat werkzaamheden aan en nabij hoofdspoorweg veilig plaatsvinden	65 Spoorwegwet	Beheerder HSWI
Onderzoek van ongevallen, incidenten of onregelmatigheden op hoofdspoorwegen	66 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW) c.q.

[321] Exclusief toezicht en handhaving; zie daarvoor de betreffende tabellen bij onderdeel C. van Hoofdstuk 1

		Onderzoeksraad voor de veiligheid
Monitoring concurrentie op de markt van spoorwegvervoers-diensten m.i.v. goederenvervoer	70, lid 1, Spoorwegwet	Raad van Bestuur NMa
Aanwijzing keuringsinstanties	93 Spoorwegwet	Minister VenW (IVW)
Verwerking persoonsgegevens als bedoeld in Wet bescherming persoonsgegevens	97 Spoorwegwet	Minister VenW
Verslag aan Staten-Generaal over doeltreffendheid en effecten Spoorwegwet in de praktijk (eenmalig)	126 Spoorwegwet	Minister VenW
Taken ter uitvoering Wp2000	15 Wp2000	Raad van Bestuur NMa (Vervoerkamer)
Advies vragen aan consumentenorganisaties over te verlenen vervoerconcessie	27 Wp2000	Concessieverlener
Advies vragen aan beheerder HSWI voorafgaand aan verlening concessie Openbaar personenvervoer per trein over HSWI	27a Wp2000	Minister VenW
Informeren consumentenorganisaties (1x per jaar) over resultaten van bij AMvB te omschrijven maatregelen die door concessieverlener zijn genomen en die de belangen van de reiziger raken	28 Wp2000	Concessieverlener
Advies vragen aan consumentenorganisaties + overleg met hen over door concessiehouder voorgenomen wijziging dienstregeling, tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen	31 Wp2000	Concessiehouder
Aan concessieverlener verstrekken van openbare schriftelijke opgave van rechten en verplichtingen t.b.v. programma ven eisen (aanbesteding concessie)	39 Wp2000	Concessiehouder
Overleg met werknemersorganisaties bij overgang concessie	40 Wp2000	Voormalige en nieuwe concessiehouder
Overdragen concessie (bevoegdheid) aan andere vervoerder na toestemming concessieverlener	41 Wp2000	Concessiehouder
Overdragen rechten en verplichtingen t.a.v. productiemiddelen bij overgang concessie op andere concessiehouder	43a Wp2000	Voormalige concessiehouder
Vaststellen programma van eisen t.b.v. aanbesteding concessie	44 Wp2000	Concessieverlener
Verstrekken gegevens t.b.v. voorbereiding aanbesteding concessie	46 Wp2000	Concessiehouder
Vaststelling aanbestedingsreglement	50 Wp2000	Concessieverlener
Verslag aan Staten-Generaal over doeltreffendheid en effecten Wp2000 in de praktijk (eenmalig)	108, lid 1, Wp2000	Minister VenW
Onderzoek naar ontwikkelingen concurrentieverhoudingen op NL-markt voor OV (bevoegdheid)	108, lid 4, Wp2000	Minister VenW
Verstrekken informatie t.b.v. verslag ex 108, lid 1 Wp2000 en onderzoek ex 108, lid 4 Wp2000	108, lid 5, Wp2000	Minister VenW

Bijlage E Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de concessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur

OMSCHRIJVING TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	ARTIKEL BEHEER-CONCESSIE	WIE
Zorg voor kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), eerlijke niet-discriminerende verdeling capaciteit HSWI zowel t.b.v. ProRail als t.b.v. gerechtigden en het leiden van het verkeer over de HSWI, alsmede voorbereiden en uitvoeren van uitbreiding HSWI die nauwe samenhang heeft met bestaande HSWI	2	ProRail
Zorg voor doelmatige en doeltreffende uitvoering concessie (zorgplicht)	3, lid 1	ProRail
HSWI gebruiken en onderhouden conform essentiële eisen richtlijn nrs. 96/48/EG resp. 2001/16/EG	3, lid 2	ProRail
Opstellen beheerplan	4, lid 1	ProRail
Instemmen met onderdelen beheerplan die strekken tot uitvoering van artikel 5, lid 1, sub c. concessie (maatregelen m.b.t. veiligheid en milieu) en 6, lid 2, concessie (nadere prestatie-indicatoren, grenswaarden en meting prestatieniveaus)	4, lid 2	Minister VenW
Uitvoeren concessie met inachtneming van onderdelen beheerplan waarmee minister heeft ingestemd	4, lid 5	ProRail
Beschikken over veiligheidszorgsysteem	7, lid 1	ProRail
Erkennen van een veiligheidszorgsysteem	7, lid 2	IVW
Plan opstellen samen met personenvervoerders om transfervoorzieningen vòòr 2030 toegankelijk te maken voor reizigers met een functiebeperking	9	ProRail + personenvervoerders
Ervoor zorg dragen dat beheer HSWI niet lijdt onder werkzaamheden voor derden	10	ProRail
Medewerking verlenen aan derde die HSWI aanlegt welke aantakt aan HSWI of deze kruist	11	ProRail
Register bijhouden van alle in bezit zijnde materiële activa	12	ProRail
Register bijhouden van infrastructuurvoorzieningen als bedoeld in artikel 22bis richtlijn nr. 96/48/EG en artikel 24 richtlijn nr. 2001/16/EG	12a	ProRail
Werkzaamheden ter uitvoering concessie uitsluitend laten verrichten door voldoende gekwalificeerde personen	13	ProRail
Samenwerken met buitenlandse beheerders bij landsgrensoverschrijdende treindiensten	14	ProRail
Inachtneming richtlijnen nrs. 2001/14/EG en 91/440/EEG	14	ProRail
Uitvoeren internationale benchmark (1 x per 4 jaar)	15	ProRail
Aansprakelijkheid jegens derden optimaal beperken	16	ProRail
Aan de Staat licentie verlenen voor elk bij ProRail berustend intellectueel eigendomsrecht	17	ProRail
Aan minister jaarlijks gegevens verstrekken nodig voor naleving verplichtingen van Nederland ingevolge Vo(EG) nr. 91/2003,	18	ProRail

statistieken spoorvervoer		
Jaarrapportage over uitvoering concessie gelijktijdig met verzoek vaststelling subsidie	19, lid 1 juncto 21, lid 1 BIF[322]	ProRail
(meewerken aan) Audit naar uitvoering concessie (1x per vier jaar)	19, lid 3	ProRail
Jaarverslag m.b.t. spoorveiligheid	19, lid 5	ProRail
Maatregelen nemen ter realisering output- en outcomesturing	20	ProRail
Werkzaamheden voor derden melden aan minister	22	ProRail
Kwartaalrapportages over uitvoering concessie	23	ProRail
Meewerken aan Evaluatie spoorwetgeving	24	ProRail
Meewerken aan onderzoek maatregelen ter waarborging continuïteit beheer HSWI na intrekking of beëindiging concessie	25	ProRail
Informatieverschaffing en financiële verslaglegging bij intrekken concessie	26 en 27	ProRail
Meewerken aan extern onderzoek bij ProRail	28	ProRail

[322] Besluit Infrastructuurfonds

Bijlage F Tabel taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

OMSCHRIJVING TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	ARTIKEL VERVOER-CONCESSIE	WIE
Gebruik maken van NS Reizigers BV en andere vennootschappen die behoren tot NS-concern en nodig zijn voor uitvoering concessie	5	NS
Naleven zorgplicht	6	NS
Opstellen vervoerplan	7, lid 1	NS
Instemmen met onderdelen vervoerplan	7, lid 3	Minister VenW
Concessie uitvoeren met inachtneming onderdelen vervoerplan waarmee minister heeft ingestemd	7, lid 5	NS
Prestaties inzake kwantiteit en kwaliteit aangeboden vervoer aangeven en meetsysteem beschrijven dat gehanteerd wordt ter bepaling van prestatieniveau's	9, leden 1 en 6	NS
Gemaakte keuzes in vervoerplan onderbouwen	9, lid 8	NS
Gratis assistentie verlenen of gelijkwaardig ander vervoer aanbieden aan treinreizigers met een functiebeperking	10, lid 1	NS
Bij aanschaf nieuwe treinen en aanpassing bestaande spoorvoertuigen rekening houden met Rapport Toegankelijke Treinen en met kenmerken infrastructuur	10, lid4	NS
Samen met ProRail dekkend financieel stappenplan opstellen om de trein in 2030 ook toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking	10, lid 5	NS
Fietsenstallingen uiterlijk 2010 openstellen kwartier voor aanvang en sluiten niet eerder dan kwartier na afloop dienstregeling	11, lid 1	NS
Op verzoek van NS ontheffing verlenen van verplichting m.b.t. fietsenstallingen	11,lid 4	Minister VenW
Samen met ProRail financieel dekkend stappenplan opstellen om gewenste toestand m.b.t. fietsenstallingen te bereiken	11, lid 2	NS
Openstelling fietsenstellingen niet laten verslechteren	11, lid 3	NS
Eén keer per jaar dienstregeling voor het komende dienstregelingjaar vaststellen en deze ten minste twee maanden voor ingangsdatum aan de Minister van VenW zenden	12, lid 1	NS
Ten minste eenmaal per jaar advies vragen aan betrokken decentrale overheden	12, lid 3	NS
Reizigers informeren over de dienstregeling	12, lid 4	NS
Ontheffing verlenen van eisen, gesteld in artikel 13 concessie aan de dienstregeling	13, lid 3	Minister VenW
Reisinformatie van andere personenvervoerders die Openbaar personenvervoer per trein verrichten op door NS beheerde stations aan reiziger geven	14, leden 1 en 2	NS
Eénmaal per kalenderjaar gemiddelde wijziging van tarieven in eerstvolgende kalenderjaar vaststellen en minstens drie maanden voor ingangsdatum met deugdelijke motivering aan minister meedelen	15, leden 1 en 5	NS

Indien punctualiteit in twaalf aaneengesloten maanden van gemiddeld meer dan 86,8% wordt behaald mag NS éénmalig een extra gemiddelde tariefsverhoging van maximaal 2,075% doorvoeren	16, lid 1	NS
Vervoervoorwaarden op adequate wijze openbaar maken	17, lid 1	NS
Aan geautoriseerde begeleiders van reizigers met een functiebeperking gratis vervoer aanbieden	17, lid 3	NS
Aan senioren substantiële kortingsregeling aanbieden voor reizen buiten de spitsuren	17, lid 4	NS
Kaartintegratie van 1 januari 2004 in stand houden	18, lid 1	NS
Bij introductie elektronisch vervoerbewijs overleg voeren met concessieverlener over te volgen implementatietraject	18, lid 5	NS en concessieverlener
Inspanningsverplichting ontwikkeling en invoering elektronisch vervoerbewijs	19, lid 1	NS, samen met Connexion, GVB Amsterdam, RET en HTM
Overleg voeren en afspraken maken over invoering elektronisch vervoerbewijs met alle andere OV-bedrijven in Nederland	19, lid 2	NS
Op verzoek minister alle voor controle op uitvoering concessie noodzakelijke en voor beleidsmatige ontwikkeling Openbaar personenvervoer per trein van belang zijnde informatie aan minister verschaffen	20, leden 1 en 3	NS
Jaarlijks, gelijktijdig met indiening van vervoerplan financiële prognose aan de minister zenden	21, lid 1	NS
Jaarlijks financiële verantwoording inzake uitvoering concessie in voorgaande kalenderjaar voor 1 april sturen aan minister, gescheiden van NS-activiteiten die niet onder de concessie vallen	21, lid 2	NS
Eenmaal per drie jaar op basis van samenwerking met andere ondernemingen benchmark uitvoeren en resultaten daarvan gebruiken voor prestatiemonitoring en – verbetering, met rapportage aan de minister	22, leden 1, 3 en 4	NS
Advies vragen aan consumentenorganisaties over onderwerpen, genoemd in artikel 31 Wp2000 en 33 Bp2000	23, lid 1	NS
Consumentenorganisaties ten minste één keer per schriftelijk informeren over prestaties, bedoeld in artikel 9	23, lid 2	NS
Iedere 3 maanden in samenwerking met consumentenorganisaties oordeel van klanten op onderdelen van de zorgplicht meten en resultaten daarvan openbaar maken	24	NS
Ten minste eenmaal per jaar overleg voeren met decentrale overheden; aangeven op welke wijze resultaten overleg neerslag vinden in omvang en kwaliteit aangeboden vervoer NS	25	NS
Nemen van maatregelen ter realisering van output- en outcomesturing	26	NS
Voor nadere prestatie-indicatoren aangeven welke richtwaarden of grenswaarden zullen worden gehanteerd	27	NS
Medewerking verlenen aan evaluaties van concessie	29	NS
Meewerken aan onderzoek naar en uitwerking en implementatie van toepasbare modellen van managementaanbesteding	30, lid 1	NS
Zodanig in nieuwe productiemiddelen investeren dat continuïteit vervoer op hoofdrailnet in alle omstandigheden, ook na verstrijken concessieperiode, is gewaarborgd	30, lid 3	NS
Waarborgen dat financiële lasten uit hoofde van investering en		

onderhoud van nieuwe dan wel te herfinancieren productiemiddelen in de tijd gezien evenredig zullen rusten op gebruiker productiemiddelen en dat in Nederland algemeen geldende en gehanteerde accountancy-beginselen en jaarrekeningregels worden nageleefd	30, lid 4	NS
Concessie voor hoofdrailnet niet aanbesteden dan nadat een redelijke regeling is getroffen voor de aan de concessie gerelateerde productiemiddelen	30, lid 5	NS
Overeenkomst algemeen erkende beginselen van goed ondernemerschap opereren tot einde concessie	31	NS
Beëindiging activiteiten afstemmen met eerste activiteiten van opvolgende concessiehouder en in alle redelijkheid medewerking verlenen aan in uitvoering brengen van opvolgende concessie teneinde continuïteit van Openbaar personenvervoer per trein te waarborgen	32	NS

Bijlage G Sturingsvisie Beter Geregeld

. . . . . .

–

Sturingsvisie beter Geregeld

Op het niveau van de beleidsdoelen

1. V&W beziet vraagstukken in hun brede maatschappelijke context en neemt zijn verantwoordelijkheid voor samenwerking en samenhang. V&W intervenieert:
   - op zijn eigen terreinen (verkeer en vervoer, water),
   - zodra de behartiging en borging van nationale publieke belangen daartoe noodzaken,
   - zo terughoudend mogelijk, door gebruik te maken van mogelijkheden van maatschappelijke zelfsturing en decentralisatie.
2. V&W behartigt de nationale publieke belangen op zijn terreinen actief in Europese en andere internationale verbanden. Eenmaal daar vastgesteld, stelt V&W nationaal geen zwaardere normen dan die waartoe Europese of andere internationale regelgeving verplicht, tenzij politieke overwegingen anders nopen.

Op het niveau van de sturingsinstrumenten

3. V&W zet voor het bereiken van beleidsdoelen de ter beschikking staande communicatieve, financiële en juridische sturingsinstrumenten zodanig in, dat aan burgers, bedrijven en andere overheden zo min mogelijk beperkingen en lasten worden opgelegd, terwijl tevens de bestuurslasten voor de overheid aanvaardbaar zijn.
4. V&W maakt alleen gebruik van instrumenten waarvan de uitvoerbaarheid voldoende vaststaat.

Op het niveau van de wet- en regelgeving

5. V&W past als de noodzaak van regulering vast is komen te staan de vorm toe met de lichtste regeldruk.
6. V&W houdt de regelgeving overzichtelijk.
7. V&W maakt zo mogelijk gebruik van open normen, zorgplichten en doelvoorschriften om burgers en bedrijven meer ruimte te bieden eigen oplossingen te kiezen en verantwoordelijkheid te nemen.
8. V&W biedt zo nodig in aanvulling op open normen beleidsregels als service, niet als pseudo-regelgeving.
9. V&W regelt zodanig, dat flexibel kan worden gereageerd op gewijzigde omstandigheden.

Op het niveau van uitvoering en toezicht

10. V&W gaat voor het toezicht uit van:
    - onafhankelijke oordeelsvorming (zowel in relatie tot het beleid als tot de onder toezicht staande objecten) en een eigenstandige rapportagelijn naar de politiek,
    - maximaal gebruik van mogelijkheden van zelfhandhaving door het maatschappelijk veld,
    - maximaal gebruik van andere vormen van horizontale verantwoording (bijv. klantenpanels, visitaties),
    - zoveel mogelijk toezicht op systeem- of metaniveau,
    - een ruimere toepassing van bestuursrechtelijke sancties.
11. V&W geeft uitvoering en toezicht vorm met een minimum aan (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, andere overheden, zelfstandige bestuursorganen en andere maatschappelijke partijen. Dit gebeurt o.a. door:
    - procedures met andere toezichthouders onderling optimaal af te stemmen en – daar waar

mogelijk – te stroomlijnen e.o. te bundelen,
- uitvoerings- en toezichtprocessen zoveel mogelijk te digitaliseren,
- de invoering van één loket voor bedrijven, burgers e.a.
- eenmalige vraag naar en vastlegging van (bedrijfs-/persoons-)gegevens

Bijlage H Artikelsgewijze toets

1. Spoorwegwet

Hoofdstuk	Artikel / - lid / - sub	Strekking	Opgevoerd door[323]	Issue/probleem + voorgestelde oplossing, indien aangedragen	Analyse
1. Algemene Bepalingen	1	Bevat definities van de in de wet gehanteerde begrippen	NS	1. In de Spoorwegwet en de Wegenverkeerswet 1994 (WVW) is nergens expliciet vastgelegd dat een spoorwegovergang tot de openbare weg behoort. Dit levert bij een aanrijding tussen een spoorvoertuig en een andere verkeersdeelnemer op een spoorwegovergang voor de eigenaar van het spoorvoertuig bij de afwikkeling van de schade bewijsrechtelijke problemen op. *Voorgestelde oplossing* Artikel 1, sub b, Wegenverkeerswet als volgt te redigeren: 'wegen: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten en spoorwegovergangen'	1.Uit de WVW 1994 vloeit reeds voort dat een spoorwegovergang reeds tot de openbare weg behoort, omdat de weg feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat. Hier geldt dan ook de WVW 1994. Het is niet duidelijk welke problemen er zijn met de aansprakelijkheid. Advies: In overleg bezien wat het probleem is met de aansprakelijkheid.
			ProRail	2. Er is geen definitie voor hoofdspoorweginfrastructuur opgenomen.	2. Artikel 2 van de Spoorwegwet bevat de reikwijdte van de wet, waar duidelijk wordt gemaakt wanneer een spoorweg als hoofdspoorweg wordt aangewezen. Wat onder

[323] In deze kolom worden de partijen vernoemd die in het kader van de Evaluatie Spoorwetgeving inbreng hebben geleverd. Daar waar het inbreng betreft uit de doorlichting lagere regelgeving Beter Geregeld staat dit er achter met de afkorting BGLR. De partijen zijn op alfabetische volgorde opgenomen.

						spoorweginfrastructuur wordt verstaan, staat in artikel 1, onder c. Advies: I. Een verduidelijking, mede ter onderscheid van bijzonder en lokaal spoor, is gewenst. II. Bezien in het Project Lokaal en Bijzonder spoor.
					ProRail	3. Aanleg, beheer en onderhoud (zie artikel 5) en exploitatie zouden moeten worden gedefinieerd.	3. Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd in de wetgeving. Beheer is wel gedefinieerd in artikel 16, eerste lid. Problemen met het niet definiëren van de begrippen aanleg en onderhoud zijn niet bekend. Verklaring dat beheer wel is gedefinieerd ligt in de parlementaire geschiedenis. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (TK, 2000-2001, 27482, nr.3, p. 5) werd alleen gesproken over beheer. De minister meende dat toevoeging van het woord “onderhoud”

						overbodig was, zoals blijkt uit de MvT. Hier staat dat beheer in brede zin moet worden opgevat: dit omvat tevens onderhoud. De Kamer heeft echter om deze brede verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking te brengen, een reeks van amendementen ingediend (nrs 18, 33, 45 en 61). In deze amendementen worden beheer en onderhoud in één adem genoemd. Er is geen onderscheid beoogd tussen beide begrippen. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				ProRail	4. Er is geen definitie van stations opgenomen (zie artikel 26).	4. Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd in de wetgeving. Gezien de specifieke betekenis, is in artikel 26, tweede lid, een definitie opgenomen. Het begrip

						station is daar voldoende bepaald. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				ProRail	5. Doorverwijzing naar Verordening uit 1970 is niet geactualiseerd en is er geen rekening gehouden met technische ontwikkelingen van infrastructuur en materieel.	5. Er is sprake van dynamische verwijzing. Een wijziging van de verordening wordt daarmee automatisch van kracht en daarmee geldt de meest recente versie van die verordening. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				Provincie Gelderland BGLR	6. In artikel 1 van de wet staat een definitie van spoorweginfrastructuur (spoorwegen en daarbij behorende spoorweginfrastructuur) die verwijst naar bijlage 1, onderdeel A, van Verordening (EEG) nr. 2598/70 van de Europese Commissie van 18 december 1970. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar hoofdspoorweginfrastructuur en overige spoorweginfrastructuur. In de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt alleen gesproken over hoofdspoorweginfrastructuur. Hetzelfde geldt voor de overwegen. Een mogelijke verbetering zou kunnen inhouden, dat onderscheid wordt gemaakt in hoofdspoorweginfrastructuur en	6. Onderscheid kwaliteit voor alle infrastructuur is reeds mogelijk, dus ook voor regionaal spoor. Dit is reeds aangetoond door Veiligheid en Toelating lightrailmaterieel. Bij veel regionale lijnen is sprake van gecombineerd gebruik met goederenvervoer en internationaal personenvervoer. Dus het is niet altijd mogelijk om andere eisen te stellen aan de hoofdspoorweginfrastructuur.

				regionale spoorweginfrastrucuur (daar waar alleen contractsectorlijnen rijden). Eisen die recht doen aan het spoorconcept dat daar wordt geboden. Dit geldt ook voor het regime/eisen met betrekking tot de overwegen. Breng differentiatie aan in landelijke en stedelijke omgevingen.	Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	2 – 1	Toepassingsbereik van de wet	IVW	1. Het begrip 'rechthebbende' in het tweede lid is niet sluitend. Een eigenaar en een huurder zijn namelijk volgens de definitie beide de rechthebbende. Wie is het nou echt?	1. Volgens de MvT (TK 27482, nr. 3, p. 33) is het nodig dat de Staat eigenaar is of anderszins rechthebbende is, omdat als dit niet het geval zou zijn er sprake is van een particuliere rechthebbende, deze particuliere rechthebbende – mocht zijn spoorweg worden aangewezen als hoofdspoorweg – vrijwel alle zeggenschap over die desbetreffende spoorweg verliest. Bij lokaal en bijzonder spoor is onduidelijkheid over wie de rechthebbende is wel denkbaar. Advies: In overleg treden en bezien of en zo ja, op welke wijze de definitie aangepast moet worden.

				IVW	2. De categorie-indeling van hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen spoort niet met de Europese indeling en niet met de Nederlandse praktijk.	2. Dit raakt het project Lokaal en bijzonder spoor van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Advies: Bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
				IVW	3. Het beheer van goederenlijnen door NS-Spooraansluitingen past niet in het wettelijk systeem.	3. Bij brief van 4 februari 2008 aan de TK heeft de minister van VenW meegedeeld dat de activiteiten van NS Spooraansluitingen, het beheer van niet openbare spooraansluitingen, geen overheidstaak is en er geen publieke belangen in het geding zijn. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				IVW	4. Er ontbreekt een uitzonderingsmogelijkheid voor spoorwegen zonder publiek belang.	4. Dit raakt het Project Lokaal en bijzonder spoor van het Ministerie van VenW. Advies: Bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
				IVW	5. De verantwoordelijkheid voor de plaatsen	5. Dit raakt het Project

					waar niet-hoofdspoor grenst aan hoofdspoor is niet geregeld.	Lokaal en bijzonder spoor van het Ministerie van VenW. Advies: Bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
				NMa BGLR NS	6. Artikel 2, leden 3 t/m 5, 94 en 95 van de wet zijn nog niet in werking getreden, omdat de lagere regelgeving nog niet gemoderniseerd is. Dit is gewenst omdat daarmee ook toezicht gehouden kan worden op bijvoorbeeld de stamlijnen die nu nog aangemerkt worden als bijzonder spoor en waarop soms meerdere vervoerders gebruik maken. De Spoorwegwet 1875 en onderliggende regelingen gelden nog steeds voor tram en metro. Deze tram – en metrospoorwegwetgeving dient te worden gemoderniseerd en op de Spoorwegwet te worden afgestemd zodat er één, samenhangend en modern spoorwegwetgevingsstelsel ontstaat. De praktijk heeft daar behoefte aan. Denk aan RandStadRail en de goederentrams die onder de naam City Cargo in Amsterdam rijden.	6. Eens dat dit spoedig moet worden opgelost. Voor wat betreft de stamlijnen is een wetsvoorstel vergevorderd in ambtelijke voorbereiding. Het lokaal en bijzonder spoor wordt bezien in het kader van het Project lokaal en bijzonder spoor. Advies: I. De voortgang van het wetsvoorstel over stamlijnen bewaken. II. Voor wat betreft lokaal en bijzonder spoor, dit bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
				NMa BGLR	7. De stamlijnen zijn nog geen hoofdspoorweginfrastructuur *Voorgestelde oplossing* Het is wenselijk dat stamlijnen gaan behoren tot het hoofdspoor. Om pragmatische redenen is dit niet gebeurd. Gezien het (inter)nationale vervoer	7. De stamlijnen zijn inderdaad geen hoofdspoorweginfrastructuur. Er is een wetsvoorstel vergevorderd in ambtelijke voorbereiding.

				over deze stamlijnen door meerdere goederenvervoerders is het gewenst dat de stamlijnen als hoofdspoor worden aangewezen en dat de beheerconcessie ex artikel 16 Spoorwegwet hierop van kracht wordt.	Advies: De voortgang van het wetsvoorstel bewaken.
			NMa	8. De indeling van hoofdspoor en bijzonder spoor is niet in overeenstemming met de Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG. Op lijnen waar (inter)nationaal goederenvervoer rijdt moet 2001/14/EG van toepassing zijn. In de Spoorwegwet zijn de bepalingen van toepassing op hoofdspoor. Stamlijnen en andere infrastructuur van de Staat en/of ProRail moet daarom benoemd worden tot hoofdspoor (of hoofdstuk 4 geheel van toepassing verklaren op het bijzonder spoor en de artikelen, 94 en 95 in werking laten treden. Ook is van belang dat op lokaal spoor en vooral bijzonder spoor toezicht op non-discriminatoire toegang plaats vindt. Daartoe moeten ook de artikelen 2, 94 en 95 in werkingtreden. *Voorgestelde oplossing* Artikelen 2, 94 en 95 Sw in werking laten treden en de stamlijnen benoemen tot hoofdspoor.	8. Eens dat dit spoedig moet worden opgelost. Voor wat betreft de stamlijnen is een wetsvoorstel vergevorderd in ambtelijke voorbereiding. Het lokaal en bijzonder spoor wordt bezien in het kader van het Project lokaal en bijzonder spoor. Advies: I. De voortgang van het wetsvoorstel over stamlijnen bewaken. II. Voor wat betreft lokaal en bijzonder spoor, dit bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
	2 – 2	Criteria voor aanwijzing hoofdspoorweg	Adviesbureau voor spoorwegveiligheid BGLR	1. Er is nog een groot aantal sporen, die van NS of van een of ander havenbedrijf zijn. De goederenvervoerders komen juist in die haarvaten van de havens om de lading af te halen c.q. te brengen en hebben daardoor met zowel de Spoorwegwet 1875 als de Spoorwegwet te maken en met diverse beheerders (die vaak zelf niet weten of een	1. Bij brief van 4 februari 2008 aan de TK heeft de minister van VenW meegedeeld dat de activiteiten van NS Spooraansluitingen, het beheer van niet openbare spooraansluitingen, geen

				bepaald spoor nu wel of niet onder hun beheer ligt. Voorbeelden te over hiervan). Wanneer zich een bijzonder voorval voordoet in dit soort gebieden weten de beheerders niet tot wiens beheersgebied de sporen behoren. Een vergelijkbare problematiek doet zich voor bij het afgeven van een lastgeving door een treindienstleider; volgens de Spoorwegwet 1875 is dat een lastgeving, volgens de Spoorwegwet is dat een aanschrijving.	overheidstaak is en er geen publieke belangen in het geding zijn. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			Adviesbureau voor spoorwegveilig-heid BGLR	2. Tot ons genoegen lezen we in bijlage 1 dat ook de spoorwegwet 1875 wordt meegenomen in de doorlichting. Dit is volkomen juist aangezien deze ook nog dagelijks van kracht is voor de (goederen)spoorwegbedrijven. Deze oude spoorwegwet handhaven levert naar onze mening veel verwarringen op en dus onveilige situaties: volgens de oude wet dient een treindienstleider een lastgeving af te geven. Volgens de nieuwe wet een aanschrijving. Wanneer dus een machinist zich bevindt op spoor dat niet tot de hoofdsporen behoort, zal de treindienstleider een lastgeving moeten afgeven. Dit gebeurt echter niet meer, want bij iedereen wordt nu juist de term lastgeving tussen de oren uit gepraat. Juridisch is het echter onjuist. Wanneer een iets slimmere machinist vervolgens moeilijk gaat doen, heeft hij nog gelijk ook.	2. In de nieuwe wet is de terminologie op grond van de Awb gebruikt. De term aanwijzing betekent hetzelfde als lastgeving. Terug naar dit oude begrip is onwenselijk. Dit raakt het Project Lokaal en bijzonder spoor van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Advies: Dit punt bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor en dezelfde term doorvoeren als in de Spoorwegwet.
			Betuweroute Exploitatie-maatschappij	3. Splitsing/grens tussen hoofdinfrastructuur en spooraansluitingen: vervoerders krijgen tijdens één en dezelfde rit te	3. Dit raakt het Project Lokaal en bijzonder spoor van het ministerie van VenW.

				(BREM) BGLR	maken met verschillende veiligheidsvoorschriften voor verder (fysiek) identieke situaties, noodzakelijk onderhoud wordt niet uitgevoerd en tussen de beheerders onderling ontstaan capaciteitstoedelingsverschillen. De fysieke grens ligt nu bij de laatste aftakwissel. De infrastructuur vanaf de laatste aftakwissel tot aan de spoorpoort van de spooraansluiting/verladende bedrijf dient in beheer te komen bij te infrabeheerder. Het Rrac (Reglement op de raccordementen) dient opgeheven te worden. In ieder geval moeten de bevoegdheden voor capaciteitstoedeling tussen de beheerder van de hoofdinfrastructuur en die van de spooraansluitingen duidelijk geregeld worden.	Advies: Bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder spoor.
				ProRail	4. Het criterium voor aanwijzing van hoofdspoorwegen moet de bestemming zijn en niet het eigendom. Artikel 2 sub b moet vervallen (denk aan havenspoorlijn, stamlijnen).	4. Het uitgangspunt is dat alleen tot hoofdspoorweg aangewezen kunnen worden, spoorwegen waarvan de Staat rechthebbende is. Artikel 124 is als overgangsrecht opgenomen, in de wetenschap dat dit nog niet voor alle spoorlijnen die HSWI zouden moeten worden, zo was. Met de beoogde aanwijzing van stamlijnen tot HSWI, zijn alle lijnen waarvan het wenselijk en noodzakelijk wordt geacht tot HSWI aan te wijzen, aangewezen en is er geen

					noodzaak meer tot een oplossing in voorgestelde richting. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			ProRail	5. Aanwijzing als HSWI geschiedt pas bij gereed zijn/gebruiksklaar zijn van de spoorweg. Hierdoor ontstaat een vacuüm voor in aanleg zijnde projecten die beoogd worden hoofdspoorweg te worden of in onbruik geraakte spoorwegen. Tijdens de aanleg is het plaatsen van objecten in de nabijheid van het spoor mogelijk zonder Spoorwegwetvergunning (artikel 19). De infrabeheerder heeft een zwakkere positie t.a.v. die nieuwbouwprojecten t.o.v. de Spoorwegwet 1875. In sommige gevallen kunnen gronden van in onbruik geraakte spoorwegen door gemeenten worden wegbestemd.	5. In onbruik geraakte sporen zijn bijzonder spoor op grond van de Spoorwegwet 1875. Voor bijzonder spoor is een project opgestart, het Project Lokaal en bijzonder spoor. In 2006 heeft er een doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor plaatsgevonden in het kader van het project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende Quick wins vastgesteld. Een van deze quick wins is quick win 7: Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor. Advies: I. Bezien in het kader van het Project Lokaal en bijzonder

					spoor. II. In overleg met ProRail en IVW bezien of het hier wenselijk en noodzakelijk is de wetgeving aan te passen. III. Mede bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime).
	2 – 3 t/m 4				
	2 – 5		ProRail	Bepaling laten vervallen (denk aan havenspoorlijn). Artikel 124 staat op gespannen voet met artikel 2.	Het uitgangspunt is dat alleen tot hoofdspoorweg aangewezen kunnen worden, spoorwegen waarvan de Staat rechthebbende is. Artikel 124 is als overgangsrecht opgenomen, in de wetenschap dat dit nog niet voor alle spoorlijnen die HSWI zouden moeten worden, zo was. Met de beoogde aanwijzing van stamlijnen tot HSWI, zijn alle lijnen waarvan het wenselijk en noodzakelijk wordt geacht tot HSWI aan te wijzen, aangewezen en is er geen noodzaak meer tot een oplossing in voorgestelde richting.

					Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	2 – 6				
	3	Verbod voor eenieder op gedrag dat gevaar of hinder oplevert	IVW	1. Welke vorm van "hinder" wordt bedoeld in artikel 3 van de Spoorwegwet?	1. Nu is elke vorm van hinder bedoeld. Artikel 3 strekt als vangnet en is gekoppeld aan het strafrecht op grond van artikel 87, tweede lid, Spoorwegwet. Advies: Meenemen in het project Beter Geregeld, Quick win 13: Het omzetten van strafrecht naar bestuursrecht.
			NS	2. Artikel 3 Spoorwegwet is een strafrechtelijke "vangnetbepaling" die algemeen strafbaar stelt het veroorzaken van gevaar of hinder op de spoorweg op straffe van 3 maanden hechtenis of een boete (artikel 87, tweede lid). Deze aan de Wegenverkeerswet ontleende bepaling gaat er aan voorbij dat het spoorverkeer met een sterk gereglementeerde toelating van een heel andere orde is dan het reguliere wegverkeer. Deze bepaling is contraproductief voor (onderzoek naar) de spoorwegveiligheid en draagt niet bij aan de verhoging van de spoorwegveiligheid. Bovendien voorziet het WvSr (artikelen 164, 165 en 351) al in strafbepalingen die het spoorverkeer betreffen	2. Artikel 3 in de Spoorwegwet: gevaarzetting voor het spoorverkeer wordt gestraft. In artikel 164 en 165 staat een gelijke bepaling: hij die opzettelijk gevaar veroorzaakt voor het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg, wordt gestraft. Vervolgens staat in artikel 165 dat hij aan wiens schuld te wijten is dat gevaar ontstaat voor het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg,

				en voldoende handvatten bieden voor strafvervolging. Voorgestelde oplossing: NS stelt voor om deze bepaling te schrappen.	eveneens wordt gestraft. Over artikel 164 en artikel 165 is jurisprudentie. Advies: Meenemen in het project Beter Geregeld Quick win 13: Het omzetten van strafrecht naar bestuursrecht.
			ProRail	3. Dit artikel verduidelijken. Het moet gaan om fysiek feitelijk handelen van natuurlijke personen zodat niet een strafrechtelijke equivalent van artikel 6:174 BW wordt geschapen.	3. Artikel 3 strekt als vangnet en is gekoppeld aan het strafrecht op grond van artikel 87, tweede lid, Spoorwegwet. Advies: I. Wetsbepaling niet beperken tot fysiek feitelijk handelen. II. Maar wel meenemen in het project Beter Geregeld Quick win 13: Het omzetten van strafrecht naar bestuursrecht.
	4 – 1 t/m 5	Verbod op het uitoefenen (of het toezien op de uitoefening) van een veiligheidsfunctie onder invloed van stoffen, alcoholhoudende drank, etc.			
2. Hoofdspoorweginfra-structuur	5	Minister VenW draagt zorg voor aanleg beheer en onderhoud hoofdspoorweg infrastructuur.	BRG	1. Art. 5 jo. 16 Spw: de Minister draagt zorg voor de aanleg, het beheer en het onderhoud. De Minister verleent vervolgens een concessie voor het beheer en zou dus volgens de letter	1. Verklaring dat beheer wel is gedefinieerd ligt in de parlementaire geschiedenis. In het oorspronkelijke

par. 1 Algemeen				van de wet verantwoordelijk blijven voor aanleg en onderhoud. Echter, met het begrip 'beheer' als bedoeld in artikel 16 Spw wordt kennelijk toch iets anders bedoeld dan met hetzelfde begrip in artikel 5 en wordt daaronder in artikel 16 toch ook de zorg voor het onderhoud verstaan. Enerzijds lijkt er dus sprake te zijn van overlapping, anderzijds is er deels geen mogelijkheid voor de vervoerders om aanleg en onderhoud door de beheerder (met wie de vervoerders een contract hebben) af te dwingen. En bij wie ligt nu de systeemverantwoordelijkheid? Uit de wetgeving valt het niet op te maken. Zie ook art. 58 sub 2c en al eerder paragraaf 3.4 van deze reactie.	wetsvoorstel (TK, 2000-2001, 27482, nr.3, p. 5) werd alleen gesproken over beheer. De minister meende dat toevoeging van het woord "onderhoud" overbodig was, zoals blijkt uit de MvT. Hier staat dat beheer in brede zin moet worden opgevat: dit omvat tevens onderhoud. De Kamer heeft echter om deze brede verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking te brengen, een reeks van amendementen ingediend (nrs 18, 33, 45 en 61). In deze amendementen worden beheer en onderhoud in één adem genoemd. Er is geen onderscheid beoogd tussen beide begrippen. De richtlijn 2001/14/EG maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak

					(aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NS	2. Definitie beheer en onderhoud. Het verschil is onduidelijk. Treedt ook op bij artikel 16, artikel 22 lid 1 en artikel 22 lid 2 onder a. Beide begrippen en ook het begrip 'aanleg' is niet gedefinieerd in de wet.	2. Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd. Beheer is wel gedefinieerd in artikel 16, eerste lid. Problemen met het niet definiëren van de begrippen aanleg en onderhoud zijn niet bekend. Verklaring dat beheer wel is gedefinieerd ligt in de parlementaire geschiedenis. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (TK, 2000-2001, 27482, nr.3, p. 5) werd alleen gesproken over beheer. De minister meende dat toevoeging van het woord "onderhoud" overbodig was, zoals blijkt uit de MvT. Hier staat dat beheer in brede zin moet worden opgevat: dit omvat

					tevens onderhoud. De Kamer heeft echter om deze brede verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking te brengen, een reeks van amendementen ingediend (nrs 18, 33, 45 en 61). In deze amendementen worden beheer en onderhoud in één adem genoemd. Er is geen onderscheid beoogd tussen beide begrippen. De richtlijn 2001/14/EG maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak (aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			ProRail	3. Artikel maakt duidelijk dat minister verantwoordelijk is voor aanleg. Aanleg is verder nergens geregeld. De positie van de beheerder	3. Dit is geborgd via artikel 2, derde lid, van de beheerconcessie. Onder

				t.a.v. aanleg is onvoldoende geregeld (denk ook aan aanbestedingsproblemen). Niet duidelijk tot uitdrukking is gebracht wat het verschil is tussen aanleg, beheer en onderhoud. Voorstel: de minister draagt zorg voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Beheer wordt dan gedefinieerd als in de beheerconcessie	beheer wordt het voorbereiden en uitvoeren van uitbreiding van HSWI die in nauwe samenhang heeft met de bestaande spoorweginfrastructuur. Voorbeelden van problemen die nopen tot aanpassen van de wet of beheerconcessie zijn niet bekend. De richtlijn 2001/14/EG maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak (aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
Par. 2 De eigen-schappen van de hoofdspoorweg-infrastructuur	6 - 1	De hoofdspoorweginfrastructuur moet voldoen aan (nadere) regels t.a.v. basiskwaliteit (inrichting, uitrusting en technische eigenschappen) gesteld bij of krachtens AMvB.	IVW	1. De infrastructuur kan afwijken van de hoofdregels in de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur. Bijvoorbeeld op de boogstralen, de hellingsgraad, de hoogte van het perron, enz. Het Besluit spoorweginfrastructuur geeft namelijk de mogelijkheid om een ontheffing van die hoofdregel aan te vragen, en daarvan wordt	1. Grondslag om eisen aan de basiskwaliteit van de infrastructuur te stellen is nodig in de wet. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				regelmatig gebruik gemaakt. Vanuit Europeesrechtelijke verplichtingen is Nederland verplicht om een bepaalde maximale "instapspleet" te hanteren. Bij afwijking van het perron van "het normale", zou het materieel zich dus moeten aanpassen aan dat perron om die maximale instapspleet te garanderen. Daarvoor biedt de wet geen instrumenten. Het wordt nog moeilijker als het concessieverlenende gezag een andere dan de rijksoverheid is.	
			IVW	2. De normen in de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur (RHI) zijn vrij absoluut (tot op de millimeter is bepaald hoe breed, wijd, enz. het spoor moet zijn). Of dat in de praktijk al dan niet veilig is, hangt samen met de breedte, wijdte van (de wielen van) het materieel dat er rijdt. Het kan dus zijn dat er sprake is van een formele overtreding van de RHI, terwijl dat voor de veiligheid geen probleem is, en andersom, dat wil zeggen, dat de RHI keurig wordt nageleefd, terwijl het toch onveilig is.	2. Grondslag om eisen aan de basiskwaliteit van de infrastructuur te stellen is nodig in de wet. Onderzocht moet worden of de absoluutheid van de lagere regelgeving knelpunten in de praktijk te weeg brengt. Advies: In overleg treden met IVW en ProRail.
			NS	3.Basiskwaliteit infrastructuur is nog niet gedefinieerd. Wel bevatten het Besluit spoorweginfrastructuur en de Regeling hoofdspoorweg infrastructuur technische eisen, maar de basiskwaliteiten voor de infrastructuur zijn niet opgesteld. Hierdoor geldt de overgangsbepaling in art. 121 Spoorwegwet nog steeds, en dit lijkt een permanent karakter te krijgen. Dit klemt des te meer nu van NS als	3. De basiskwaliteit is wel degelijk gedefinieerd in het Besluit en regeling hoofdspoorweginfrastructuur. Bij inwerkingtreding van de wet kon nievan de een op de andere dag de infrastructuur hier aan voldoen. Daarom is het overgangsartikel 121

					concessiehouder van het hoofdrailnet prestaties (mogen) worden verlangd ten aanzien van onder meer de (verbetering van de) punctualiteit.	opgenomen. Advies: Onderzocht moet worden wanneer de bestaande infrastructuur kan voldoen aan de technische eisen in het besluit en de regeling en het overgangsrecht van artikel 121 niet meer nodig is.
				NS	4. Bovendien wordt de beheerder sedert 1 december 2006 op grond van 105 lid 5 en 106 lid 4 Boek 8 BW beschouwd als hulppersoon van de spoorwegonderneming voor wie hij ingeval van persoonsschade (letsel en overlijden) jegens de reiziger aansprakelijk is.	4. Het probleem is niet duidelijk. Advies: In overleg treden met NS.
				NS	5. In artikel 25, tweede lid, Besluit spoorweginfrastructuur is bepaald dat voordat de minister de openingstijden van spoorbruggen vaststelt, hij eerst de beheerder, de vaarwegbeheerder en vertegenwoordigers uit de scheepvaart dient te horen. Ten onrechte is niet bepaald dat ook de spoorwegondernemingen gehoord dienen te worden waardoor deze volledig afhankelijk zijn van ProRail. Dit is ongewenst. Voorts ontbreken expliciete afwegingscriteria.	5. ProRail wordt gehoord, gegeven de coördinerende rol van ProRail in het capaciteitsverdelingsproces. Het is een bewuste keuze niet alle spoorwegondernemingen te horen in verband met de daarmee gemoeide bestuurslasten. Spoorwegondernemingen kunnen via ProRail hun belangen laten behartigen. Het opstellen van criteria is niet wenselijk, nu juist partijen worden gehoord en

					er een integrale belangenafweging plaatsvindt. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			ProRail	6. De eisen aan nieuwe, te wijzigen en te vernieuwen infrastructuur is geregeld in de TSI's. Door de komst van de TSI's blijft er weinig ruimte voor nationale eisen aan infrastructuur als bedoeld in artikel 6 Spw. Artikel 6 behoeft aanpassing in de vorm van verwijzing naar TSI's.	6. Artikel 6 vormt de basis voor regels over basiskwaliteit, etc. of deze nu nationaal, Europees of internationaal van karakter zijn. Advies: In het Besluit spoorweginfrastructuur moet de afstemming op de TSI's vorm krijgen.
			ProRail	7. ProRail heeft als hypothese dat veel van de bestaande lagere regelgeving van nationale oorsprong door de komst van de TSI's - en door de regelingen die voortkomen uit de veiligheidsrichtlijn – grotendeels of zelfs geheel kunnen verdwijnen omdat ze (1) strijdig zijn met de TSI's omdat ze het een ongeoorloofde beperking van de interoperabiliteit betekenen, (2) overbodig zijn geworden omdat ze hetzelfde regelen als een TSI of (3) een ongewenste nationale kop betekenen op de TSI. Een eerste artikelsgewijze analyse van de MR Infra die ProRail heeft uitgevoerd bevestigen deze hypothese.	7. De geconstateerde inconsistentie is juist. Het is belangrijk om het Besluit Spoorweginfrastructuur in lijn te hebben met de TSI's. Advies: In het Besluit spoorweginfrastructuur moet de afstemming op de TSI's vorm krijgen.

				Artikel 4, lid 1 onder e van de MR Infra, stelt dat de hoogte van het reizigersperron, behorende tot de hoofdspoorweginfrastructuur, 840 mm bedraagt, gemeten vanaf de bovenkant van de spoorstaaf. Artikel 4.3.3.26 van de TSI HS Infrastructuur (2002/732/EG) geeft aan dat (onder voorbehoud van het daar gestelde in punt 7.3) voor perrons zowel een hoogte van 550 mm of een hoogte van 760 mm is toegestaan. Dit komt overeen met het gestelde in TSI Personen met beperkte mobiliteit (TSI Persons with Reduced Mobility -TSI PRM) in art. 4.1.2.1.8.1. Artikel 4.2.10 van concept TSI CR Infrastructuur (IU-INF-080520-TSI 2.5) verwijst hierin rechtstreeks naar de TSI PRM.	
			ProRail	8. Bij vergelijking van boogstralen in de MR Infra enerzijds en diverse TSI's anderzijds (TSI HS Infrastructuur, concept TSI CR Infrastructuur en de TSI PRM) vallen verschillende waarden op. Bijvoorbeeld in artikel 4 lid 1 onder g van de MR Infra wordt gesteld dat de horizontale boogstraal bij perrons niet kleiner is dan R=15000 m. In artikel 4.1.2.1.8.3 van de TSI PRM wordt aangegeven dat het spoor langs perrons nergens een boogstraal kleiner dan R=300 m mag bezitten.	8. De geconstateerde inconsistentie is juist. Het is belangrijk om het Besluit Spoorweginfrastructuur in lijn te hebben met de TSI's. Advies: In het Besluit spoorweginfrastructuur moet de afstemming op de TSI's vorm krijgen.
	6 – 2	Voordracht voor AMvB ex art. 6 – 1 mag niet eerder worden gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.			

	7 - 1	Bij hoofdspoorwegen waar meer den 40 km per uur is toegestaan dient een bij ministeriële regeling omschreven beveiligingssysteem te zijn.			
	7 - 2	Gedeelten van een hoofdspoorweg die niet zijn gelegen in een gelijkvloerse kruising met een weg of in een voor het openbaar verkeer openstaande wet, moeten zodanig van de omgeving zijn afgesloten dat het publiek zich niet of slechts met bijzondere moeite op de spoorweg kan begeven.	NS ProRail	1. waarvandaan "het publiek" zich immers zonder "bijzondere moeite"op de spoorweg kan begeven. Strikt genomen zou er voor ieder station een ontheffing moeten worden gevraagd op grond van lid 3. 2. ProRail vraagt zich af of dit lid overbodig is, of zal worden door EU-recht, waarbij wij denken aan de Veiligheidsrichtlijn en de Safety/methods indicators. Idee is dat via de Europese Veiligheidsindicatoren en de doelstellingen daarvan, én de verplichting van een IM om een veiligheidmanagement systeem te hebben, dit type voorschriften overbodig wordt. Immers, via toezicht op de veiligheid door IVW (obv veiligheidsvergunning) wordt ProRail afgerekend op het resultaat (aantal doden en gewonden als gevolg van onbevoegde toegang tot het spoor). Afschermen is daarbij een van de aangewezen methoden, naast (camera)bewaking, voorlichting en toegangscontrole. Waarom een van de maatregelen expliciet vastleggen in een middelvoorschrift in de wet?	1. Een ontheffing in een dergelijk geval wordt onwenselijk geacht. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren. 2. Dit is inderdaad een middelvoorschrift die zich zou kunnen lenen voor een modernisering in een doelvoorschrift. Met als nuancering dat het een functioneel gesteld middelvoorschrift is wat grenst aan een doelvoorschrift. Advies: In overleg met ProRail onderzoeken of een doelvoorschrift in dit kader mogelijk is.
	7 – 3	Minister kan ontheffing verlenen van eerste en tweede lid.			

Par. 3 De inter-operabiliteit van de hoofdspoor-weginfra-structuur	8 – 1	Hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal verkeer plaatsvindt dient te voldoen aan de toepasselijke bepalingen van de richtlijnen 2001/16/EG en 96/28/EG of van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer.	IVW	1. Nog een punt dat samenhangt met een systeembenadering is dat de Spoorwegwet niet voorziet in toelating van nieuwe infrastructuur. Er is in de wet wél voorzien in toelating van materieel. In de situatie waarbij het inzetcertificaat is verleend, maar de infrastructuur wijzigt, is er geen wettelijk instrument voor toetsing van de compatibiliteit van de infra aan dat materieel. Ook is er strijdigheid met de Interoperabiliteitsrichtlijn en met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.	1. Inderdaad ontbreekt momenteel het instrument voor het toestaan van ngebruikname van nieuwe infrastructuur in relatie tot comptabiliteit met materieel. Advies: technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			ProRail	2. T.a.v. artikelen 8 t/m 14. De bepalingen gelden voor nieuwe en gewijzigde infrastructuur. Onduidelijk is hoe de doorwerking van de TSI operations (bvb communicatienormen) is voor alle hoofdspoorweginfrastructuur. We hebben uit de JTT begrepen dat het COTIF verdrag niet meer van belang is voor de keuring. Het COTIF verdrag moet dus uit deze bepalingen gehaald worden (en ook uit artikel 1). Het is ongewenst dat er twee internationale verdragen zijn waar eisen voor de infrastructuur uit komen. ProRail ziet daarom de verplichtingen die voortvloeien uit OTIF graag verdwijnen uit de wet en uit de lagere regelgeving en stelt voor dat afstemming van deze eisen tussen EU en OTIF plaatsvindt.	2. Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.

			VenW	3. De reikwijdte van het eerste lid strookt niet met richtlijn nr. 2001/16/EG en richtlijn nr. 96/48/EG: de richtlijn zien op meer dan alleen hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal verkeer plaats vindt.	3. Inderdaad wordt in artikel 8 eerste lid niet overeenstemming met de richtlijnen de reikwijdte van deze bepaling beperkt tot hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal verkeer plaatsvindt. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	8 – 2	Hoofdspoorweginfrastructuur wordt vermoed te voldoen aan de voorschriften van bedoelde richtlijnen en bedoeld Verdrag indien terzake verklaringen zijn afgegeven.	VenW	In 2006 heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF in Bern. In deze verklaring is aangegeven dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. In artikel 8, tweede lid, onderdeel c staat dat de infrastructuur wordt vermoed te voldoen aan de voorschriften van het Verdrag, indien ter zake een geldig goedkeuringscertificaat als bedoeld in bijlage G van het Verdrag is afgegeven. Gezien de gedeponeerde verklaring is dit niet meer juist.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	9 – 1	Bepaalt wanneer EG-keuringsverklaring wordt afgegeven.	VenW	Dit artikel mist een delegatiegrondslag voor het vaststellen van nationale voorschriften die gelden bij ontstentenis van krachtens richtlijn nr. 2001/16/EG vastgestelde TSI's en die gelden ter uitvoering van de TSI's.	Inderdaad ontbreekt deze delegatiegrondslag. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	9 – 2	Goedkeuringsverklaring o.g.v. Verdrag wordt afgegeven indien	VenW	Er wordt hier verwezen naar het goedkeuringscertificaat als bedoeld in artikel 8,	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij

		spoorweginfrastructuur voldoet aan bij of krachtens AMvB gestelde eisen.		tweede lid, onderdeel c. Zoals aangegeven bij artikel 8, tweede lid, heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF en wordt het goedkeuringscertificaat niet toegepast. Dit artikel is niet in lijn met de verklaring.	het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	10 - 1	Verbod om onderdelen van de Hoofdspoorweginfrastructuur in de handel te brengen en bepalingen wanneer deze wel in de handel mogen worden gebracht (na toekennen bepaalde EG-verklaringen).	VenW	Zoals aan gegeven in ons commentaar bij artikel 8, eerste en tweede lid, heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waar in staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in Nederland. Artikel 10, eerste lid, onderdeel c, komt niet overeen met deze verklaring.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	10 – 2 en 3	Uitzonderingsbepaling en gebruik van onderdelen binnen het toepassingsgebied.			
	11 – 1 t/m 3	Bepalingen wanneer deze EG-verklaringen worden afgegeven.			
	11 – 2	Afgifte goedkeuringscertificaat.	VenW	Zoals aan gegeven in ons commentaar bij artikel 8, eerste en tweede lid, heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waar in	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de

				staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in Nederland. Artikel 11, tweede lid, komt niet overeen met deze verklaring.	bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	12 - 1	Bepaling dat bij en krachtens AMvB regels worden gesteld over aanvraag, afgifte, vorm en inhoud EG- keuringsverklaringen.	VenW	In dit artikel wordt verwezen naar artikel 8, eerste lid, onderdeel c en artikel 10, eerste lid, onderdeel c. Zoals boven aangegeven komen deze artikelen niet overeen met de gedeponeerde verklaring bij het OTIF.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	12 – 2 en 3	Gelijkstelling verklaringen en goedkeuringscertificaat afgegeven door bevoegde instantie van andere lidstaat of Verdragstaat.			
	13 – 1 en 2	Verbod op het afgeven van EG keuringsverklaring bij niet voldoen aan bepaalde artikelen van de wet.			
	14 – 1 en 2	In geval de fabrikant van onderdelen van de			

		hoofdinfrastructuur handelt in strijd met art. 13 dient hij dit verzuim binnen een termijn gesteld door de minister te herstellen. Doet de fabrikant dit niet dan kan de minister maatregelen nemen.			
	15	Indien een onderdeel van de Hoofdinfrastructuur de veiligheid in gevaar brengt neemt de minister maatregelen om het toepassingsgebied van dit onderdeel te beperken, het gebruik ervan te verbieden of het uit de handel te doen nemen.			
Par. 4 Beheer van hoofdspoor-wegen	16 - 1	De minister verleent een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur die drie soorten van zorg omvat: kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid; eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit; leiden van het verkeer.	BRG	1. Waarom is Keyrail niet als beheerder aangewezen? Wat is de positie van Keyrail ten opzichte van de vervoerders?	1. De eerste vraag is een beleidsmatige vraag en geen juridische. Juridisch is de huidige constructie mogelijk als ook de constructie waarbij Keyrail als beheerder zou zijn aangewezen. Keyrail is verantwoordelijk voor de verkeersleiding, capaciteitsmanagement en beheer en onderhoud van de Betuweroute. Voor wat betreft het beheer van de Betuweroute treedt Keyrail namens ProRail op als beheerder. In materieel opzicht is Keyrail ten op zichte van de vervoerders de beheerder.

					Advies: Geen nadere acties nodig.
			NS	2. Zie commentaar op artikel 5. Onderhoud komt hier niet in voor.	2. Beheer is gedefinieerd in artikel 16, eerste lid. Problemen met het niet definiëren van de begrippen aanleg en onderhoud zijn niet bekend. Verklaring dat beheer wel is gedefinieerd ligt in de parlementaire geschiedenis. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (TK, 2000-2001, 27482, nr.3, p. 5) werd alleen gesproken over beheer. De minister meende dat toevoeging van het woord "onderhoud" overbodig was, zoals blijkt uit de MvT. Hier staat dat beheer in brede zin moet worden opgevat: dit omvat tevens onderhoud. De Kamer heeft echter om deze brede verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking te brengen, een reeks van amendementen ingediend (nrs 18, 33, 45 en 61). In deze amendementen worden

						beheer en onderhoud in één adem genoemd. Er is geen onderscheid beoogd tussen beide begrippen. De richtlijn 2001/14/EG maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak (aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
				NS	3. Anders dan bij vervoersconcessie o.g.v. art. 29a Wp 2000 is de eis van aanvaarding van de concessie niet, althans niet expliciet, gesteld. Dit is dogmatisch vreemd omdat – evenals bij een vervoerconcessie het geval is – ook de beheerconcessie tal van op de beheerder rustende verplichtingen bevat die aanvaarding op dezelfde wijze rechtvaardigen. *Voorgestelde oplossing* Voorstel NS: aan art. 29a Wp2000 analoge bepaling invoegen.	3. In praktijk is naar analogie van de Wp2000 de beheerconcessie verleend aan ProRail. Advies: Technische verbetering van de wet – en regelgeving doorvoeren.

			ProRail	4. Aanvaarding van de beheerconcessie moet worden opgenomen in de Spoorwegwet.	4. In praktijk is naar analogie van de Wp2000 de beheerconcessie verleend aan ProRail. Advies: Technische verbetering van de wet – en regelgeving doorvoeren.
			ProRail	5. T.a.v. artikel 16 lid 1 en 2. Dit artikel suggereert dat beheer te verdelen is in 3 hoofdprocessen die onafhankelijk van elkaar plaatsvinden. Deze definitie is nog geënt op de organisatie en werkzaamheden van de oude taakorganisaties. Het artikel zou zich moeten richten op de prestaties die de beheerder moet leveren aan zijn klanten en niet op de werkzaamheden.	5. Het artikel maakt het bewust mogelijk om geografisch dan wel functioneel onderscheid te maken om zo meerdere concessies te verlenen. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			VenW	6. De definitie van beheer omvat niet de aanleg van nieuwe infrastructuur. In bepaalde gevallen is de aanleg van infrastructuur wel onder deze definitie gebracht. In de beheerconcessie (art. 2, derde lid) staat dat het voorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van hoofdspoorweginfrastructuur die een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur mede wordt verstaan onder het beheren van infrastructuur. De argumentatie hiervoor bij de opstelling van de beheerconcessie was dat het niet werkbaar is	6. Dit is geborgd via artikel 2, derde lid, van de beheerconcessie. Onder beheer wordt het voorbereiden en uitvoeren van uitbreiding van HSWI die in nauwe samenhang heeft met de bestaande spoorweginfrastructuur. Voorbeelden van problemen die nopen tot aanpassen van de wet of beheerconcessie

				als de beheerder van infrastructuur geconfronteerd wordt met een andere organisatie die nieuwe infrastructuur aanlegt, die tijdens de werkzaamheden van grote invloed is op het adequate beheer van de bestaande infrastructuur. Concreet kan worden gedacht aan een spoorverdubbeling. De huidige constructie in de beheerconcessie is daar voor bedoeld, maar is juridisch zwak.	zijn niet bekend. De richtlijn 2001/14/EG maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak (aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	16 – 2	Bepaling dat een concessie een beschrijving bevat van de werkzaamheden waarvoor de concessie wordt verleend.	Arriva en Connexxion	1. ProRail en NS Stations hebben de stations en haltes in beheer. Dit maakt het voor andere vervoerders onmogelijk om een eigen identiteit aan een station te geven.	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

			NMa	2. Het door Arriva en Connexxion gesignaleerde probleem dat het onmogelijk is om stations een eigen identiteit te geven omdat deze eigendom zijn van NS kan worden opgelost indien stations als BDV's worden aangemerkt (categorie 2 Bijlage II 2001/14/EG) dan mogen voorzieningen niet onder voorwaarden worden aangeboden die de mededinging beperken. *Voorgestelde oplossing* Mogelijk: stations aan decentrale lijnen als BDV aanmerken in AMvB op grond van art. 68 Sw.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
	16 – 3 en 4	Minimale verleningstermijn: 3 jaar. Voorwaarden voor verlening als bedoeld in Richtlijn 91/440/EEG en 2001/14/EG.	ProRail	De minimale looptijd van de concessie mag niet in strijd zijn met artikel 7 lid 4 van richtlijn 2001/12/EG. De rechtspositie van personeel bij overgang concessie (zie artikel 37 Wet personenvervoer).	De strijdigheid tussen deze bepalingen is niet duidelijk. Voor wat betreft de rechtspositie van personeel daar loopt een separaat onderzoek naar en zal worden meegenomen in het kabinetsstandpunt. Dit raakt ook het Evaluatierapport Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 7 van het Evaluatierapport.
	17 - 1	Aan de concessie worden voorschriften, onder meer houdende prestatie indicatoren verbonden om een aantal zaken te waarborgen.	BRG	1. Art. 17 Spw: in dit artikel zou moeten worden opgenomen, dat die voorschriften / indicatoren in elk geval ook over het internationaal goederenvervoer per spoor zouden moeten gaan.	1. Richtlijn 2001/14/EG verplicht niet tot het opnemen van een dergelijk voorschrift in de wet. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

			IVW	2. In de wet zou behoren te staan dat de infrastructuur veilig berijdbaar moet zijn. Vervolgens zouden in de beheerconcessie meer gedetailleerde normen moeten worden opgenomen.	2. Onlangs is de TSI exploitatie en verkeersleiding in werking is getreden. Hier staan eisen in waaraan het onderhoud van de infrastructuur moet voldoen. In deze TSI komt terug dat de infrastructuur veilig moet zijn. Advies: Geen extra onderhoudsnormen vastleggen bovenop deze TSI.
			IVW	3. In de regelgeving en in de beheerconcessie zijn geen criteria opgenomen waaraan getoetst kan worden of de infrastructuur veilig is.	3. Onlangs is de TSI exploitatie en verkeersleiding in werking is getreden. Hier staan eisen in waariaan het onderhoud van de infrastructuur moet voldoen. In deze TSI komt terug dat de infrastructuur veilig moet zijn. Advies: Geen extra onderhoudsnormen vastleggen bovenop deze TSI.
			NMa BGLR	4. Het beheer omvat tevens de zorgplicht. Deze zorgplicht is niet op heldere en afdoende wijze omgezet naar duidelijke voorschriften in de Beheerconcessie. In de Beheerconcessie zijn dezelfde doelstellingen uit artikel 16 en 17 van	4. De noodzaak om te komen tot verdere concretisering wordt niet onderbouwd op basis van feiten en cijfers.

					de wet overgenomen in artikel 3, doch ze zijn niet omgezet in concrete, toetsbare en heldere normen gericht aan ProRail. De Vervoerkamer zou deze verfijning graag terugzien in de Beheerconcessie, nu er thans geen duidelijk voorschriften zijn opgenomen en er feitelijk niet voldaan wordt aan het gestelde in de artikelen 16 en 17 van de wet. De voorschriften aan de concessie moeten in ieder geval zo vormgegeven worden, dat daarmee wordt gewaarborgd dat voldaan wordt aan de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG. Indien dit niet mogelijk is, dan moet de norm in artikel 17, lid 1, sub d van de wet meer specifiek en concreet omschreven worden, zodat deze ook daadwerkelijk als uitgangspunt voor toezicht kan dienen. *Voorgestelde oplossing* Normstelling dient in de wet te worden vastgelegd als basis voor bij of krachtens AMvB ex artikel 18, vijfde lid van de wet te stellen regels.	Advies: Verdere concretisering is een risico in verband met doel in plaats van middel voorschriften.
				NMa BGLR	5. Een aantal richtlijnbepalingen is niet uitgewerkt in de Spoorwegwet of in lagere regelgeving, maar in de Beheerconcessie. Te denken valt hierbij onder meer aan artikel 14 van de Beheerconcessie waarin een aantal specifieke verplichtingen op basis van Richtlijn 2001/14/EG en 91/440/EEG is uitgewerkt. De vraag werpt zich op of deze specifieke verplichtingen, die zich in wezen niet enkel richten tot de relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de beheerder, niet	5. Op basis van de aanwijzingen van de regelgeving kan de richtlijn in de concessie worden geïmplementeerd. In het kader van Beter Geregeld dient men zich te houden aan doelvoorschriften en niet middelvoorschriften.

					beter geregeld kunnen worden in de Spoorwegwet of in lagere regelgeving in plaats van in de Beheerconcessie. *Voorgestelde oplossing* Schrap deze bepalingen of geef deze alsnog betekenis door nadere invulling.	Advies: In overleg met NMa en IVW bepalen wat de specifieke knelpunten zijn en hoe deze kunnen worden opgelost.
				NMa	6. Zie de opmerkingen in deel I onder 3 in het commentaar op het JTT rapport: Het toezicht op naleving van Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG door ProRail op grond van de schakelbepaling 17 lid 1 sub d Sw herbergt bepaalde risico's i.v.m. de doorwerking van de Richtlijn waardoor toezicht minder efficiënt en effectief dreigt te zijn dan mogelijk is. Zie ook opmerkingen Asserinstituut over indirecte wijze van implementatie van art 22, eerste lid, Ri. *Voorgestelde oplossing* Bepalingen uit de concessie omzetten in toetsbare wettelijke bepalingen; idem voor verwijzingen naar richtlijnen (volledige implementatie in wet of lagere regelgeving). Art 22, eerste lid, Ri implementeren in Sw en in besluit capaciteitsverdeling steeds behalve overbelastverklaring ook voorde van het doorlopen van coördinatiefase opnemen. Zie ook opmerking op blz 62 eenmeting in bijlage 3.	6. Op basis van de aanwijzingen van de regelgeving kan de richtlijn in de concessie worden geïmplementeerd. In het kader van Beter Geregeld dient men zich te houden aan doelvoorschriften en niet middelvoorschriften. Advies: In overleg met NMa bepalen wat de specifieke knelpunten zijn en hoe deze kunnen worden opgelost.
				NS	7. De begrippen, in sub e van het eerste lid, hebben geen materiële inhoud gekregen. Ten aanzien van de beroepsbekwaamheid is in art. 13 beheersconcessie niet meer geregeld dan dat	7. Nut en noodzaak voor aanpassing van de bepaling worden niet door NS onderbouwd.

				ProRail de werkzaamheden ter uitvoering van de beheerconcessie slechts laat verrichten door voldoende gekwalificeerde personen. Dit is een dermate open norm dat deze geen betekenis heeft. Ook de eis van financiële draagkracht is niet ingevuld c.q. daar zijn geen criteria voor gesteld.	Onduidelijk is welke problemen hier mee opgelost worden. Bovendien is het zo dat via de implementatie van het tweede spoorpakket de beheerder moet voldoen aan de verplichtingen van het hebben van een veiligheidsvergunning. De vraag is of hier nog meerdere eisen aan toegevoegd moeten worden. De stelling dat er meerdere eisen aan toegevoegd moeten worden wordt niet onderbouwd. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			NS	8. Bij of krachtens artikel 16 en 17 inzake het beheer van hoofdspoorwegen en de prestatieindicatoren zijn geen heldere, toetsbare en concrete criteria c.q. prestatie-indicatoren gesteld over de infrastructuur. Wat is "in goede staat verkeren", "veilig en doelmatig bereden kan worden"? Ook de beheerconcessie geeft hierop geen antwoord. Zie verder ook het commentaar op artikel 6.	8. Er is voor gekozen om de toetsbare en concrete prestatie indicatoren in het jaarlijks op te stellen beheerplan op te nemen. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	17 – 2 en 3	Dwingend voorgeschreven, aan beheerconcessie te verbinden voorschriften. Voor wijziging van de technische			

		of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfra-structuur is instemming van de minister nodig.			
	18 – 1 t/m 5	De concessie kan door de minister geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken indien de beheerder de concessie of een voor de beheerder geldend wettelijk voorschrift niet naleeft.			
	19 - 1	Verbod op gebruik zonder vergunning van hoofdspoorwegen en daarnaast gelegen gronden door anders dan waartoe deze zijn bestemd, een aantal nauwkeurig omschreven activiteiten te verrichten.	BREM BGLR	1. Spoormaterieel kent per definitie diffuse verontreiniging door smeermiddelen. Echter, formeel is geen enkele lekkage toegestaan. ProRail/BREM is niet in de positie om voor dit aspect toelatingseisen te stellen, terwijl er wel een oplossing voor gevonden moet worden.	1. Op grond van artikel 19 is het verboden vaste stoffen of vloeistoffen te storten of doen storten, met uitzondering van vaste stoffen of vloeistoffen die vrijkomen bij de normale bedrijfsvoering. Advies: I. De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen. II. Navragen of hier een interpretatieprobleem is van de wetgeving.
			IVW	2. De formulering in het eerste lid ‘door anders dan waartoe deze zijn bestemd’ is krom en niet to the point. De hieraan gekoppelde vergunningplicht, te verlenen door de minister voert in veel situaties te ver.	2. Zin loopt inderdaad niet. Het probleem met de vergunningplicht raakt Quick win 7 van Beter Geregeld (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen

						omgevingsregime spoor). Advies: I. Technische verbetering van de wet – en regelgeving doorvoeren. II. Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime)
				NS	3. Artikel 19 Spoorwegwet inzake vergunningverlening is uitsluitend bedoeld ter bescherming van de spoorweginfrastructuur en de spoorwegveiligheid maar wordt door (sommige regionale afdelingen van) de beheerder ten onrechte ook gebruikt voor sturing op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu. Zelfs wordt dit artikel en paragraaf 7 (artikelen 21 t/m 24) van het onderliggende Besluit spoorweginfrastructuur van stal gehaald in verband met bouwwerkzaamheden in een stationshal, tunnel of traverse e.d.! *Voorgestelde oplossing* Oplossingssuggestie NS: het doel van het bij en krachtens artikel 19 gestelde dient te worden verduidelijkt, temeer nu overtreding van artikel 19 ingevolge artikel 87, eerste lid, strafbaar is gesteld.	3. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op het omgevingsregime. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt Quick win 7 (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins

					(Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime)
			NS	4. Daarnaast wordt NS Poort (NS Stations BV en NS Vastgoed BV) bij vergunningverlening met enige regelmaat geconfronteerd met de voorwaarde dat bij intrekking van de vergunning alles wat gebouwd is op grond van deze vergunning afgebroken en opgeruimd dient te worden. De kostenvergoeding daarvoor is thans gebaseerd op de Regeling nadeelcompensatie V & W maar die vergoeding ligt lager dan de werkelijke waarde. Niet de genoemde nadeelcompensatieregeling dient toegepast te worden maar een vergoeding vergelijkbaar met de onteigening van bouwwerken in de zin van de Onteigeningswet. Voor overbouwingen zijn er inmiddels dergelijke afspraken gemaakt maar deze zouden voor alle bouwwerken binnen de 11 meterzone en ook voor complexen daarbuiten indien delen van die complexen door intrekking van de vergunning niet meer bruikbaar zijn of in waarde dalen. Een marktconforme vergoeding van de totale schade is daardoor op zijn plaats. Dit klemt des te meer nu NS naar V & W en ProRail een inspanningsverplichting op zich heeft genomen vastgoed te (her)ontwikkelen in stationsomgevingen.	4. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op het omgevingsregime. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt Quick win 7 (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime)
			ProRail	5. T.a.v. artikelen 19, 20 en 21. Volgens ProRail zal een vergunning nodig blijven om bepaalde handelingen te mogen verrichten in de directe omgeving van het spoor. Echter, daarbij moet	5. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project

				wel scherp beschreven zijn welk publiek belang daarmee beschermd dient te worden. Op dit moment is onvoldoende sprake van een helder omschreven belang waardoor de vergunningverlening soms leidt tot verwarring van betrokkenen. ProRail denkt dat, in tegenstelling tot de huidige wet, er minder sprake moet zijn van generieke afstanden, zoals de huidige 11 meter. Hoogbouw, windmolens en diepe ontgravingen kunnen immers ook buiten de 11 meter invloed hebben. Het is wellicht beter te werken met een begrip als invloedsfeer en vast te stellen binnen welke afstanden welke type handelingen een negatieve invloed kunnen hebben op het spoor die dusdanig kan zijn dat hiervoor een vergunning vooraf noodzakelijk is, en dus niet via aansprakelijkheid kan worden afgehandeld. Graag gaat ProRail hierover verder in gesprek.	Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op het omgevingsregime. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt Quick win 7 (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime)
	19 – 2 en 3	Vergunning o.g.v. eerste lid kan onder beperkingen worden verleend en aan voorschriften worden gebonden. Eerste lid is niet van toepassing op uitvoeren van beheer hoofdspoorweginfrastructuur.			

	20 - 1	Regels omtrent begrenzing hoofdspoorweg (11-meter- en 6-metergrens)	IVW	Er ontbreekt een mogelijkheid om bij lagere regelgeving in speciale situaties kleinere maten toe te passen.	In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op het omgevingsregime. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt Quick win 7 (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime oppakken)
	20 – 2 en 3	In speciale gevallen 11-metergrens hanteren. Ingeval van daartoe aanleiding gevende bodemgesteldheid kan een van eerste en tweede lid afwijkende begrenzing worden vastgesteld.			
	21 – 1 en 2	Verbod op bouwen etc. naast de hoofdspoorweg van zaken hoger			

		dan een meter boven maaiveld en op bijzondere plaatsen. Mogelijkheid voor minister om ontheffing te verlenen van verbod uit eerste lid.			
	22 – 1 en 3	Verbod op bepaalde handelingen betreffende de hoofdspoorweg infrastructuur. De minister kan ontheffing verlening van het verbod.	ProRail	In combinatie met artikel 87. Langs deze weg worden ook vervoerders strafbaar gesteld voor het niet opvolgen van aanwijzingen van de beheerder. ProRail gaat graag de discussie aan over het stellen van privaatrechtelijke in plaats van strafrechtelijke sancties, omdat dit beter past binnen de verhouding tussen beheerder en vervoerders.	In het kader van de evaluatie wordt bevorderd dat strafrechtbepalingen worden omgezet in bestuursrechtbepalingen. Hierin wordt ook gekeken naar privaatrechtelijke bepalingen. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
	22 - 2	Uitzonderingen op verbodsbepaling	NS NS	1. Zoals dit artikellid thans is geformuleerd zou bij een strikte lezing een veiligheidsfunctionaris in strijd met lid 1 mogen handelen en dus mogen vernielen en zich onnodig op of langs het spoor mogen begeven. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Het verdient aanbeveling deze bepaling zorgvuldiger te redigeren. 2. Geen duidelijke definitie van het begrip beheer.	1. Dit is een onwenselijke situatie. Advies: Technische verbetering van de wet – en regelgeving doorvoeren. 2. Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd. Beheer is wel gedefinieerd in artikel 16, eerste lid. Problemen met het niet

					definiëren van de begrippen aanleg en onderhoud zijn niet bekend. Verklaring dat beheer wel is gedefinieerd ligt in de parlementaire geschiedenis. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (TK, 2000-2001, 27482, nr.3, p. 5) werd alleen gesproken over beheer. De minister meende dat toevoeging van het woord "onderhoud" overbodig was, zoals blijkt uit de MvT. Hier staat dat beheer in brede zin moet worden opgevat: dit omvat tevens onderhoud. De Kamer heeft echter om deze brede verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking te brengen, een reeks van amendementen ingediend (nrs 18, 33, 45 en 61). In deze amendementen worden beheer en onderhoud in één adem genoemd. Er is geen onderscheid beoogd tussen beide begrippen. De richtlijn 2001/14/EG

					maakt geen onderscheid tussen aanleg en onderhoud. Hier wordt het brede begrip beheer gebruikt. Juridisch technisch verdient het de voorkeur om de grondslag v oor deze taak (aanleg) van ProRail in de wet op te nemen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	23	Mogelijkheid om bij AMvB nadere regels betreffende art. 19 t/m 22 te stellen.			
	24 – 1 t/m 2	Bepalingen met betrekking tot aanraking, doorsnijding of overbrugging van andere infrastructuur van openbaar nut door hoofdspoorwegen.			
	24 – 3	Een hoofdspoorweg die wordt aangelegd etc. wordt voor toepassing van div. Belemmeringenwetgeving aangemerkt als openbaar werk van algemeen nut.	ProRail	Omdat hoofdspoorwegen door V&W pas worden aangewezen als ze gebruiksklaar zijn, kan dit artikel nooit toegepast worden.	In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op het omgevingsregime. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze

					knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt Quick win 7 (Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen via het project Vereenvoudiging vergunningen omgevingsregime spoor). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 7 inzake omgevingsregime oppakken)
	25	Paragraaf 4 geldt onverkort voor rechthebbenden t.a.v de onder of naast hoofdspoorweg gelegen grond en daarin gelegen werken of opstallen.			
Par. 5 Bepalingen inzake stations en laad- en losplaatsen	26 – 1, 3 en 4	Bepalingen ten aanzien van de veilige en adequate toegang tot stations, perrons, spoorvoertuigen en laad- of losplaatsen.			

	26 - 2	Definitie van station als bedoeld in lid 1.	ProRail	Naar artikel 1.	Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd in de wetgeving. Gezien de specifieke betekenis, is in artikel 26, tweede lid, een definitie opgenomen. Het begrip station is daar voldoende bepaald. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
3. Het spoorweg-bedrijf Par. 1 Algemeen	27 – 1	Een spoorwegonderneming heeft op niet-discriminerende grondslag recht op toegang tot hoofdspoorwegen.			
	27 – 2	Een spoorwegonderneming heeft geen recht op toegang als zij niet over een geldige bedrijfs-vergunning en geldig veiligheidsattest beschikt, niet voldoet aan haar verzekeringsplicht, als het recht op toegang niet rechtstreeks voortvloeit uit een toegangsovereenkomst of als zij anderszins niet gerechtigd is van de hoofd-spoorweg gebruikt te	Goederen-vervoerders en aannemerij	Voor het aanvragen van een veiligheidsattest is een bedrijfsvergunning nodig en voor het aanvragen van een bedrijfsvergunning dient een spoorwegonderneming over een veiligheidsattest te beschikken. Dit leidt tot kip-ei situaties, die erg vertragend kunnen werken voor een spoorwegonderneming die wil toetreden tot de Nederlandse markt. *Voorgestelde oplossing* De goederenvervoerders en de aannemerij stellen voor om in de wet op te nemen dat de	Uit de wetgeving blijkt duidelijk dat wat de vereisten zijn voor het aanvragen van een bedrijfsvergunning: - Goede naam; - financiële draagkracht; - beroepsbekwaamheid, en - verzekeringsplicht. Deze eisen worden verder uitgewerkt in het Besluit bedrijfsvergunning en

		maken.		documenten parallel kunnen worden aangevraagd en in willekeurige volgorde kunnen worden verleend.	veiligheidsattest. In deze eisen is niet opgenomen dat een spoorwegonderneming moet beschikken over een veiligheidsattest wanneer deze onderneming een bedrijfsvergunning aan vraagt. In artikel 32 Spoorwegwet staat dat een veiligheidsattest wordt verleend aan de houder of aanvrager van een bedrijfsvergunning. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen
Par. 2 De bedrijfs-vergunning voor spoorweg-onderne-mingen	28 - 1	Vereisten voor het verlenen van een bedrijfsvergunning.	NS	1. Blijft wat betreft beroepsbekwaamheid als eis voor de bedrijfsvergunningen een dode letter. Er zijn geen concrete opleidingseisen voor (het bestuur van) de spoorwegonderneming geformuleerd. De in art. 6 van het Besluit bedrijfsvergunningen genoemde criteria zijn dermate open en subjectief dat deze geen materiele betekenis hebben. Hoe kan een spoorwegonderneming aantonen hieraan te voldoen?	1. De tekst in artikel 6 komt letterlijk uit richtlijn 2001/13/EG. Advies: I. Geen knelpunten bekent die nopen tot nadere invulling van deze bepaling. II. Bovendien alleen een nationale kop als dit nodig is.
			NS	2. In artikel 28 Spoorwegwet in artikel 9 onder b Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest is ten aanzien van de voor de bedrijfsvergunning vereiste verklaring omtrent het gedrag ten onrechte bepaald dat deze door de Kamer van	2. In artikel 9 van het Besluit staat niet dat de VOG wordt afgegeven door de KvK, maar door het ministerie van Justitie.

				Koophandel wordt afgegeven. Dat moet zijn het Ministerie van Justitie/COVOG te Den Haag.	Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			VenW	3. Artikel 11 van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen bevat een verwijzing naar de bijlage onderdeel 2 van richtlijn nr. 95/18/EG. Echter deze bijlage is komen te vervallen.	3. In richtlijn 2004/49/EG is onderdeel 2 van de bijlage van richtlijn nr. 95/18/EG komen te vervallen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	28 – 2 t/m 5	Bij AMvB kunnen vereisten voor de bedrijfsvergunning buiten toepassing worden gelaten; beslistermijn verlening 13 weken; vergunning wordt voor onbepaalde tijd verleend; minister kan de vergunning wijzigen.			
	29	De minister kan de bedrijfsvergoeding schorsen of intrekken als er zich bepaalde omstandigheden voordoen.			
	30 – 1 t/m 3	Een vergunning die is verleend door een andere lidstaat van de EU wordt gelijkgesteld met de in art. 28 beschreven vergunning.			
	31	Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels betreffende uitvoering van artikelen 28 t/m 30 worden gegeven.			

Par. 3 Het veilig-heidsattest	32 - 1	Bevoegdheid minister om op aanvraag een veiligheidsattest te verlenen aan houder bedrijfs-vergunning als aan bepaalde voorwaarden blijkt te zijn voldaan.	IVW	Deze bepaling sluit nog niet goed aan bij de Veiligheidsrichtlijn (onder meer worden de twee onderscheiden certificaten A en b niet genoemd). Verder wordt de koppeling gelegd met de nationale bedrijfsvergunning, hetgeen niet spoort met het EG-recht. Het verdient aanbeveling om het systeem van de Veiligheidsrichtlijn goed te volgen op het niveau van de wet, in plaats van de huidige positionering in lagere regelgeving.	Inderdaad zijn deze onderdelen van de Veiligheidsrichtlijn op het niveau van de lagere regelgeving geïmplementeerd en niet geheel conform de richtlijn. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	32 - 2	Beslistermijn verlening veiligheidsattest 13 weken.			
	33 - 1	Geldigheid veiligheidsattest: maximaal 3 jaar.	Rapport administratieve lasten spoor (2004) BGLR	Zie nr. 4 van de aanbevelingen administratieve lasten: verlengen van de geldigheid van het veiligheidsattest naar 5 jaar.	Artikel 10, vijfde lid, van richtlijn nr. 2004/49/EG bepaald dat een veiligheidscertificaat ten minste om de 5 jaar vernieuwd wordt. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	33 – 2 t/m 6	Verplichting voor attesthouder om een adequaat veiligheids-zorgsysteem toe te passen; veiligheidsattest kan door de minister worden ingetrokken, geschorst of gewijzigd.			
	33 – 7	Verbod op overtreding voorschriften bedoeld in artikel 33, vierde lid.			
	34 – 1 t/m 4	Bepalingen omtrent de verlening van een proefattest.			

	35	Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels betreffende het veiligheidsattest.			
Par. 4 Gebruik, compatibiliteit en inter-operabiliteit van spoor-voertuigen	36 - 1	Verbod betreffende het rijden over een hoofdspoorweg met spoorvoertuigen die niet aan bepaalde, in dit artikel genoemde regels voldoen.	KEMA RTC BGLR	1 Artikel 36 van de wet schakelt de EG keuringsverklaring en de goedkeuringsverklaring gelijk, zonder de daarbij behorende scope te definiëren.	1. Dit punt is ook in het Evaluatierapport geadresseerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NedTrain BGLR	2.De EG-keuringsverklaring en een geldig goedkeuringscertificaat worden in dit artikel in één adem genoemd, en er wordt op zijn minst gesuggereerd dat ze gelijkwaardig zijn. Er wordt in de Spoorwegwet geen hiërarchie aangegeven tussen de Europese en de nationale regelgeving, dat zou dus in de lagere regelgeving te vinden moeten zijn (wat niet zo is).	2. Dit punt is ook in het Evaluatierapport geadresseerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			ProRail	3. T.a.v. de artikelen 36-48. De Minister moet hier regelen wat Europees is voorgeschreven, de rest van de onderwerpen is aan de beheerder en de toegangsovereenkomst om niet discriminerende voorwaarden te stellen.	3. De artikelen 36 t/m 48 betreffen het gebruik, comptabiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen. Dit dient in wet en regelgeving vast te liggen, en niet in de toegangsovereenkomst. Inderdaad dient dit in lijn te zijn met de Europese regelgeving. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen in afwachting van

					de implementatie van het derde spoorpakket.
			VenW	4. Zoals aan gegeven in ons commentaar bij artikel 8 heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF over het niet toepassen van bijlagen E, F en G. Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de wet is niet in lijn met deze verklaring. Hierin wordt nog verwezen naar het goedkeuringscertificaat.	4. Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	36 - 2	Gelijkstelling van door bevoegde instantie van andere lidstaat afgegeven verklaring met EG-keuringsverklaring	Railion BGLR	In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat met name de procedure(s) rondom certificering en toelating van materieel verwarrend zijn, voor meerdere uitleg vatbaar zijn en niet conform de geest van de Europese wetgeving zijn. Daar waar gesteld is dat erkenning in de ene lidstaat automatisch moet leiden tot erkenning in een andere lidstaat, wordt dit d.m.v. allerlei (al dan niet relevante) verzwarende eisen en of infrastructurele beperkingen in de praktijk ernstig belemmerd.	Dit punt is ook in het Evaluatierapport geadresseerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	36 – 3	Idem m.b.t. verklaring afgegeven door bevoegde instantie van andere staat die partij is bij Verdrag.	VenW	Zoals aan gegeven in ons commentaar bij het eerste lid van dit artikel heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF over het niet toepassen van bijlagen E,F en G. Artikel 1, derde lid, van de wet is niet in lijn met deze	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de

				verklaring. Hierin wordt nog verwezen naar het goedkeuringscertificaat die is afgegeven op basis van het Verdrag.	Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	36 – 4	Afgifte inzetcertificaat door de minister.			
	36 – 5 en 6	Bevoegdheid minister tot intrekken inzetcertificaat.			
	36 - 7	Bij ministeriele regeling kunnen categorieën van spoorvoertuigen worden aangewezen, waarop het vierde lid (inzetcertificaat) niet van toepassing is.	BAM Rail BGLR	1. De eisen van treindetectie zijn te hoog gesteld. Hoe kan het zijn dat een onderhoudsmachine met 9 assen en een gewicht van ongeveer 100 ton niet gedetecteerd wordt? Met deze machine zijn 10 testritten gemaakt op een meetspoor en er zijn geen afwijkingen gevonden.	1. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op treindetectie. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van BAM Rail raakt Quick win 11 (In relatie tot quick win 2 dient er een nader onderzoek te komen naar de aard en omvang van de problematiek bij treindetectie. Dit kan dmv een onafhankelijk onderzoek

					of door de sector te vragen met een gedragen voorstel te komen). Advies: Bezien in het kader van Beter Geregeld quick win 11.
			KEMA RTC BGLR	2. Probleem van treindetectie is absoluut niet doorzichtig (puntensysteem): moet verder uitgewerkt worden. Kan onnodig duur uitpakken voor spoorbouwers. Regels zijn nu te beperkend. Hoe wordt dit verder opgepakt?	2. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op treindetectie. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van KEMA RTC raakt Quick win 11 (In relatie tot quick win 2 dient er een nader onderzoek te komen naar de aard en omvang van de problematiek bij treindetectie. Dit kan dmv een onafhankelijk onderzoek of door de sector te vragen met een gedragen voorstel te komen). Advies: Bezien in het kader

					van Beter Geregeld quick win 11.
			NS	3. Het Besluit keuring spoorvoertuigen (BKS) en de Regeling keuring spoorvoertuigen (RKS), die de toelating van nieuw, gemoderniseerde of gemodificeerde spoorvoertuigen regelen, zijn technisch-inhoudelijk van matige kwaliteit, daardoor niet goed werkbaar en veroorzaken een tijdrovende en kostbare procesgang. Er is weinig aandacht voor de implementatie en er ontbreekt een overgangsregeling. NS heeft het initiatief genomen om de technische inhoud met de deskundigen in de spoorsector door te lichten en nieuwe teksten voor te bereiden om deze meer werkbaar te maken, en daarmee het keuringsproces efficiënter te maken. Dat gebeurt in een samenwerkingsverband NS-IVW-ProRail-Lloyds, waarbij de andere vervoerders worden geconsulteerd. De resultaten zullen in een nieuwe versie van de RKS worden verwerkt, die naar verwachting voor het einde van dit jaar zal worden gepubliceerd. Enkele punten op het raakvlak van materieel en infrastructuur zijn technisch zeer complex en zullen in een later stadium worden ingebracht. Naar onze mening zijn er nog meer mogelijkheden om de processen te stroomlijnen zonder geweld te doen aan de intentie van de wet.	3. Dit wordt opgepakt in de Lloyds groep. Advies: Geen actie nodig.
			VenW	4. Dit artikel mist een delegatiegrondslag voor het vaststellen van nationale voorschriften die gelden bij ontstentenis van krachtens richtlijn nr. 2001/16/EG vastgestelde TSI's en die gelden ter	4. Inderdaad ontbreekt deze delegatiegrondslag. Advies: Technische

				uitvoering van de TSI's.	verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	37 – 2	Voorwaarde voor afgifte van goedkeuringscertificaat.	VenW	Zoals aangegeven in ons commentaar bij artikel 8 heeft Nederland een verklaring gedeponeerd bij het OTIF in Bern. Dit artikel is niet in lijn met de afgegeven verklaring.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Terecht wordt opgemerkt dat een verwijzing naar deze bijlagen nog in de Nederlandse wetgeving staat. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	38 - 1	Mogelijkheid om bij of krachtens AMvB (nadere) regels te stellen aan eigenschappen van spoorvoertuigen en daarmee verband houdende zaken.	Mitsui Rail Capital Europe BGLR	1. Probleem: aanschaf nieuw materieel vergt fysieke invoer van locomotieven in Nederland, zelfs als een leasebedrijf de locomotieven koopt en inzet in Zwitserland.	1. Zolang geen gebruik plaatsvindt van de HSWI in NL is er geen probleem. De voertuigen kunnen zijn ingeschreven in Nederland, maar dat betekend niet automatisch dat ze zijn toegelaten. Wanneer de locomotief voor onderhoud naar Nederland wordt gestuurd dient deze toegelaten te worden. Het voertuig wordt dan getoetst op Nederlandse eisen ter invulling van de TSI (open points en klasse B) en comptabiliteitseisen.

					Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NS	2. De huidige positie van ProRail als beheerder, regelgever en verantwoordelijke voor de spoorweginfrastructuur is, vanuit het perspectief van toelating van het materieel, voor de vervoerders ongewenst. Deze positie leidt tot suboptimalisatie in het nadeel van de vervoerders. Analoog aan de situatie bij het materieel is het gewenst een transparant systeem met onafhankelijke toezichthouder en onafhankelijke keuringsinstanties in te richten. Vanuit technisch oogpunt, zijn materieel en infrastructuur onlosmakelijke delen van één systeem. Daarom heeft ook de wet- en regelgeving die de uitvoering en instandhouding van de infrastructuur bepaalt de nodige consequenties voor NS. Echter, voor de infrastructuur voorziet de wet- en regelgeving niet in een structuur analoog aan die voor keuring en toelating van het materieel. Er is geen sprake van onafhankelijke toezicht- en keuringsinstanties. Evenmin worden de vervoerders geconsulteerd. Dit leidt tot onvoorziene slijtage of uitval van het materieel, verstoorde processen en nieuwe (interpretaties van) eisen aan het materieel.	2. Met de implementatie van het tweede pakket is IVW aangewezen als veiligheidsautoriteit. Is onafhankelijke toezichthouder. De beheerder dient te beschikken over een veiligheidsvergunning. Daarnaast heeft de minister onafhankelijke keuringsinstanties aangewezen voor de keuring van infrastructuur. Inderdaad de structuur van de keuring van infrastructuur is niet gelijk aan de structuur bij de keuring van materieel. Advies: Op het punt van de structuur een technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.

	38 - 2	Bij of krachtens de in lid 1 bedoelde AMvB kunnen in het belang van de veiligheid of de interoperabiliteit van het verkeer over hoofdspoorwegen aanvullende technische specificaties worden gesteld op de technische specificaties genoemd in art. 37, eerste lid.	Strukton Railinfra BGLR	1. De technische eisen om te kunnen rijden over de railinfrastructuur leveren voor met name aannemermachines, die als trein worden ingelegd, grote problemen op m.b.t. de toelating van het materieel. Zware machines en zware locomotieven komen niet of nauwelijks door de toelatingsprocedure heen vanwege de (volgens Prorail) matige treindetectie. Zelfs het aanbrengen van extra randapparatuur is niet altijd voldoende om toegelaten te worden. In de praktijk is er altijd spoordetectie; de Prorail metingen leveren echter weer andere getallen op die een verdere toelating in de weg staan. Dat betekent dat er altijd een andere locomotief voor een spoorvoertuig geplaatst moet worden of men moet altijd een wagon meenemen. In het ergste geval moet het spoor buiten dienst worden genomen om het spoorvoertuig te kunnen verplaatsen. Om te bewijzen dat men detecteert moeten minimaal tien (kostbare) testritten worden gemaakt. Dit geeft ernstige hinder voor de exploitatie van het materieel en brengt hoge kosten met zich mee om nog maar niet te spreken over de enorme administratieve lasten die één en ander ook met zich meebrengt. Aan de eisen die in de Spoorwegwet staan kan men dus niet altijd voldoen.	1. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op treindetectie. In het Veranderplan zijn Quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van Strukton Railinfra raakt Quick win 11 (In relatie tot quick win 2 dient er een nader onderzoek te komen naar de aard en omvang van de problematiek bij treindetectie. Dit kan dmv een onafhankelijk onderzoek of door de sector te vragen met een gedragen voorstel te komen). Advies: Bezien in het kader van Beter Geregeld quick win 11.

			Provincie Gelderland BGLR	2. Het veelgehoorde knelpunt dat toelatingsprocedures een grote ergernis zijn kan door ons worden beaamd. Daar waar wij nieuw light train/rail materieel voorschrijven lopen wij tegen het probleem op, dat het materieel eerst afgebouwd dient te zijn alvorens de toelatingsprocedure kan starten. Voorstel tot verbetering kan zijn, dat gedurende de bouw van materieel de specificaties al worden meegegeven zodat de toelatingsprocedure gelijk mee oploopt.	2. Dit is een probleem in de uitvoeringspraktijk, die operationeel geverifieerd moet worden. Advies: Nader onderzoeken of door middel van regelgeving of anderszins de uitvoeringspraktijk gestroomlijnd kan worden.
	39 – 1	Verbod op in de handel brengen van onderdelen van spoorvoertuigen of uitrusting als hiervoor bepaalde EG-verklaringen of goedkeurings-certificaat niet zijn/is afgegeven	VenW	In onderdeel c wordt het goedkeuringscertificaat aangehaald. Dit is in strijd met de verklaring die Nederland gedeponeerd heeft bij het OTIF.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	39 – 2	Gelijkstelling met verklaring andere lidstaat.			
	39 – 3	Gelijkstelling met verklaring andere Verdragstaat.	VenW	Dit artikel is in strijd met de verklaring die gedeponeerd is bij het OTIF.	Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.

	40 – 1	Voorwaarden waaronder een EG verklaring betreffende art. 39, eerste lid, wordt afgegeven.			
	40 – 2	Voorwaarden voor afgifte van een goedkeuringscertificaat als bedoeld in art. 39, eerste lid.			
	40 – 3	Samenloop met andere EG-richtlijnen.			
	41 – 1 en 2	Mogelijkheid om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen over de procedure rond de afgifte van de EG-verklaringen of goedkeuringscertificaten.			
	42 – 1 en 2	Verboden op het afgeven van een EG-keuringsverklaring als niet voldaan is aan bepaalde artikelen van de wet.			
	43 – 1 en 2	Indien de fabrikant in strijd handelt met art. 39 of art. 42 geeft de minister hem een termijn om dit verzuim te herstellen. Indien deze zich hier niet aan houdt is de minister bevoegd om het in de handel brengen van het betrokken onderdeel te beperken of te verbieden dan wel het uit de handel te nemen.			
	44	Indien een onderdeel van een spoorvoertuig of uitrusting de veiligheid op de hoofdspoorwegen of de inter-operabiliteit in gevaar brengt neemt de minister maatregelen om het toepassingsgebied van dit			

		onderdeel te beperken, het gebruik ervan te verbieden of het uit de handel te doen nemen.			
	45	Mededelingsplicht spoorwegondernemingen die een krachtens de wet goedgekeurd spoorvoertuig gebruiken als er zich een aantal in dit artikel genoemde situaties voordoen.			
	46 – 1 t/m 3	Minister kan ontheffing verlenen van verbod art. 36 – 1, de beheerder gehoord. Aan een ontheffing kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden en overtreding van die voorschriften is verboden.			
	47 – 1 en 2	De spoorwegonderneming of de houder van een spoorvoertuig (definitie in tweede lid) draagt zorg dat de spoorvoertuigen blijven voldoen aan bepaalde in 47 – 1 beschreven voorwaarden.	IVW	Artikel 47 eerste lid van de Spoorwegwet: deze bepaling kent twee normadressaten voor wat betreft de onderhoudsverplichting van spoorvoertuigen, namelijk "de houder" of "de spoorwegonderneming". Onder het begrip "houder" worden krachtens het tweede lid vervolgens ook nog de eigenaar en een anderszins beschikkingsbevoegde die het voertuig duurzaam exploiteert verstaan. Wie moet er worden aangesproken in gevallen waarbij er sprake is van huur en leaseconstructies? De eigenaar zal dan juist een ander zijn dan "degene die het voertuig duurzaam exploiteert". Om geschillen te voorkomen is het verstandiger te kiezen voor maar één normadressaat.	De toevoeging van de normadressaat houder van het spoorvoertuig vloeide voort uit het COTIF verdrag. Nederland heeft een verklaring gedeponeerd bij het OTIF waarin staat dat de bijlagen E, F en G niet worden toegepast in de Nederlandse wetgeving. Advies: Bezien in overleg met IVW of de toevoeging houder van het spoorvoertuig nu kan vervallen.
	48 – 1	Verbod om onderhoud en herstel van spoorvoertuigen door anderen	IVW	1. Dit artikel schiet zijn doel voorbij. Het gaat er om dat alleen die werkzaamheden door een	1. Inderdaad is de reden om alleen onderhoud te laten

		dan daartoe door de minister erkende natuurlijke personen of rechtspersonen te laten uitvoeren.		erkend onderhoudsbedrijf worden verricht die relevant zijn voor de veiligheid. Veel werkzaamheden kunnen zonder risico's voor de veiligheid ook door andere bedrijven worden gedaan.	verrichten door daartoe erkende bedrijven het belang van de veiligheid. Advies: In overleg met IVW bezien hoe deze bepaling gedifferentieerd kan worden.
			NS	2. Deze bepaling staat op gespannen voet met het vrije verkeer van (onderhouds)diensten binnen de EU en is ook in de praktijk niet houdbaar als Nederlandse vervoerders onderhoud in het buitenland (willen) laten verrichten. *Voorgestelde oplossing* Vooruitlopend op nieuwe Europese wetgeving over erkenning van werkplaatsen moet deze bepaling aangepast worden, bijvoorbeeld door de introductie van een ontheffingsmogelijkheid voor buitenlandse werkplaatsen. NS heeft daar belang bij i.v.m. de huur/lease van buitenlands materieel dat in het buitenland door de lessor/verhuurder onderhouden moet worden.	2. Inderdaad is het niet de bedoeling het vrije verkeer van onderhoudsdiensten binnen de EU te beperken. Ook in andere lidstaten erkende onderhoudsbedrijven moeten dit werk kunnen doen. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NS	3. NS/NedTrain constateert dat IVW voor NedTrain meerdere erkenningen verleent van de verschillende werkplaatsen in Nederland, waarbij per "deelerkenning" specifiek per locatie wordt aangegeven voor welke materieeltypen deze wordt verleend. Dit beleid is in strijd met de Spoorwegwet die immers uitgaat van een aan de rechtspersoon of natuurlijke persoon verleende erkenning en niet	3. Inderdaad is het niet de bedoeling te verplichten tot onnodige administratieve handelingen. Maar daarmee is nog niet gezegd dat deze deelerkenningen vanuit veiligheidsoptiek niet nodig zijn.

				aan de onderscheiden locaties. Dit beperkt NedTrain en NS in hun vrijheid zelf te bepalen welk materieel waar wordt onderhouden. Indien een bepaald materieeltype in een andere werkplaats moet worden onderhouden, is een wijziging van de deelerkenning nodig. Dit leidt slechts tot onnodige administratieve handelingen.	Advies: In overleg met IVW bezien of van de deelerkenningen kan worden afgestapt. Hier toe is geen aanpassing van de wetgeving nodig.
	48 – 2 t/m 6	Procedureregels met betrekking tot de afgifte van de in 48 – 1 bedoelde erkenning resp. de intrekking daarvan.			
Par. 5 Personeel	49 – 1	Eisen die – behoudens bij AMvB vastgestelde uitzonderingen – gesteld worden aan personen die binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een veiligheidsfunctie uitoefenen.	IVW	1. Vanuit veiligheid was het altijd de gewoonte om een organisatie als geheel aan te spreken op haar tekortkomingen; dit past bij het denken vanuit een systeembenadering. Een organisatie dient er dan binnen haar bedrijfsprocessen of systemen voor te zorgen dat de veiligheid geborgd is. In de Spoorwegwet en de onderliggende regelgeving zijn echter vaak bepalingen opgenomen waarbij niet een organisatie (bijv. de spoorwegonderneming, de beheerder), maar een individu de normadressaat is. (zie bijvoorbeeld het Besluit en de Regeling spoorwegpersoneel en het Besluit en de Regeling spoorverkeer waarin ge- en verboden worden geformuleerd voor de machinist, de treindienstleider, de veiligheidsfunctionaris, enz.). Het aanspreken van individuen op 'foute gedragingen, in het kader van de veiligheid getuigt niet van een systeem benadering.	1. Uit de memorie van toelichting bij dit artikel blijkt dat de normadressaat van deze bepaling degene onder wiens gezag de veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend, is. Advies: technische verbetering van de wetgeving doorvoeren.
			NS BGLR	2. Op basis van de ARBO-wetgeving zijn tussen ProRail en de Arbeidinspectie de	2. Inderdaad kan het niet zo zijn dat een strikte toepassing

					veiligheidsregels zo streng geworden dat schoonmaakbedrijven niet langer mogen vegen binnen een meter van de perronrand of dat bij sneeuw en ijzel de sneeuw en strooiploegen niet meer de perronranden mogen behandelen en die dus voor in en uitstappende reizigers spiegelglad kunnen zijn. Bovendien is het nu ook verboden om de sporen op het station te reinigen (papierprikken en het oprapen van los vuil) zonder buitendienststelling. Werken met een veiligheidsman is niet meer toegestaan. Dit laatste betekent, behalve zeer hoge kosten, dat er vaak onvoldoende ruimte is in buitendienststellingen om dit werk te verrichten. Uiteraard gaat deze regelgeving hier niet direct over maar we gebruiken deze regelgeving als kapstok om deze problematiek onder de aandacht te brengen. We zijn ons bewust van het gevaar van het werken binnen het profiel van vrije ruimte en gelet op het aantal ongelukken bij het werken aan de baan dat veiligheidsregelgeving van groot belang is. Echter de regelgeving op dit terrein, zeker wat de perrons betreft, is ons inziens doorgeschoten. In het verleden mocht zonder (veeg)machines (gewoon met de bezem) de perronrand gereinigd worden of gestrooid. Door de uitvoering van deze werkzaamheden zijn in het verleden geen ongelukken ontstaan. Wat betreft het reinigen van de sporen zijn er situaties (bijv. bij kopstations of bij enkelspoor) waarin ons inziens afspraken gemaakt kunnen worden dat veilig met een veiligheidsman tussen de treinenloop door gereinigd kan worden.	van veiligheidsregels voor spoorwegpersoneel er toe leidt dat de veiligheid van de reiziger in het geding komt. Advies: In overleg met ProRail, IVW en de Arbeidsinspectie bezien hoe dit opgelost kan worden.

				NS BGLR	3. De lagere regelgeving bevat veel gedetailleerde actieregels. Deze beperken de speelruimte van NSR om, binnen kaders, het vakmanschap van medewerkers centraal te stellen. Van medewerkers wordt verwacht dat ze de regels volgen. Een belangrijk effect hiervan is dat medewerkers niet worden uitgedaagd om zelf na te denken en op grond daarvan verantwoordelijkheid te dragen. Een ander belangrijk nadeel is dat al deze detailregels gehandhaafd moeten worden. Veel geld en tijd gaat verloren, zowel aan de zijde van IVW als aan de zijde van NSR, met het (intern) controleren van dergelijke bepalingen. Ook hierom stellen we voor om zo veel mogelijk doelregels te stellen. Dit geeft de vervoerder de mogelijkheid om de invulling ervan zelf ter hand te nemen. Dit voorstel past binnen de wens van de overheid om de regelgeving te vereenvoudigen.	3. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
				NS BGLR	4. De lagere regelgeving is op diverse punten willekeurig of onlogisch. Willekeurig zijn bijvoorbeeld de minimumleeftijden en de geldigheidsduur van verklaringen van medische - en psychologische geschiktheid. Een voorbeeld van onlogica is de eis voor het machtig zijn van de Nederlandse taal. Machinisten en rangeerders moeten deze voldoende beheersen. De veiligheidsfunctionarissen die ze in hun werk tegen komen hoeven dat niet. In een aantal	4. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het

					gevallen lijken bepalingen willekeurig of onlogisch omdat de reden/het doel achter een bepaling onduidelijk is. Onlogische en willekeurig lijkende regelingen maken het moeilijk medewerkers te overtuigen van het nut van compliance.	Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van NS raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
				VolkerRail BGLR	5. De werktreinbegeleider is in de spoorwegwet een nieuwe veel "zwaardere" functie, in een aantal gevallen kunnen wij daar goed mee overweg, maar in veel gevallen is deze functie veel te zwaar en zouden wij baat hebben bij een functie "werktreinbegeleider minimaal of beperkt bevoegd" analoog aan ander V-functies beschreven in de spoorwegwet. *Voorgestelde oplossing* Splits de functie op: Werktreinbegeleider volledig bevoegd en werktreinbegeleider beperkt bevoegd (alleen op buiten dienst gesteld spoor en de beperking: geen getrokken of samengestelde treinen)	5. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van VolkerRail raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project

			VolkerRail BGLR	6. In de spoorwegwet worden geen eisen gesteld aan V-personeel m.b.t. de genoten voorrust, wel worden eisen gesteld aan het gebruik van drank en drugs. Oververmoeidheid heeft de zelfde uitwerking als het gebruik van alcohol, door de privatisering maken met name machinisten met regelmaat (veel) meer uren dan aanvaardbaar. Voor machinisten bestaat geen rij-en rusttijden wetgeving zoals voor het vrachtverkeer over de weg, deze wetgeving zou op korte termijn ook van toepassing moeten worden op de machinisten inclusief rit/uurregistratie op de man.	Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8). 6. Voor grensoverschrijdend spoorvervoer gelden rij-rusttijden. Voor binnenlands vervoer bestaat geen specifieke regelgeving tav rij- en rusttijden anders dan de algemeen geldende arbeidstijdenwetgeving. Dit wordt, ook in Europees verband, voldoende geacht. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	49 – 2	Aankondiging dat bij AMvB regels worden gesteld over de wijze waarop moet worden aangetoond dat aan de in het eerste lid bedoelde eisen wordt voldaan.			
	50 – 1	Personen die binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteemeen veiligheidsfunctie uitoefenen beschikken, behoudens bij AMvB vastgestelde uitzonderingen, over een certificaat en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid.	IVW	1. Artikel 50, eerste lid onder a van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees ivm mandaat: IVW) exameninstituten aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving (zie ook artikel 20 lid 4 van het Besluit spoorwegpersoneel; ook daar ontbreken criteria voor de aanwijzing) zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij AMvB worden gesteld. Zie ook artikel 22 van het	1. Inderdaad hier zijn geen criteria voor opgenomen. Advies: In overleg met IVW bezien of, en zo ja welke, criteria nodig zijn.

				Besluit spoorwegpersoneel.	
			IVW	2. Artikel 50, eerste onder b lid van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees ivm mandaat:IVW) keuringsinstituten aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij amvb worden gesteld. Zie ook artikel 28 tweede lid van het Besluit spoorwegpersoneel.	2. Inderdaad hier zijn geen criteria voor opgenomen. Advies: In overleg met IVW bezien of, en zo ja welke, criteria nodig zijn.
			Strukton Railinfra Materieel BGLR	3. Er wordt in de Spoorwegwet teveel voorgeschreven over het werken op de arbeidsplaats. Hiervoor bestaat de ARBOwet.	3. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van Strukton Railinfra raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project

					Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
	50 – 2	Aankondiging dat bij of krachtens AMvB nadere regels worden gesteld over afgifte, inhoud en geldigheid van de in 50 – 1 bedoelde documenten alsmede over aanwijzing van exameninstituten en keuringsinstituten.			
	51 – 1 en 2	Bepalingen betreffende de bedrijfspas.	ProRail	De term onder wiens gezag leidt tot onduidelijkheden.	Niet blijkt welke onduidelijkheid ProRail bedoelt. Advies: Onderzoeken of deze bepaling tot onduidelijkheid leidt en zonodig technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	51 - 3	Verplichting voor de houder om de bedrijfspas te tonen aan toezichthouders en opsporingsambtenaren.	NS	Dit is een strafrechtelijke "vangnetbepaling" die het tonen van de bedrijfspas verplicht maakt op straffe van 2 maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie (artikel 87, eerste lid). Deze bepaling is contraproductief voor (onderzoek naar) de spoorwegveiligheid en draagt niet bij aan de verhoging van de spoorwegveiligheid. Bovendien voorziet het WvSr (artikelen 164, 165 en 351) al in strafbepalingen die het spoorverkeer betreffen en voldoende handvatten bieden voor strafvervolging.	In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het

				Voorgestelde oplossing Strafbaarstelling ingevolge art. 87, eerste lid laten vervallen.	Evaluatierapport.
	51 – 4	Aankondiging dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld over de kennis- en bekwaamheidseisen van personen die veiligheidsfuncties uitoefenen alsmede over de geldigheidsduur van de bedrijfspas.			
	52	Bij of krachtens AMvB kunnen regels gesteld worden met het oog op de veiligheid over de bedrijfsvoering en de organisatiestructuur van degene onder wiens gezag binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend.	IVW	1. De artikelen 4 tot en met 11 van het Besluit spoorwegpersoneel zouden, gelet op de kopjes, moeten gaan over taken en bevoegdheden. De artikelen behandelen echter alleen maar de taken, niet de bevoegdheden.	1. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).

				IVW	2. Artikel 13 van het Besluit spoorwegpersoneel: wat is "voldoende procescommunicatie"? Een dergelijke term is moeilijk handhaafbaar.	2. Deze term past binnen de doelstelling van dit kabinet om van middel naar doelregelgeving te gaan. Het is aan de toezichthouder om dit in de praktijk te operationaliseren. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				IVW	3. Artikel 14 tot en met 19 en 24 van het Besluit spoorwegpersoneel: het is onduidelijk of het moet worden toegestaan of de eisen over meerdere personen verdeeld mogen worden, terwijl dat in de praktijk wel wenselijk is.	3. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins

						(Quick win nr. 8).
				IVW	4. Artikel 35, tweede lid onder c van het Besluit spoorwegpersoneel verwijst naar (onder meer) onderdeel g van artikel 34. Dat artikel heeft geen onderdeel g.	4. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
				IVW	5. Artikel 39 van het Besluit spoorwegpersoneel: dát er herinstructie heeft plaatsgevonden hoeft niet te worden geregistreerd of aan een toezichthouder te worden aangetoond en is daarmee moeilijk handhaafbaar.	5. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die

						betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
				IVW	6. Artikel 40 van het Besluit spoorwegpersoneel kent een regeling voor zogenaamde personeelsleveranciers. Die moeten een attest hebben dat alleen op personeelsbeheer ziet. Daarvoor zou de attestverlener (IVW) in de Regeling Veiligheidsattest kunnen kijken. Ruime toepassing: de personeelsleverancier moet aan de hele regeling voldoen, met uitzondering van artikel 6. Enge toepassing: alleen artikel 5 van de Regeling veiligheidsattest is van toepassing.	6. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorwegpersoneel. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en

						zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).
				IVW	7. Artikel 36 Besluit spoorwegpersoneel: het kopje zegt: "en melding daarvan". De melding bestaat niet.	7. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op treindetectie. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 8 (Verbeteren Besluit en Regeling Spoorwegpersoneel; doelvoorschriften en zelfregulering). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 8).

			Syntus BGLR	8. De termen machinist en bestuurder worden door elkaar gebruikt, terwijl hetzelfde bedoeld wordt. Besluit Spoorwegpersoneel gebruikt de term "machinist" en Besluit spoorverkeer gebruikt de term "bestuurder". *Voorgestelde oplossing* Toch weer terug naar machinist.	8. Het klopt dat de termen machinist en bestuurder door elkaar worden gebruikt. Uit de wetgeschiedenis blijkt niet duidelijk waarom deze keuze is gemaakt. Wenselijk is om terug te gaan naar de term machinist in het Besluit spoorverkeer. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	53	Verbod op het doen uitoefenen van een veiligheidsfunctie voor personen die niet beschikken over de in art. 50 – 1 bedoelde documenten of waarvan men weet of redelijkerwijs kan weten dat hij niet voldoet aan de eisen als bedoeld in art. 49 – 1 van de wet.			
	54	Zorgplicht van de werkgever betreffende voldoende kennis en bekwaamheid van een persoon die binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een functie, niet zijnde een veiligheidsfunctie, uitoefent die van invloed kan zijn op de veiligheid van het verkeer over hoofdspoorwegen.			
Par. 6 De verzeke-ringsplicht	55 – 1 en 3	Spoorwegonderneming die van de hoofdspoorweg gebruik maakt, is verplicht ter zake van dat gebruik			

		een verzekering af te sluiten en in stand te houden. Artikel 6 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen is van overeenkomstige toepassing.			
	55 – 2	Aankondiging dat bij AMvB bedragen worden vastgesteld waarboven de verzekeringsplicht zich niet uitstrekt. Afzonderlijke bedragen kunnen worden bepaald naar gelang van onder meer de aard van de gebeurtenis, de aard van de schade, de grond van de aansprakelijkheid en de aard van de onderneming.	BAM Rail BGLR	1. Het besluit vereist dat bedrijven zich verzekeren voor een dekkingsbedrag van minstens 10 miljoen Euro per gebeurtenis (artikel 7). ProRail stelt een aansprakelijkheidsstelling van minstens 100 miljoen Euro per gebeurtenis.	1. Zoals de minister eerder heeft aangegeven zijn de aanvullende regels ten aanzien van de maximum aansprakelijkheid afdoende geregeld in de individuele toegangsovereenkomsten. Echter, wordt geconstateerd dat het bedrag van 100 miljoen euro ver boven het minimum bedrag van 10 miljoen euro ligt. Advies: In overleg met ProRail bezien wat een redelijke verzekeringsplicht is.
			NMa BGLR	2. Bij AMvB zijn hierover nadere regels gesteld. In artikel 7 van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen is opgenomen dat er sprake dient te zijn van een verzekering die Nederland als dekkingsgebied heeft en een dekkingsbedrag heeft van ten minste 10 miljoen Euro per gebeurtenis. Ofschoon de minimum verzekeringsplicht derhalve wel is vastgelegd, geldt dit niet voor de maximum aansprakelijkheid. Naar aanleiding van de vaststelling van titel 8.18 BW is komen vast te staan dat de minister voorlopig geen	2. Zoals de minister eerder heeft aangegeven zijn de aanvullende regels ten aanzien van de maximum aansprakelijkheid afdoende geregeld in de individuele toegangsovereenkomsten. Echter, wordt geconstateerd dat het bedrag van 100 miljoen euro ver boven het minimum bedrag van 10 miljoen euro ligt.

				aanvullende regels zal stellen in de Spoorwegwet ten aanzien van de maximum aansprakelijkheid, omdat dit volgens de minister afdoende is geregeld in de individuele toegangsovereenkomsten. In de toegangsovereenkomst is overeengekomen tussen de beheerder en de goederenvervoerders, alsmede tussen de goederenvervoerders onderling dat er een maximum aansprakelijkheid bestaat van 100 miljoen Euro. Nu het COTIF 1999 geratificeerd is (per 1 juli 2006) gelden geen maxima meer in de aansprakelijkheid tussen spoorwegonderneming en reiziger/verlader. De Vervoerkamer vraagt zich af of de in de toegangsovereenkomst vastgestelde aansprakelijkheid van 100 miljoen een belemmering oplevert voor de toegang tot de markt van nieuwe, kleine toetreders en historische spoorlijnen. Want juist kleine vervoerders en historische spoorwegmaatschappijen zullen zich tegen deze aansprakelijkheid moeten verzekeren. De feitelijke verzekeringsplicht wordt dan voor nieuwe kleine vervoerders opgetrokken tot 100 miljoen Euro.	Advies: In overleg met ProRail bezien wat een redelijke verzekeringsplicht is.
4. Het gebruik van hoofd-spoorwegen Par. 1 Algemene bepalingen	56	Algemene definities van begrippen die in hoofdstuk 4 worden gebezigd.	NS	Deze definities horen hier niet thuis. *Voorgestelde oplossing* Breng deze onder in art. 1 en laat artikel 56 vervallen.	Conform aanwijzing 121 worden termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben gedefinieerd in de wetgeving. De definities voor zover

					nodig opnemen in artikel 1 Spoorwegwet. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	57	Beschrijving van gerechtigden die een toegangsovereenkomst en kaderovereenkomst met de beheerder mogen sluiten.			
Par. 2 Netverklaring	58 – 1 t/m 4	Verplichting voor de beheerder tot het opstellen van een netverklaring en regels betreffende deze netverklaring.	BRG	1. Art. 58 sub 2c Spw: de beheerder moet capaciteitsprognoses maken maar heeft geen verplichting om ervoor te zorgen dat eventuele groei vervolgens ook wordt opgevangen.	1. Hiervoor is een voorziening getroffen in de wetgeving en lagere regelgeving via het capaciteitsvergrotingsplan. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			BRG	2. De netverklaring is in strijd met de bedoeling ervan een jaarlijks eenzijdig door ProRail opgesteld prospectus. De consultatieronde is in de praktijk een wassen neus. Alleen al daarom kan en mag de inhoud van de netverklaring niet automatisch bindend zijn voor de vervoerders op het moment dat een toegangsovereenkomst is ondertekend, laat staan op het moment dat die door ProRail is vastgesteld. De netverklaring vormt slechts de basis voor het voeren van onderhandelingen. Het aanbodkarakter van de netverklaring staat onvoldoende duidelijk in het artikel vermeld. Zie ook onder 3.3, onderdeel netverklaring, en 3.4.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport..

				NMa BGLR	3. Van belang is dat gekeken wordt naar de mogelijkheden van ex-ante toezicht bij de Netverklaring, zoals ook in andere lidstaten is toegepast. Thans vindt het toezicht op de Netverklaring ex-post plaats. Beter zou het zijn als vooraf gekeken zou kunnen worden getoetst of de Netverklaring op orde is. Dit voorkomt extra werk voor beide partijen achteraf en geeft sneller duidelijkheid voor de gebruikers van het spoorwegnet.	3. Het tijdstip van toezicht op de netverklaring ligt niet vast in de wetgeving. In de praktijk vindt deze ex-post plaats. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	4. Het is niet duidelijk wanneer een netverklaring mag worden gewijzigd en wat daarvoor de tijdspanne is. Op dit moment kan ProRail te allen tijde de Nv wijzigen, waardoor de waarde van de Netverklaring als zodanig in het gedrang komt. Vraag is of deze mogelijkheid niet moet worden ingeperkt tot een bepaalde periode of nader omschreven bijzondere omstandigheden. *Voorgestelde oplossing* Reguleren hoe en wanneer de Nv kan worden gewijzigd. Nv moet op enig moment definitief zijn om een definitief aanbod te kunnen accepteren. Na afsluiten toegangsovereenkomst geen wijziging Nv meer tot de eerst volgende jaardienstregeling tenzij er sprake is van nader omschreven bijzondere omstandigheden.	4. De richtlijn is zegt niets over dit punt. Het Evaluatieteam ziet niet dat hier een nationale kop op moet worden gezet. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				NMa	5. Het aanbodkarakter van de netverklaring staat niet in dit artikel.	5. De definitie van netverklaring is opgenomen in artikel 2 van richtlijn

				Voorgestelde oplossing De Nma stelt voor om na 'op' toe te voegen: "waarin de beheerder het aanbod doet voor het mogelijke gebruik van de spoorweginfrastructuur. Opnemen dat Nv de status heeft van aanbod, tenminste tot deze in toegangsovereenkomst is vastgelegd.	2001/14/EG. In deze definitie wordt niet gesproken over een aanbod, maar over "een gedetailleerde verklaring waarin de algemene regels etc. zijn vastgelegd." In het verlengde hiervan staat er geen aanbodkarakter van de netverklaring in Spoorwegwet. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			NS	6. De status van de Netverklaring is die van een jaarlijkse, eenzijdig door ProRail opgestelde prospectus. Wij juichen toe dat inmiddels de Algemene Voorwaarden die van toepassing zijn op de toegangsovereenkomst in die zin zijn gewijzigd dat de Netverklaring niet per definitie deel uit maakt van de toegangsovereenkomst. Niettemin is NS van mening dat de door ProRail jaarlijks opgestelde Netverklaring voor wat betreft de berekeningssystematiek en hoogte van de gebruiksvergoeding leidend zou moeten zijn. De in de Netverklaring – na een bepaalde goedkeuringsprocedure – vastgelegde tarieven zouden vaststaand moeten zijn. Onderhandeling hierover moet uitsluitend mogelijk zijn bij afwijkende kwaliteit. ProRail moet de	6. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				bevoegdheid krijgen de tarieven in de Netverklaring vast te stellen. Bezwaar bij de NMa-VK moet mogelijk zijn/blijven. Zie verder commentaar op artikel 63 over de gebruiksvergoeding.	
Par. 3 Toegangs-overeenkomst	59 – 1	Regels betreffende de toegangsovereenkomst.	NMa BGLR	1. Thans zijn gerechtigd om een overeenkomst af te sluiten ook de gemachtigde aanvragers. ProRail sluit met hen geen toegangs- of kaderovereenkomst af, maar een capaciteitsovereenkomst. Deze overeenkomst voldoet niet aan artikel 59 (geen afspraken over de gebruiksvergoeding bv). De vraag is of het vereist is het begrip capaciteitsovereenkomst een wettelijke basis te geven respectievelijk dat ProRail geen capaciteitsovereenkomsten kan afsluiten.	1. Het begrip capaciteitsovereenkomst heeft geen wettelijke grondslag. In de capaciteitsovereenkomst zijn inderdaad geen afspraken gemaakt over de gebruiksvergoeding. Niet is duidelijk waarom dat is. Advies: In overleg met ProRail nut en noodzaak van de capaciteitsovereenkomst bezien.
			NMa	2. NSR heeft lang gereden zonder schriftelijke toegangsovereenkomst. ProRail blijkt er vanuit te gaan dat, als er geen getekende toegangsovereenkomst is, de vervoerder akkoord is met de standaard-toegangsovereenkomst.	2. Het punt is duidelijk. Niet blijkt dat dit vaker is voor gekomen. Wanneer dit in de toekomst wel het geval is, kan worden onderzocht of de AMvB moet worden opgesteld. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

			NS Arriva Connexxion	3. De op grond van artikel 59 verplicht met de beheerder te sluiten toegangsovereenkomst is een schoolvoorbeeld van contractdwang, zowel t.a.v. de keuze van de wederpartij als de inhoud van de overeenkomst. Daar komt nog bij dat ProRail alle vervoerders gelijk dient te behandelen hetgeen de vrijheid nog verder inperkt. Onderhandelingen (over de gebruiksvergoeding) hebben hierdoor een kunstmatig karakter en kosten onevenredig veel tijd en energie, terwijl partijen civielrechtelijk toch tot elkaar zijn veroordeeld. Onderhandelingsvrijheid en gelijkwaardigheid zijn dan ook relatief. Dit is een constatering waarbij wij de wetgever moeten nageven dat een andere relatie dan de overeenkomst (thans) niet goed denkbaar is, althans niet zonder het stelsel van de Spoorwegwet fundamenteel te wijzigen. Niettemin zou het winst zijn indien geen onderhandelingen over aard en hoogte van de gebruiksvergoeding zouden hoeven plaatsvinden.	3. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 4 en 6 van het Evaluatierapport.
	59 – 2	Dwingende bepaling dat in de overeenkomst wordt uitgesloten dat overeengekomen capaciteit kan worden overgedragen aan of gebruikt kan worden door een ander dan een gerechtigde.	NMa BGLR	1. Uit artikel 13 van Richtlijn 2001/14/EG blijkt dat infrastructuurcapaciteit wordt toegewezen door een infrastructuurbeheerder en niet aan een andere onderneming of dienst worden overgedragen, eenmaal aan een aanvrager toegewezen. Verhandelen van capaciteit is verboden en leidt tot uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit. Het gebruik van capaciteit door een spoorwegonderneming die het bedrijf uitoefent van een aanvrager die zelf geen spoorwegonderneming is, wordt niet als	1. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische

				een overdracht aangemerkt. De Vervoerkamer stelt vast dat de vertaalslag van hetgeen niet 'als een overdracht wordt aangemerkt' op onjuiste wijze is omgezet in de Spoorwegwet. In artikel 59 van de Spoorwegwet is opgenomen dat in de overeenkomst wordt uitgesloten dat overeengekomen capaciteit kan worden overgedragen aan of gebruikt door een ander dan een gerechtigde. Het kan dus wel aan een andere gerechtigde worden overgedragen of gebruikt. De mogelijkheid tot het overdragen van capaciteit is in de Spoorwegwet dan ook breder dan in de richtlijnbepaling is voorzien. Daarnaast lijkt de Vervoerkamer door de formulering enkel toe te zien op de vraag óf in de overeenkomst daadwerkelijk wordt uitgesloten dat overeengekomen capaciteit kan worden overgedragen aan of gebruikt door een ander dan een gerechtigde. Op de norm (dát overeengekomen capaciteit niet kan wordt overgedragen) zelf lijkt de Vervoerkamer in de huidige formulering niet toe te kunnen zien.	verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NMa	2. Mogelijkheid tot overdracht van capaciteit zoals nu in Sw strijdig met Ri. 2001/14/EG. Art. 59 Sw bepaalt nu dat overdracht tussen gerechtigden wel mogelijk is. Zou niet mogen volgens Richtlijn 2001/14/EG *Voorgestelde oplossing* Artikel 59 Sw aanpassen en overdracht van capaciteit tussen gerechtigden onmogelijk maken.	2. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische

					verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NMa	3. Wet bevat geen schriftelijkheidsvereiste voor toegangsovereenkomst. *Voorgestelde oplossing* Schriftelijkheidsvereiste voor toegangsovereenkomst opnemen.	3. Het punt is duidelijk. Niet blijkt dat er problemen zijn. Wanneer dit in de toekomst wel het geval is, kan worden onderzocht of de AMvB moet worden opgesteld. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			ProRail	4. Artikel 13 lid 1 2001/14/EG t.a.v. overdracht overnemen.	4. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			VenW	5. De formulering in het tweede lid van artikel 59 Spoorwegwet komt niet overeen met hetgeen artikel 13, eerste lid, richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt ten aanzien van overdracht	5. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op

[324] TK 2000-2001, 27482, nr. 13.

				van capaciteit. Hoewel in de toelichting op de Vierde nota van wijziging[324] is opgenomen dat onder overdracht ook moet worden verstaan het verhandelen van capaciteit, blijft er onduidelijkheid bestaan. Een expliciet verbod is niet opgenomen in de Spoorwegwet.	overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	59 – 3	Mogelijkheid om bij AMvB ten behoeve van de overeenkomst algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 231 van Boek 6 BW vast te stellen.	NMa	1. N.a.v. opmerking van de NMa dat toezicht op overdracht van capaciteit thans ambtshalve niet goed mogelijk is. *Voorgestelde oplossing* Algemeen verbod op overdracht van capaciteit opnemen.	1. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			NS BGLR	2. De door ProRail aan de artikelen 4 en 6 van het Besluit capaciteitsverdeling gegeven vertaling in de Netverklaring is buitengewoon omvangrijk en erg ingewikkeld vanwege een groot aantal procedure voorschriften en voorgeschreven formats. Zie hoofdstuk 4 en bijlage 7 (aantal Generieke Operationele Regelingen) en bijlage 24 van de Netverklaring 2006. Een en ander vindt zijn oorsprong in de benodigde doorlooptijd van de voorbereiding van de capaciteitsaanvraag en het door de	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				wetgever bepaalde verdelingsmoment. Voor beheer en vervoer gelden verschillende procedures en criteria waardoor het nodig is allerlei “work-arounds” te verzinnen.	
Par. 4 Kader-overeenkomst	60 – 1 t/m 4	Bepalingen met betrekking tot het sluiten van een kaderovereenkomst.	NMa	1. Er is geen duidelijkheid over wie een kaderovereenkomst kan aangaan.	1. In artikel 60, eerste lid, staat dat de kaderovereenkomst wordt opgesteld tussen gerechtigde en beheerder. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			NMa	2. Schriftelijkheidsvereiste voor kaderovereenkomst ontbreekt. *Voorgestelde oplossing* Schriftelijkheidsvereiste opnemen.	2. Het punt is duidelijk. Niet blijkt dat er problemen zijn. Daarnaast is het schriftelijkhiedsvereiste Europeesrechtelijk niet voor geschreven. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			NMa	3. Overdracht van capaciteit is opnieuw mogelijk bij de huidige tekst van lid 3, in strijd met Richtlijn 2001/14/EG. *Voorgestelde oplossing* Lid 3 aanpassen zodat overdracht niet mogelijk is. Zie ook dit punt bij art. 59 Sw (toegangsovereenkomst) hierboven.	3. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd.

			VenW	4. De formulering in het derde lid van artikel 60 Spoorwegwet komt niet overeen met hetgeen artikel 13, eerste lid, richtlijn nr. 2001/14/EG bepaalt ten aanzien van overdracht van capaciteit.	Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren. 4. In de toelichting op de vierde nota van wijziging is opgenomen dat dit artikel niet alleen een verbod op overdracht betreft maar ook een verbod op verhandelbaarheid. Echter, het artikel is niet heel duidelijk geredigeerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
Par. 5 Algemene regels over verdeling van capaciteit	61 – 1 t/m 3	Bij AMvB worden regels gesteld over de verdeling van capaciteit. Die regels kunnen strekken ter bescherming van het milieu.	Connexxion	1. Overbelastverklaring is een papieren tijger. Knelpunt is dat bij capaciteitsproblemen ProRail geen oplossing kan afdwingen als één van de vervoerders niet wil meewerken. Dit leidt tot onterechte overbelastverklaringen in de situaties dat wel een oplossing mogelijk is.	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			LOCOV BGLR	2. Bij de verdeling/prioritering van capaciteit zou de categorie stadsgewestelijk vervoer breder gedefinieerd moeten worden zodat bijvoorbeeld ook het KAN (Arnhem/Nijmegen) er onder valt.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				LOCOV BGLR	3. Bij capaciteitsverdeling is sprake van een onevenwichtige verhouding tussen hogesnelheidsvervoer en conventioneel vervoer.	3. De prioriteringsregels raakt het Evaluatierapport Opmerking: De prioriteringsregels zijn meegenomen in hoofdstuk 6.
				NMa BGLR	4.In artikel 61 is geen definitie van het begrip aanvrager opgenomen. In de AMvB is weliswaar een omschrijving opgenomen, maar dat is gekoppeld aan artikel 57 juncto 59 van de Sw (gerechtigden om een overeenkomst af te sluiten). Richtlijn 2001/14/EG geeft wel een definitie van het begrip aanvrager, maar dit is niet geïmplementeerd in de Spoorwegwet. *Voorgestelde oplossing* Uitwerken van het begrip aanvrager.	4. In artikel 57 van de Spoorwegwet ien artikel 2 van het Besluit Capaciteitsverdeling is aangegeven wie gerechtigd zijn om capaciteit aan te vragen. Dit komt overeen met het begrip aanvrager uit de richtlijn 2001/14/EG. Advies: De wet- en regelgeving op dit punt niet aanpassen.
				NMa	5. S.v.p. meer duidelijkheid van de wetgever over capaciteitsanalyses en capaciteitsplan.	5. ProRail is conform het artikel 14, vierde lid, van de beheerconcessie reeds gehouden aan het uitvoeren van de Europese richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de bepalingen omtrent capaciteitsanalyse en capaciteitsplannen zijn opgenomen. Echter, de AMvB capaciteitsverdeling kan worden verduidelijkt op deze punten.

						Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
				NMa BGLR	6. In de AMvB is een tabel opgenomen met daarin de minimale bedieningsniveaus van capaciteit voor het goederenvervoer. Op drie goederencorridors parallel aan de Betuweroute, waarvoor de Betuweroute dus een alternatief biedt, het minimale bedieningsniveau teruggebracht. Op de corridor Kijfhoek-Utrecht-Arnhem-Zevenaar is het minimale bedieningsniveau teruggebracht tot nul treinpaden. Op deze corridor bestaat het huidige vervoer echter niet alleen uit vervoer waarvoor de Betuweroute een alternatief biedt, maar ook vervoer dat een herkomst/bestemming heeft op deze corridor, zoals de terminal in Ede-Wageningen. Navraag bij marktpartijen leert dat men ook na de opening van de Betuweroute de bediening van deze terminal wil continueren. De Vervoerkamer constateert dat voor de bediening van terminals op deze corridor niet het minimale bedieningsniveau gegarandeerd is. Bovendien blijft deze corridor in de Richtlijn 91/440/EEG als onderdeel van het Trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor en zal als zodanig beschikbaar moeten blijven voor internationaal goederenvervoer per spoor. Ook blijkt dat de toegang tot de BR aan de zuidkant van de Betuweroute bij Geldermalsen alleen mogelijk is voor treinen korter dan 450 meter.	6. De prioriteringsregels raakt het Evaluatierapport. Voorts wordt de routering van het goederenvervoer meegenomen in het project: Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Opmerking: De prioriteringsregels zijn meegenomen in hoofdstuk 6.

				NMa BGLR	7. Indien de vraag naar capaciteit het aanbod overtreft en de infrastructuur overbelast is verklaard overeenkomstig artikel 7 van de AMvB, wordt bij de verdeling van capaciteit prioriteit toegekend aan deelmarkten conform artikel 10 van de AMvB. De duidelijkheid en zekerheid van de toepassing van dit artikel werpt zijn schaduw vooruit op het proces dat voorafgaat aan de toepassing van dit artikel. De partij die op basis van toepassing van dat artikel het aangevraagde pad sowieso krijgt, zal namelijk niet of minder bereid zijn tot concessies aan de kwaliteit van het aangevraagde treinpad in de coördinatiefase van de capaciteitsverdeling. Dit kan ertoe leiden dat er uiteindelijk wordt besloten tot verdeling van één pad terwijl door aanpassing van beide aanvragen beide paden, wat betreft tijdligging en of reistijd, gehonoreerd hadden kunnen worden. Deze niet optimale benutting van de infrastructuur leidt ook tot inefficiënt beheer. Dit staat op gespannen voet met de considerans van Richtlijn 2001/14/EG.	7. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa BGLR	8. De AMvB laat naar het oordeel van de Vervoerkamer onduidelijkheden bestaan ten aanzien van de onderhoudswerkzaamheden door ProRail. Tijdelijke onttrekkingen van verkeer komen thans veelal in de ad-hoc fase binnen, terwijl deze op grond van de Richtlijn in	8. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					de jaardienstregeling dienen te worden aangevraagd.		
				NMa	9. De bepaling in artikel 28, eerste lid, richtlijn nr. 2001/14/EG is in het Besluit capaciteitsverdeling geheel anders omschreven. Dit brengt twee problemen met zich mee. In plaats van dat het gaat om buitendienststellingen voor onderhoud gaat het om werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen, hetgeen ook aanleg kan betreffen of werkzaamheden voor derden zoals buitendienststellingen voor aanleg van kunstwerken die spoorwegkruisen of aanleg kabels- en leidingen, hoewel in de Nota van toelichting dit weer deels wordt ontkend op een wijze waardoor ProRail stelt dat een deel van het onderhoud te weten vervanging/vernieuwing, er niet meer ondervalt. Door het toevoegen van het woordje gepland daar waar de richtlijn dat niet doet, gebruikt ProRail dit woordje als argument om de door hen niet tijdig geplande buitendienststellingen voor onderhoud nog aan te vragen nadat de programmatiefase is afgelopen. *Voorgestelde oplossing* Het is zeer gewenst dat artikel 6 van het Besluit in lijn wordt gebracht met artikel 28 van de richtlijn. *Aanvulling voorgestelde oplossing door NMa in consultatiefase*	9. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					De benodigde capaciteit voor buitendienstellingen voor onderhoud (met uitzonderingen van buitendienststellingen voor storingsherstel), worden door de beheerder ingediend in de programmatiefase.	
				NMa	10. Reactie op opmerkingen van Connexxion: overbelast verklaren is verplicht door de Richtlijn, dus afschaffen kan niet. Met overbelastverklaring is beoogd dat ProRail verplicht wordt een capaciteitsanalyses en –plan te maken. Het heeft geen relatie met het zoeken naar oplossingen in de coördinatiefase.	10. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	11. ProRail zou flexibeler met aanvragen moeten kunnen omgaan, zodat vervoerders niet strategisch niet-meewerken tijdens coördinatiefase en. Er zal meer aangestuurd moeten worden op geschilbeslechting tijdens coördinatie. Zie ook opmerkingen NMa op pag. 201 JTT. *Voorgestelde oplossing* Opnemen benuttingartikel in AMVB capaciteitsverdeling *Artikel 7A* *1) Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer, de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard en de beheerder een benuttingsvoorstel kan ontwikkelen dat voldoet aan de onder lid twee geformuleerde eisen, wordt de*	11. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

capaciteit met betrekking tot deze concurrerende aanvragen verdeeld conform het benuttingsvoorstel.

2) De eisen aan het benuttingsvoorstel zijn:

a. het aantal aangevraagde paden wordt gehonoreerd;

b. het voldoet aan de eisen voor een punctuele treindienst, zoals deze zijn opgenomen in de voor de dienstregeling geldende Netverklaring;

c. de verdeling van patroonmatig rijdende reizigerstreinen over het uur dient redelijk te zijn en te voldoen aan de volgende maximale afwijkingen ten opzichte van de aanvraag:

Frequentie (treinen per uur)	*Maximale afwijking (in minuten)*
0.5-1	*6*
2-3	*4*
4-5	*3*
6 of meer	*2*

c. indien sprake is van het afwijking van het vaste patroon van personenvervoertreinen dan dient deze nooit vroeger te vertrekken;

d. voor alle treinen geldt dat de reistijd tussen het begin- en eindpunt, op het Nederlandse traject, in het benuttingsvoorstel niet mag

					toenemen met meer dan 10% van de rijtijd zoals opgenomen in de aanvraag; *e. het voldoet aan het minimale niveau zoals opgenomen in artikel 8.*	
				NMa	12. Thans lopen er een paar discussies tussen NMa en ProRail over de verdeling van capaciteit voor beheer. Art. 28 van Ri. 2001/14/EG schrijft voor dat de aanvraag voor onderhoud moet worden ingediend in de programmatiefase van de verdeling voor de jaardienstregeling. Verder schrijft artikel 21 lid 6 Ri. 2001/14/EG voor dat er een geschillenregeling moet zijn voor conflicten m.b.t. concurrerende capaciteitsaanvragen. De regeling is thans opgenomen in Bijlage 5 bij de Netverklaring 2008. ProRail stelt echter dat die procedure niet nodig is voor conflicten beheer-verkeer en levert naar mening van de NMa te weinig maatwerk tijdens de coördinatiefase indien er sprake is van conflicten beheer-verkeer en bij de toepassing van art. 9 van het Besluit. Deze discussies kosten veel tijd en het toezicht is daardoor minder efficiënt en effectief dan mogelijk is, zonder deze interpretatieruimte die de wet nu biedt door indirecte implementatie van Richtlijn 2001/14/EG (zie punt 1 onder algemeen).	12. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	13. Minimaal bedieningsniveau op corridors parallel aan Betuweroute staat thans op nul. Zie opmerking blz 61 in bijlage 3 bij deze brief. *Voorgestelde oplossing*	13. De prioriteringsregels raakt het Evaluatierapport. Voorts wordt de routering van het goederenvervoer meegenomen in het project:

					Bedieningsniveau op deze corridors waarop (inter) nationaal goederenvervoer wordt afgewikkeld (TEN-netwerk) groter dan nul maken buiten de spits, anders mogelijk strijd met Richtlijn 91/440/EG.	Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Opmerking: De prioriteringsregels zijn meegenomen in hoofdstuk 6.
				NMa	14. Artikel 10 AMVB capaciteitsverdeling werpt zijn schaduw vooruit over het capaciteits-verdelingsproces: in de coördinatiefase heeft de vervoerder met het hoogst geprioriteerde type vervoer geen prikkel om in overleg te treden met vervoerder met lager geprioriteerde type. *Voorgestelde oplossing* Opnemen benuttingsartikel in AMVB capaciteitsverdeling (zie punt 11 hierboven). In artikel 12 AMvB een tweede voorwaarde opnemen waaraan moet worden voldaan naast overbelast verklaren: nadat coördinatiefase is afgerond.	14. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	15. In het Besluit capaciteitsverdeling wordt op diverse plaatsen gesteld, waaronder artikel 10, dat na overbelastverklaring de genoemde criteria moeten worden toegepast. Hier ontbreekt de vermelding dat de tweede voorwaarde voor toepassing is het niet met overeenstemming beëindigen van de coördinatiefase. Dit geeft juridische problemen indien ProRail, conform het gestelde in art. 22, eerste lid, tweede volzin Ri. 2001/14/EG (naar verwachting in de toekomst onvoldoende capaciteit) het betreffende baanvak overbelast verklaart. Ze heeft deze	15. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					bevoegdheid via artikel 14, vierde lid, van de beheerconcessie. In het besluit moet dus steeds de tweede voorwaarde ook opgenomen worden. Zie ook juridisch technische toets, opmerking van het Asserinstituut over gebrekkige implementatie van art. 21, eerste lid, tweede volzin ri. 2001/14/EG. (pagina 104 van het rapport- JTT).	
				NS	16. Artikel 61 van de wet en het onderliggende capaciteitsbesluit implementeren EU – richtlijn 2001/14 niet correct wat betreft de overbelastverklaring. Artikel 22 van de richtlijn schrijft voor dat na de coördinatiefase een overbelastverklaring volgt met de mogelijkheid dat de beheerder daarop stuurt d.m.v een schaarsteheffing. In de Spoorwegwet en het capaciteitsbesluit is echter bepaald dat na de coördinatiefase de beheerder d.m.v. een schaarsteheffing de capaciteit kan toedelen aan de hoogstbiedende zonder dat er een formele overbelastverklaring komt (artikel 7 lid 1 capaciteitsbesluit). Hierdoor is denkbaar dat de in de richtlijn voorgeschreven procedure voor capaciteitsanalyse en het capaciteitsvergrotingsplan achterwege blijft omdat er nooit een overbelastverklaring komt. De capaciteitsvergroting van het net zoals bepaald in artikel 26 van EU-Richtlijn 2001/14 (Capaciteitsvergrotingsplan) kan hierdoor gefrustreerd worden.	16. De richtlijn is op dit punt juist geïnterpreteerd in de spoorwetgeving. Zoals in de toelichting op het wijzigingsbesluit capaciteitsverdeling (Stb. 2006, 239) is gesteld kan ProRail tevens in de coördinatiefase gebruik maken van een verhoging van de gebruiksvergoeding als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de Wet, om tot een bevredigend resultaat te komen. Indien ProRail afziet van de bovenbedoelde verhoging of indien die verhoging niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid verklaart ProRail de infrastructuur overbelast. Daarnaast heeft ProRail twee mogelijkheden voor de bekostiging van maatregelen uit een

						capaciteitsvergrotingplan (die niet per definitie uitbreiding van infrastructuur betekenen): 1. zij kan op basis van de Wet en de richtlijn 2001/14/EG in geval van overbelasting een hogere gebruiksvergoeding heffen 2. zij kan de kosten hiervan betrekken in het jaarlijkse beheerplan bij haar subsidieaanvraag op basis waarvan de minister – binnen de mogelijkheden van zijn begroting – kan besluiten over het wel of niet toekennen hiervan. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				NS BGLR	17. Artikel 9 Besluit capaciteitsverdeling: duidelijk is inmiddels dat er vaker onverenigbare standpunten zijn t.a.v. de concurrerende aanvragen voor beheer met verkeer, dan tussen verkeer onderling. Doordat de capaciteitsverdeler en de beheerder beide onderdeel zijn van ProRail kan daarbij de vraag over onpartijdigheid aan de orde komen. Hoewel er zich een aantal conflicten tijdens de coördinatiefase bij de verdeling van de capaciteit voor incidentele grote buitendienststellingen	17. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					heeft voorgedaan, zijn er tot nog toe geen capaciteitsvergrotingsplannen gestart op basis van een conflict beheer/verkeer.	
				NS BGLR	18. Artikel 9 lid 2: Nog steeds is niet eenduidig vastgesteld hoe hieraan invulling gegeven moet worden in geval van een conflict tussen verkeer en beheer.	18. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Railion BGLR	19. Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur legt uitsluitend kaders op aan kwantiteiten van treinpaden en niet aan de kwaliteitsniveaus. Terwijl de specificaties van de vervoerders wel de kwaliteit bevatten. In geval van conflict is er geen toedelingskader.	19. De wet biedt de ruimte om afspraken te maken over de kwaliteit. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				Railion BGLR	20. De AMvB sluit niet goed aan bij de daadwerkelijk beschikbare capaciteit op het spoor, infrafunctionaliteiten en specificaties van de vervoerders voor de dienstregeling. Gevolg is dat goederenvervoer wordt geconfronteerd met een mindere kwaliteit van treinpaden, omrijden, lengterestricties, spitsuitsluitingen, non-commerciële stops, samenloop, etc.. Dit tast de kwaliteit van ons product aan en veroorzaakt extra kosten.	20. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Railion BGLR	21. Het Basis Uur Patroon (BUP) is cruciaal in de totstandkoming van de dienstregeling. *Voorgestelde oplossing*	21. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in

					Het verdient aanbeveling de BUP een formele status te geven in de AMvB.	hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Railion BGLR	22. De definities van treinsegmenten en stadsgewestelijke baanvakken zijn onwerkbaar.	22. Niet is duidelijk waarom de definities onwerkbaar zijn. Advies: In overleg met Raillion treden.
				Railion BGLR	23. De AMvB voorziet onvoldoende in de status van de toegedeelde capaciteit in de jaardienstregeling. Deze wordt later voor onder andere KIO's (kleine infra onttrekkingen) gewijzigd, hetgeen bij de goederenvervoerders kosten veroorzaakt.	23. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Railion BGLR	24. De AMvB is vaag op het gebied van onderhoud. KIO's komen nu op het laatste moment binnen, terwijl de Richtlijn aangeeft dat deze in de jaardienstregeling dienen te zitten. Nu werkt ProRail zonder kaders, hetgeen strijdig is met voorgaande. De AMvB is uitsluitend van toepassing op de Jaardienst, maar niet op de ad hoc fase. Juist in de ad hoc fase wordt goederenvervoer benadeeld door ProRail in de toewijzing van onderhoud.	24. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Railion BGLR	25. De AMvB reguleert in belangrijke mate de kwaliteit van de treinpaden, het kernproduct van ProRail voor de vervoerders, terwijl de prijs (de ruiksvergoeding) niet wordt gereguleerd.	25. De gebruiksvergoeding wordt gereguleerd in de wetgeving. De vraag of het voldoende is raakt een van de 16 doelen van de Evaluatie.

						Advies: Meenemen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Strukton Railinfra Materieel BV BGLR	26. Het betreft hier voor de aannemer capaciteit om op te kunnen rijden (als trein), te kunnen parkeren (opstellen materieel) en om op te kunnen werken (spoor buiten dienst nemen) Voor de eerste twee aspecten is één en ander geregeld met de organisatie capaciteitsverdeling van Prorail. In de toekomst wordt het reserveren van capaciteit vergemakkelijkt middels de vervanger van het oude VPT systeem. Dit nieuwe planningssysteem 'Donna' voorziet de spoorwegonderneming van inzicht in de mogelijkheden voor het gebruik van deze railinfracapaciteit. Voor wat betreft het reserveren en onttrekken (in overleg) van railinfracapaciteit voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden is men altijd afhankelijk van derden. Volgens Strukton is deze capaciteitsverdeling niet transparant en non-discriminatoir. Hierover zou het besluit veel duidelijker moeten zijn.	26. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Strukton Railinfra Materieel BV BGLR	27. De toewijzing van railinfracapaciteit om materieel te kunnen opstellen aan strakke regels is gebonden. Er is geen garantie te geven dat de toegewezen capaciteit permanent is waardoor het doen van investeringen in de vorm van voorzieningen (o.a. milieuvoorzieningen en arbeids-/spoorwegveiligheidsvoorzieningen) onmogelijk is of erg kostbaar wordt. Hierdoor worden de lasten voor partijen die gebruik willen	27. Deze materie is onderdeel van de netverklaring en toegangsovereenkomst. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen. Aan ProRail vragen of deze regels vereenvoudigd kunnen

				maken van railinfracapaciteit onnodig hoog worden terwijl er al gebruikersvergoedingen moeten worden betaald. Hierin voorziet het besluit niet.	worden.
			VenW	28. Artikel 7, tweede lid, sub b, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur bepaalt dat een capaciteitsanalyse als bedoeld in artikel 25 richtlijn nr. 2001/14/EG kan worden verricht. In sub c is bepaald dat de infrastructuurbeheerder binnen 6 maanden een capaciteitsvergrotingsplan als bedoeld in artikel 26 van de richtlijn moet opstellen. In deze bepaling is achterwege gelaten dat, zoals artikel 26 van de richtlijn bepaalt, binnen zes maanden na afronding van de capaciteitsanalyse een capaciteitsvergrotingsplan wordt voorgelegd.	28. ProRail is conform het artikel 14, vierde lid, van de beheerconcessie reeds gehouden aan het uitvoeren van de Euroepse richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de bepalingen omtrent capaciteitsanalyse en capaciteitsplannen zijn opgenomen. Echter, de AMvB capaciteitsverdeling kan worden verduidelijkt op dit punt. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			VenW	29. Artikel 26, tweede lid, van de richtlijn 2001/14/EG schrijft voor dat het capaciteitsvergrotingsplan moet worden opgesteld na overleg met betrokken partijen. Echter, dit is niet overgenomen in artikel 7 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.	29. ProRail is conform het artikel 14, vierde lid, van de beheerconcessie reeds gehouden aan het uitvoeren van de Euroepse richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de bepalingen omtrent capaciteitsanalyse en capaciteitsplannen zijn opgenomen. Echter, de AMvB capaciteitsverdeling

					kan worden verduidelijkt op dit punt. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	61 – 4	Voordracht voor AMvB ex 61 – 1 wordt niet eerder gedaan dan 4 weken nadat het ontwerp aan beide kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.			
Par. 6 Gebruiks-vergoeding	62 – 1	Begrote opbrengsten van de gebruiksvergoeding mogen niet meer bedragen dan de begrote kosten ter zake van de desbetreffende hoofdspoorweg-infrastructuur in dat jaar voor de beheerder.	BRG	1. Het is van belang dat de wetgever zich duidelijk uitspreekt over de mogelijkheid van onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding, om een goede prijs-kwaliteitverhouding tot stand te kunnen brengen. Anders dan bijvoorbeeld NS beweert is dat in lijn met richtlijn 2001/14/EG. Uit onder meer artikel 30, derde lid, van deze richtlijn blijkt de onderhandelbaarheid onmiskenbaar tot de mogelijkheden te behoren.	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			NMa	2. Er is geen nadere invulling van de bevoegdheden, zodat niet duidelijk is wat de mogelijkheden zijn van de beheerder. Deze onduidelijkheid treedt op als gevolg van indirecte implementatie van de richtlijn, zie punt 1 onder algemeen.	2. Geen concreet probleem geconstateerd die nopen tot aanpassing van de bepaling. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

			VenW	3. In artikel 62, eerste lid, van de Spoorwegwet is er sprake van een nationale kop. Dit artikel regelt dat de begrote opbrengsten van de gebruiksvergoeding niet meer bedragen dan de begrote kosten van de desbetreffende hoofdspoorweginfrastructuur. De wetgever heeft hier te ruim geïmplementeerd. De reikwijdte moet in relatie worden gebracht met onderdelen 1 en 2 van bijlage II uit de richtlijn. Daarnaast moet duidelijk worden dat artikel 62, eerste lid, niet ziet op de onderdelen 3 en 4 van bijlage II.	3. Hier is inderdaad te ruim geïmplementeerd. Wenselijk om dit artikel in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	62 – 2	M.b.t. bij AMvB aangewezen hoofdspoorweginfrastructuur kan gebruiksvergoeding worden overeengekomen die mede strekt ter dekking van door een ander dan de beheerder gedane uitgaven voor aanleg van die infrastructuur.			
	62 – 3 en 4	Mogelijkheid tot overeenkomen verhoging gebruiksvergoeding overbelaste hoofdspoorweg-infrastructuur gedurende periodes van overbelasting en voor kosten van milieueffecten van gebruik structuur die niet in begrote kosten van beheerder zijn opgenomen. Er kan een korting als bedoeld in artikel 9 richtlijn 2001/14/EG worden overeengekomen			
	62- 5	Mogelijkheid tot overeenkomen korting dan wel bijtelling in verband met optredende verstoringen en met het oog op	Arriva	1. De toegangsovereenkomst bevat nauwelijks financiële prikkels. ProRail komt niet met voorstellen, maar nodigt de vervoerders daartoe uit.	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in

		verbetering van de prestaties van het spoorwegnet.			hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			NMa BGLR	2. Artikel 11 van Richtlijn 2001/14/EG geeft aan dat spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder er via een prestatieregeling toe aangezet dienen te worden verstoringen zo gericht mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Deze verplichting op grond van de richtlijn wordt in de Spoorwegwet omgezet in een kan-bepaling als het gaat om de invulling van de bonus/malus. Artikel 62, lid 5 van de wet geeft aan dat er een aftrek dan wel bijtelling kan worden overeengekomen. Anderzijds wordt in lid 7 van hetzelfde artikel aangegeven dat de gebruiksvergoeding voldoet aan onder meer artikel 11 van de richtlijn. De Vervoerkamer is van oordeel dat deze omzetting vanuit de richtlijn niet op heldere wijze heeft plaatsgevonden. Tijdens onderzoek naar de naleving van artikel 62, vijfde lid, is deze onduidelijkheid ook naar voren gekomen in het overleg met de vervoerders. De Vervoerkamer verzoekt dan ook lid 7 te plaatsen voor de huidige formulering. *Voorgestelde oplossing* Voorafgaand aan vijfde lid van artikel 65 toevoegen: "Er wordt een prestatieregeling overeengekomen.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			NMa	3. Volgens 62(5) Sw 'kan' er een bonus/malusregeling opgenomen worden in de	3. Dit raakt het Evaluatierapport.

				prestatieregeling. Volgens artikel 11 Ri . 2001/14/EG 'dient' er een prestatieregeling overeengekomen worden. *Voorgestelde oplossing* Verplichting tot het overeenkomen van een prestatieregeling opnemen in lid 5 van artikel 62 Spoorwegwet voorafgaand aan huidige zin	Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			NS	4. De NMa-VK heeft bepaald dat er altijd een prestatieregeling moet komen/zijn. Dit staat niet als zodanig in de Spoorwegwet. Artikel 62 lid 5 zou (nogmaals) verduidelijkt kunnen worden. Overigens is NS wel een voorstander van een prestatieregeling met financiële prikkels. Daarbij constateren wij dat er thans een probleem is om m.n. goederenvervoerders aan te pakken als zij verstoringen veroorzaken. Dat wordt niet gecompenseerd. Dat zou in een prestatieregeling kunnen worden geregeld.	4. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			VenW	5. Ten aanzien van de implementatie van de gebruiksvergoeding in relatie tot richtlijn nr. 2001/14/EG lijkt eea niet alleen onduidelijk, maar op punten ook onjuist. Een voorbeeld is de prestatieprikkel die artikel 11 van de richtlijn bevat. In artikel 11 van de richtlijn is het instellen hiervan een verplichting. In de implementatie hiervan in Spw artikel 62, vijfde lid, is dit echter geformuleerd als een optie, hetgeen strijdig lijkt.	5. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
	62 – 6	Mogelijkheid tot overeenkomen vergoeding voor overeengekomen capaciteit die niet wordt gebruikt.			

	62 – 7	Overeengekomen gebruiksvergoeding voldoet aan bepaalde artikelen uit richtlijn 2001/14/EG.	NMa	Zie hiervoor het gestelde over indirecte implementatie van de richtlijn in de Sw (onder punt 1 onder algemeen). Zie ook het commentaar van het Asser-instituut van 5 maart 2008, op p. 9.In aanvulling op het gestelde onder punt 1. Artikel 8 van Ri. 2001/14/EG stelt dat de lidstaat volledige dekking van de kosten van de beheerder kan voorschrijven in de heffingsregeling. Art 62, eerste lid, Sw lijkt een implementatie van artikel 8, eerste lid, Ri. 2001/14/EG maar is niet betiteld als "heffingsregeling".	Artikel 8, eerste lid, is inderdaad geïmplementeerd in artikel 62, eerste lid Spoorwegwet. Echter, dit blijkt niet duidelijk uit artikel 62 Spoorwegwet. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	62 – 8	Er kan een AmvB worden opgesteld.			
	62 – 9	Voordracht voor AmvB ex 62 – 8 wordt niet eerder gedaan dan 4 weken nadat het ontwerp aan beide kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.			
	63 – 1	Onderhandelingen tussen een gerechtigde en de beheerder betreffende de hoogte van de gebruiksvergoedingen zijn alleen toegestaan na melding aan en onder toezicht van de Raad van bestuur NMa.	NMa NS	1. S.v.p duidelijkheid van de wetgever over de mogelijkheid van onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding. Nu blijven daar conflicten en rechtszaken over bestaan. 2. De hoogte en de vaststellingssystematiek van de gebruiksvergoeding zouden naar ons oordeel niet onderhandelbaar moeten zijn, gezien het in Richtlijn 2001/14/EG en de wet beoogde gesloten kostensysteem. Toelichting: in een recente beslissing van de NMa-VK inzake een geschil tussen Railion vs. ProRail heeft de NMa-VK beslist dat er een	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport. 2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					verplichting op ProRail rust om ongeclausuleerd te onderhandelen met iedere spoorwegonderneming individueel (!) indien daar door de spoorwegonderneming om verzocht wordt. Onderhandelingen kunnen volgens de NMa-VKm op ieder tijdstip plaatsvinden, zelfs ná de vaststelling van de netverklaring. Onderhandeling kan volgens de NMa – VK ook alle onderdelen betreffen; niet alleen de hoogte van de gebruiksvergoedingstarieven, maar ook de onderliggende kostensystematiek en costdrivers. De NMa-VK baseert haar beslissing op artikel 63 waarin gesproken wordt over "onderhandeling". *Voorgestelde oplossing* Oplossingssuggestie NS: de oplossing van dit probleem kan gelegen zijn in: (a) de vaststelling van een kostensystematiek in een algemene maatregel van bestuur waarvoor artikel 62 leden 8 en 9 en artikel 68 reeds de grondslag bieden of (b) de ontwikkeling van een ander reguleringssysteem. Bijvoorbeeld een systeem vergelijkbaar met het systeem dat thans voor Schiphol geldt en er als volgt uit zou kunnen zien: ProRail stelt na consultatie de kostensystematiek vast voor de langere termijn. Vóór de vaststelling is de goedkeuring vereist door de NMa-VK. De NMa-VK consulteert de markt aan de hand van een concept goedkeuringsbesluit vergoedingssystematiek. Iedereen kan dan		

				inbreng leveren voor de wijziging van de systematiek. Na goedkeuring ligt deze voor bijvoorbeeld 5 jaar vast, tenzij er een verzoek om wijziging komt.	
			NS	3. Naar ons oordeel is individueel (!) onderhandelen, zeker over het kostensysteem, onmogelijk. Een ongeclausuleerde en individuele onderhandelingsplicht verstoort het financiële systeem zoals dat in richtlijn 2001/14/EG en artikel 62 van de wet is vastgelegd. Niet alleen zijn dan de tarieven in de netverklaring nietszeggend meer, ook de onderliggende kostensystematiek zou dan op ieder moment gewijzigd moeten kunnen worden. Dit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid en draagt niet bij aan een financieel transparant spoorsysteem. Het is onmogelijk dat de ene spoorwegonderneming o.b.v. treinkilometers afrekent en een andere o.b.v. van bijvoorbeeld asdruk, etc. Costdrivers en de kostenmethodiek moeten stabiel zijn en voor iedereen gelijk. Omdat er sprake is van een gesloten kostensysteem (zie bijvoorbeeld artikel 62 lid 1 Spoorwegwet), zal elke individuele onderhandeling bovendien per definitie leiden tot een prijswijziging bij andere spoorwegondernemingen.	3. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
	63 – 2	Raad van bestuur NMa legt, indien de onderhandelingen naar zijn oordeel in strijd zijn met richtlijn 2001/14/EG, aan de overtreder zonodig een last onder dwangsom op.			

Par. 7 Nadere bepalingen inzake het gebruik van hoofdspoor-wegen	64 – 1	Beheerder bevordert dat werkzaamheden aan en nabij de hoofdspoorweg veilig plaatsvinden. Werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorweg, waardoor veilig en ongestoord rijden of stilstaan met spoorvoertuigen niet mogelijk is, worden slechts uitgevoerd, indien het betrokken gedeelte van de hoofdspoorweg door de beheerder buiten dienst is gesteld.	IVW	1. De twee zinnen waaruit deze bepaling bestaat staan in een vreemd contrast tot elkaar. De eerste zin bevat een lichte inspanningsverplichting (bevorderen), terwijl de tweede zin een hard geformuleerd gebod bevat. Hier dient naar gekeken te worden en in twee verschillende leden scherper te worden geformuleerd wat de wetgever beoogt.	1. Inderdaad de wetsbepaling is niet duidelijk geredigeerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			ProRail	2. ProRail heeft als hypothese dat veel van de bestaande lagere regelgeving van nationale oorsprong door de komst van de TSI's - en door de regelingen die voortkomen uit de veiligheidsrichtlijn – grotendeels of zelfs geheel kunnen verdwijnen omdat ze (1) strijdig zijn met de TSI's omdat ze het een ongeoorloofde beperking van de interoperabiliteit betekenen, (2) overbodig zijn geworden omdat ze hetzelfde regelen als een TSI of (3) een ongewenste nationale kop betekenen op de TSI. In artikel 8 lid 1 van de MR Spoorverkeer staat de verwijzing naar de remtabellen die in Bijlage 2 staan weergegeven. Deze remtabellen schrijven aan de hand van het soort materieel en het rempercentage voor met welke snelheid gereden mag worden. Aan de hand van deze tabel bepalen vervoerders of hun materieel mag worden ingezet. De herziening van de TSI Operations (voor Conventional Rail) zal er voor gaan zorgen dat het beheer en het vaststellen van de informatie die nu in deze tabellen wordt	2. De geconstateerde inconsistentie is juist. Het is belangrijk om het Besluit Spoorverkeer in lijn te hebben met de TSI's. Advies: In het Besluit spoorverkeer moet de afstemming op de TSI's vorm krijgen.

					vastgelegd, straks bij de infrastructuurmanager zal liggen.	
				Strukton Railinfra Materieel BV BGLR	3. In de lagere regelgeving wordt vaak verwezen naar dit artikel. Om op het spoor te kunnen werken moet dit buiten dienst worden genomen. Binnen deze buitendienststelling wordt gewerkt waartoe er arbeidsplaatsen moeten worden ingericht. Op arbeidsplaatsen is de ARBOwet van kracht. De arbeidsinspectie voert dan ook regelmatig controles op deze arbeidsplaatsen uit. Daarom is het vreemd dat in de Spoorwegwet geen relatie wordt gelegd met de ARBO wet, maar er wel heel specifiek eisen worden gesteld aan werknemers die een veiligheidsfunctie op deze arbeidsplaats uitvoeren. Hetzelfde geldt voor de MO/PO keuringen van dit veiligheidspersoneel. In de Spoorwegwet zou veel meer regelruimte moeten komen (met verwijzing naar de ARBOwet) voor werkzaamheden in een buitendienstgestelde situatie waarbij de opdrachtnemer zelf de arbeidsplaats (veilig) in moet richten. Binnen de discussie over de inrichting van de nieuwe ARBOwet wordt ook gesproken over de opzet van arbocatalogi die binnen de branche regels gaat bevatten voor onder andere de inzet van werknemers en arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats.	3. Voorgestelde oplossing is gerealiseerd met het normenkader veilig werken. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
				Strukton Railinfra Materieel BV BGLR	4. De spoorwegwet schrijft middels art. 64 voor dat werkzaamheden aan de railinfra in een buitendienst gestelde situatie moeten worden uitgevoerd. De spoorwegwet en het besluit zijn	4. Voorgestelde oplossing is gerealiseerd met het normenkader veilig werken.

				hierover verder niet helder hetgeen nog weer eens wordt versterkt middels uitzonderingsregels. Er is meer helderheid nodig aangaande de werking van art. 64 in relatie tot de Arbowet. Aangezien binnen een buitendienst gestelde situatie er sprake is van een arbeidsplaats geldt in deze dus de Arbowet. Voorts is er door deze onduidelijkheid telkens discussie over de toerpassing van de regels voor wat betreft de arbeidshygiënische strategie (AHS) voor het uitvoeren van arbeid. (Bronaanpak risico's, art. 3 van de Arbowet). De concessiehouder, die het beheer van de railinfrastructuur heeft, vertaalt deze AHS op een manier die regelmatig op gespannen voet staat met datgene wat in de Arbowet staat. De spoorwegwet en het besluit dienen hier veel meer helderheid in te geven. (Op zijn minst met een verwijzing naar de Arbowet).	Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	64 – 2	Bij of krachtens AmvB worden nadere regels gesteld over het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorweg.	IVW	Artikel 64 lid 2 van de Spoorwegwet: hier is bepaald dat er een AMvB wordt gemaakt over het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorweg. Hoewel baanwerkersveiligheid één van de thema's is, die zijn genoemd in de Kadernota Railveiligheid, is deze AMvB er niet. De daarvoor in de plaats gestelde overeenkomst (het zogeheten Normenkader Veilig Werken) die is opgesteld door ProRail, de procescontractaannemers, de Arbeidsinspectie en de IVW is niet met behulp van publiekrechtelijke instrumenten te handhaven. Dat zou wel mogelijk zijn bij een AMvB.	Alleen daar waar noodzakelijk gaan we over tot publiekrechtelijk regelen. Nu is er door de branche een kader opgesteld. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

	65 – 1	Bij of krachtens AmvB worden met het oog op een veilig en ongestoord gebruik van de hoofdspoorwegen regels gesteld (niet-limitatieve opsomming van onderwerpen waarop die regels betrekking hebben).	IVW BGLR	1. Herzie de methodiek vaststellen verkeersvoorschriften en seingeving (eenvoud, flexibiliteit).	1. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
			IVW	2. Artikel 10 van het Besluit spoorverkeer spreekt over "rijden met een zodanige snelheid, dat.."; in de praktijk komt dit neer op 40km/uur. Met de huidige formulering is het maar de vraag ofhet bewijs van strafbaarheid (strafbaar gesteld in artikel 41 van het Besluit spoorverkeer) ooit is rond te krijgen.	2. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op

						spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
				IVW	3. Artikel 6 van het Besluit spoorverkeer schrijft een aantal handelingen voor die de bestuurder voor vertrek moet uitvoeren. Het is echter niet verplicht om aan te tonen dat die handelingen zijn uitgevoerd. Dat maakt de bepaling lastig handhaafbaar.	3. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en

						verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
				IVW	4. Artikel 10, eerste lid aanhef en onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar de Seinregeling hoofdspoorwegen. Die bestaat niet. (bedoeld is: bijlage 4 bij de Regeling spoorverkeer).	4. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).

				IVW	5. Artikel 14 Besluit spoorverkeer. Dit artikel leidt in de praktijk tot veel discussie; wat is achteruit, gezien de rijrichting? Er is behoefte aan een duidelijkere formulering van het artikel, bijvoorbeeld een geduwde of een getrokken beweging.	5. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
				IVW	6. Artikel 17, tweede lid onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar het RVV 1990. Dat bestaat niet.	6. RVV 1990 staat voor het Reglement Verkeersregels en verkeerstekens en is geldende regelgeving. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				IVW	7. De at1ikelen 26 tot en met 30 van het Besluit spoorverkeer kelmen ook gele lichten. Dat zou niet moeten mogen.	7. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
				IVW	8. Artikel 32 van het Besluit spoorverkeer is zodanig geformuleerd "tenminste 1 wit licht" dat het lijkt of naast dat ene witte licht alle mogelijke kleuren lichten zijn toegestaan. Dat is niet in het belang van de veiligheid.	8. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op

					spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
			IVW	9. Artikel 36, tweede lid van het Besluit spoorverkeer staat aanwezigheid in de bestuurderscabine wel toe, indien daarvoor toestemming is van de betrokken spoorwegonderneming. Nu gelet op de formulering aan de aantoonbaarheid van die toestemming geen eisen worden gesteld en die toestemming zelfs achteraf kan worden gegeven, is dit artikel niet handhaafbaar.	9. In 2006 is gestart met het de doorlichting van de lagere regelgeving domein spoor in het kader van het Project Beter Geregeld. In deze doorlichting zijn verschillende problemen geconstateerd. Waaronder knelpunten die betrekking hebben op spoorverkeer. In het Veranderplan zijn quick wins geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken. Het punt van IVW raakt quick win 9 (Verbeteren Besluit en regeling spoorverkeer; doelvoorschriften en

					verduidelijking verkeersregels). Advies: Bezien in het project Beter Geregeld quick wins (Quick win nr. 9).
	65 – 2	Verplichting tot het in acht nemen van seinen voor eenieder die zich op de hoofdspoorweg bevindt.	NS	Deze strafrechtelijke "vangnetbepaling" bedreigt het niet in acht nemen van seinen met 3 maanden hechtenis of een boete (artikel 87 lid 2). Deze bepaling is contraproductief voor (onderzoek naar) de spoorwegveiligheid en draagt niet bij aan de verhoging van de spoorwegveiligheid. Bovendien voorziet het WvSr (artikelen 164, 165 en 351) al in strafbepalingen die het spoorverkeer betreffen en voldoende handvatten bieden voor strafvervolging. *Voorgestelde oplossing* Strafbaarstelling ingevolge art. 87 lid 2 laten vervallen.	In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
Par. 8 Onderzoek van ongevallen, incidenten en onregelmatig-heden op hoofdspoor-wegen	66 – 1	Bevoegdheid van de minister om onderzoek te verrichten naar de oorzaken van ongevallen, incidenten en andere onregelmatigheden in de afwikkeling van het spoorverkeer waardoor de veiligheid van het spoorverkeer of van daarbij betrokken personen in gevaar is gebracht of in gevaar gebracht had	IVW	1. Artikel 66 van de Spoorwegwet definieert de onderzoekstaak. Doordat de Spoorwegwet alleen nog maar in werking is getreden voor wat betreft hoofdspoorwegen, kan die onderzoekstaak op grond van dit artikel zich ook alleen maar richten op hoofdspoorwegen. Het is niet in het belang van de veiligheid dat er op niet-hoofdspoorwegen geen vergelijkbaar onderzoek plaatsvindt.	1. Het is juist dat de reikwijdte van deze onderzoekstaak niet het lokaal en bijzonder spoor omvat. Dit raakt het project Lokaal en bijzonder spoor dat loopt binnen VenW. Advies: Bezien in het kader

		kunnen worden, indien hij dit onderzoek nodig acht ter evaluatie van de wettelijke voorschriften en het beleid op het terrein van de veiligheid van het spoorverkeer.	NS	2. Dit artikel zou moeten worden aangevuld met de bepaling dat verklaringen etc. niet in een civiel -, straf – of tuchtrechtelijke procedure gebruikt mogen worden, zoals dat ook in de Rijkswet Onderzoeksraad voor de Veiligheid is vastgelegd. (Zie ondermeer de artikelen 61, 69 en 70 Rijkswet). Daar zou eventueel een (meer expliciete) meldingsplicht van de spoorwegondernemingen tegenover kunnen staan. Zo'n plicht draagt immers wel bij aan meer inzicht in en verhoging van de veiligheid.	van het Project Lokaal en bijzonder spoor. 2. In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
	66 – 2 en 3	Bevoegdheidstoedeling o.g.v. Awb aan door de minister aangewezen ambtenaren.			
Hoofdstuk 5 Toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen	67 – 1	Een rechthebbende t.a.v een dienst/voorziening als bedoeld in art. 10, zesde lid, richtlijn 91/440/EEG (etc.) moet een redelijk aanbod voor het ter beschikking stellen van die dienst/voorziening doen aan een spoorwegonderneming die daarom verzoekt.	Arriva	1. De wet geeft niet voldoende duidelijkheid over de basisvoorzieningen en de financiering daarvan. Voorbeeld: de depotvoedingskasten.	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				Connexxion	2. Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre spoorwegondernemingen toegang moeten hebben tot het gebruik van de faciliteiten van NedTrain van NS. Voorbeelden zijn de wasstraten en de reinigingsputten.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	3. De artikelen 67 en 68 zijn erg ingewikkeld geworden, door het ontbreken van uitwerking in een AMvB.	3. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	4. Om rechtszekerheid aan rechthebbende te bieden is het inderdaad gewenst om een lijst van BDV's in een AMvB op te nemen die meer duidelijkheid bied. Zie ook punt 3 onder algemeen. Het is belangrijk dat de AMvB onderscheid maakt tussen categorieën 2, 3 en 4 diensten Bijlage II, omdat art. 67 Sw op de verschillende categorieën verschillende regels toepast. Bovendien kunnen er specifieke BDV's worden opgenomen die voor de Nederlandse situatie belangrijk zijn. *Voorgestelde oplossing* AMvB op basis van art. 68 Sw opstellen, met een lijst van BDV's en de wijze van kostenoriëntatie om een marktconform tarief vast te stellen. Duidelijke keuze voor een kostenstandaard.	4. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa	5. Er is echter ook een apart artikel voor	5. Dit raakt het

					'bijkomende diensten en voorzieningen', deze term kent de Richtlijn niet. Artikel 67 Sw is altijd van toepassing op: - voorzieningen in terminals en havens, artikel 10(6) 91/440/EEG; - dienst of voorziening uit categorie 2 (dus niet op toegang tot een categorie-1 dienst of voorziening via het spoor), Bijlage II; - een bij AMvB nader aangewezen noodzakelijke voorziening. En, indien als er één rechthebbende in Nederland is, is artikel 67 Sw van toepassing op diensten uit categorie 3 en 4, Bijlage II. En als de beheerder rechthebbende is van categorie 3 dienst, is artikel 67 Sw ook van toepassing op deze dienst. Dit zijn dus alle verschillende categorieën BDV's (diensten waarop 67 Swc van toepassing is). Waar dus in artikel 62 Sw de Spoorwegwet het systeem van de Richtlijn volgt, laat de Spoorwegwet dit in artikel 67 los. Artikel 67 Sw gaat verder, en reguleert meer dan de Richtlijn, vooral wat betreft categorie-2 diensten. Er is hier dus wel degelijk sprake van een 'nationale kop'. Bij de interpretatie zie je vaak, en ook hier in de evaluatie, dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen toegang via het spoor tot een categorie 2 dienst en de levering van een categorie 2-dienst, wat op zich een BDV is en onder art. 67 Sw valt.	Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				NMa	6. Artikel 68 Sw bevat tevens de mogelijkheid om nadere invulling van de kostenoriëntatie te geven bij AMvB. Vaststellen van deze AMvB geeft meer rechtszekerheid (zie ook punt 3 onder algemeen). *Voorgestelde oplossing* AMvB op basis van art. 68 Sw opstellen, met een lijst van BDV's en de wijze van kostenoriëntatie om een marktconform tarief vast te stellen. Duidelijke keuze voor een kostenstandaard.	6. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				NMa BGLR	7. Naar analogie in Duitsland (Allgemeines Eisenbahngesetz, Fassung 2005) zou overwogen kunnen worden om in de Sw op te nemen wat tenminste BDV's zijn en daarnaast de huidige aantoonplicht voor eventueel andere vermeende BDV's behouden, waarbij wordt omschreven wat essentieel is. De onduidelijkheid welke voorzieningen als BDV moeten worden gezien, is ook naar voren gekomen in het overleg met NS, die gerechtigde is van veel BDV's. Zij heeft nadrukkelijk behoefte geuit aan de NMa meer duidelijkheid te krijgen. In Duitsland zijn de volgende zaken als BDV opgenomen in het AEG (artikel 2, lid 3, sub c): - tankplaten - stations, stationsgebouwen en andere inrichtingen - goederenstations en terminals - rangeerstations - vormingsstations (zoals Kijfhoek)	7. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

					- opstelsporen - onderhoudsvoorzieningen en andere technische inrichtingen - havens Gezien de opmerkingen van marktpartijen is daarnaast denkbaar dat de daadwerkelijke toegankelijkheid van de brandstof in de tankplaten, de opleidingsmaterialen die nodig zijn voor het geven van opleidingen aan mensen die in, op of langs het spoor werken en meetsystemen langs de spoorbaan. Daarnaast zouden werkplaatsen expliciet kunnen vallen onder onderhoudsvoorzieningen en andere technische inrichtingen. *Voorgestelde oplossing* Ook in verband met de implementatie van het Tweede pakket is het toch noodzakelijk gebruik te maken van de in artikel 67 eerste lid opgenomen mogelijkheid diensten aan te wijzen.	
				NMa	8. Betreft de opmerking van de Provincie Gelderland over omroepinstallaties: Omroepinstallaties zijn mogelijk BDV's. *Voorgestelde oplossing* Als omroepinstallaties worden aangewezen als BDV in de zin van art. 67/68 Sw, dan is toegang voor decentrale vervoerders tegen kostengeoriënteerd tarief verzekerd.	8. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
				Provincie Gelderland BGLR	9. Ook in dit geval is voorstelbaar dat decentrale overheden direct belanghebbende zijn. ProRail is eigenaar van omroepinstallaties. Waarom dient	9. Dit raakt het Evaluatierapport.

				hier gebruik van te worden gemaakt als de regionale vervoerder het zelf ook kan. Soms worden niet eens berichten omgeroepen terwijl er bovendien nog flink voor moet worden betaald. Mogelijke verbetering is dat regionale vervoerders de mogelijkheid wordt geboden tegen betaling gebruik te maken van de infrastructuur van ProRail. Dat voorkomt dat regionaal vervoerders zich op hun beurt weer kunnen verschuilen achter het disfunctioneren van ProRail.	Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
			VenW	10. Het eerste lid is op twee punten onduidelijk. Het is in de eerste plaats onduidelijk opgeschreven of deze algemene maatregel van bestuur mag of moet worden opgesteld. In de tweede plaats lijkt door de bewoording van het eerste lid deze algemene maatregel van bestuur te zien op de voorziening of dienst als bedoeld in bijlage II onder 2 terwijl het daar om een limitatieve lijst gaat. Voor de onderdelen 3 en 4 van Bijlage II zijn wel nationale aanvullingen denkbaar. Vermoedelijk is daarom het verband gelegd tussen de leden 4 en 5 van artikel 67 met het eerste lid, waardoor de algemene maatregel van bestuur ook voor die aanvullende of ondersteunende diensten kan worden gebruikt. Geconstateerd kan worden dat het minimumtoegangspakket is geregeld, maar de koppeling met de richtlijn kan verhelderd worden in de artikelen. De bijkomende voorzieningen en diensten zijn geregeld, maar artikel 67 is niet heel duidelijk geformuleerd,	10. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.

				waardoor de precieze relatie met de richtlijn niet helder is.	
	67 – 2 t/m 5	Rechthebbende dient zich te onthouden van iedere vorm van discriminatie tussen spoorweg-ondernemingen als bedoeld in het eerste lid.			
	68	Bij AMvB kunnen regels gesteld worden betreffende kostenoriëntatie als bedoeld in 67 – 1 en nadere regels ter waarborging van de toegang op een niet-discriminerende grondslag tot diensten en voorzieningen als bedoeld in 67.			
Hoofdstuk 6 Toezicht, handhaving en overige bepalingen Par. 1 Toezicht	69 – 1 t/m 3	Bepaling dat met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de minister daartoe aangewezen personen; in besluit worden de voorschriften vermeld op de naleving waarvan toezicht wordt gehouden.	NS	Op grond van artikel 69 is de IVW belast met toezicht op de naleving. Deze instantie is echter ook belast met bijvoorbeeld het verlenen van de bedrijfsvergunningen aan spoorwegondernemingen. Beide taken zijn niet te verenigen in één bestuursorgaan. Het optrekken van "een Chinese Wall" binnen de organisatie van IVW doet daar niets aan af. Beide taken en rollen blijven immers de eindverantwoordelijkheid van de Inspecteur-Generaal. *Voorgestelde oplossing* De toetsing van een aanvraag en de verlening van een bedrijfsvergunning rechtstreeks door de minister doen uitvoeren.	De minister van VenW is belast met het toezicht op de naleving en verleent vergunningen. Deze taken heeft de minister belegd bij de IVW. Europese regelgeving verplicht niet tot een scheiding van deze taken. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
Par. 2	70 – 1	Aanwijzing van de Raad van	NMa	De toezichthouder volgt niet alleen de	Dit raakt het

De Nederlandse Mededingings Autoriteit		Bestuur NMA als toezichthoudende instantie als bedoeld in art. 10 7e lid richtlijn 91/440/EEG en de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2001/14/EG.	BGLR	marktontwikkelingen, maar zou ook bevoegd moeten zijn om ongewenste marktontwikkelingen te sturen. Naar het oordeel van de Vervoerkamer is artikel 10, zevende lid van Richtlijn 91/440 EEG op onvoldoende wijze in de Spoorwegwet geïmplementeerd. Daarbij spelen drie aspecten een rol: de mogelijkheid tot ambtshalve toezicht, onvoldoende bevoegdheden om ongewenste marktontwikkelingen te kunnen bijsturen en de mogelijkheid om de noodzakelijke informatie te verkrijgen	Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
	70 – 2 en 3	Raad van bestuur NMa wijst ambtenaren van NMa aan die belast zijn met toezicht op naleving van in dit artikellid genoemde artikelen van de Spoorwegwet van de Mededingingswet. Besluit tot aanwijzing wordt in Stcrt. gepubliceerd.			
	70 – 4	Toepassingsverklaring bepaalde artikelen van de Mededingingswet.	NMa BGLR	De Vervoerkamer wijst erop dat de Mededingingswet thans wordt aangepast aan de Vierde Tranche Awb. Omdat een deel van de bevoegdheden en verplichtingen van de Vervoerkamer via een verwijzing naar de Mededingingswet is geregeld, dient erop te worden gewezen dat wijzigingen in de Mededingingswet automatisch wijzigingen in de bevoegdheden en verplichtingen van de Vervoerkamer teweeg zullen brengen.	Deze opmerking is juist. De Mededingingswet is generieke wetgeving ten aanzien van het functioneren van de markt. De bevoegdheden van de vervoerkamer zijn hierin volgend. Advies: Integrale check of verwijzingen naar de Mededingingswet in de Sw logisch en consistent zijn.
	71 – 1	Verzoek tot onderzoek NMa.	NMa	De termen “benadeling” en “oneerlijke	Probleem is niet duidelijk.

				behandeling" zijn één op één overgenomen uit Richtlijn 2001/14/EG relatief open normen. Zie punt 3 onder algemeen in deze bijlage. Ook graag opnemen expliciet dat klachten ook betrekking kunnen hebben op het niet naleven van het gestelde in de Spoorwegwet, zodat de klacht indiener niet alleen hoeft aan te tonen dat de wederpartij zich niet aan de wet heeft gehouden maar ook nog moet aantonen daar direct zelf aantoonbaar nadeel van te hebben geleden. *Voorgestelde oplossing* Lid 4 van artikel 71 Sw als volgt wijzigen: "Indien de raad van bestuur van de NMa van oordeel is dat de klacht gegrond is of in strijd is met het bij of krachtens de Spoorwegwet/AMvB/Netverklaring bepaalde, legt hij zo nodig een last onder dwangsom op."Om legaliteitsproblemen met op te leggen boetes te voorkomen kan eventueel ook de mogelijkheid worden opgenomen voor de NMa om een bindende aanwijzing te geven (vgl. de Gaswet en Elektriciteitswet).	Advies: In overleg treden met de NMa.
	71 – 2 t/m 6	Regels betreffende verzoek tot onderzoek NMa.	NMa	1. NS merkt op dat het oordeel van de NMa niet bindend is. Zodra een oordeel rechtsgevolgen in het leven roept, is het echter automatisch een besluit in de zin van art. 1:3 Awb en daarmee bindend. NS merkt voorts op dat artikel 71(2) Sw overbodig is. Dit is onjuist. Veel geschillen ingediend bij de NMa hebben thans betrekking op het proces voorafgaand aan het	1. Deze reactie van de NMa op opmerkingen van de NS zijn juist. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				ondertekenen van de toegangsovereenkomst, bijvoorbeeld het capaciteitsverdelingsproces in het kader van de jaardienst.	
			NMa	2. Aangaande de opmerking van de NMa over verwijzingen naar de Mededingingswet: er zijn enkele wijzigingen in de Mededingingswet doorgevoerd. Hierdoor is het bijvoorbeeld thans niet verplicht om voor doorzoeking van een woning een machtiging van de Rechter-Commissaris te hebben. Zie ook onder punt 2 onder "algemeen" in deze bijlage *Voorgestelde oplossing* Integrale check of verwijzingen naar de Mededingingswet in de Sw logisch en consistent zijn.	2. De Mededingingswet is generieke wetgeving ten aanzien van het functioneren van de markt. De bevoegdheden van de vervoerkamer zijn hierin volgend. Advies: Integrale check of verwijzingen naar de Mededingingswet in de Sw logisch en consistent zijn.
			NS	3. Het in lid 2 van dit artikel bedoelde oordeel van de NMa zou volgens de toelichting op dit artikel bindend moeten zijn. Naar moet worden aangenomen wordt hiermee niet bedoeld een bindend oordeel in civielrechtelijke zin (bindend advies c.q. vaststellingsovereenkomst) maar een op rechtsgevolg gericht bestuurlijk besluit waartegen bezwaar en vervolgens beroep open staat. Deze regeling heeft tot gevolg dat partijen óf kunnen besluiten een geschil rechtstreeks onder elkaar voor de burgerlijke rechter uit te vechten, of het gevecht kunnen voeren via de NMa. In dat laatste geval is zowel de uitkomst van de geschillenbeslechting als een daaruit eventueel	3. Inderdaad zijn de besluiten van de NMa bestuursrechtelijke besluit waar bezwaar en beroep tegen open staat. Dit is gangbare rechtsbescherming. Niet wordt ingezien waarom rechtsbescherming te gejuridificeerd is. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				voortvloeiende last onder dwangsom aan bezwaar en beroep onderworpen. Hiermee wordt het systeem te gejuridificeerd. *Voorgestelde oplossing* Oplossingssuggestie NS: naar het oordeel van NS biedt artikel 71 lid 1 de gerechtigde al voldoende mogelijkheden en is lid 2 overbodig.	
	72 – 1 t/m 3	RvB NMa en aangewezen NMa-ambtenaren mogen verkregen informatie slechts gebruiken bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.			
	73	RvB NMa stelt jaarlijks voor 1 juli een verslag op van zijn werkzaamheden als gevolg van deze wet in voorafgaande kalenderjaar.			
	74 – 1 t/m 3	Bevoegdheid minister om beleidsregels vast te stellen m.b.t de uitoefening van in deze wet toegekende bevoegdheden door RvB NMa, indien het gaat over mededinging i.o.m. minister EZ; bekendmaking in Stcrt..			
Par. 3 Bestuurs-rechtelijke handhaving	75	RvB NMa kan een bestuurlijke boete opleggen aan degene die jegens een aangewezen ambtenaar van de NMa handelt in strijd art. 5:20 Awb (plicht voor eenieder om medewerking te verlenen aan toezichthouders).			

	76 – 1 en 2	Bevoegdheid minister tot toepassing bestuursdwang m.u.v. overtreding van bepaalde in lid 2 genoemde artikelen van de Spoorwegwet. De bevoegdheid in lid 2 wordt toegekend aan RvB NMa.	IVW	1. De formulering van artikel 76 van de Spoorwegwet lijkt geen verband te houden met bestuursdwang zoals in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5 :24 en volgende). Voorbeeld: waarom alleen ter handhaving van "verplichtingen"? Verboden moeten toch ook gehandhaafd kunnen worden? De normale Awb-terminologie voor bestuursdwang sluit aan bij de term "overtreding".	1. Onder bestuursdwang in de Awb wordt verstaan: "het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten." Dit omvat ook het handelen in strijd met een verbod. De Spoorwegwet sluit zodoende aan bij de terminologie van de Awb. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			IVW	2. In de Spoorwegwet 1875 bestaat in artikel 13, vierde lid, bij onmiddellijk gevaar de bevoegdheid tot het "geven van een last tot onverwijlde voorziening". Een vergelijkbare bevoegdheid bestaat niet in de huidige Spoorwegwet. Het meest vergelijkbaar is het toepassen van bestuursdwang zonder voorafgaande schriftelijke lastgeving (als bedoeld in artikel 5:24, zesde lid, Awb), maar bestuursdwang kan 'alleen maar' worden toegepast indien er sprake is van een overtreding, en daarvan is niet altijd sprake.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 4 van het Evaluatierapport.
	76 - 3	Van overeenkomstige toepassing verklaren van een aantal artikelen	NS	1. Dit artikellid verwijst niet naar art. 83 t/m 87 van de Mededingingswet welke bepalingen het	1. Dit raakt het Evaluatierapport.

		van de Mededingingswet op het uitoefenen van de bevoegdheid krachtens 76 – 2.		mogelijk maken om in geval van spoed een voorlopige last onder dwangsom op te leggen. Een dergelijke spoedvoorziening zou nuttig kunnen zijn. Wij vragen ons af waarom de wetgever hiervan heeft afgezien. *Voorgestelde oplossing* Een publiekrechtelijke geschillenregeling opnemen in het Capaciteitsbesluit met daarbij een mogelijkheid om voorlopige voorzieningen te treffen in geval van - de veel voorkomende - spoedeisendheid. Ook is denkbaar dat een geschillencommissie wordt ingesteld met één of twee vertegenwoordigers aangewezen door vervoerders, één of twee vertegenwoordigers aangewezen door ProRail en één onafhankelijk voorzitter die bij wege van bindend advies beslist, met daarbij de mogelijkheid dat op korte termijn zo'n procedure wordt doorlopen. Het voordeel van deze oplossing is dat die beter aansluit bij de huidige praktijk en relatief eenvoudig kan worden gerealiseerd.	Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 4 van het Evaluatierapport.
			NS	2. Los van het bovenstaande is in de Toegangsovereenkomst bepaald dat capaciteitsconflicten o.g.v. de toegangsovereenkomst door ProRail zelf beslecht worden bij wijze van bindend advies/vaststellingsovereenkomst. Echter, ProRail kan daar zelf ook partij in zijn i.v.m. capaciteitsaanvragen voor onderhoud. NS acht het ongewenst dat een bindend advies van ProRail Capaciteitsmanagement ook betrekking kan hebben op een geschil waarbij ProRail zelf	2. Er staat rechtsbescherming open bij de NMa. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				partij is.	
	77 – 1 en 2	Bevoegdheid minister tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van een aantal in lid 1 van dit artikel genoemde artikelen van de Spoorwegwet en tot het stellen van regels over de uitoefening van deze bevoegdheid.	IVW	De IVW is van mening dat de handhaving effectiever gemaakt kan worden als er meer feiten met toepassing van een bestuurlijke boete aangepakt zouden kunnen worden. In de huidige Spoorwegwet gaan de artikelen 77 en volgende over de bestuurlijke boete. Er worden slechts vier bestuurlijk beboetbaren feiten genoemd. Onduidelijk is waarom de boetbevoegdheid zich beperkt tot deze vier. Ook is onduidelijk waarom het overtreden van een voorschrift aan een veiligheidsattest beboetbaar is gesteld terwijl het rijden zónder veiligheidsattest niet beboetbaar is. Ten slotte zij nog verwezen naar het rapport "Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat waarin onder meer onderzocht of de bestuurlijke boete voor bepaalde overtreding *mogelijk* is en in hoeverre de bestuurlijke boete dan *wenselijk* is.	Er staat geen boete op het rijden zonder veiligheidsattest omdat je geen toegang tot het net krijgt zonder veiligheidsattest (artikel 27). Deze sanctie zwaarder dan een boete. Voor andere beboetbare feiten in overleg treden. Advies: In overleg treden met IVW.
	78 – 1 t/m 6	Opsomming van gevallen waarin het opleggen van een bestuurlijke boete door de minister niet mogelijk is.			

	79 – 1 en 2	Verjaringstermijn bevoegdheid tot opleggen bestuurlijke boete: 5 jaar nadat overtreding heeft plaatsgevonden; deze termijn wordt opgeschort als tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tot onherroepelijk of bezwaar of beroep is beslist.	IVW	Een aantal onderdelen van deze bepalingen (artikel 77 ev.) niet conform de (vierde tranche van de) Awb. Zie bijvoorbeeld artikel 79, tweede lid over een "vervaltermijn in geval van bezwaar".	De vierde tranche van de Awb is nog niet in werking getreden. Wanneer deze inwerking treedt zullen onderhavige artikelen gewijzigd of vervangen worden door bepalingen in de Awb. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	80 – 1 t/m 6	Regels m.b.t. de vaststelling van de hoogte van bestuurlijke boete.			
	81 – 1 t/m 5	Regels betreffende rapport over de overtreding.			
	82 – 1 t/m 4	Regels betreffende inzien van gegevens waarop het opleggen bestuurlijke boete berust.			
	83	Naam overtreder en bedrag boete moeten op beschikking vermeld staan.			
	84	Zwijgrecht voor degene die redelijkerwijs kan concluderen dat aan hem een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.			
	85	Rechtsgevolgen van opleggen bestuurlijke boete.			

Par. 4 Strafrechtelijke handhaving	86 – 1 en 2	De ambtenaren die o.g.v. art. 17 Wet op de economische delicten (WED) belast zijn met de opsporing van strafbare feiten zijn – onverminderd art. 141 Sv. – belast met de opsporing van de bij of krachtens de Spoorwegwet strafbaar gestelde feiten.			
	87 alge-meen	Strafbepalingen op overtredingen van in dit artikel genoemde artikelen van de Spoorwegwet.	IVW BGLR	De wetgever heeft het strafrecht een centrale plaats gegeven in de handhaving van de voorschriften voor spoorverkeer. De Inspectie Verkeer en Waterstaat werpt de vraag op of op een werkbare wijze invulling gegeven aan het uitgangspunt van het strafrecht als ultimum remedium? De inspectie heeft de ervaring, dat overtredingen van de voorschriften zelden met opzet plaatsvinden. In dat opzicht is het spoorverkeer niet vergelijkbaar met het wegverkeer. Belangrijker nog is dat een strafrechtelijke koers haaks kan staan op het streven de verantwoordelijkheid voor veiligheid zoveel mogelijk te leggen bij de in het spoor actieve partijen. *Voorgestelde oplossing* Overwogen kan ook worden om bepaalde overtredingen onder te brengen in de Wet op de economische delicten, conform de keuze gemaakt in het kader van de doorlichting van de Wet personenvervoer 2000.	In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
	87 – 1 t/m 3	Strafbaarstelling overtreding van de in de leden 1 tot en met 3	IVW	1. De onderzoekstaak van de TE Rail van IVW heeft met de komst van de Spoorwegwet een	1. In het kader van het programma Beter Geregeld

	en 6	genoemde artikelen; schendingen van artikelen genoemd in leden 1 en 2 zijn overtredingen, schendingen van in derde lid genoemde artikel is een misdrijf.		wettelijke grondslag en de daarbij behorende bevoegdheden gekregen. IVW bepaalt nu zelfstandig naar welke incidenten en ongevallen een onderzoek wordt ingesteld. De Spoorwegwet en de daaronder liggende amvb's en MR-ren kennen strafbepalingen; voor de inwerkingtreding van de Spoorwegwet was er voor spoorgerelateerde delicten alleen maar het Wetboek van Strafrecht (artikel 165 Sr). De meest in het oog springende gedraging die sinds de inwerkingtreding van de Spoorwegwet strafbaar is, is het passeren van een stoptonend sein (artikel 65, tweede lid, Spw en artikel 33, eerste lid, Regeling spoorverkeer). Uit onderzoek (STS-rapportages van de IVW) blijkt dat de naleving van de genoemde regels bijzonder hoog is. Met toepassing van de Tafel-van-Elf-analyse is vast te stellen dat er nauwelijks sprake is van 'motieven van niet-naleving' bij de machinisten. Strafrechtelijke aanpak van de machinisten is dan niet zinvol. Strafrechtelijke aanpak in die gevallen waar geen sprake is van opzet of grove nalatigheid, zal derhalve niet snel een bijdrage leveren aan de verbetering van de spoorwegveiligheid.	zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
			IVW	2. Strafrechtelijke aanpak van overtredingen zal de openheid in onderzoeken naar de oorzaken van incidenten niet bevorderen; sterker nog, zodra een geïnterviewde wordt aangemerkt als verdachte, is hij niet meer verplicht medewerking te verlenen aan het (opsporings-)onderzoek.	2. In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen

			NS Arriva	3. Strafrechtelijke bepalingen belemmeren het lerend vermogen van een organisatie. *Voorgestelde oplossing* Suggestie NS: strafbaarstelling vervangen door bestuurlijk- of disciplinair toezicht.	gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport. 3. In het kader van het programma Beter Geregeld zijn er quick wins voor de lange termijn opgesteld. Een van deze quick wins is dat in de Evaluatie van de Spoorwetgeving wordt bevorderd dat bepalingen gebaseerd op het strafrecht worden vervangen door het bestuursrecht. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.
	87 – 4 en 5	Veroordeling van persoon die veiligheidsfunctie uitoefent.			
	88 – 1 t/m 3	Bevoegdheid van opsporings-ambtenaar om aan een persoon die een veiligheidsfunctie uitoefent of op het uitoefenen van een dergelijke functie toezicht uitoefent			

		(dan wel daartoe aanstalten maakt) en die onder zodanige invloed van het gebruik van een stof als bedoeld in artikel 4, eerste lid van de Spoorwegwet verkeert dat hij onvoldoende in staat is om die functie uit te oefenen dan wel op de uitoefening daarvan toezicht te houden, een verbod op te leggen tot het uitoefenen van die functie of tot het houden van toezicht daarop tot ten hoogste 24 uur; een dergelijk verbod moet in een beschikking worden vastgelegd en voor degene aan wie het verbod wordt opgelegd geldt voor de duur van het opgelegde verbod een verbod tot het uitoefenen van bedoelde functie.			
	89 – 1 t/m 10	Plicht voor de persoon die belast is met het uitoefenen van een veiligheidsfunctie (etc.) op wie de verdenking rust dat hij onder invloed van een stof als bedoeld in artikel 4 Spoorwegwet verkeert tot medewerking aan onderzoek naar de toestand hij verkeert en regels voor het vaststellen van die toestand; mogelijkheid om bij AMvB hieromtrent nadere regels te stellen.			
Par. 5 Beroep	90	Rechtbank Rotterdam is in afwijking van artikel 8:7 Awb bevoegd tot behandelen beroepen			

		tegen besluiten op grond van de Spoorwegwet, m.u.v. besluiten o.g.v. artikelen 19 en 21.			
Par. 6 Heffingen	91 – 1 en 2	Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat aan een betrokken bestuursorgaan een vergoeding is verschuldigd voor het aanvragen of verstrekken van een document of certificaat op grond van de Spoorwegwet; de tarieven voor aanvrage of verstrekking worden bij het ministeriële besluit vastgesteld; de hoogte daarvan mag niet uitgaan boven de geraamde lasten van het betrokken bestuursorgaan ter zake van de behandeling van de aanvrage of de verstrekking.			
Par. 7 Toepasselijk-heid nieuwe Europese regelgeving	92 – 1	Wijzigingen van bepaalde EG richtlijnen gaan voor de toepassing van de Spoorwegwet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit een ander tijdstip bekend wordt gemaakt.			
	92 – 2	De minister kan m.i.v. richtlijn nr. 96/48/EG dan wel van richtlijn nr. 2001/16/EG een technische specificatie inzake interoperabiliteit geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren.	VenW	Dit artikel lid sluit inhoudelijk niet aan op artikel 92, eerste lid, van de Spoorwegwet.	Dit is inderdaad juist. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.

Par. 8 Aanwijzing van keurings-instanties	93 – 1 t/m 7	Dit artikel legt de bevoegdheid tot het aanwijzen van keuringsinstanties bij de minister en bevat daar regels over.			
Par. 9 Bepalingen inzake bijzondere en lokale spoorwegen	94 en 95	Deze artikelen zijn nog niet in werking getreden.	NMa BGLR	Door niet inwerkingtreding van artikel 95 kan op dit onderwerp geen toezicht worden uitgeoefend door de NMa	Bij de inwerkingtreding van de Spoorwegwet bleek dat een op lokale en bijzondere spoorwegen toegesneden stelsel van lagere regelgeving nog niet haalbaar was. Om deze reden zijn o.a. artikelen 94 en 95 buiten werking getreden. Dit raakt het Project Lokaal en bijzonder spoor van het ministerie van VenW. Advies: Bezien in het Project Lokaal en bijzonder spoor.
Par. 10 Informatie-plicht van spoorweg-ondernemer en de beheerder	96 – 1 t/m 3	Spoorwegondernemingen en de beheerder hebben een informatieplicht richting de minister v.w.b. alle bij hen berustende gegevens v.z.v. die betrekking hebben op gebruik of beheer van spoorwegen en v.z.v. de minister die gegevens redelijkerwijs nodig heeft voor de vervulling van zijn taak.	IVW	1. Binnen het streven naar permanente verbetering van de veiligheid past een open cultuur, waarin het delen van kennis en ervaringen voorop staat. Vanuit het verleden is die openheid (nog wel) aanwezig, maar dat zou kunnen veranderen. Daarom ziet IVW een noodzaak tot het borgen van de mogelijkheid om kennis te nemen/hebben van veiligheidsgerelateerde gegevens. Deelnemers aan het spoorse systeem (in ieder geval spoorwegondernemingen en de beheerder, maar wellicht ook anderen) zouden wettelijk verplicht moeten zijn die gegevens te leveren. De Spoorwegwet kent wel enkele meldplichten,	1. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 5 van het Evaluatierapport.

				maar er is geen sprake van een sluitend systeem van meldplichten. Zo is er een plicht tot het melden van incidenten neergelegd in artikel 22, vierde lid van het Besluit spoorwegpersoneel. Deze verplichting geldt echter alleen maar voor spoorwegondernemingen, niet voor de beheerder. Dat zou in het kader van de veiligheid wel wenselijk zijn. Ook artikel 96 van de Spoorwegwet is in dit kader van belang. Dit artikel legt een verplichting op aan spoorwegondernemingen en de beheerder om "alle bij hen berustende gegevens" onder bepaalde omstandigheden aan de minister te verstrekken. Echter, noch spoorwegondernemingen, noch de beheerder zijn verplicht om integraal veiligheidsgerelateerde gegevens te registreren of zelf onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten. (Denk daarbij aan de TNV -replay opnames, ritregistratie, databanken over incidenten, enz.) Indien de normadressaten de gegevens zelf niet registreren, valt er niets te verstrekken. Het artikel wordt kennelijk wel heel belangrijk geacht in het kader van de handhaving, want het is (als een van de vier delicten) bestuurlijk beboetbaar gesteld (in artikel 77 Spw).	
			ProRail	2. Lid 1 heeft het achtereenvolgens over “de beheerder” en de betrokken beheerder. Dit is taalkundig onjuist. Er is maar één beheerder of er zijn meerdere beheerders. Beide kan niet.	2. Er kunnen meerdere beheerders zijn op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet. Momenteel is het een beheerder: ProRail.

					Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
Par. 11 De verwerking van persoons-gegevens	97	De minister is verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens betreffende het gedrag van bestuurders, het gedrag van een vergunninghouder en betreffende de gezondheid van personeel, als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens.			
7. Buitengewone omstandig-heden	98 t/m 102	Vervallen.			
8. Aanpassing en intrekking van andere wetten	103	Regeling betreffende intrekking van (verschillende artikelen van) wetten (of onderdelen daarvan) op een bij Kb te bepalen tijdstip.			
	104 t/m 115	Wijziging van diverse wetten.			
9. Overgangs- en slot-bepalingen Par. 1 Overgangs-bepalingen gedelegeerde regelgeving	116	Omschrijving van AMvB's die na inwerkingtreding op deze wet berusten.	NS	1. In de Wp2000 en ARV/Spoorwegwet is sprake van een gesloten systeem wat betreft trein- en stationsverboden, te weten op grond van artt. 70 tot en met 74 Wp2000 voor reizigers (nader uitgewerkt in artt. 52/53 Bp2000) en artt. 5 en 7 ARV voor overige personen. De vraag of ook de strafrechtelijke *handhaving* is geregeld in de wet- en regelgeving dient echter naar alle waarschijnlijkheid ontkennend te worden beantwoord (zie recentelijk	1. Dit is opgepakt samen met BVOM en wordt meegenomen in het project Wijziging Wp2000. Advies: Bezien in het project Wijziging Wp2000.

				jurisprudentie, waaronder HR 7 november 2006, NJ2008, 205 en HR 24 april 2007, NJ2007, 266). Deze leemte in de wet maakt dat het systeem van trein- en stationverboden in de praktijk mogelijk een lege huls is en niet zal leiden tot (strafrechtelijke) veroordelingen. Artikel 101 Wp2000, geeft aan dat voor een overtreding van de artikelen 70-74 Wp2000 iemand strafrechtelijk kan worden vervolgd. Zij noemt hierbij artikel 98 Wp2000 (op grond waarvan een trein- of stationsverbod kan worden opgelegd) echter niet. Voor wat betreft het ARV is geen koppeling aangebracht tussen het ARV en de Spoorwegwet op het gebied van strafrechtelijke vervolging, waardoor er op dit moment geen mogelijkheden zijn om een verbod op grond van het ARV strafrechtelijk te handhaven. *Voorgestelde oplossing* Om tot handhaving over te kunnen gaan moet de Wp2000 aangepast worden en zou artikel 98 Wp2000 opgenomen moeten worden in artikel 101 Wp2000 lid 1. Voor wat betreft de ARV zal een artikel in de Spoorwegwet opgenomen dienen te worden op grond waarvan overtreding van verboden op grond van de ARV strafbaar kunnen worden gesteld. Het BVOM en NS zijn, op initiatief van eerstgenoemde, in gesprek over dit onderwerp. Het BVOM zal u op termijn eveneens benaderen op dit onderwerp.	

			NS BGLR	2. Artikel 52 en 53: orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang): de eigendom van de stationsgebouwen ligt bij NS en het dagelijkse beheer van het stationscomplex is opgedragen aan NS (Stations). De bevoegdheid om toestemming te geven (artikel 52) en de bevoegdheid om aanwijzingen te geven betreffende orde, rust en veiligheid of een goede bedrijfsgang ligt bij de vervoerder. In de praktijk zou het goed zijn als ook de operationeel beheerder van het stationscomplex naast de vervoerder deze bevoegdheden zou krijgen.	2. Dit raakt de Evaluatie DZI. De Evaluatie DZI wordt meegenomen in het kabinetsstandpunt. Advies: Meenemen in de Evaluatie DZI.
	117	Uitzondering Schadevergoedingsplicht.			
	118	Overgangsrecht voor vergunninghouders voor OV per trein ex Wet personenvervoer en Wp2000.			
	119	Overgangsrecht betreffende geldigheid vergunningen die op grond van artikel 29a Spoorwegwet 1875 zijn verleend.			
	120	Geldende concessies worden aangemerkt als een veiligheidsattest als bedoeld in art 32.			

	121	Hoofdspoorweginfrastructuur die conform daarvoor geldende voorschriften wordt gebruikt wordt vanaf de dag van inwerkingtreding van art. 6 van de wet geacht in overeenstemming te zijn met dat artikel.	ProRail	1. Artikel is onbruikbaar bij aanwijzing van raccordementen als hoofdspoorweg. Artikel behoeft alsdan aanpassing.	1. Dit is overgangsrecht is inderdaad niet van toepassing op de aanwijzing van raccordementen tot hoofdspoorweginfrastructuur. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			IVW	2. Artikel 121 van de Spoorwegwet bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor de hoofdspoorweginfrastructuur, die er -kort gezegd- op neer komt dat bestaande infra niet aan de 'nieuwe' regels hoeft te voldoen. Die nieuwe regels in het Besluit spoorweginfrastructuur en de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn mede met het oog op de veiligheid opgesteld. Omdat er geen einde zit aan de overgangsregeling, hoeft bestaande infra nooit te voldoen aan de genoemde lagere regelgeving.	2. Spoorweginfrastructuur wordt getoetst aan de regels wanneer het gaat om vernieuwing/ verbetering of nieuwe infra. Op de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur die alleen beheerd en onderhouden wordt blijft deze overgangsbepaling van toepassing. Advies: Onderzocht moet worden wanneer de bestaande infrastructuur kan voldoen aan de technische eisen in het besluit en de regeling en het overgangsrecht van artikel 121 niet meer nodig is.
	122 - 1 en 2	Een spoorvoertuig dat vóór de inwerkingtreding van art. 36 van de wet gebruikt werd is in overeenstemming met onderdelen	ProRail	Toevoegen: lid 1 onderdelen a en b van artikel 36.	Dit is een technische correctie. Advies: Technische

		a en b van dat artikel.			verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	123	Overgangsrecht betreffende erkenningen op grond van art. 32d 7e lid Spoorwegwet (oud); deze gelden op de dag dat art. 93 Spoorwegwet (nieuw) in werking treedt als berustend op het eerste lid van dat artikel.			
	124 – 1 en 2	Spoorwegen kunnen door de minister als hoofdspoorwegen worden aangewezen indien deze rechtstreeks of middellijk in overwegende mate zijn aangelegd op kosten van het Rijk en indien naar het oordeel van de minister voldoende is komen vast te staan dat deze spoorwegen gedurende een periode van twee jaar voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van artikel 2, tweede lid van de wet werden onderhouden door Railinfrabeheer.	ProRail	Geldt ook voor ProRail B.V.	ProRail BV bestond nog niet officieel voor de inwerkingtreding van dit artikel. Toen was er nog sprake van RIB BV. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
	125 – 1 t/m 5	Lid 1: indien de Staat houder is van alle aandelen in het kapitaal van Railinfratrust b.v. gaan op een bij Kb te bepalen tijdstip alle vermogensbestanddelen van die vennootschap om niet onder algemene titel over op de Staat. De overige leden van dit artikel bevatten procedurebepalingen.	NS	De Staat der Nederlanden is inmiddels houder van alle aandelen in Railinfratrust BV welke vennootschap juridisch eigenaar is van de spoorweginfrastructuur. Is er sprake van dat alle vermogensbestanddelen (waaronder de spoorweginfrastructuur) overgaan naar de Staat als bedoeld in dit artikel? Zo ja, wanneer? Zo nee, wat is dan nog de betekenis van deze bepaling? *Voorgestelde oplossing*	Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 7 van het Evaluatierapport.

				Het bedoelde Kb is nog niet geslagen. Het verdient aanbeveling om zulks te realiseren teneinde onduidelijkheid over de eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur tot het verleden te doen behoren. Op grond van het Europese recht is dergelijke duidelijkheid een must.	
Par. 3 Slotbepalingen	126	Dit artikel bevat de opdracht tot evaluatie van de Spoorwegwet ultimo 2006 en toezending van een verslag van die evaluatie aan de Staten-Generaal.			
	127	Bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen van de wet bij Kb.			
	128	Aanhalen van de wet als Spoorwegwet.			
			ProRail BGLR	U geeft aan de lagere regelgeving te zullen doorlichten met twee doelen: 1. op korte termijn de ergste knelpunten en irritaties in de lagere regelgeving aan het licht te brengen en waar mogelijk op te lossen; 2. input te leveren voor het eveneens onder regie van het ministerie van Verkeer en Watersstaat lopende project Evaluatie Spoorwetgeving (afronding eind 2008).Een oordeel over de geldende regelgeving moet worden beschouwd in het licht van de totstand-koming en doelstelling van de momenteel vigerende lagere regelgeving. Op 1 januari 2005 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet ingevoerd. Destijds is besloten om de lagere regelgeving als overgangssituatie zo te maken dat maximaal de op 31 december 2004 bestaande situatie werd geëmuleerd en op dat	De keuze voor een integraal herontwerp is nog niet aan de orde in het rapport. Het is een goed initiatief van ProRail dat ze met een eigen (de)reguleringsproject zijn gestart. De eerste uitkomsten zijn bij deze artikelsgewijze toets opgenomen. De artikelsgewijze toets bevat een schat aan concrete suggesties, inclusief de reactie hierop van het evaluatieteam. Er zijn grofweg twee typen van

				moment af te zien van een inhoudelijke en beleidsmatige toets. Daarbij zijn zowel verouderde, bestaande publieke regels een op een overgezet, alsook interne bedrijfsregels voorlopig in publieke regelgeving omgezet. Dit alles onder het voornemen voor de evaluatie van de wet gedurende de jaren 2005 t/m 2007 de regelgeving vanaf de basis opnieuw op te bouwen onder het motto "je kan de oude schoenen pas weggooien als je nieuwe af hebt".We zijn er van overtuigd dat een integrale vervanging van de regelgeving nodig is. Een overwegend probleem met de bestaande regelgeving is dat ze de oude situatie gestold en verplicht gesteld heeft en zodoende de nodige vernieuwing en ook politiek gevraagde differentiatie en flexibiliteit in de weg staat. Ook past deze regelgeving op alle fronten niet meer in de door u inmiddels opgestelde moderne sturingsvisie, die ook het toetskader is voor het op te stellen veranderplan.In het licht van tussen onze medewerkers hierover sinds uw brief gevoerde gesprekken, hebben we de afgelopen periode op verzoek secuur al die regels individueel tegen het licht gehouden. Naar aanleiding daarvan concluderen we nu dat een voortgezette exercitie met als uitgangspunt de bestaande regelingen geen wezenlijke verbetering kan opleveren. Het is wel een tijds- en arbeidsintensief proces met als risico dat de aandacht en energie wordt afgeleid van de aangekondigde opbouw van de nieuwe regelgeving.Wij staan daarom voor de komende periode de ogen uitsluitend te richten op een	suggesties te onderscheiden: • ·suggesties die technisch/gedetailleerd van aard zijn en waarvan evident is dat aanpassing van de wetgeving wenselijk is • suggesties van fundamentele aard, waarbij veelal belangentegenstellingen tussen partijen een rol spelen Het eerste type suggesties wordt opgepakt, door deze uit te werken in concrete wijzigingsvoorstellen. Indien hiervoor nadere verdieping of verduidelijking nodig is, wordt u hierbij uiteraard betrokken. Vanwege het detailniveau van deze punten, komen deze niet terug in het evaluatierapport. Dit geldt wel voor het tweede type suggesties.

				<<zero-base>> (her)ontwerp van alle gedelegeerde regels onder de Spoorwegwet. Voor die fundamentele herziening kan in de ter beschikking staande zes maanden voldoende basis worden gelegd. Daarbij dient als uitgangspunt niet de bestaande voorlopige regelgeving, maar een beleidsneutrale implementatie van de Europese regels, die inmiddels tot stand zijn gekomen. Uiteraard zijn we graag beschikbaar om hiertoe onze expertise in te brengen.	

2. Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) onderdeel concessies personenvervoer per trein

Hoofdstuk	Artikel / - lid / - sub	Strekking	Opgevoerd door	Issue/probleem en Voorgestelde oplossing	Analyse
I. Algemene bepalingen Par. 2 Werkingssfeer	2 – 1 t/m 3	Toepassingsgebied Wp2000 op besloten vervoer	NS	NS verricht in opdracht van de Betaald Voetbal Organisaties en onder auspiciën van de KNVB, gemeenten en politie/KLPD zeer regelmatig voetbalvervoer per trein. Dat betreft met enige regelmaat ook door de KNVB als zodanig aangeduide "risicowedstrijden". Dit type vervoer kwalificeert als besloten vervoer omdat geen sprake is van een voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden/dienstregeling. Bovendien is sprake van een zgn. "combiregeling" waarbij het vervoerbewijs en het bewijs voor de toegang tot het stadion aan elkaar zijn gekoppeld. Op grond van artikel 2, eerste lid, Wp2000 zijn de wettelijke bepalingen met betrekking tot de verstoring van de orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang en de daaraan gerelateerde strafrechtelijke sanctiebepalingen, uitsluitend van toepassing op het openbaar vervoer van personen. Het besloten voetbalsupportersvervoer (per trein) valt dus niet onder de reikwijdte van deze artikelen, terwijl juist voor dit type vervoer dergelijke bepalingen nodig zijn. Dit is ook de mening van de KLPD/Spoorwegpolitie die onder meer belast is met (de strafrechtelijke opsporing van feiten m.b.t.) het supportersvervoer. NS stelt overigens vast dat de directeur – generaal NMa van mening is dat door de HTM	Inderdaad ziet artikel 2 alleen op openbaar vervoer en niet op besloten personenvervoer. Het evaluatieteam is het er mee eens dat de bepalingen over de verstoring van de rust, orde en veiligheid zeker ook op het vervoer tijdens risico wedstrijden van toepassing moet zijn. Bezien moet worden hoe dit wettelijk kan worden opgelost. Advies: In overleg treden met NS.

				Personenvervoer uitgevoerd supportersvervoer openbaar vervoer betreft, doch dit neemt niet weg dat hierover op zijn minst (in strafrechtelijk opzicht) onduidelijkheid bestaat. Onder gebruikmaking van artikel 2 lid 2 van de Wp2000 dient dan ook in het Besluit personenvervoer 2000 expliciet te worden vastgelegd dat in ieder geval de artikelen 70 tot en met 74 Wp2000 (Bepalingen voor de reiziger) en de achterliggende strafbepalingen, van toepassing zijn op het supportersvervoer (per trein). *Voorgestelde oplossing* Toepassingsbereik uitbreiden tot besloten vervoer van personen per trein door middel van aanpassing van het Besluit personenvervoer 2000 of van artikel 2 van de wet.	
II. Concessies voor openbaar vervoer Par. 1 Concessieplicht	19 – 1 t/m 3	Verbod op het verrichten van openbaar vervoer zonder daartoe verleende concessie. Eerste lid geldt niet ten aanzien van internationale samenwerkingsverbanden.	IVW	Er is geen relatie tussen het verlenen van een concessie en het voorafgaand daaraan verkrijgen van een veiligheidsattest. IVW kan in het traject van beoordelen van een aanvraag voor een veiligheidsattest onder druk worden gezet als een concessie al is verleend.	Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
Par. 2 Concessie-verlening	20 – 1 t/m 3	Bevoegdheid van de minister en het dagelijks bestuur van de plusregio tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor OV per trein.			

	21	Gedeputeerde staten dragen zorg voor de coördinatie en afstemming van het OV in hun provincie.			
	22	Concessieverleners zijn bevoegd subsidie te verstrekken voor in concessie omschreven OV.			
	23 – 1 t/m 4	Incompatibiliteiten ter zake van concessieverlening en uitzonderingen daarop (incomp. gelden niet voor concessies die door minister worden verleend).	VenW	Op grond van de uitzondering van het vierde lid kan een vervoerder die bijvoorbeeld een Kamerlid als eigenaar of adviseur heeft wel meedingen naar een concessie voor OV per trein op het hoofdrailnet maar niet voor regionaal OV per trein. Dit is een merkwaardige discrepantie tussen beide concessievormen, welke tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Concessiewet door de Tweede Kamer is ingebracht.	In het oorspronkelijke wetsvoorstel is deze bepaling al opgenomen en niet gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in de TK. Er is namelijk niets aan dit artikel veranderd en er zijn ook geen moties in gediend. In de MvT is daar het volgende over opgenomen: "Dit onderdeel verklaart de incompatibiliteitenregeling in de Wp2000 niet van toepassing op de door de minister te verlenen concessies. Dit is thans noodzakelijk, gelet op de huidige aandeelhouderspositie van de Staat tov van NS. Hiermee wordt op zich geen uitspraak gedaan over een eventuele beursgang." Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

	24 – 1 t/m 6	Maximale duur van een concessie. Ontheffing voor de maximale duur van de concessie en de concessie vervalt in ieder geval na 15 jaar.			
	25 – 1 t/m 3	Beschrijving inhoud concessie: bevat een omschrijving van het OV en van het gebied waarvoor de concessie is verleend alsmede de prijs die de concessiehouder betaalt voor de concessie.			
	25 - 4	Bij de concessie en de daarbij behorende financiële afspraken wordt rekening gehouden met de voor de concessiehouder geldende gebruiksvergoeding, bedoeld in art. 62 van de Spoorwegwet.			

	26 – 1 t/m 4	Verplichting voor de concessieverlener om voordat een concessie wordt verleend of gewijzigd overleg te plegen met de concessieverleners die bevoegd zijn tot het verlenen van concessies in aangrenzende gebieden, gericht op afspraken inzake de afstemming van het OV tussen aangrenzende concessiegebieden.			
	27 – 1 en 2	Voordat een concessie wordt verleend moet de concessieverlener advies aan de consumentenorganisaties vragen over de aan de concessie te verbinden voorschriften.			
	27 – 3	Het advies wordt op een zodanig tijdstip gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het voornemen.			
	27 – 4	De consumentenorganisaties worden door de concessieverlener zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven.			
	27a – 1 en 2	Voordat een concessie voor OV per trein over de hoofdspoorweginfrastructuur			

		wordt verleend vraagt de minister advies aan de beheerder van die infrastructuur; 27 – 2 tot en met 4 is hierop van overeenkomstige toepassing.			
	28	Informatieplicht van concessieverlener aan consumenten organisaties over de resultaten van bij AMvB te omschrijven maatregelen die door hem zijn genomen en die de belangen van de reiziger raken.			
	29 – 1 t/m 5	De concessieverlener kan ontheffing (onder beperkingen of voorschriften) verlenen van het verbod van artikel 19 van de wet aan een vervoerder die OV anders dan OV per trein wil verrichten in een gebied waarvoor hem geen concessie is verleend. Zo'n ontheffing kan door de concessieverlener worden gewijzigd of ingetrokken en wordt verleend voor bepaalde tijd. Ontheffing wordt slechts geweigerd indien naar het oordeel van de concessieverlener de			

		vervoersvoorziening waarvoor een ontheffing is aangevraagd, een zodanige gelijkenis vertoont met het OV waarvoor een concessie is verleend voor het bedoelde gebied dat daarmee een onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van die concessie.			
	29a	Een besluit tot verlening of wijziging van een concessie zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden, kan worden genomen indien de vervoerder niet binnen 4 dagen na de dag waarop het voorgenomen besluit aan hem is bekendgemaakt aan de concessieverlener heeft doen blijken dat hij de concessie niet zonder voorbehoud aanvaardt.	NS	1. NS onderschrijft dat het bijzondere karakter van de concessie, die immers niet alleen een begunstigend karakter heeft maar aan de houder ook verplichtingen oplegt, met zich meebrengt dat deze expliciet aanvaard dient te worden. Niettemin moet ook vastgesteld worden dat door de huidige regeling er in feite nooit bezwaar en beroep mogelijk is tegen een besluit tot verlening of wijziging van een concessie. Immers, indien het voorgenomen verleningsbesluit niet – binnen vier dagen - wordt aanvaard is er geen besluit waartegen bezwaar of beroep mogelijk is. Indien het voorgenomen besluit wel wordt aanvaard is dat niet mogelijk te doen met een voorbehoud. De wet sluit dan immers expliciet het maken van een voorbehoud uit. Het zonder voorbehoud aanvaarden van een verlenings- of wijzigingsbesluit om daar vervolgens bezwaar tegen te maken en beroep in te stellen, lijkt niet goed mogelijk. Een vervoerder is immers niet verplicht de concessie te aanvaarden; doe je dat wel dan is bezwaar en beroep niet meer opportuun. In de praktijk zal het overigens veelal zo zijn dat niet tegen het hele besluit maar tegen bepaalde onderdelen	1. Het is niet de bedoeling van de wet om rechtsbescherming tegen het verlenen van een concessie uit te sluiten. Inderdaad lijkt een tegenstrijdigheid bestaan tussen het zonder voorbehoud aanvaarden van een concessie en de mogelijkheid tegen onderdeel bezwaar en beroep aan te tekenen. Advies: Onderzoeken op welke manier dit artikel beter geformuleerd kan worden.

				daarvan bezwaar gemaakt wordt. *Voorgestelde oplossing* NS stelt voor om een systeem te ontwerpen dat in lijn ligt met de mogelijkheden die het bestuursrecht biedt tot rechtsbescherming, zonder het aanvaardingselement geweld aan te doen. Een verbetering zou zijn de woorden "niet zonder voorbehoud" te schrappen uit artikel 29a.	
			NS	2. Voorts komt het ons voor dat de termijn van 4 dagen willekeurig tot stand is gekomen. Waarop is die termijn gebaseerd? *Voorgestelde oplossing* Daarnaast zou de arbitraire termijn van 4 dagen vervangen moeten worden door de in het bestuursprocesrecht gebruikelijke termijn van 6 weken waarbinnen bezwaar moet worden gemaakt. De vervoerder heeft dan de mogelijkheid de concessie in zijn geheel te aanvaarden, of in zijn geheel niet te aanvaarden of – op onderdelen - onder voorbehoud te aanvaarden met de mogelijkheid binnen 6 weken bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen tegen die onderdelen. Tevens kan dan bij wege van voorlopige voorziening schorsing worden gevraagd van de werking van die verplichtende onderdelen waar het bezwaar zich op richt.	*2. Deze termijn is geen termijn als bedoeld in de Awb. De Awb termijnen zijn van toepassing op bezwaar en beroep na het verlenen van de concessie.* *Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.*
			NS	3. De concessie is verleend aan en aanvaard door de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Deze vennootschap is dus de concessiehouder maar is niet de "vergunninghoudende vervoerder" als bedoeld in	*3. In eerste instantie zou NSR de concessie krijgen. Echter, in een brief van de Stass aan de TK (Kamerstukken II, 2003-04, 27 482*

				artikel 1, onder n, Wp2000, die immers concessiehouder definieert als vergunninghoudende vervoerder aan wie een concessie is verleend. Volgens de Wp2000 zou de hoofdrailnetconcessie aan NS Reizigers B.V. verleend moeten zijn geweest. Deze vennootschap beschikt over de bedrijfsvergunning, sluit met ProRail de toegangsovereenkomst en is de partij die met de reiziger de vervoerovereenkomst aan gaat. N.V. Nederlandse Spoorwegen is een holdingvennootschap die niet over deze vergunning beschikt en ook geen vervoeractiviteiten verricht.	*en 27 216, nr. 91) wordt aangegeven dat de concessie aan de NV NS zal worden verleend. Dit komt omdat met de concessie meer gemoeid is dan alleen het rijden van treinen. Binnen de NV NS zijn bedrijfsonderdelen waar gebruik van kan worden gemaakt bij het uitvoeren van de concessie.* *Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.*
Par. 3 Uitvoering van een concessie	30 – 1	Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over nationale vervoerbewijzen, de daaraan te stellen eisen, de daarbij behorende tarieven en vervoersvoorwaarden, alsmede het gebied waarbinnen deze geldig zijn.	NS BGLR	Artikel 48 (betaling in de trein en uitstel van betaling) is erg rigide. Zoals het er nu staat lijkt het erop dat je als vervoerder de reiziger altijd de gelegenheid moet bieden om terstond te betalen. *Voorgestelde oplossing* NS zou de vrijheid willen hebben om het contant betalen op de trein af te schaffen. Tekstvoorstel lid 3: "Indien de vervoerder die gelegenheid biedt, betaalt de reiziger ."	Artikel 48 van het Bp2000 is inderdaad erg regide geformuleerd. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	30 – 2 t/m 4	Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld over de invoering, de acceptatie, de uitgifte, de exploitatie of het beheer van elektronische nationale vervoerbewijzen.			
	31 – 1 t/m 6	Verplichting voor concessiehouders om aan de consumentenorganisaties die			

		voldoen aan de bij AMvB gestelde voorwaarden ten minste eenmaal per jaar advies te vragen over de door de concessiehouder voorgenomen wijziging van een dienstregeling, het tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen.			
	32 – 1 t/m 6	Regeling betreffende het verbinden van voorschriften aan de concessie.	NS	1. NS vraagt zich af of de opsomming van voorschriften die in ieder geval in een concessie dienen te staan niet te ruim is. Zou het niet aan de concessieverlener overgelaten moeten worden om te bepalen welke voorschriften hij opgenomen wenst te zien waardoor een flexibeler systeem ontstaat?	1. Het analyseteam constateert hier geen probleem. Bovendien is deze opsomming na uitgebreid debat in de Tweede Kamer vastgesteld. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.
			NS	*2. De hoofdrailnetconcessie leidt tot aanzienlijke (verhoging van de) administratieve lasten door de talloze ontheffingsverzoeken die door NS moeten worden ingediend en door V & W moeten beoordeeld en beschikt.* Voorgestelde oplossing *Het verdient aanbeveling de tekst van de concessie hierop te bezien.*	*2. Opmerking: De verschillende punten ten aanzien van de ontheffingsverzoeken worden hieronder bij de punten 3 t/m 11 behandeld.*
			NS	*3. Verwijderen van de indicator Trefkans in artikel 9, vierde lid, van de vervoerconcessie.*	3. Deze indicator is opgenomen naar aanleiding van de debatten in de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de concessie. De Kamer hecht nadrukkelijk aan

						het sturen op de indicator trefkans conducteur ook in periode na de ingroeifase. Derhalve is deze indicator in artikel 9 opgenomen. Advies: De vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*4. In de toelichting bij artikel 12 van de vervoerconcessie opnemen dat dienstregelingverschuivingen van enkele minuten worden uitgezonderd van mededelingsplicht. Daarnaast moet de mededelingsplicht een wijziging van het voorzieningenniveau betreffen.*	4. Een verschuiving van enkele minuten kan grote invloed hebben op het halen van aansluitingen. Bovendien zou dit leiden tot een bepaling waarover veelvuldig discussie kan worden gevoerd: wanneer is een wijziging een wijziging van het voorzieningenniveau. Advies: De toelichting op de vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*5. In artikel 13 van de vervoerconcessie moet het referentiejaar 2004 worden aangepast ten behoeve van de toetsing. Mogelijkheid toevoegen om referentiejaar flexibel aan te passen na ingrijpende dienstregelingwijzigingen, zoals in 2007.*	5. Uw suggestie tot het veranderen van het referentiejaar naar 2007 wordt onderkend. Het flexibel maken van het dienstregelingjaar is niet gewenst. Advies: I. Indien de concessie wordt aangepast naar aanleiding van de evaluatie zal ook dit onderdeel worden opgepakt. II. De vervoerconcessie op het punt

						van flexibiliteit niet aanpassen.
				NS	*6. Meerjarige ontheffing mogelijk maken in artikel 13 van de vervoerconcessie.*	6. Omdat in de afweging over een meerjarige ontheffing toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld meer capaciteit) niet tot lastig kunnen worden betrokken, wordt een meerjarige ontheffing niet wenselijk geacht. Advies: De vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*7. Opnemen in artikel 13 van de vervoerconcessie dat er geen ontheffing nodig is voor nieuwe stations als bediening gelijkwaardig is aan vergelijkbare omliggende stations.*	7. Deze aanpassing beperkt de mogelijkheid om de bedieningstijden te heroverwegen bijvoorbeeld indien er sprake is van 2 nieuwe stations en 2 vergelijkbare bestaande stations. Bovendien kan tot onduidelijkheid leiden over de vraag wat vergelijkbare stations zijn. Advies: De vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*8. De bedrijfstijd aanpassen in artikel 13 van de vervoerconcessie: 6-24 voor werkdagen, 7-24 zaterdag en 8-24 voor zondag.*	8. De vervoerconcessie regelt ten aanzien van de verplichtingen uit artikel 13, eerste lid, al dat deze gelden voor zover dit het geval was in de dienstregeling 2004. De noodzaak van de aanpassing wordt dan ook niet gezien.

						Advies: De vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*9. In artikel 13 van de vervoerconcessie wijzigingen 'willekeurig interval van 60 minuten' in klokuur doorvoeren.*	9. In de situatie van het hanteren van een klokuur zou NS in potentie een trein qua tijd fors kan verplaatsen (bijvoorbeeld van 7.00 naar 7.59) zonder dat dit dan hoeft te worden gemeld. Dit is niet wenselijk. Advies: De vervoerconcessie hierop niet aanpassen.
				NS	*10. In artikel 15 van de vervoerconcessie de mogelijkheden creëren om de klant verschillende keuzemogelijkheden op het gebied van tijdstip en propositie te bieden zodat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan het mobiliteitsvraagstuk (acties lopen al in overleg met V&W)*	10. De toelichting op de concessie benoemt reeds dat NS werkt aan een differentiatiesysteem. Een nieuw differentiatiesysteem kan – na overeenstemming tussen NS en de minister van VenW- leiden tot aanpassing van de bepaling in het tariefartikel van de concessie.
				NS	*11. Diverse paragrafen in de vervoerconcessie aanpassen:* *- Actualiseren c.q. verwijderen van (leden van) artikelen op basis van gerealiseerde ontwikkelingen (o.a. eenmalige tariefwijziging, outputsturing, benchmark, OV chipkaart).* *- Actualiseren van de bijlagen.*	11. Als de concessie wordt aangepast bijvoorbeeld naar aanleiding van de evaluatie, dan is het goed om te bezien waar deze kan worden geactualiseerd. Advies: Technische verbetering doorvoeren in de vervoerconcessie, wanneer er naar aanleiding van de evaluatie een wijziging van de concessie wordt doorgevoerd,

			NS	12. De bepaling van lid 5 is in de wet gekomen teneinde de grondslag te bieden voor een malus ("boete") regeling in een concessie indien de concessiehouder tekort schiet in bepaalde prestaties, niet zijnde een bestuurlijke boete of dwangsom. Dit lijkt logisch en begrijpelijk om een middel achter de hand te hebben indien de concessiehouder niet aan zijn verplichtingen voldoet. Maar juridisch-dogmatisch doet deze bepaling de vraag rijzen wat de status van een dergelijke boete is? Vast staat dat het opleggen van een dergelijke malus een beschikking is waartegen bezwaar en vervolgens beroep tegen open staat. Het is geen civielrechtelijk boetebeding als bedoeld in artikel 6:91 BW. Het is voor ons echter de vraag hoe deze boete sui generis moet worden bezien naast de nu reeds gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavings-instrumenten zoals de punitieve bestuurlijke boete en de repressieve last onder dwangsom. Deze handhavingsinstrumenten kennen of zullen gaan kennen een uitgebreide en met rechtswaarborgen omklede regeling. De in artikel 32 lid 5 bedoelde boete lijkt een repressieve functie te hebben, echter zonder enige specifiek in de wet geregelde rechtsbescherming. Bovendien kan de concessieverlener zelf bepalen voor wat voor soort prestaties hij de boetebepaling wil gebruiken. Hij is daarin volledig vrij; de wet biedt geen enkele begrenzing of waarborg. Deze bepaling gaat dan ook zeer ver. De "boeteregeling" in artikel 32 lid 5 is voorzover wij weten ook uniek in zijn soort in Nederland en daarmee juridisch-bestuursrechtelijk een buitenbeentje. De huidige regeling dient te	12. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 4 van het Evaluatierapport.

				worden gewijzigd omdat deze niet strookt met het (voorgestelde) stelsel van de (vierde tranche van de) Algemene wet bestuursrecht en dient daarmee in overeenstemming te worden gebracht. Is het niet eenvoudiger en transparanter en met name ook uit oogpunt van rechtsbescherming van de concessiehouder zuiverder en wenselijk om in de Wp2000 te verwijzen naar de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke dwangsom op te leggen, zoals dat bijvoorbeeld ook in artikel 76 e.v. Spoorwegwet het geval is?	
	32a	Onverminderd artikel 32 van de wet bevat een concessie voor openbaar vervoer voorschriften tot regeling van de integratie van vervoerbewijzen in het openbaar vervoer.			
	32b	Een concessie voor OV per trein kan het voorschift bevatten dat de in de concessie aan te duiden natuurlijke personen die de feitelijke leiding zullen uitoefenen over de uitvoering van de concessie, niet als zodanig krachtens een arbeidsovereenkomst met de concessiehouder werkzaam zijn.			

	33	Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld omtrent het maximum tarief voor het OV, zonodig per concessiegebied.			
	34 – 1 en 2	De concessiehouder is verplicht OV te verrichten volgens hetgeen in de concessie is bepaald en om de daaraan verbonden voorschriften na te leven. Concessiehouder dient voor vervangend vervoer te zorgen wanneer de reiziger geschaad is door afwijking van de dienstregeling.			
	35	Eenieder die enig recht kan doen gelden op bij AMvB te bepalen infrastructuur m.u.v. hoofdspoorweginfra-structuur als bedoeld in de Spoorwegwet, waarover OV per trein plaatsvindt, is verplicht het gebruik daarvan door de concessiehouder redelijkerwijs te gedogen v.z.v. dit voor de goede uitvoering van de concessie nodig is.			

Par. 4 Overgang, beëindiging en overdracht van een concessie	36 – 1 en 2	Definitie overgang concessie. Artikelen 37 en 38 zijn van toepassing op de overgang van een concessie.			
	37 – 1 t/m 8	Bepalingen betreffende overgang concessie.			
	38 – 1 t/m 3	Als een voormalige concessiehouder niet een vervoerder in een van de 4 grote steden is, zijn op de overgang van een concessie de aangegeven artikelen van de Wet CAO en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van cao's van overeenkomstige toepassing en gaan door de overgang van de concessie de rechten en verplichtingen welke op het tijdstip van overgang van concessie voor de voormalige concessiehouder t.a.v. een persoon als bedoeld in 37 – 1 voortvloeien uit bedrijfsregelingen van rechtswege over op de nieuwe concessiehouder.			
	38 - 4	Overeenkomstige toepassing 7:662 en 7:663 BW indien de voormalige	NS	In dit artikel wordt in het vierde lid ten onrechte nog verwezen naar artikel 64 lid 2 onder a.	De verwijzing in artikel 38, vierde lid, van de Wp2000 verwijst inderdaad ten onrechte naar artikel

		concessiehouder een vervoersbedrijf is als in art. 64. lid 2 onderdeel a.			64, tweede lid, onderdeel a, van de Wp2000. In het huidige artikel 64, tweede lid, Wp2000 staat niets over vormen van vervoersbedrijf. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	39 – 1 t/m 3	Verplichting voor de concessiehouder om aan de concessieverlener op diens verzoek binnen de bij dat verzoek te bepalen termijn aan de concessieverlener t.b.v. het programma van eisen (in het kader van de aanbesteding van de concessie) een openbare schriftelijke opgave te doen van de rechten en verplichtingen als bedoeld in artikel 38 m.b.t. de t.b.v. het verrichte openbaar vervoer werkzame personen, m.i.v. een gemotiveerde toelichting van de wijze waarop de loonkosten zijn samengesteld, alsmede van de samenstelling en het aantal van het met toepassing van artikel 37, eerste lid, sub a en b, voor overgang in aanmerking			

		komende personeel. Deze opgave geschiedt naar de toestand op het tijdstip van de opgave en naar de te verwachten toestand op het tijdstip van het eindigen van de concessie. De opgave gaat vergezeld van een verklaring van één of meer onafhankelijke deskundigen, dat de opgave is opgesteld overeenkomstig het eerste lid van dit artikel. Bedoelde deskundigen worden aangewezen door de concessie-verlener en hun kosten komen voor diens rekening. De concessiehouder is verplicht om de deskundigen alle door dezen gewenste inlichtingen te verstrekken.			
	40	De voormalige en nieuwe concessiehouder treden met elkaar en belanghebbende verenigingen van werknemers in overleg over een goede uitvoering van de overeenkomst als bedoeld in artikel 36, tweede lid.			

	41 – 1 t/m 6	Bepalingen omtrent de overdracht van een concessie aan een andere vervoerder indien deze aan de eisen van de wet voldoet.			
	42	De concessie vervalt van rechtswege op bepaalde momenten.			
	43 – 1 en 2	Een concessie kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken indien is gebleken dat de concessiehouder de concessie niet naar behoren uitvoert of heeft uitgevoerd.			
	43a – 1 t/m 6	Bepalingen omtrent de overgang van de concessie van de ene concessiehouder naar de andere concessiehouder.			
	43b – 1 t/m 7	Regels betreffende de overdracht en vestiging van rechten en verplichtingen t.a.v. de productiemiddelen ingevolge 43a.			
	43c - 1 en 2	Aan een concessie kunnen nadere voorschriften worden verbonden t.a.v. de toepassing van de artikelen 43a en 43b. In een concessie voor OV per trein kan de toepasselijkheid van artikel 43a worden uitgesloten.			

III. Bepalingen inzake de aanbesteding en verlening van concessies Par. 1 Algemene bepalingen inzake aanbesteding van concessies	44 – 1 t/m 3	De concessieverlener stelt t.b.v aanbesteding van een concessie een programma van eisen vast. Voordat het programma van eisen wordt vastgesteld, vraagt de concessieverlener ter zake advies aan consumentenorganisaties conform het bepaalde in artikel 27 van de wet. Bij de verlening van de desbetreffende concessie is artikel 27 echter niet van toepassing.			
	45	Voordat dit programma van eisen wordt vastgesteld vindt overleg plaats als bedoeld in art. 26 van de wet.			
	46 – 1 t/m 4	Informatieplicht van de concessiehouder aan de concessieverlener ter voorbereiding van aanbesteding van een concessie en daarmee verband houdende bepalingen.			
	47	Het tijdvak waarvoor een concessie is verleend kan éénmaal door de concessieverlener worden verlengd voor een periode van maximaal 12 maanden, als aanbesteding van een			

		concessie voor een aansluitend tijdvak niet heeft geleid tot een concessieverlening.			
	48	Uitsluiting van deelname aan een aanbesteding van een concessie.			
	49	Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop aanbesteding van concessies plaatsvindt.			
	50	De concessieverlener stelt een aanbestedingsreglement vast voor de procedure van aanbesteding van concessies.			
Par. 2 De verklaring van geen bezwaar	51	Nog niet in werking getreden.			
	52	Nog niet in werking getreden.			
	53	Nog niet in werking getreden.			
	54	Regels omtrent weigeren van een verklaring van geen bezwaar aan: a. een vervoerder die gevestigd is in een andere lidstaat van de EU of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, v.z.v.			

		de wederkerigheid van de toegang tot de desbetreffende markt voor personenvervoer voor Nederlandse vervoerders niet gewaarborgd is; b. een vervoerder die gevestigd is in een andere staat, niet zijnde een lidstaat van de EU of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende Europese Economische Ruimte, voor zover dit voortvloeit uit een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dan wel uit een door of vanwege de regering gemaakte internationale afspraak.			
	55	Nog niet in werking getreden.			
Par. 3 De procedure tot afgifte van de verklaring van geen bezwaar	56 – 1	De Raad van Bestuur van de NMa geeft op aanvraag een verklaring van geen bezwaar af, indien de aanvrager voldoet aan de in artikel 53 gestelde eisen en er geen omstandigheden aanwezig zijn als bedoeld in artikel 54.			

	57	Nog niet in werking getreden.			
	58	Nog niet in werking getreden.			
	59	Nog niet in werking getreden.			
	60	Nog niet in werking getreden.			
Par. 4 De aanbeste-dingsplicht	61 – 1 t/m 5	Bepaling dat concessies, anders dan voor het OV per trein, slechts mogen worden verleend (met mogelijkheid van ontheffing door de minister) nadat daartoe een aanbesteding is gehouden.			
	62 – 1 en 2	Concessies voor regionaal personenvervoer per trein worden slechts verleend nadat daartoe een aanbesteding is gehouden; in bepaalde bij of krachtens AMvB omschreven gevallen kan deze bepaling buiten toepassing worden gelaten.			
	63 – 1 t/m 3	De minister kan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit om een rapportage betreffende de effecten van een op een aanvraag verleende ontheffing door de minister voor de mededinging op de Nederlandse markt voor OV verzoeken; deze rapportage			

		is niet eerder openbaar dan nadat de minister een besluit over de aanvraag heeft genomen en de rapportage wordt meegezonden met de beslissing op de aanvraag.			
	64 – 1 t/m 4	De minister is bevoegd een concessie van art. 20 te verlenen zonder dat de procedure van paragrafen 1 t/m 3 van dit artikel wordt toegepast.			
	65 – 1 t/m 3	Definitie hoofdrailnet.			
	66 – 1 t/m 5	Artikel betreffende concessie verlening door de minister.	VenW	Verwijzing naar artikel 69b moet zijn artikel 65.	Bij de wetswijziging van de Wp2000 in 2006 (Stb. 2006, 642) is artikel 69b omgenummerd naar artikel 65. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	67 – 1	Bepalingen betreffende verlening van de eerste concessie voor het hoofdrailnet na de inwerkingtreding van de Concessiewet personenvervoer per trein.	Arriva	1. Dit artikel kan komen te vervallen aangezien deze concessie inmiddels is verleend.	1. De vervoerconcessie is verleend aan de NV NS tot 1 januari 2015. De concessie is onder meer op grond van dit artikel verleend aan de NV NS, zie de aanhef van de concessie. Advies: Dit artikel behouden en wanneer de concessie verloopt dit artikel aanpassen aan de dan geldende situatie.

			Arriva	2.Niet duidelijk is wat na 2015 met de concessie voor het HRN gebeurt.	2. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 8 van het Evaluatierapport.
			Arriva	3.Machtsmisbruik door NS dient te worden tegengegaan op het punt van productiemiddelen, stations en vastgoed.	3. Dit raakt het Evaluatierapport. Opmerking: Meegenomen in hoofdstuk 6 van het Evaluatierapport.
	67 – 2 en 3	Eerste concessie voor het HRN wordt verleend aan de NV NS, deze eindigt op 1 januari 2015.	Arriva	1. In lid 2 en 3 wordt nog verwezen naar het vervallen artikel 69c.	1. Bij de wetswijziging van de Wp2000 in 2006 (Stb. 2006, 642) is artikel 69c omgenummerd naar artikel 66. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
			VenW	2. Verwijzingen naar artikel 69c moet zijn artikel 66.	2. Bij de wetswijziging van de Wp2000 in 2006 (Stb. 2006, 642) is artikel 69c omgenummerd naar artikel 66. Advies: Technische verbetering van de wet- en regelgeving doorvoeren.
	68	Ontbreekt.			
Par. 6 Bepalingen inzake markt-	69 – 1	Bepalingen betreffende vervoerder waarop de gemeente Amsterdam, Den	NMa BGLR	In artikel III van de wet[325] wordt bepaald dat indien een concessiehouder als bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de wet op het tijdstip waarop zowel dat	Nu de concessie voor het hoofdrailnet aan NS en niet aan NSR is gegeven, is het beter de

[325] Dit commentaar is gegeven op de tekst van de Concessiewet voordat deze in de Wp2000 is geïncorporeerd.

activiteiten van gemeentelijke vervoer-bedrijven en houders van langdurige concessies		Haag, Rotterdam of Utrecht beslissende invloed uitoefent.		artikel als artikel I, onderdeel PP, van deze wet in werking is getreden, werkzaamheden verricht die op grond daarvan niet zijn toegestaan, die werkzaamheden binnen twaalf maanden na dat tijdstip worden beëindigd of overgedragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon. Bij besluit van 2004, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van bepalingen van de Concessiewet personenvervoer per trein en van daarmee samenhangende regelgeving (Staatsblad 2004, 740) is besloten artikel 1, onderdeel PP, van de Concessiewet niet in werking te laten treden. De Nederlandse Spoorwegen beschikt thans over een onderhands verleende concessie tot 2015. Ofschoon haar thuismarkt is beschermd door deze concessie, is het artikel dat moet voorkomen dat zij misbruik maakt van deze situatie door vanuit deze gesloten markt op aanverwante markten te concurreren niet in werking getreden. Ook in de concessie zijn geen waarborgen opgenomen om misbruik te voorkomen. *Aanvulling NMa* Opmerking van de NMa aangaande artikel I onderdeel PP van de Wp2000, waarin de eis in neergelegd dat er een gescheiden boekhouding moet zijn bij de houder van de concessie-hoofdrailnet om kruissubsidiëring te voorkomen.NB: De “PSO-Verordening” wordt eind 2009 van kracht. In deze Verordening is onder meer de verplichting opgenomen er gescheiden boekhouding moet worden gevoerd indien er onderhands gegund is. De boekhouding moet aan een aantal regels voldoen.	wijziging van artikel 69 Wp2000 niet in werking te laten treden. De wijziging zou immers tot gevolg hebben dat de NS geen andere activiteiten zou mogen verrichten. Advies: De wet- en regelgeving hierop niet aanpassen.

				Voorgestelde oplossing Artikel I onderdeel PP in werking laten treden voor concessiehouder HRN. PSO-verordening implementeren.	
	69 – 2 t/m 6	De bepalingen in deze leden hebben betrekking op gemeentelijke vervoerbedrijven.			

Bijlage I Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
ARV	Algemeen Reglement Vervoer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDV	Bijkomende diensten en voorzieningen
BIF	Besluit Infrastructuurfonds
Bp2000	Besluit personenvervoer 2000
BV	Besloten venootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DGP	Directoraat-generaal Personenvervoer
ECTS	European Train Control System
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GOR	Generieke operationele regeling
GS	Gedeputeerde Staten
HRN	Hoofdrailnet
HSL	Hogesnelheidslijn
HSWI	Hoofdspoorweginfrastructuur
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Kb	Koninklijk besluit
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
MvT	memorie van toelichting
NMa	Nederlandse Mededingsautoriteit
NV	Naamloze vennootschap
NV NS	Naamloze vennootschap Nederlandse Spoorwegen
NSR	Nederlandse Spoorwegen Reizigers
OVV	Onderzoeksraad voor de veiligheid
RDHL	Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen
RIB	Rail Infra Beheer
RIT	Rail Infra Trust BV
RRV	Reglement Railverkeer
RWT	Rechtspersonen met een wettelijke taak
Stb	Staatsblad

Stcrt	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
TSI	Technische Specificatie Interoperabiliteit
VenW	Verkeer en Waterstaat
WED	Wet op de economische delicten
Wp2000	Wet personenvervoer 2000

Bijlage J k Rapport Asser Instituut Implementatie

T.M.C. ASSER INSTITUUT

IMPLEMENTATIE INTEROPERABILITEITSRICHTLIJNEN EN EERSTE SPOORWEGPAKKET

EINDRAPPORT

uitgebracht door het T.M.C. Asser Instituut, Den Haag
in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

5 maart 2008

Bestelnummer 4500102769

I Inleiding

Overeenkomstig de opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 30 oktober 2007 en de offerte van het TMC Asser Instituut van 23 oktober 2007, bevatten de Bijlagen A-E bij dit rapport transponeringstabellen bij de volgende EG-Richtlijnen:

- Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem[1];
- Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem[2];
- Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap[3];
- Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur[4];

---

[1] PB L 235, 17.9.1996, blz. 6, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem, PB L 164, 30.4.2004, blz. 114, en bij Richtlijn 2007/32/EG van de Commissie van 1 juni 2007, tot wijziging van Bijlage VI bij Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem en Bijlage VI bij Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem, PB L 141, 2.6.2007, blz. 63.

[2] PB L 110, 20.4.2001, blz. 1, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem, PB L 164, 30.4.2004, blz. 114, en bij Richtlijn 2007/32/EG van de Commissie van 1 juni 2007, tot wijziging van Bijlage VI bij Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem en Bijlage VI bij Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem, PB L 141, 2.6.2007, blz. 63.

[3] PB L 237, 24.8.1991, blz. 25, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, PB L 75, 15.3.2001, blz. 1, en bij Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, PB L 164, 30.4.2004, blz. 164.

[4] PB L 75, 15.3.2001, blz. 29, zoals gewijzigd bij Beschikking 2002/844/EG van de Commissie van 23 oktober 2002 houdende wijziging van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de datum waarop de gewijzigde dienstregeling voor het treinverkeer ingaat, PB L 289, 26.10.2002, blz. 30, en bij Richtlijn 2004/49EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de

- Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen[5].

Zoals in onderdeel II(e) nader wordt uitgelegd, zijn in dit rapport deze richtlijnen op functionele wijze geordend (interoperabiliteit; liberalisering; capaciteit en gebruik infrastructuur; vergunningsverlening).

De transponeringstabellen zijn opgesteld overeenkomstig de door het Ministerie geformuleerde concrete vraagstelling, per artikel van elke richtlijn: In welk (deel van een) artikel van een nationale regeling (wet in formele zin; algemene maatregel van bestuur; ministeriële regeling; andere besluiten) is deze geïmplementeerd? Dit rapport bevat, achtereenvolgens: een overzicht van de opbouw van de Europese wet- en regelgeving in de spoorwegsector en de afbakening van het onderzoek (II); een overzicht van de Nederlandse wet- en regelgeving waarmee de richtlijnen zijn geïmplementeerd (III); en een toelichting op de transponeringstabellen (IV).

II Opbouw van de Europese wet- en regelgeving in de spoorwegsector en afbakening van het onderzoek

De Europese wet- en regelgeving in de spoorwegsector is hoofdzakelijk opgebouwd door middel van zogenaamde pakketten. Met het oog op de afbakening van de opdracht worden deze hieronder in omgekeerde chronologische volgorde kort beschreven.

(a) Derde Spoorwegpakket

In 2007 hebben het Europees Parlement en de Raad het Derde Spoorwegpakket aangenomen, bestaande uit:

Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering, PB L 164, 30.4.2004, blz. 44.

[5] PB L 143, 27.6.1995, blz. 70, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18 EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, PB L 75, 15.3.2001, blz. 26, en bij Richtlijn 2004/49EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering, PB L 164, 30.4.2004, blz. 44.

- Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijziging van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur[6];
- Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen[7];
- Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer[8].

Met dit pakket hangt nauw samen Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad[9].

(b) Tweede Spoorwegpakket

In 2004 hebben het Europees Parlement en de Raad het Tweede spoorwegpakket aangenomen, bestaande uit:

- Verordening (EG) Nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau[10];
- Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijziging van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering[11];

[6] PB L 315, 3.12.2007, blz. 44.

[7] PB L 315, 3.12.2007, blz. 51.

[8] PB L 315, 3.12.2007, blz. 14.

[9] PB L 315, 3.12.2007, blz. 1.

[10] PB L 164, 30.4.2004, blz. 1.

[11] PB L 164, 30.4.2004, blz. 44.

- Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem[12];
- Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap[13].

Met betrekking tot Richtlijn 2004/51/EG stelt de Mededeling liberalisering goederenvervoer per spoor dat deze is geïmplementeerd in bestaande wetgeving (Stcrt. 2005, 233). Richtlijnen 2004/49/EG en 2004/50/EG zijn geïmplementeerd door het Besluit van 18 april 2007 tot wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, van het Besluit keuring spoorvoertuigen, van het Besluit spoorweginfrastructuur en van het Besluit spoorverkeer ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) en van richtlijn 2004/50/EG tot wijziging van richtlijn 96/48/EG en van richtlijn 2001/16/EG (Staatsblad 2007, 170). Aan de Nota van Toelichting bij dit Besluit zijn transponeringstabellen van Richtlijnen 2004/49/EG en 2004/50/EG gehecht. Voorzover bij Richtlijn 2004/49/EG wijzigingen zijn aangebracht in Richtlijnen 2001/14/EG en 95/18/EG, en bij Richtlijn 2004/50/EG wijzigingen zijn aangebracht in Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG, bestaat er een overlap tussen deze transponeringstabellen en de aan dit rapport gehechte transponeringstabellen A, B, D, en E. Er bestaan bovendien enkele verschillen tussen tussen de aan de Nota van Toelichting gehechte transponeringstabellen en de transponeringstabellen A, B, D, en E. Deze zijn nader aangeduid in de toelichting op de transponeringstabellen.

(c) Eerste Spoorwegpakket

In 2001 hebben het Europees Parlement en de Raad het Eerste Spoorwegpakket aangenomen, bestaande uit:

- Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap[14];
- Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen[15];

[12] PB L 164, 30.4.2004, blz. 114.

[13] PB L 164, 30.4.2004, blz. 164.

[14] PB L 75, 15.3.2001, blz. 1.

- Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur[16].

Tevens werd aangenomen Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese conventionele spoorwegsysteem[17].

(d) Richtlijnen aangenomen voor het Eerste Spoorwegpakket

Voor 2001 werd de Europese wet- en regelgeving in de spoorwegsector niet aangenomen in de vorm van pakketten. In 1996 werd aangenomen Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem[18]. Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG vormen tezamen de zogenaamde interoperabiliteitsrichtlijnen.

In 1995 werden aangenomen Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen[19] en Richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur[20]. Richtlijn 95/19/EG is vervangen door Richtlijn 2001/14/EG.

De basis van de Europese wet- en regelgeving wordt gevormd door Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap[21].

(e) Afbakening van het onderzoek

Conform de opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en op grond van het bovenstaande overzicht strekt het onderzoek zich uit tot de interoperabiliteitsrichtlijnen,

---

[15] PB L 75, 15.3.2001, blz. 26.

[16] PB L 75, 15.3.2001, blz. 29.

[17] PB L 110, 20.4.2001, blz. 1.

[18] PB L 235, 17.9.1996, blz. 6.

[19] PB L 143, 27.6.1995, blz. 70.

[20] PB L 143, 27.6.1995, blz. 75.

[21] PB L 237, 24.8.1991, blz. 25.

zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/50/EG en 2007/32/EG, Richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG en 2004/51/EG, Richtlijn 2001/14/EG, zoals gewijzigd bij Beschikking 2002/844/EG en Richtlijn 2004/49/EG, en Richtlijn 95/18/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/13/EG en 2004/49/EG.

Deze richtlijnen zijn in dit rapport geordend op basis van een functioneel criterium. Richtlijn 91/440/EEG kan als de centrale, liberaliserende richtlijn worden beschouwd. Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG kunnen worden beschouwd als standaardiseringsrichtlijnen, die beogen de liberaliseringsstappen die op grond van Richtlijn 91/440/EEG worden gezet, daadwerkelijk te verwezenlijken. Richtlijnen 2001/14/EG en 95/18/EG zijn richtlijnen die Richtlijn 91/440/EEG op bepaalde gebieden (infrastructuurcapaciteitsverdeling; gebruiksrechten; vergunningen) ondersteunen.

III Nederlands wet- en regelgeving waarmee Richtlijnen 96/48/EG, 2001/16/EG, 91/440/EEG, 2001/14/EG en 95/18/EG zijn geïmplementeerd

De onderzochte richtlijn zijn geïmplementeerd in de volgende wet- en regelgeving:

- Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet) (Staatsblad 2003, 264), laatstelijk gewijzigd bij Wet van 6 december 2007, houdende algemene bepalingen met betrekking tot de erkenning van EG-beroepskwalificaties (Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties) (Staatsblad 2007, 530);
- Besluit van 18 april 2007 tot wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, van het Besluit keuring spoorvoertuigen, van het Besluit spoorweginfrastructuur en van het Besluit spoorverkeer ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) en van richtlijn 2004/50/EG tot wijziging van richtlijn 96/48/EG en van richtlijn 2001/16/EG (Staatsblad 2007, 170);
- Mededeling implementatie richtlijn nr. 2004/51/EG (liberalisering goederenvervoer per spoor) (Stcrt. 2005, 233);
- Besluit van 3 december 2004, houdende bepalingen met betrekking tot de spoorweginfrastructuur (Besluit spoorweginfrastructuur) (Staatsblad 2004, 665);
- Regeling hoofdspoorweginfrastructuur (Stcrt. 2004, 248), zoals gewijzigd (Stcrt. 2005, 211);
- Besluit van 3 december 2004, houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur (Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur) (Staatsblad 2004, 667), zoals gewijzigd bij Besluit van 28 april 2006 tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Staatsblad 2006, 239);

- Besluit van 3 december 2004, houdende regels met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik maken van hoofdspoorwegen (Beluit spoorverkeer) (Staatsblad 2004, 662);
- Regeling spoorverkeer (Stcrt. 2004, 248), zoals gewijzigd (Stcrt. 2005, 211; Stcrt. 2007, 104);
- Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, zoals gewijzigd bij Beschikking van 3 mei 2007 (HDJZ/S&W/2007-579);
- Besluit van 3 december 2004, houdende nadere regels over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruik maken van hoofdspoorwegen (Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen) (Staatsblad 2004, 661);
- Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen (Stcrt. 2004, 248), zoals gewijzigd (Stcrt. 2007, 85);
- Besluit van 3 december 2004, houdende keuring en certificering van spoorvoertuigen (Besluit keuring spoorvoertuigen) (Staatsblad 2004, 660);
- Regeling keuring spoorvoertuigen (Stcrt. 2004, 248), zoals gewijzigd (Stcrt. 2005, 211; Stcrt. 2006, 91; Stcrt. 2007, 85);
- Besluit van 3 december 2004, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel (Besluit spoorwegpersoneel) (Staatsblad 2004, 664);
- Regeling spoorwegpersoneel (Stcrt. 2004, 248).

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van de huidige stand van de wet- en regelgeving, dus inclusief wijzigingen die sinds de totstandkoming daarvan hebben plaatsgevonden.

IV Toelichting op de transponeringstabellen

Algemeen

De transponeringstabellen zijn opgesteld op basis van het uitgangpunt dat Nederland de richtlijnen adequaat had geïmplementeerd. De concrete vraagstelling had immers betrekking op het in kaart brengen van de implementerende wet- en regelgeving. Wij hebben de tabellen A-E zodanig kunnen opstellen dat bij vrijwel elk artikellid van de richtlijnen een bepaling van de Nederlandse wet- en regelgeving past.[22] De tekortkomingen die wij hebben vastgesteld hebben betrekking op de Artikelen 14, lid 1, en 18, leden 2 en 3, van Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG.[23]

[22] Indien in de transponeringstabellen niet naar een bepaling wordt verwezen, impliceert dit, tenzij anders is aangegeven, dat geen implementatie vereist is.

[23] De Europese Commissie heeft in het voortgangsverslag 2000-2005 over de tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsrichtlijnen (COM (2006) 660) en het verslag over de tenuitvoerlegging van het eerste spoorwegpakket (COM (2006) 189) met betrekking tot Nederland geen tekortkomingen opgemerkt.

Het onderzoek heeft zich niet uitgestrekt tot de vraag of eventuele tekstuele of interpretatieve verschillen zouden kunnen worden vastgesteld. Zo zou bijvoorbeeld de vraag kunnen rijzen of de verbodsbepalingen opgenomen in de Artikelen 10 en 39 van de Spoorwegwet voldoende zijn om te voldoen aan de verplichting, opgenomen in Artikel 9 van Richtlijn 96/48/EG en Richtlijn 2001/16/EG, om het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen niet te verbieden, te beperken of te belemmeren.

In overeenstemming met de wens van het Ministerie, formuleren wij hieronder enkele aandachtspunten:

(a) Artikel 92, lid 1, Spoorwegwet bepaalt dat, in beginsel, een wijziging van richtlijn 91/440/EEG, richtlijn 95/18/EG, richtlijn 2001/14/EG, richtlijn 96/48/EG, en richtlijn 2001/16/EG voor de toepassing van de Spoorwegwet gaat gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven. Deze bepaling zou de indruk kunnen wekken dat door deze algemene dynamische verwijzing tekstuele implementatie van de betrokken richtlijnen niet nodig is. Uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving blijkt echter dat deze bepaling alleen betrekking heeft op artikelen in de richtlijnen waarnaar specifiek in Nederlandse wet- en/of regelgeving wordt verwezen. Artikel 92, lid 1, kan dus niet als algemeen implementatievangnet worden gezien.

(b) In het licht van deze conclusie hebben wij vastgesteld dat ten aanzien van Artikel 14, lid 1, van Richtlijn 96/48/EG en 2001/16/EG een omissie bestaat. Dit bepaalt dat elke Lid-Staat toestemming dient te geven tot ingebruikname van de zich op zijn grondgebied bevindende of aldaar geëxploiteerde subsystemen van structurele aard. Op grond van Artikel 16 van Richtlijn 2004/49/EG is dit een taak van de veiligheidsinstantie. Artikel 2, lid 2, van het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat bepaalt weliswaar dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat met deze taak is belast, maar de Nederlandse wet- en regelgeving lijkt geen kader te bevatten waarbinnen deze taak moet worden uitgeoefend. In de transponeringstabellen A en B hebben wij wel Artikel 8, lid 1, Spoorwegwet, opgenomen, maar deze bepaling, volgens welke hoofdspoorweginfrastructuur waarover internationaal verkeer plaatsvindt aan de toepasselijke voorschriften van Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG moet voldoen, voorziet niet in het toestemmingsvereiste. De aan de Nota van Toelichting gehechte transponeringstabel bij Richtlijn 2004/49/EG verwijst met betrekking tot Artikel 16 naar de Artikelen 16, 32 en 36, lid 4, van de Spoorwegwet. Met betrekking tot infrastructuur voorzien deze bepalingen evenmin in het toestemmingsvereiste.

(c) In samenhang met het voorgaande merken wij op dat in de Nederlandse wet- en/of regelgeving een verwarring lijkt te bestaan tussen de toestemming tot ingebruikname en de afgifte van een EG-keuringsverklaring. In lid 6 van Artikel 19 van het Besluit spoorweginfrastructuur en lid 6 van Artikel 26 van het Besluit keuring spoorvoertuigen, die corresponderen met lid 3 van Artikel 14 van Richtlijn 96/48/EG en Richtlijn

2001/16/EG, is sprake van een nieuwe EG-keuringsverklaring, terwijl deze bepaling betrekking heeft op een nieuwe toestemming tot ingebruikname.

(d) Het Besluit spoorweginfrastructuur en het Besluit keuring spoorvoertuigen waren oorspronkelijk gebaseerd op de gedachte dat voor de implementatie van Richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG kon worden volstaan met enkele bepalingen. Van dit standpunt is afgestapt met de aanneming van het Besluit van 18 april 2007 ter implementatie van richtlijn 2004/50/EG, waarbij gedetailleerde bepalingen in beide Besluiten zijn opgenomen. Bepalingen die de leden 2 en 3 van Artikel 18 van beide Richtlijnen implementeren kunnen daarin echter niet worden teruggevonden. Ten aanzien daarvan hebben wij derhalve ook een omissie vastgesteld. Overigens bevatten deze Besluiten wel bepalingen die uitvoering geven aan vergelijkbare verplichtingen van het COTIF.

(e) Volgens de Mededeling liberalisering goederenvervoer per spoor zijn de wijzigingen van de leden 3 en 5 van Artikel 10 van Richtlijn 91/440/EEG geïmplementeerd door dynamische verwijzing 'naar' (bedoeld wordt 'in') de Artikelen 57 en 60 jo. 27 en 59 van de Spoorwegwet. De Mededeling en de Nota van Toelichting bij het Besluit van 18 april 2007 geven echter ook aan dat de liberalisering reeds in deze bepalingen besloten lag. Met andere woorden, dat de Nederlandse- wet en regelgeving vooruitliep op de verdergaande liberalisering overeenkomstig Richtlijn 2004/51/EG. In een dergelijk geval is een beroep op dynamische verwijzing echter niet nodig. Mede gezien de toekomstige implementatie van Richtlijn 2007/58/EG, verdient het wellicht aanbeveling in de Artikelen 27 en 57 een duidelijker verband met Artikel 10 van Richtlijn 91/440/EEG te leggen.

(f) In Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet wordt in het algemeen bepaald dat de overeengekomen gebruiksvergoeding moet voldoen aan de Artikelen 4, leden 4 en 5, 7-12 en 26, lid 3, van Richtlijn 2001/14/EG. Deze bepalingen bevatten echter niet alleen verplichtingen, maar ook bevoegdheden (zie bijvoorbeeld Artikel 10). In zoverre kunnen er geen eenduidige rechten en verplichtingen uit worden afgeleid, hetgeen afbreuk doet aan het rechtszekerheidsbeginsel.

Verschillen tussen de aan de Nota van Toelichting gehechte transponeringstabel bij Richtlijn 2004/50/EG en de transponeringstabellen A en B

Onderstaand zijn de belangrijkste verschillen tussen de aan de Nota van Toelichting gehechte transponeringstabellen bij Richtlijn 2004/50/EG en de transponeringstabellen A en B geformuleerd. Deze opsomming is indicatief, niet uitputtend.

(a) De transponeringstabel bij Richtlijn 2004/50/EG vermeldt bij Artikel 1, lid 7, waarbij een wijziging is aangebracht in Artikel 9 van Richtlijn 96/48/EG, dat deze reeds is geïmplementeerd in de Artikelen 8 en 36 van de Spoorwegwet. Deze bepalingen hebben echter betrekking op subsystemen. Volgens tabel A zijn de bepalingen in de Spoorwegwet die betrekking hebben op interoperabiliteitsonderdelen van

spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen te vinden in de Artikelen 10, lid 1, 11, lid 1, 39, lid 1, en 40, lid 1.

(b) Volgens tabel A wordt ten aanzien van Artikel 1, lid 8, van Richtlijn 2004/50/EG, waarbij wijzigingen zijn aangebracht in de leden 2 en 3 van Artikel 10 van Richtlijn 96/48/EG, lid 2 geïmplementeerd door de Artikelen 10, lid 1, onderdeel b, en 39, lid 1, onderdeel b, en lid 3 geïmplementeerd door de Artikelen 11, lid 1, onderdeel a, en 40, lid 1, onderdeel a. Volgens tabel B geldt hetzelfde voor Artikel 2, lid 7, van Richtlijn 2004/50/EG, waarbij wijzigingen zijn aangebracht in de leden 2 en 3 van Artikel 10 van Richtlijn 2001/16/EG, met dien verstande dat lid 2 wordt geïmplementeerd door de Artikelen 10, lid 1, onderdeel a, en 39, lid 1, onderdeel a.

(c) In de transponeringstabel bij Richtlijn 2004/50/EG wordt ten aanzien van Artikel 1, lid 10, van Richtlijn 2004/50/EG, dat Artikel 14 van Richtlijn 96/48 wijzigt, geen onderscheid gemaakt met betrekking tot de leden daarvan. De Artikelen 19, leden 5 en 6, Besluit spoorweginfrastructuur, en 26, leden 5 en 6, Besluit keuring spoorvoertuigen, corresponderen met Artikel 14, lid 3. Artikel 28, leden 5 en 6, onderdeel a, Besluit keuring spoorvoertuigen, corresponderen met Artikel 14, lid 4. Artikel 28, lid 6, onderdeel b, Besluit keuring spoorvoertuigen, en Artikel 3, lid 2, van de Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur corresponderen met de onderhoudsverplichting opgenomen in lid 2 van Artikel 14. Er is echter geen bepaling die duidelijk in verband kan worden gebracht met lid 1 van Artikel 14.

(d) Met betrekking tot Artikel 1, lid 14, van Richtlijn 2004/50/EG, dat een wijziging aanbrengt in Artikel 18, lid 2, van Richtlijn 96/48/EG, wordt gesteld dat deze is geïmplementeerd in de Artikelen 8 en 36 van de Spoorwegwet. Dit lijkt echter niet het geval te zijn.

T.M.C. ASSER INSTITUUT

IMPLEMENTATIE INTEROPERABILITEITSRICHTLIJNEN EN EERSTE SPOORWEGPAKKET

BIJLAGEN

Bestelnummer 4500102769

Bijlage A: Transponeringstabel Richtlijn 96/48/EG

*Richtlijn 96/48/EG; met * aangeduid ingevoegd of gewijzigd bij Richtlijn 2004/50EG; met ** aangeduid gewijzigd bij Richtlijn 2007/32/EG*	*Nationale regelgeving*
Artikel 1, lid 1*; Annex I*	Doelstelling en toepassingsgebied
Artikel 1, lid 2*	Doelstellingen
Artikel 2*; Annex II*; Annex III*	Definities
Artikel 3, lid 1	Toepassingsgebied
Artikel 3, lid 2	Verhouding tot andere communautaire bepalingen en bijzondere Europese specificaties
Artikel 4, lid 1	Verhouding tot essentiële eisen
Artikel 4, lid 2	Verhouding tot aanvullende technische specificaties bedoeld in Artikel 18, lid 4, van Richtlijn 93/38/EEG
Artikel 5, lid 1*	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 2	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 3*	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 4	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 5	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 6*	Inhoud TSIs
Artikel 6, lid 1*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 2*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 3*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 4*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 5*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs

Artikel 6, lid 6*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 7*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 8*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 7*	Artikel 92, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 8	Artikel 10, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 9*	Artikel 12, lid 2; 39, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 1; Annex IV	Artikel 20, lid 3, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 2, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 10, lid 2*	Artikel 10, lid 1, onderdeel b; Artikel 39, lid 1, onderdeel b, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 3*	Artikel 11, lid 1, onderdeel a; 40, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 11*	EG-procedure met betrekking tot Europese specificaties
Artikel 12, lid 1	Artikel 15; 44 Spoorwegwet
Artikel 12, lid 2	EG-procedure
Artikel 12, lid 3	EG-procedure
Artikel 12, lid 4	EG-procedure
Artikel 13, lid 1	Artikel 20, lid 1, onderdeel a, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 1, onderdeel a, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 13, lid 2	Artikel 11, lid 1, onderdeel b; 40, lid 1, onderdeel b, Spoorwegwet
Artikel 13, lid 3	Artikel 11, lid 3; 40, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 13, lid 4	Artikel 20, lid 1, onderdeel b, en lid 2, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 1, onderdeel b, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 13, lid 5	Artikel 14; 43 Spoorwegwet
Artikel 14, lid 1*	Artikel 8, lid 1, Spoorwegwet; Artikel 2, lid 2, Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat
Artikel 14, lid 2*	Artikel 8, lid 1; 47, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet; Artikel 3, lid 2, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur; Artikel 28, lid 6, onderdeel b, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 14, lid 3*	Artikel 19, leden 5 en 6, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, leden 5 en 6, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 14, lid 4*	Artikel 28, lid 5 en lid 6, onderdeel a, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 14, lid 5*	EG-procedure
Artikel 15*	Artikel 12, lid 2; 36, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 16, lid 1	Artikel 8, lid 2, onderdeel b; 36, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet

Artikel 16, lid 2	Artikel 9, lid 1, onderdeel a; 37, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet; Artikel 19, leden 8 en 9, Besluit spoorinfrastructuur; Artikel 26, lid 8, Besluit keuring spoorvoertuigen; Paragraaf 3a, Regeling keuring spoorvoertuigen
Artikel 16, lid 3*	Artikel 38, lid 2, Spoorwegwet; Artikel 19, lid 7, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, lid 7, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 17*	EG-procedure
Artikel 18, lid 1; Annex V; Annex VI**	Artikel 9, lid 1, onderdeel b; 37, lid 1, onderdeel b; 93, lid 4, Spoorwegwet; Artikel 19, leden 1 en 2, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, leden 1 en 2, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 18, lid 2*	Deze bepaling lijkt niet te zijn geïmplementeerd
Artikel 18, lid 3	Deze bepaling lijkt niet te zijn geïmplementeerd
Artikel 19, lid 1	EG-procedure
Artikel 19, lid 2	EG-procedure
Artikel 20, lid 1	Artikel 93, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 20, lid 2; Annex VII*	Artikel 93, lid 2, Spoorwegwet; Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet
Artikel 20, lid 3	Artikel 93, lid 6, Spoorwegwet
Artikel 20, lid 4	EG-procedure
Artikel 20, lid 5*	EG-procedure
Artikel 21, lid 1*	EG-procedure
Artikel 21, lid 2*	EG-procedure
Artikel 21, lid 3*	EG-procedure
Artikel 21, lid 4*	EG-procedure
Artikel 21a*	EG-procedure
Artikel 21b*	EG-procedure
Artikel 21c*	EG-procedure
Artikel 22	Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 22a*	Artikel 12a, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur; Artikel 26, lid 9, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 23	Algemene implementatieverplichting
Artikel 24	Verplichting Commissie
Artikel 25	Inwerkingtreding
Artikel 26	Addressaten

Bijlage B: Transponeringstabel Richtlijn 2001/16/EG

*Richtlijn 2001/16/EG; met * aangeduid ingevoegd of gewijzigd bij Richtlijn 2004/50/EG; met ** aangeduid gewijzigd bij Richtlijn 2007/32/EG*	*Nationale regelgeving*
Artikel 1, lid 1*; Annex I*	Doelstelling en toepassingsgebied
Artikel 1, lid 2*; Annex II; Annex III*	Doelstellingen
Artikel 1, lid 3*	Uitbreiding toepassingsgebied
Artikel 2*	Definities
Artikel 3, lid 1	Toepassingsgebied
Artikel 3, lid 2	Verhouding tot andere communautaire bepalingen en bijzondere Europese specificaties
Artikel 4, lid 1	Verhouding tot essentiële eisen
Artikel 4, lid 2	Verhouding tot aanvullende technische specificaties bedoeld in Artikel 18, lid 4, van Richtlijn 93/38/EEG
Artikel 5, lid 1*	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 2	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 3*	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 4	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 5	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 6	Inhoud TSIs
Artikel 5, lid 7*	Inhoud TSIs
Artikel 6, lid 1*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 2*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 3*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs

4*	
Artikel 6, lid 5*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 6*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 7*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 6, lid 8*	EG-procedure vaststelling en herziening TSIs
Artikel 7*	Artikel 92, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 8	Artikel 10, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 9	Artikel 12, lid 2; 39, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 1; Annex IV	Artikel 20, lid 3, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 2, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 10, lid 2*	Artikel 10, lid 1, onderdeel a; Artikel 39, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 3*	Artikel 11, lid 1, onderdeel a; 40, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 6	Inhoud TSIs
Artikel 11*	EG-procedure met betrekking tot Europese specificaties
Artikel 12, lid 1	Artikel 15; 44 Spoorwegwet
Artikel 12, lid 2	EG-procedure
Artikel 12, lid 3	EG-procedure
Artikel 12, lid 4	EG-procedure
Artikel 13, lid 1	Artikel 20, lid 1, onderdeel a, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 1, onderdeel a, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 13, lid 2	Artikel 11, lid 1, onderdeel b; 40, lid 1, onderdeel b, Spoorwegwet
Artikel 13, lid 3	Artikel 11, lid 3; 40, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 13, lid 4	Artikel 20, lid 1, onderdeel b, en lid 2, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 27, lid 1, onderdeel b, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 13, lid 5	Artikel 14; 43 Spoorwegwet
Artikel 14, lid 1	Artikel 8, lid 1, Spoorwegwet; Artikel 2, lid 2, Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat
Artikel 14, lid 2*	Artikel 8, lid 1; 47, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet; Artikel 3, lid 2, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur; Artikel 28, lid 6, onderdeel b, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 14, lid 3*	Artikel 19, leden 5 en 6, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, leden 5 en 6, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 14, lid 4*	Artikel 28, lid 5 en lid 6, onderdeel a, Besluit keuring spoorvoertuigen

Artikel 14, lid 5*	EG-procedure
Artikel 15	Artikel 12, lid 2; 36, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 16, lid 1	Artikel 8, lid 2, onderdeel a; 36, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 16, lid 2	Artikel 9, lid 1, onderdeel a; 37, lid 1, onderdeel a, Spoorwegwet; Artikel 19, leden 8 en 9, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, lid 8, Besluit keuring spoorvoertuigen; Paragraaf 3a, Regeling keuring spoorvoertuigen
Artikel 16, lid 3*	Artikel 38, lid 2, Spoorwegwet; Artikel 19, lid 7, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, lid 7, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 17*	EG-procedure
Artikel 18, lid 1; Annex V; Annex VI**	Artikel 9, lid 1, onderdeel b; Artikel 37, lid 1, onderdeel b; 93, lid 4, Spoorwegwet; Artikel 19, leden 1 en 2, Besluit spoorweginfrastructuur; Artikel 26, leden 1 en 2, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 18, lid 2	Deze bepaling lijkt niet te zijn geïmplementeerd
Artikel 18, lid 3	Deze bepaling lijkt niet te zijn geïmplementeerd
Artikel 19, lid 1	EG-procedure
Artikel 19, lid 2	EG-procedure
Artikel 20, lid 1	Artikel 93, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 20, lid 2; Annex VII*	Artikel 93, lid 2, Spoorwegwet; Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet
Artikel 20, lid 3	Artikel 93, lid 6, Spoorwegwet
Artikel 20, lid 4	EG-procedure
Artikel 20, lid 5*	EG-procedure
Artikel 21, lid 1	EG-procedure
Artikel 21, lid 2	EG-procedure
Artikel 21, lid 3	EG-procedure
Artikel 21, lid 4*	EG-procedure
Artikel 21a*	EG-procedure
Artikel 21b*	EG-procedure
Artikel 22	EG-procedure
Artikel 23, lid 1*	EG-procedure met betrekking tot TSIs
Artikel 23, lid 2*	EG-procedure met betrekking tot TSIs
Artikel 23, lid	EG-procedure met betrekking tot TSIs

3*	
Artikel 24*	Artikel 12a, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur; Artikel 26, lid 9, Besluit keuring spoorvoertuigen
Artikel 25*	Overgangsbepalingen
Artikel 26	Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 27	Algemene implementatieverplichting
Artikel 28	Verplichting Commissie
Artikel 29	Inwerkingtreding
Artikel 30	Addressaten

Bijlage C: Transponeringstabel Richtlijn 91/440/EG

*Richtlijn 91/440/EG; met * aangeduid ingevoegd of gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG; met ** aangeduid gewijzigd bij Richtlijn 2004/51/EG*	*Nationale regelgeving*
Artikel 2, lid 1	Toepassingsgebied
Artikel 2, lid 2	Beperking toepassingsgebied
Artikel 2, lid 3*	Beperking toepassingsgebied
Artikel 3*	Definities
Artikel 4, lid 1*	Uitgangspunt Hoofdstuk 3, Spoorwegwet
Artikel 4, lid 2*	Structuur Artikelen 16-18 Spoorwegwet (Artikel 17, lid 1, onderdeel d); structuur Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur (Artikel 14, lid 4); toezicht overeenkomstig Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 5, lid 1	Uitgangspunt Hoofdstuk 3, Spoorwegwet
Artikel 5, lid 2	Uitgangspunt Hoofdstuk 3, Spoorwegwet
Artikel 5, lid 3	Uitgangspunt Hoofdstuk 3, Spoorwegwet
Artikel 6, lid 1*	Zie lid 2
Artikel 6, lid 2*	Opzet Spoorwegwet
Artikel 6, lid 3; Annex II*	Artikel 16, lid 4, Spoorwegwet
Artikel 6, lid 4*	Verplichting Commissie
Artikel 7, lid 1*	Artikel 5, Spoorwegwet
Artikel 7, lid 3*	Wet en Besluit infrastructuurfonds
Artikel 7, lid 4*	Artikel 4, lid1, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 8	Hoofdstuk 4, § 6, Spoorwegwet
Artikel 9, lid 1	Algemene bepalingen inzake staatssteun
Artikel 9, lid 2	Algemene bepalingen inzake staatssteun
Artikel 9, lid	EG-procedure

3*	
Artikel 9, lid 4*	Algemene bepalingen inzake staatssteun
Artikel 10, lid 1*	Artikel 19, lid 3, Wet personenvervoer 2000
Artikel 10, lid 2*	Artikel 27, in samenhang met artikel 57, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 3**	Dynamische verwijzingen naar Artikelen 57 en 60 jo. 27 en 59 Spoorwegwet (Stcrt 2005, 233)
Artikel 10, lid 4*	EG-procedure
Artikel 10, lid 5**	Dynamische verwijzingen naar Artikelen 57 en 60, lid1, jo. 27 en 59 Spoorwegwet (Stcrt 2005, 233)
Artikel 10, lid 6**	Dynamische verwijzing naar Artikel 67, lid 1, Spoorwegwet (Stcrt 2005, 233)
Artikel 10, lid 7*	Artikel 70, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 10, lid 8**	Verplichting Commissie
Artikel 10a; Annex I*	Omschrijving Trans-European Rail Freight Network
Artikel 10b*	Verplichtingen Commissie
Artikel 11*	EG-procedure
Artikel 11a*	EG-procedure
Artikel 12	Verhouding tot andere richtlijn
Artikel 13	Intrekking Beschikking 75/327/EEG
Artikel 14a*	Derogaties
Artikel 15	Algemene implementatieverplichting; Artikel 17, lid 1, onderdeel d, Spoorwegwet; Artikel 14, lid 4, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 16	Adressaten Richtlijn; hangt samen met implementatieverplichting

T.M.C. ASSER INSTITUUT

Bijlage D: Transponeringstabel Richtlijn 2001/14/EG

*Richtlijn 2001/14/EG; met * aangeduid gewijzigd bij Beschikking 2002/844/EG; met ** aangeduid gewijzigd bij Richtlijn 2004/49/EG*	*Nationale regelgeving*
Artikel 1(1)	Inhoud; algemene verplichting; Artikel 17, lid 1, onderdeel d, Spoorwegwet; Artikel 14, lid 4, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 1(2)	Toepassingsgebied
Artikel 1(3-4)	Uitsluitingen
Artikel 2	Definities
Artikel 3(1)	Artikel 58, leden 1 en 3, Spoorwegwet
Artikel 3(2); Annex I	Artikel 58, lid 2, Spoorwegwet
Artikel 3(3)	Artikel 58, lid 4, Spoorwegwet
Artikel 3(4)	Artikel 58, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 4(1)	Artikel 62, Spoorwegwet, in het bijzonder lid 8
Artikel 4(2)	Artikel 16, lid 4, Spoorwegwet
Artikel 4(3)	Artikel 17, lid 1, onderdeel d, Spoorwegwet; Artikel 14, lid 4, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 4(4-5)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 4(6)	Artikel 2:5, Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 5(1)	Artikel 67, leden 1-3, en 68, Spoorwegwet; Artikel 14, lid 2, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 5(2)	Artikel 67, leden 4 en 5, Spoorwegwet
Artikel 5(3)	Artikel 67, lid 5, Spoorwegwet
Artikel 6(1)	Artikel 5, lid 3, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 6(2)	Artikel 15, leden 1, onderdeel a, 2 en 3, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 6(3)	Opgenomen in Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, in combinatie met Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 6(4)	Niet van toepassing
Artikel 6(5)	Artikel 15, lid 6, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 7(1)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 7(2)	Artikel 62, lid 7, en 96, Spoorwegwet
Artikel 7(3)	Artikel 62, leden 1 en 7, Spoorwegwet
Artikel 7(4-5)	Artikel 62, lid 3, Spoorwegwet; Artikel 7, lid 1, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 7(6)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet

Artikel 7(7)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 7(8)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 7(9)	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 8	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 9	Artikel 62, leden 4 en 7, Spoorwegwet
Artikel 10	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 11	Artikel 62, lid 5, Spoorwegwet
Artikel 12	Artikel 62, lid 6, Spoorwegwet
Artikel 13(1)	Artikel 16, lid 1, onderdeel b, 59, lid 2, en 60, lid 2, Spoorwegwet Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 13(2)	Artikel 59, lid 3, in samenhang met Artikel 3, onderdeel a, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, en 60, Spoorwegwet
Artikel 13(3)	Artikel 59, leden 1 en 3, en 60, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 14(1)	Artikel 61, lid 1; 16, lid 1, onderdeel b, Spoorwegwet; Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur; Artikel 2, lid 2, onderdeel b, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 14(2)	Artikel 16, lid 4, Spoorwegwet
Artikel 14(3)	Artikel 2:5, Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 15, lid 1	Artikel 3, onderdeel d, en 14, lid 1, onderdelen a en b, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 15, leden 2 en 3	Betreft internationale samenwerking
Artikel 15, lid 4	Artikel 14, lid 1, onderdelen c en d, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 16(1)	Artikel 57, Spoorwegwet; Artikel 2, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 16(2)	Netverklaring
Artikel 16(3)	Netverklaring
Artikel 17(1)	Artikel 60, leden 1 en 3, Spoorwegwet
Artikel 17(2-5)	Artikel 60, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 17(6)	Artikel 58, lid 2, onderdeel b, in samenhang met lid 3, Spoorwegwet; Artikel 2:5, Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 18-21; Annex III*	Artikel 4, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur; Netverklaring
Artikel 22	Artikel 61, lid 2, Spoorwegwet, in samenhang met § 4 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur; Netverklaring
Artikel 23	Artikel 5 en 13, lid 3, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 24	Artikel 61, lid 3, Spoorwegwet
Artikel 25	Beschrijving capaciteitsanalyse
Artikel 26, leden 1 en 2	Beschrijving capaciteitsvergrotingsplan
Artikel 26, lid 3	Artikel 62, lid 7, Spoorwegwet
Artikel 27	Artikel 3, onderdeel c, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 28	Artikel 6, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 29, lid 1	Artikel 65, lid 1, Spoorwegwet in samenhang met Artikel 23, Besluit spoorverkeer

Artikel 29, lid 2	Artikel 3, onderdeel b, Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 29, lid 3	Artikel 32-35, Spoorwegwet; Hoofdstuk 3, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 30(1)	Artikel 70, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 30(2)**	Artikel 71, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 30(3)	Artikelen 63 en 70, lid 2, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 30(4)	Artikel 71, lid 6, Spoorwegwet; Afdeling 5.2, Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 30(5)	Artikel 71, leden 3 en 4, Spoorwegwet
Artikel 30(6)	Artikel 90, Spoorwegwet
Artikel 31	Artikel 70, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 33	Derogaties
Artikel 34**	EG-procedure
Artikel 35	EG-procedure
Artikel 36	Verplichting Commissie
Artikel 37	Intrekking verordeningen, beschikkingen en richtlijn
Artikel 38	Algemene implementatieverplichting
Artikel 39	Inwerkingtreding
Artikel 40	Addressaten

Bijlage E: Transponeringstabel Richtlijn 95/18/EG

*Richtlijn 95/18/EG; met * aangeduid gewijzigd of ingevoegd bij Richtlijn 2001/13/EG; met ** aangeduid gewijzigd bij Richtlijn 2004/49/EG*	*Nationale regelgeving*
Artikel 1, lid 1*	Toepassingsgebied
Artikel 1, lid 2*	Uitsluiting toepassingsgebied
Artikel 1, lid 3*	Uitsluiting toepassingsgebied
Artikel 2*	Definities
Artikel 3*	Artikel 28, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 4, lid 1	Artikel 28, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 4, lid 2	Artikel 28, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 4, lid 3	Artikel 28, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 4, lid 4	Artikel 57, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 4, lid5*	Artikel 30, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 5, lid 1	Artikel 28, lid 1, Spoorwegwet
Artikel 5, lid 2	Artikel 9, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 6 -	Artikel 9, onderdeel a, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 6 -	Artikelen 3, onderdeel a, en 9, onderdeel b, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 6 -	Artikel 9, onderdeel a, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 6 -*	Artikel 3, onderdelen b en c, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 7, lid 1	Artikel 5, onderdeel a, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 7, lid 2; Annex, sectie I	Artikel 10, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 8**	Artikel 6, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 9	Artikel 55, lid 1, Spoorwegwet; Artikel 7, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen

Artikel 10, lid 1	Artikel 13, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 10, lid 2	Artikel 28, lid 4, Spoorwegwet
Artikel 11, lid 1	Artikel 29, onderdeel a, Spoorwegwet
Artikel 11, lid 2	EG-procedure
Artikel 11, lid 3	Nederland lijkt geen gebruik te maken van deze mogelijkheid
Artikel 11, lid 4	Nederland lijkt geen gebruik te maken van deze mogelijkheid
Artikel 11, lid 5	Artikel 29, onderdeel b, Spoorwegwet
Artikel 11, lid 6	Artikel 12, Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen
Artikel 11, lid 7	Nederland lijkt geen gebruik te maken van deze mogelijkheid
Artikel 11, lid 8*	EG-procedure
Artikel 12, lid 1*	Gericht tot spoorwegondernemingen
Artikel 12, lid 2*	EG-procedure
Artikel 13*	Gericht tot spoorwegondernemingen
Artikel 14	Overgangsperiode
Artikel 15, lid 1	Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 15, lid 2	Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 15, lid 3	Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 16, lid 1	Verplichting Commissie
Artikel 16, lid 2	Algemene implementatieverplichting
Artikel 16, lid 3	Algemene implementatieverplichting
Artikel 17	Inwerkingtreding
Artikel 18	Addressaten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Deel C: Eenmeting: beschrijving 2005-2007

Doelen 6 t/m 16

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1. Inleiding 7

2. Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur 8
2.1 Vragen 8
2.2 Feitelijke beschrijving 8
2.2.1. Toegang tot het beroep 8
2.2.2. Voorwaarden toelating materieel en personeel 16
2.2.3. Bijkomende diensten en voorzieningen 21
2.2.4. Toezicht op toegang door NMa 25
2.3 Percepties 27
2.3.1. Percepties algemeen 27
2.3.2. Percepties toegang tot het beroep 28
2.3.3. Perceptie voorwaarden toelating materieel en personeel 33
2.3.4. Percepties t.a.v. bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen 39
2.3.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. toegang 49
2.4 Kernboodschappen 50

3. Doel 7: Capaciteitsverdeling 59
3.1 Vragen 59
3.2 Feitelijke beschrijving 59
3.2.1. Borging non-discriminatie en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur 59
3.2.2. Borging optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit door overheidswege vastgelegde prioriteringscriteria 64
3.2.3. Maatschappelijk optimale afweging bij verdeling van capaciteit tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds 71
3.2.4. Aanvragen en verdelen van capaciteit voor onderhoud 75
3.2.5. Bevoegdheden van NMa 84
3.3 Percepties Capaciteitsverdeling periode 2005 - 2007 85
3.3.1. Percepties borging non-discriminatie en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur 85
3.3.2. Percepties borging optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit door overheidswege vastgelegde prioriteringscriteria 92
3.3.3. Percepties maatschappelijk optimale afweging bij verdeling van capaciteit tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds 95
3.3.4. Percepties bevoegdheden van NMa 103
3.4 Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. capaciteitsverdeling 104
3.5 Kernboodschappen 107

4. Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer 117
4.1 Vragen 117
4.2 Feitelijke beschrijving 118
4.3 Toegangsovereenkomst 118

4.3.1. Gebruiksvergoeding: in hoeverre in samenspraak en binnen wettelijke kaders 123
4.3.2. Ruimte die wettelijke kaders bieden en operationele bemoeienis met vervoerder 129
4.3.3. Uitvoering onafhankelijk toezicht 132
4.4 Percepties 134
4.4.1. Percepties toegangsovereenkomst 134
4.4.2. Percepties gebruiksvergoeding 139
4.4.3. Percepties ruimte wettelijke kaders en operationele bemoeienis 144
4.4.4. Percepties uitvoering onafhankelijk toezicht 147
4.4.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. interactie tussen infrastructuur en vervoer 149
4.5 Kernboodschappen 151

5. Doel 9: Samenwerking infrabeheerder - vervoerders 161
5.1 Vragen 161
5.2 Feitelijke beschrijving 162
5.2.1. Kader voor afhandeling en herstel 162
5.2.2. Procedures om ontstaan verstoringen te registreren en toe te kennen aan veroorzaker 169
5.2.3. Cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten 171
5.3 Percepties 173
5.3.1. Percepties kader voor afhandeling en herstel 173
5.3.2. Percepties procedures om ontstaan verstoringen te registreren en toe te kennen aan de veroorzaker 174
5.3.3. Percepties cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten 175
5.4 Kernboodschappen 177

6. Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid 181
6.1 Vragen 181
6.2 Feitelijke beschrijving 181
6.2.1. Concessierelatie 182
6.2.2. Subsidierelatie 194
6.2.3. Aandeelhouderrelatie 199
6.3 Percepties 200
6.3.1. Percepties concessierelatie 200
6.3.2. Percepties subsidierelatie 206
6.3.3. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. relatie infrastructuurbeheerder en overheid 208
6.4 Kernboodschappen 208

7. Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid 213
7.1 Vragen 213
7.2 Feitelijke beschrijving 213
7.2.1. Aanbestedingen in het regionaal vervoer 215
7.2.2. Optreden verwachte effecten in regionaal vervoer 217
7.2.3. Tijdsduur van concessies (streefbeeld 5) 219
7.2.4. Concessie HRN: wijze aansturing NS (streefbeelden 6 en 7) 220

7.3 Percepties 231
7.3.1. Percepties aanbestedingen in het regionaal vervoer 231
7.3.2. Percepties Optreden verwachte effecten: betere verhouding kwaliteit en omvang subsidies, versterking samenhang, klantgerichtheid en meer efficiënte besteding van middelen 232
7.3.3. Percepties tijdsduur van concessies 238
7.3.4. Percepties concessie HRN: wijze aansturing NS 239
7.3.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid 244
7.4 Kernboodschappen 245

8. Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor 251
8.1 Vragen 251
8.2 Feitelijke beschrijving 251
8.2.1. Overdracht bevoegdheden na 2005 252
8.2.2. Capaciteitsmanagement en afstemmingsverplichting 255
8.3 Percepties 258
8.3.1. Percepties overdracht bevoegdheden na 2005 258
8.3.2. Percepties capaciteitsmanagement en afstemmingsverplichting 262
8.4 Kernboodschappen 263

9. Doel 13: positie van consumentenorganisaties 266
9.1 Vragen 266
9.2 Feitelijke beschrijving 266
9.2.1. Invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming 266
9.2.2. Bijdrage van consumentenorganisaties aan kwaliteit en klantgerichtheid OV per trein 271
9.3 Percepties 273
9.3.1. Percepties invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming 273
9.3.2. Percepties bijdrage van consumentenorganisaties aan kwaliteit en klantgerichtheid OV per trein 280
9.4 Kernboodschappen 281

10. Spoorwegveiligheid 284
10.1 Inleiding 284
10.2 Feitelijke beschrijving 284
10.2.1. Beleid 284
10.2.2. Uitvoering 285
10.2.3. Toezicht 293
10.3 Percepties 294
10.3.1. Percepties beleid 294
10.3.2. Percepties uitvoering 297
10.3.3. Percepties toezicht 299
10.3.4. Punten ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. spoorwegveiligheid 304
10.4 Kernboodschappen 306

11. Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail 310

11.1 Vragen 310
11.2 Feitelijke beschrijving 310
11.2.1. Ontwikkeling prestaties NS 2005-2007 310
11.2.2. Ontwikkeling prestaties ProRail 2005-2007 318
11.2.3. Migratie naar outputsturing NS en ProRail 323
11.2.4. Concessieprijs en financiele positie van NS 325
11.2.5. Resultaatontwikkeling 326
Tarieven 326
11.3 Percepties 327
11.3.1. Percepties prestaties en professionalisering NS 327
11.3.2. Percepties prestaties en professionalisering ProRail 328
11.4 Kernboodschappen 330

12. Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten 333
12.1 Vragen 333
12.2 Maatschappelijke benutting 335
12.3 Betaalbaarheid en kwaliteit vervoerdiensten 339
12.4 Ontwikkelingen in de efficiency van NS 341
12.5 Ontwikkelingen in de efficiency van ProRail 344
12.6 Veilig gebruik van spoorwegen 346
12.7 Bescherming leefomgeving 349
12.8 Andere (neven)effecten 350
12.9 Percepties 352
12.10 Kernboodschappen 358

Bijlage A Verbetervoorstellen 363
Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur 363
Doel 7: Capaciteitsverdeling 365
Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer 371
Doel 9: Samenwerking infrabeheerder - vervoerders 375
Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid 377
Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid. 379
Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor 383
Doel 13: Positie van consumentenorganisaties 384
Spoorwegveiligheid 384
Doel 14: prestaties en professionalisering NS en ProRail 386
Doel15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten. 386

1.Inleiding

Voor u ligt het rapport Eenmeting: beschrijving 2005-2007 – Doelen 6 t/m 16. Dit deelrapport is opgebouwd uit de gegevens verzameld door middel van vragenlijsten in het deeltraject zelfevaluaties, de meerjarige monitor en de juridisch-technische toets en, indien nodig, aanvullende bronnenonderzoek. Van de zelfevaluaties is een bloemlezing in plaats van de integrale tekst opgenomen in dit rapport. Ook zijn de opmerkingen die gemaakt zijn in het kader van Beter Geregeld , en waarvan was aangegeven dat deze in de evaluatie zouden worden betrokken, opgenomen bij de doelen waarop zij betrekking hebben.

Voor de achtergrond, functie Eenmeting (periode 2005-2007), werkwijze en kwaliteitsborging Eenmeting zie de inleiding van het rapport Samenvatting Eenmeting: beschrijving 2005-2007.

2. Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur

2.1 Vragen

Een van de doelen van de Spoorwegwet is het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen.

In het beoordelingskader zijn met betrekking hiertoe vier streefbeelden opgenomen:

1. Werken de voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend ten aanzien van toegang tot het beroep?
2. Werpen bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op?
3. Worden bijkomende voorzieningen en diensten door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie?
4. Beschikt NMa over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen?

2.2 Feitelijke beschrijving

In deze paragraaf wordt ten eerste behandeld de toegang tot het beroep met daarbinnen aandacht voor de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringsplicht. Vervolgens wordt de procedure voor toelating voor spoorvoertuigen en zaken ten aanzien van personeel aan de orde gesteld. Bij het derde streefbeeld wordt de stand van zaken rondom de belangrijkste bijkomende diensten en voorzieningen behandeld. Tot slot gaat het over het toezicht van NMa op non-discriminatoire toegang.

2.2.1. Toegang tot het beroep

Vervoerders mogen niet zomaar op het spoorwegnet rijden. Hiervoor geldt een aantal regels. In deze paragraaf worden de regels met betrekking tot toegang tot het beroep behandeld. Dit zijn de regels die gesteld worden om ervoor te zorgen dat er bonafide bedrijven rijden, met deugdelijk materieel en personeel. Toegang tot de markt (het verkrijgen van een concessie in het geval van personenvervoerders) wordt in dit hoofdstuk niet behandeld, maar komt grotendeels aan de orde in hoofdstuk 7 (Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid).

a. De regels rondom toegang tot het beroep hebben een basis in artikel 27 van de Spoorwegwet en zijn deels verder uitgewerkt in de lagere regelgeving.[1] Hierin staat dat spoorwegondernemingen geen toegang tot hoofdspoorwegen krijgen, wanneer een bedrijf:niet beschikt over een geldige bedrijfsvergunning;
b. niet beschikt over een geldig veiligheidsattest of proefattest;
c. niet voldoet aan de voor haar ingevolge artikel 55 van de Spoorwegwet geldende verzekeringsplicht;
d. indien het recht op die toegang niet rechtstreeks voortvloeit uiteen toegangsovereenkomst als bedoeld in artikel 59 van de Spoorwegwet;
e. anderszins niet gerechtigd is van de hoofdspoorweg gebruik te maken.

De bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringsplicht worden hierna achtereenvolgens behandeld. De toegangsovereenkomst wordt behandeld in hoofdstuk 4 (Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer).

De eisen die gesteld worden aan toegang tot het beroep worden steeds meer in een internationale context bepaald. Langzaam maar zeker zal de nationale regelgeving steeds meer worden geënt op Europese richtlijnen, waarbij er in de nationale regelgeving wordt doorverwezen naar Europese richtlijnen en Technische Specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's). Waar nog geen TSI's voor bestaan gelden nog gewoon de nationale regels. De hoofdlijn uit de richtlijnen is dat (mogelijke) toetreding leidt tot efficiency en concurrentie. Door toepassing van dezelfde eisen in de verschillende lidstaten, en het erkennen van elkaars keuringen wordt de Europese markt steeds verder geopend.

Richtlijn nr. 2001/13/EG geeft aan dat een vergunningenstelsel is ingesteld om dit doel – non discriminatoire toegang - te waarborgen. In de Europese regelgeving[2] is voorzien in een vergunningenstelsel dat onder meer beoogt de uniforme en niet-discriminerende toepassing van de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur in de gehele gemeenschap te waarborgen. Tevens wordt hiermee een betrouwbare en adequate dienstverlening beoogd om zo de belangen van klanten en derdente borgen.

Ook bepaalt de Richtlijn nr. 2001/13/EG dat lidstaten aanvullende nationale eisen mogen stellen[3], mits op niet-discriminerende wijze. Deze aanvullende eisen kunnen betrekking hebben op techniek, exploitatie, veiligheid en rechten van werknemers en consumenten.

[1] Bijvoorbeeld het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen, het Besluit en de Regeling keuring spoorvoertuigen, de Regeling eisen keuringsinstanties.

[2] o.a. Richtlijnen nr. 95/18/EG en nr. 2001/13/EG.

[3] Voorheen werden in Richtlijn nr. 95/18/EG al regels gesteld betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen.

IVW verleent de vergunningen in mandaat namens de minister en is de nationale veiligheidsinstantie. Zij verleent een groot aantal vergunningen met betrekking tot toegang tot het beroep, zie tabel 2.1.

Tabel .1.1:
Vergunningen verleend door IVW namens de minister[4]

Wetsartikel	Soort vergunning	Vergunninghouder / ondertoezichtstaanden in de zin van normadressaat
50 lid 1 onder a Spw	Aanwijzing exameninstituut	Exameninstituut
50 lid 1 onder b Spw	Aanwijzing keuringsinstituut	Keuringsinstituut (arbo-diensten)
28 lid 3 BSP	Goedkeuring keuringsreglement	Keuringsinstituut
48 Spw, 32 BKS, 29 RKS	Erkenning onderhoudswerkplaats	Onderhoudswerkplaats
93 Spw	Aanwijzing keuringinstanties	Keuringsinstantie (nobo)
37 BSP	Gelijkstelling met andere veiligheidsdocumenten	'degene onder wiens gezag' een veiligheidsfunctionaris werkt
28 Spw	Bedrijfsvergunning	Spoorwegonderneming
32 Spw	Veiligheidsattest	Spoorwegonderneming
34 Spw	Proefattest	spoorwegonderneming
36 lid 4 Spw en 28 BKS	Inzetcertificaat	Fabrikant, nobo, leasemaatschappij, voertuighouder, enz.
46 Spw en 29 BKS	Ontheffing van certificaatplicht (verklaring van geen bezwaar)	Fabrikant, nobo, leasemaatschappij, voertuighouder, enz
40 BSP	Goedkeuring personeelsleverancier	Personeelsleverancier
2 BSI	Ontheffing van eisen van RHI	ProRail

Bedrijfsvergunning

Om een eenvormige en niet-discriminerende toepassing van de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur in heel Europa te borgen is een vergunningenstelsel ingesteld.[5] Elke vervoerder op de hoofdspoorweginfrastructuur moet beschikken over een bedrijfsvergunning, afgegeven door IVW, of door de bevoegde autoriteit in een van de andere EU-landen.
Er bestaan in Nederland drie categorieën bedrijfsvergunning:

- de EU-bedrijfsvergunning, voor algemeen personen- en goederenvervoer;
- de A-vergunning, voor rangeren, voor eigen vervoer en voor deelnemen aan het spoorverkeer zonder vervoer te verrichten;

[4] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW,* gebruikte afkortingen: Spw = Spoorwegwet BSP = Besluit spoorwegpersoneel, BKS = Besluit keuring spoorvoertuigen, RKS = Regeling keuring spoorvoertuigen, BSI = Besluit spoorweginfrastructuur, RHI = Regeling hoofdspoorweginfrastructuur.

[5] Richtlijn nr. 2001/13/EG en Richtlijn nr. 95/18/EG.

- de B-vergunning, voor rijden binnen een station en voor zelfrijdend gereedschap op buitendienstgestelde sporen.

De EU-vergunning is geldig in alle EU-landen. Een spoorwegonderneming vraagt en krijgt die in zijn land van vestiging. De categorie A- en B-vergunningen gelden alleen binnen Nederland. Een A-vergunning is bestemd voor bedrijven die niet in de beroepsvervoersmarkt maar wel temidden van het overige treinverkeer opereren. Een B-vergunning is voor bedrijven die eveneens niet in de beroepsvervoermarkt en niet te midden van het overige treinverkeer opereren.[6]
Een EU- of A-vergunning kan onderscheid maken tussen reizigers- en/of goederenvervoer.[7]

Aan bedrijfsvergunningen worden eisen gesteld ten aanzien van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en verzekeringsplicht[8]. In tabel 2.2 is aangegeven welke vereisten voor welke categorie bedrijfsvergunning gelden.

Tabel 1.2.:
Overzicht vereisten per bedrijfsvergunning

Vereisten	Volledige vergunning	Beperkte vergunning	
	EU-vergunning	A-vergunning	B-vergunning
Goede naam	✓		
Financiele draagkracht	✓		
Beroepsbekwaamheid	✓	✓	
Verzekeringsplicht	€ 10.000.000 per gebeurtenis	€ 10.000.000 per gebeurtenis	€ 2.500.000 per gebeurtenis

De bedrijfsvergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd. Eens per vijf jaar vindt een hertoets op de vergunningvoorwaarden plaats. Bedrijven moeten tussentijdse wijzigingen in de voorwaarden steeds melden.[9]

In zijn algemeenheid geldt dat kosten verbonden aan een vergunning een mogelijke drempel kunnen zijn om toe te treden.
De kosten voor de bedrijfsvergunning zijn gestegen van € 2.120 in 2005 naar € 7.047 in 2008. De kosten van beperkte vergunningen zijn licht gedaald van € 1060 naar € 1006 voor een A-vergunning en van € 530 naar € 503 voor een B-vergunning voor dezelfde periode.[10]

De eis van beroepsbekwaamheid voor de bedrijfsvergunning valt in de praktijk samen met de eis van een veiligheidsattest.[11] IVW beoordeelt de aanvraag voor het veiligheids- of proefattest.[12]

[6] Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen en nota van toelichting.

[7] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, Den Haag, Ministerie van VenW en website IVW onder vergunningen.

[8] Artikel 2-7 Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

[9] Artikel 12 en 13 Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

[10] Artikel 2 Besluit tarieven Spoorwegwet in de jaren 2005, 2006, 2007 en 2008.

[11] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW*.

[12] Artikel 32, Spoorwegwet.

Onderstaande tabel 2.3 geeft de bedrijven weer die tussen 2005 en 2007 een EU-bedrijfsvergunning in Nederland hebben verkregen.[13] De bestaande vergunningen en erkenningen gaven recht op de overgangsregeling. Op grond van de Spoorwegwet 1875 waren reeds exploitatievergunningen aan spoorwegondernemingen verleend. De nieuwe Spoorwegwet regelt[14] dat houders van een dergelijke vergunning niet opnieuw een bedrijfsvergunning hoeven aan te vragen. Sinds de nieuwe spoorwetgeving zijn bedrijfsvergunningen afgegeven in het buitenland ook in Nederland geldig. Dit betekent dat vergunningverlening geen goede indicator meer is voor het aantal spoorondernemingen dat in Nederland actief is. Een betere impressie daarvan geven de veiligheidsattesten.

Tabel 1.3:
Ondernemingen die een EU-bedrijfsvergunning hebben gekregen in Nederland (periode 2005-2007)
Bron: IVW, productiecijfers, 2008

	Bedrijf	**Jaar van vergunning**
Personenvervoer	NSR	2005
	Syntus B.V.	2005
	Thalys Nederland N.V.	2005
	Arriva	2006
	CONNEXXION N.V.	2006
	Veolia Transport Nederland/CGEA B.V.	2006
	HSA	2007
	NS Int	2007
Goederenvervoer	Rail4Chem Benelux B.V.	2005
	Rotterdam Rail Feeding	2005
	ITL Benelux B.V.	2007
	Veolia Cargo Nederland B.V.	2007
Aannemers	Eurailscout Inspection & Analysis	2005
	NedTrain	2005
	Spitzke Spoorbouw BV	2005
	Lloyds Register R.E.	2006
	Strukton Railinfra Materieel	2006
	VolkerRail	2006
Overig	ZLSM	2006

Tussen 2005 en 2007 zijn Veolia en Connexxion toegetreden tot de spoormarkt. Er zijn geen personenvervoerders gestopt. Bij de personenvervoerders die een EU-bedrijfsvergunning hebben gekregen gaat het, met uitzondering van NS, om dochters van buitenlandse ondernemingen.
In de onderzoeksperiode hebben vier goederenvervoerders een (EU-) bedrijfsvergunning verkregen in Nederland. In het goederenvervoer zijn nog maar twee goederenvervoerders actief die volledig Nederlands zijn (ACTS en RRF). Het is opvallend dat deze internationalisering van de

[13] De keuze is hier gemaakt om inzicht te geven in de vergunningverlening. Er zou ook gekozen kunnen worden voor een overzicht van bedrijven die in de onderzoeksperiode een vergunning hebben. Deze bedrijven hebben echter alle een veiligheidsattest en een toegangsovereenkomst, zodat dan tabel 2.1 geen aanvullende informatie zou bevatten.
[14] Artikel 119, eerste lid, Spoorwegwet.

spoorgoederensector geleid heeft tot het (vrijwel) verdwijnen van spoorgoederenvervoerders uit Nederland, al hebben veel ondernemingen wel een vestiging in Nederland (uitgezonderd HGK en DLC). In 2006 hebben zes aannemers een EU-bedrijfsvergunning in Nederland verkregen.
De toename in afgifte van bedrijfsvergunningen voor het aanbieden van personenvervoer per trein laat zich verklaren door de groei van het aantal aanbieders van regionaal spoorvervoer.
Er zijn geen nieuwe buitenlandse personenvervoerders op de markt van verschenen, anders dan door overname van bedrijven die hier al actief waren.
In het goederenvervoer is het aantal buitenlandse ondernemingen de laatste jaren wel gegroeid. Zij richten zich sterk op het vervoer naar en van de Rotterdamse haven. Een aantal buitenlandse goederenvervoerders hebben in Nederland geen vergunning aangevraagd omdat zij al over een geldige EU-bedrijfsvergunning beschikken.

Veiligheidsattest
IVW verleent een veiligheidsattest aan een spoorwegonderneming, indien deze aantoont:
- bij het voorgenomen gebruik van de spoorweg te kunnen voldoen aan de bij of krachtens hoofdstuk drie van de Spoorwegwet gestelde voorschriften;
- en door toepassing van een adequaat veiligheidszorgsysteem veilig gebruik te kunnen maken van de spoorweg.[15]

Attesten zijn in Nederland geldig voor een periode van 3 jaar.[16] [17]
Vanaf mei 2007 worden veiligheidsattesten afgegeven in twee delen:
- *Een A-deel* dat geldig is in de hele Europese Unie en dat de constatering bevat dat de spoorwegonderneming beschikt over een adequaat veiligheidszorgsysteem[18], en
- *Een B-deel*, dat alleen geldig is in Nederland (elk land geeft zijn eigen B-deel af) en dat de constatering bevat dat de spoorwegonderneming door toepassing van haar veiligheidszorgsysteem veilig gebruik kan maken van de spoorweg en daarbij kan voldoen aan de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde voorschriften.

Een veiligheidszorgsysteem - ook wel veiligheidsmanagementsysteem genoemd - waarvoor in een andere lidstaat een certificering[19] is afgegeven, geldt voor de verlening van het veiligheidsattest als

[15] Artikel 32, eerste lid, Spoorwegwet.

[16] Artikel 33, eerste lid, Spoorwegwet.

[17] Volgens de Europese verordening nr. 653/2007 en verordening nr. 2004/49 artikel 10 vijfde lid mag het attest ook worden afgegeven voor een periode van 5 jaar. Ook de monitor meldt dat voorheen in Nederland de geldigheidsduur vijf jaar was. Er is geen duidelijke reden voor deze verkorting. In Beter Geregeld is dit probleem reeds aangekaart.

[18] als bedoeld in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Spoorwegwet.

[19] als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel a, Richtlijn nr. 2004/49/EG.

adequaat veiligheidszorgsysteem.[20] [21] Dit is (in tegenstelling tot de bedrijfsvergunning) niet in de wet vastgelegd, maar in artikel 16 van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Aan beginnende ondernemingen wordt veelal eerst een proefattest verleend van maximaal 13 weken. Dat gebeurt op verzoek en als aannemelijk is dat vervoerder op een verantwoorde wijze gebruik kan maken van de hoofdspoorweg.[22] Een proefattest is bestemd voor het testen van procedures, uitvoeren van opleidingen en dergelijke. Verder is het proefattest bedoeld om te kijken of aan alle veiligheidsvoorwaarden is voldaan maar de organisatie nog niet volledig is ingericht. Een proefattest is alleen in Nederland geldig, omdat het niet is gebaseerd op de Europese eisen. De eisen zijn weergegeven in de Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen.[23]

In de onderstaande tabel zijn de ondernemingen weergegeven aan wie een veiligheidsattest is verleend, inclusief de geldigheidsduur van het attest. Er zijn in de periode 2005-2007 geen ondernemingen bij wie het veiligheidsattest is ingetrokken.

tabel 1.4:
Ondernemingen met een veiligheidsattest in de periode 2005-2007
Stand van Zaken d.d. 4 februari 2008

Type	Naam	Veiligheidsattest geldig tot
Personen	NS Reizigers	01-07-2006 verlengd tot 1-12-2009
	Noordned, thans Arriva	01-04-2008
	Syntus	01-04-2008
	Thalys Nederland	01-09-2008
	DB Regionalbahn Westfalen GmbH	01-12-2007
	Prignitzer Eisenbahn GmbH	01-12-2007
	ZLSM-Bedrijf	01-01-2008
	CGEA/Veolia Transport Nederland	05-12-2010
	Connexxion Openbaar Vervoer	01-12-2009
Goederen	Railion Benelux	01-04-2006 verlengd tot 05-11-2009
	ACTS	01-08-2008
	ERS Railways	01-01-2007
	Rail4Chem	01-07-2006 verlengd tot 01-08-2009
	DLC Cargo	01-01-2009
	Rotterdam Rail Feeding	01-09-2008
	B-cargo	15-12-2007
	Connex Cargo Nederland/ Veolia Cargo	01-02-2007
	HGK	01-10-2008
	SNCF Fret	04-12-2009
	ITL	16-08-2010
	DB Autozug	23-10-2010
	CTL GmbH	03-09-2010
	Rurtalbahn	01-10-2010

[20] als bedoeld in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Spoorwegwet.

[21] Artikel 16, derde lid, Spoorwegwet.

[22] Artikel 17 Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

[23] O.a. artikel 34 Spoorwegwet.

Aannemers	NedTrain	01-11-2006 verlengd tot 16-12-2007
	Structon	01-06-2006 verlengt tot 20-06-2009
	Volker Stevin	01-10-2006
	BAM	19-05-2008 verlengd tot 18-09-2009
	Eurailscout	01-11-2007
	NACAP Benelux	01-02-2009
	Spitzke Spoorbouw	01-11-2008
	Lloyd's Register Rail Europe (voorheen NedTrain Consulting)	2006

Bron: Jaarberichten IVW, 2005 en 2006

In een aantal gevallen zijn veiligheidsattesten niet verleend voor de volledige standaardperiode van drie jaar. In die gevallen was volgens IVW nog niet voldaan aan de inhoudelijke eisen voor de volledige periode, bijvoorbeeld door knelpunten met de invulling van het veiligheidszorgsysteem. De verlening van die kortere (dan de maximale van 3 jaar) termijn heeft niet geleid tot bezwaar of beroep.

Gedurende de onderzoeksperiode hebben zich veranderingen voorgedaan in de eisen die werden gesteld aan het veiligheidsattest. IVW is in augustus van 2007 bij de verlening van veiligheidsattesten begonnen met het hanteren van de criteria van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG). Er wordt gewerkt met een format waarbij een combinatie is gemaakt tussen de eisen van de richtlijn en de eisen van de Regeling veiligheidsattesten hoofdspoorwegen. Er wordt nog gewerkt aan checklisten voor de verlening van veiligheidsattesten A en B. Bij de toelating van de divisie goederenvervoer van het Franse SNCF werd de beoordeling van het veiligheidszorgsysteem voor het eerst getoetst aan de Europese Veiligheidsrichtlijn 2004/49/EG.[24]

In geen enkel geval is de afgelopen jaren een veiligheidsattest ingetrokken of niet verleend. Er kan derhalve geen effect van de veiligheidsattesten op discriminatie tussen ondernemingen of toetredingsdrempels worden vastgesteld.

Tabel 1.5:
Kosten veiligheidsattest

Tabel 2.5 laat zien wat een veiligheidsattest kost.

	Eerste aanvraag		Hernieuwing	
Veiligheidsattest	DEEL A	DEEL B	DEEL A	DEEL B
• Veiligheidsattest voor spoorwegonderneming met < 300 personeelsleden met een veiligheidsfunctie	€ 9.665,–	€ 6.443,–	€ 7.576,–	€ 5.718,–
• Veiligheidsattest voor spoorwegonderneming met > 300 personeelsleden met een veiligheidsfunctie	€ 20.539,–	€ 13.693,–	€ 10.365,–	€ 4.833,–

[24] *Toezicht op de Railveiligheid*, IVW, 2006.

• Veiligheidsattest voor spoorwegonderneming die gebruik maakt van één locatie, t.b.v. overgave van spoorvoertuigen of met zelfrijdend gereedschap dan wel om werkzaamheden aan of bij de hoofdspoorweg uit te voeren	€ 906,–	€ 906,–

Indien een vervoerder een veiligheidsattest aanvraagt, dient hij een veiligheidszorgsysteem te hebben.[25] Richtlijn nr. 2004/49/EG stelt eisen aan het veiligheidszorgsysteem waaraan een spoorvervoerder bij voorkeur voldoen moet.[26] Dit veiligheidszorgsysteem is ontwikkeld door de spoorwegonderneming. Het opzetten en in stand houden van het veiligheidszorgsysteem die bij de attesten behoren, vragen veel inspanningen van de spoorwegondernemingen. Op last van IVW zijn door sommige ondernemingen verbeteringen aangebracht in het veiligheidszorgsysteem. Niet duidelijk is in hoeverre het in 2007 gemaakte onderscheid tussen een A- en een B-deel geleid heeft tot vermindering van de administratieve lasten bij (internationaal opererende) ondernemingen.

Verzekeringsplicht
De verzekeringsplicht is geregeld in artikel 55 van de Spoorwegwet. Deze luidt dat een spoorwegonderneming die van de hoofdspoorweg gebruik maakt, verplicht is een verzekering te sluiten en in stand te houden. Een spoorwegonderneming dient een verzekering te hebben met een dekkingsbedrag van ten minste € 10.000.000 per gebeurtenis en Nederland als dekkingsgebied. Voor bedrijven met een beperkt attest moet het dekkingsbedrag ten minste € 2.500.000 per gebeurtenis bedragen. In het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen zijn de bedragen vastgelegd (zie tabel 2.5, pagina 19). Spoorwegondernemingen sluiten de verzekering af met een of meer verzekeringsinstanties.

2.2.2. Voorwaarden toelating materieel en personeel

Toelating materieel
De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen. Dit is geregeld in artikel 36 - 48 van de Spoorwegwet. Het is verboden over een hoofdspoorweg te rijden met een spoorvoertuig zonder geldige EG-keuringsverklaring (in

[25] Artikel 32, eerste lid, sub b jo artikel 33, Spoorwegwet,
[26] Richtlijn nr. 2004/49/EG van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn nr. 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn nr. 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering, *PbEG* L 2004, 164.

Nederland of in een andere lidstaat afgegeven) of geldig goedkeuringscertificaat.

Procedure toelating materieel
Voordat materieel wordt toegelaten tot de infrastructuur moet het een toelatingsprocedure doorlopen. Onderdeel daarvan is dat het materieel moet worden ingeschreven in een voertuigregister.[27] De beschrijving van deze drie stappen is grotendeels gebaseerd op de concept-toelatingsgids.

De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:
1. Keuring op algemene constructie-eisen
2. Beoordeling infra-compatibiliteit
3. Opname in het Nationale Voertuigregister (NVR)

In deze paragraaf wordt alleen aandacht besteed aan materieel voor conventioneel spoor, niet voor hogesnelheidslijnen.

Keuring op algemene constructie-eisen
De keuring op algemene constructie-eisen vindt voor conventioneel spoor plaats sinds de implementatie van Richtlijn nr. 2001/16/EU (2001) bij nieuwbouw en omvangrijke vernieuwing of verbetering van bestaande voertuigen. De keuring gebeurt door een van de aangewezen keuringsinstantie op basis van de op Europees niveau vastgestelde technische voorschriften (TSI's) en is aangevraagd door een belanghebbende bij de keuring. Dit kan bijvoorbeeld de fabrikant van het voertuig zijn of de opdrachtgever voor de bouw. Als de TSI's ontbreken worden de nationale voorschriften die gelden in het land waar de keuring plaatsvindt, toegepast. De keuringsinstantie moet een volgens Europese regels toegelaten, onafhankelijke organisatie zijn.

Wanneer de keuringsinstantie gekeurd heeft, geeft zij een conformiteitsverklaring af aan de opdrachtgever van de keuring. Op basis van deze conformiteitsverklaring stelt de opdrachtgever een EG-keuringsverklaring op. Bij voertuigen van na 2001 is op grond van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn geen keuring op algemene constructie-eisen nodig voor toelating in Nederland. Bij deze voertuigen heeft al een beoordeling van de algemene constructie-eisen plaatsgevonden volgens de regels ten tijde van de bouw, in het land of de landen van ingebruikname. Bij toelating in een (ander) land mag dan geen beoordeling op algemene constructie-eisen meer plaatsvinden.

De aanvrager is vrij om te kiezen in welk EG-land en bij welke aangewezen keuringsinstantie de keuring wordt uitgevoerd. Dit is onafhankelijk van het land waar een voertuig zal worden ingezet. Het is een principe van de EG-regels dat de keuringen gelijkwaardig zijn en dat de keuringsresultaten in alle EG-landen geldig zijn.

De keuring kan worden gebaseerd op individuele voertuigen. Een werkwijze met beoordeling van het eerste voertuig van een serie, wordt

[27] Beschikking van de Commissie van 9 november 2007 2007/756/EG

echter steeds gebruikelijker is het hanteren van, en vervolgens het beoordelen van de conformiteit van de volgende voertuigen van een serie met het eerste voertuig. De keuringsuitslag wordt door de keuringsinstantie aan de opdrachtgever afgeleverd in de vorm van een conformiteitsverklaring met daarbij een technisch dossier.

Beoordeling infra-compatibiliteit
De Europese voorschriften houden er rekening mee dat bestaande infrastructuur vaak nog niet aan (alle) Europese voorschriften voldoet en dat niet in alle nationale bijzonderheden wordt voorzien. Daarvoor kan per land een aanvullende beoordeling nodig zijn voor het passen bij de specifieke technische eigenschappen van de infrastructuur in dat land. De werkwijze voor de aanvullende beoordeling verschilt per situatie.

Beoordeling van bestaand materieel op infra-compatibiliteit vindt plaats bij verzoek om toelating op de Nederlandse hoofdspoorweg-infrastructuur, of bij een wijziging of verbetering van een bestaand railvoertuig, die invloed heeft op de bestaande infrastructuurafhankelijke toelating van een voertuig (interface met de infrastructuur), danwel bij inbouw of aanpassing van Nederland specifieke boordapparatuur (met name treinbeïnvloedingssystemen).

De omvang van de beoordeling is sterk afhankelijk van voertuigsoort en -uitrusting. Belangrijke onderdelen zijn bijvoorbeeld de mechanische interface met de bovenbouw en bovenleiding, de elektrische interface met de energievoorziening, de retourstroom en de spoorstroomlopen en ATB en ERTMS.

Bij de beoordeling wordt nagegaan of een spoorvoertuig voldoet aan de technische voorschriften die zijn vastgesteld in verband met de specifieke eigenschappen van de Nederlandse infrastructuur, voor zover die niet al in een TSI zijn opgenomen. Lidstaten mogen voor een toelating niet vragen om een herhaling van een keuringen wanneer die al elders voor een eerdere toelating zijn gedaan. Keuringen kunnen door elke Europese keuringsinstantie worden gedaan.

De aanvrager van de beoordeling zendt de uitkomst van de keuring met de toelatingsaanvraag aan IVW. IVW vraagt vervolgens de infrabeheerder om haar visie. Deze kan voorwaarden voorstellen om te voorkomen dat bij het gebruik storingen, schade of overmatige slijtage aan de infrastructuur optreedt. De infrabeheerder mag echter geen voorwaarden stellen die tot gevolg hebben dat aan de voertuigen eisen worden gesteld die niet in de regelgeving zijn opgenomen. Uiteindelijk neemt IVW een besluit over het afgeven, al dan niet onder voorwaarden, of weigeren van een EG-keuringsverklaring of een goedkeuringscertificaat of verleent IVW een ontheffing in de zin van artikel 46, eerste lid van de Spoorwegwet.

Opname in het Nationale Voertuigregister (NVR) en voertuighouderkenmerk
Het NVR bevat gegevens over de toelating van, en de verantwoordelijkheid voor, individuele voertuigen. Het kent het voertuig een internationaal uniek 12-cijferig voertuignummer toe en koppelt dat aan de voertuighouder. De voertuighouder is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van het voertuig zolang hij houder is, ongeacht of het tijdelijk bij een ander in gebruik is.

Het NVR registreert de identiteit van en de verantwoordelijke partijen voor een railvoertuig. Het is onderdeel van de openstelling van het railverkeer voor nieuwe partijen. Voor oude en nieuwe vervoerders en voertuighouders gelden gelijke rechten en plichten. De nationale veiligheidsautoriteit van dat land heeft het principale toezicht op de in zijn NVR ingeschreven voertuigen.

Omdat de internationale toegankelijkheid van NVR-gegevens nog niet gerealiseerd is, geldt tijdelijk dat de buitenlandse voertuigen die in een land zijn toegelaten, in het NVR van dat land moeten worden opgenomen - onder hun buitenlandse nummer. Dit wordt in het NVR autorisatie genoemd.
In Nederland gebeurt dit alleen met voertuigen die voorzien zijn van ATB en/of ERTMS of op andere wijze zijn aangepast of bestemd om voorbij een grensstation te rijden.

Toelating personeel
De Spoorwegwet stelt regels aan personen met een veiligheidsfunctie. Dit zijn eisen aan minimumleeftijd, medische en psychologische geschiktheid, algemene kennis, bekwaamheid en ervaring en beheersing van de Nederlandse taal.
Personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen (machinist, rangeerder, wagencontroleur, treindienstleider, leider werkplekbeveiliging, veiligheidsman en werktreinbegeleider), beschikken over een certificaat van bekwaamheid en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid. Op grond van artikel 13, lid 2 van het Besluit Spoorwegpersoneel zijn gereedschapsmachinisten en veiligheidsmannen uitgezonderd van de verplichting tot beheersing van de Nederlandse taal.

Nederlandse taal
Een van de eisen aan personeel met een veiligheidsfunctie is dat de Nederlandse taal voldoende moet worden beheerst, bijvoorbeeld om met de treindienstleiding te kunnen communiceren. IVW heeft op 15 december 2006 een last onder dwangsom opgelegd aan NSR voor het gebruik van Franstalige machinisten op het traject tussen Luik - Maastricht. Bij controles werden herhaaldelijk machinisten aangetroffen die niet aan deze eis bleken te voldoen.

Certificering
Certificering van personeel vindt plaats op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel.

In de praktijk houdt dat in dat op personeelsgebied verschillende processen lopen:

- Exameninstituten geven certificaten van bekwaamheid af;
- Keuringsinstituten geven verklaringen van medische en van psychologische geschiktheid af;
- Degene onder wiens gezag een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend (bijv. de beheerder, spoorwegondernemingen of personeelsstellers in de zin van artikel 40 Besluit spoorwegpersoneel) geven bedrijfspassen af;
- Degene onder wiens gezag personen werken die wel invloed kunnen hebben op de veiligheid maar geen veiligheidsfunctionarissen zijn (in de zin van artikel 54 Spoorwegwet) zorgen dat die personen geschikt zijn, de nodige kennis en bekwaamheid bezitten;
- De procescontractaannemers worden weliswaar niet rechtstreeks genoemd in de Spoorwegwet, maar omdat zij het feitelijke beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur uitvoeren namens ProRail, zijn zij wel een belangrijke schakel in het toezicht.
- Veiligheidsfunctionarissen worden aangewezen door de spoorwegondernemingen en ProRail. IVW houdt wel toezicht op veiligheidsfunctionarissen (bijv. of ze over een certificaat van bekwaamheid beschikken en of ze over een bedrijfspas beschikken)
- Buitenlandse spoorwegondernemingen krijgen hun vergunningen van hun eigen EG-lidstaat, maar moeten in Nederland wel de verkeersregels naleven

Deze delen van het proces van certificering, worden niet door IVW uitgevoerd. IVW heeft er wel indirect invloed op, doordat de examen- en keuringsinstituten onder haar toezicht vallen, doordat de beheerder en de spoorwegondernemingen onder haar toezicht vallen en doordat IVW de vergunningen in de zin van artikel 40 Besluit spoorwegpersoneel afgeeft. De opleiding mag door iedere spoorwegonderneming zelf geregeld worden; opleidingscentra hoeven niet gecertificeerd te zijn.

Wat betreft examinering moet onderscheid worden gemaakt tussen personen die in de wet worden aangeduid als veiligheidspersoneel (zie de limitatieve opsomming in artikel 2 van het Besluit spoorwegpersoneel) en overig personeel. Voor (wettelijke) functionarissen geldt dat zij dienen te beschikken over een certificaat van bekwaamheid, afgegeven door een door IVW erkend exameninstituut (artikel 50, eerste lid, aanhef en onder a van de Spoorwegwet). Voor de overige functionarissen zijn elders eisen neergelegd. Zo zijn voor de functie LLV (Leider Locale Veiligheid) voorschriften vastgelegd in het Normenkader Veilig Werken (en het daarbij behorende Voorschrift voor Veilig Werken en de Brancherichtlijn Realiseren Veilige Werkplek). Sinds enige tijd organiseert het Bureau Toetsing en Certificering (BTC) alle examens die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Stichting railAlert[28] en de Stichting

[28] De Stichting railAlert is opgericht om structureel paritair overleg te bewerkstelligen ter verbetering van de arbeidsveiligheid bij de aanleg en het beheer van railinfrastructuur. Zij

Examens Railvervoer (SERV). Er is dus één exameninstituut dat zowel de wettelijk voorgeschreven examens afneemt, als de op grond van het Normenkader Veilig Werken voorgeschreven examens.

Weg- en materieelbekendheid
Nieuwe machinisten moeten een aantal dagen praktijkervaring opdoen voor bekendheid met het baantraject. Een vakinhoudelijk leidinggevende wordt in staat geacht zichzelf wegbekendheid aan te leren. Voor nieuwe vervoerders betekent dit dat zij afhankelijk zijn van een andere vervoerder die al wel op dat traject mag rijden. Het praktijkexamen moet afgenomen worden door een persoon die daarvoor gecertificeerd is door IVW. Vaak is dit een medewerker van het bedrijf waar de examenkandidaat werkt.

ERTMS hoeft niet door een exameninstituut te worden geëxamineerd. Het is net als ATB een beveiligingssysteem, waarvan de machinist de werking moet kennen. Dit behoort tot de materieelbekendheid (kennis van de werking en bediening van de voertuigen in de zin van artikel 24 Besluit Spoorwegpersoneel) die degene onder wiens gezag een machinist wordt ingezet, hem moet bijbrengen.

2.2.3. Bijkomende diensten en voorzieningen

Non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen is vastgelegd in hoofdstuk vijf van de Spoorwegwet en gebaseerd op de Europese Richtlijnen nrs. 91/440/EEG en 2001/14/EG. Deze laatste richtlijn stelt dat rechthebbenden spoorwegondernemingen niet mogen discrimineren ten aanzien van bijkomende diensten.

Onder *bijkomende diensten en voorzieningen* worden verstaan diensten en voorzieningen die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. Ze worden opgesomd in Richtlijn nr. 2001/14/EG, bijlage II. In deze bijlage zijn de opsomming van het minimum toegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen alsmede de verlening van diensten in de onderdelen 1 en 2 limitatief. Bijlage II bevat ook nog lijsten met aanvullende diensten (onder 3) en ondersteunende diensten (onder 4). Dit zijn niet-limitatieve lijsten.
De spoorwetgeving maakt duidelijk aan welke voorwaarden het aanbod aan rechthebbenden moet voldoen. Zo kan – indien er maar één aanbieder is - de toegang niet geweigerd worden. Ook moeten deze diensten tegen kostengeoriënteerde en non-discriminatoire voorwaarden worden aangeboden.

De Spoorwegwet bevat de mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarbij noodzakelijke voorzieningen of diensten

coördineert het branchebreed maken van afspraken er verzorgt onder meer de persoonscertificering.

kunnen worden aangewezen[29], alsmede om regels te stellen aan de kosten[30]. Dit is niet gebeurd.

Hierna zal worden ingegaan op een aantal bijkomende diensten en voorzieningen.

Elektriciteit en tankplaten
Het gebruik van elektriciteit uit de bovenleiding en de mogelijkheid om dieselolie te tanken bij tankplaten, behoren tot de bijkomende diensten en voorzieningen.

NS verzorgt de inkoop van energie. Tot december 2006 was ACTS[31] de enige gebruiker van elektrisch materieel die niet verbonden was aan het NS-concern. Hoewel dit in de praktijk niet tot ernstige problemen heeft geleid, wordt inmiddels gewerkt aan een minder afhankelijke inkoop van energie via de oprichting van inkoopcoöperatie Vivens door Railion, ACTS, Syntus, Arriva, NSR en ProRail. Contractueelwas vastgelegd dat NS hiertoe het initiatief zou nemen. De coöperatie krijgt als doel het collectief inkopen van elektriciteit en gasolie en het exploiteren van tankinstallaties. [32]
Vervoerders zijn niet verplicht energie af te nemen bij de inkoopcoöperatie. Het is vervoerders toegestaan om voor eigen gebruik zelf stroom in te kopen bij een leverancier naar keuze.

Tankplaten zijn locaties waar tankinstallaties aanwezig zijn voor het tanken van brandstof. De tankplaten zijn van ProRail maar worden geëxploiteerd door vervoerders verenigd in Vivens i.o. Er loopt een door VenW gesubsidieerd programma om te komen tot opwaardering van tankinstallaties om te voldoen aan moderne eisen, het debiet te verhogen en te voorzien van registratiesystemen. Tankplaten zijn overigens buiten de Beheerconcessie gehouden. De vergoeding die de spoorwegonderneming betaalt aan de exploitant van een tankinstallatie voor het gebruik van die installatie omvat mede de gebruiksvergoeding die ProRail aan de exploitant in rekening heeft gebracht. Voor het innemen van brandstof op een tankplaat zonder gebruik te maken van de tankinstallatie is geen gebruiksvergoeding verschuldigd.

Het is niet bij de wet verboden om als alternatief voor de tankinstallaties vanuit tankwagens te tanken. Dat betekent echter niet dat op elke locatie kan worden getankt. Er zijn regels op het gebied van bodembescherming en veiligheid om te voorkomen dat er dieselslangen over het spoor worden gelegd of dat er getankt wordt op locaties zonder bodembeschermingsplaten. Om te voldoen aan deze regels is in de Algemene Voorwaarden Toegangsovereenkomst ProRail 2008,

[29] Artikel 67, eerste lid, Spoorwegwet.

[30] Artikel 68 Spoorwegwet.

[31] De andere gebruikers waren NSR, NS Internationaal, Railion en Thalys.

[32] Overeenkomst inzake overdracht aandelen NS Railinfratrust B.V. en nadere afspraken ontvlechting uit 1995

artikel 11[33] opgenomen dat het overslaan van milieuschadelijke stoffen ten behoeve van het laten rijden van spoorvoertuigen uitsluitend is toegestaan op de daartoe bestemde en door de infrabeheerder aangewezen plaatsen.

Buiten het beheer van ProRail zijn bij bedrijven ook tankinstallaties aanwezig.

Tabel 1.6:
Overzicht tankplaten en exploitanten
Bron: Netverklaring ProRail

Naam Exploitant	Tankplaat
Arriva	Groningen Arriva
	Leeuwarden Arriva
Syntus	Zutphen Syntus
	Winterswijk Syntus
	Arnhem Syntus
Railion	Amersfoort
	Amsterdam Westhaven
	Maasvlakte
	Botlek
	Waalhaven Zuid
	Kijfhoek
	Roosendaal
	Terneuzen
	Zwolle
Veolia	Nijmegen
	Venlo
NS Reizigers	Watergraafsmeer
	Hengelo
	Heerlen

In de spoormonitoren van NMa over de jaren 2005 tot en met 2007 komen tankplaten telkens aan de orde. De signalen rond tankplaten waren voor NMa in 2006 aanleiding om aan te kondigen bijzondere aandacht te richten op de toegang tot de tankplaten en de afhankelijkheid van derden.[34]

VPT
Voor de toedeling van capaciteit wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem VPT (Vervoer per Trein). VPT omvat de totale aansturing van de capaciteit en de uitvoering van treindiensten, aansturing van infrastructuuronderdelen, zoals wissels, en planning/aansturing van materieel en personeel. VPT is een geïntegreerd systeem in eigendom van NS. Bij de ontvlechting van NS en ProRail is daarom afgesproken een nieuw planningssysteem te ontwerpen, PTI, later genaamd Donna. Hier treden knelpunten op. De beoogde standaard indienstneming van PTI in 2006 is niet gehaald.[35]

[33] Zie ook Netverklaring 2009 bijlage 4, blz 7

[34] NMa Spoormonitor 2005, blz. 11.

[35] Vierde kwartaalverslag ProRail, 2006.

ProRail en NSR zijn voornemens PTI voor het eerst in te zetten voor de dienstregeling van 2009.

De initiële afspraken rond de toegang tot VPT zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen VenW en de NS inzake overdracht aandelen NS Railinfratrust B.V. en nadere afspraken ontvlechting uit juli 2002. Voor VPT zijn deze afspraken nog steeds geldend en behelzen het volgende: niet alle spoorwegondernemingen beschikken thans over een eigen aansluiting op de centrale VPT-systemen; ook ProRail heeft geen volledige aansluiting. VPT is een essentieel instrument voor productieplanning en voor de capaciteitsmanagementfunctie. VPT-lokaal plan is naar zijn aard alleen lokaal beschikbaar, bij de bureaus lokale planning (Keyrail - onder verantwoordelijkheid van ProRail - voor Kijfhoek/Havenspoorlijnstations, NST voor stations overig net).[36]

Een eigen VPT toegang kan worden gerealiseerd in twee vormen: via een aansluiting met eigen VPT terminals of via medegebruik van bestaande terminals bij andere ondernemingen. Alle vervoerders moeten toegang hebben tot de noodzakelijke VPT modules.[37] Voor de eigen aansluiting moet betaald worden.

Het onderwerp VPT komt ook aan de orde in het hoofdstuk capaciteitsverdeling.

Onderhoudsvoorzieningen
Onder onderhoudsvoorzieningen kan verstaan worden werkplaatsen, wasstraten et cetera.

Reizigersvervoerders zijn sterk gebonden aan Nederland, vaak zelfs aan de eigen regio. Tot eind 2006 was NS-dochter NedTrain de enige aanbieder. Daarna kwam Voith op de markt, dat voor Arriva en Veolia materieel onderhoudt.
Goederenvervoerders opereren voornamelijk internationaal, waardoor ze meer mogelijkheden hebben om gebruik te maken van buitenlandse werkplaatsen. Zo heeft ACTS haar elektrische locomotieven in het Tsjechische Nymburk laten reviseren. Ook binnenlands is met de oprichting van Shunter (2003) meer concurrentie ontstaan.

Stations
De DZI regelt voor stations de eigendomsverhoudingen, beheer, financiering en gebruiksrechten tussen de Staat (VenW), NS en ProRail.[38] De Staat kreeg de zeggenschap (en later het eigendom) over de zogenaamde 'Railverkeers en Vervoerinfrastructuur' (RVVI - de infrastructuur die geheel ten dienste staat van de publieke verkeer en

[36] Bijlage 7 bij de overeenkomst inzake overdracht aandelen NS Railinfratrust B.V. en nadere afspraken ontvlechting van juli 2002.

[37] VPT 13, 14 en 17.

[38] Niet rechtstreeks onder de werking van de huidige spoorweg- en concessiewetgeving maar hier wel verband mee houdend is de positie van NS op de stations. Deze positie is gebaseerd op de in 1995 bij de verzelfstandiging tussen de Staat der Nederlanden en NS gesloten 'Overeenkomst op Hoofdlijnen' d.d. 29 juni 1995.

vervoerfunctie,zoals perrons, tunnels en traversen). NS behield het eigendom en de zeggenschap van de stationsgebouwen, terwijl ProRail de zeggenschap kreeg over de transfervoorzieningen in de stationsgebouwen. Aan NS (Stations) werd, het dagelijks beheer van de stations inclusief de RVVI opgedragen tegen een (genormeerde) vergoeding via (thans) ProRail. Meer precies betekent dit dat NS verplicht is tegen marktconforme prijzen aan vervoerders die van de Rijksoverheid een vergunning hebben gekregen om een spoorwegdienst te exploiteren op de stations die de vervoerder bedient (indien die vervoerder dit wenst): (1) ruimte ter beschikking te stellen voor het plaatsen van kaartverkoopautomaten; (2) loketruimte ter beschikking te stellen; (3) overige vervoergerelateerde ruimten (bijvoorbeeld ten behoeve van eigen accommodatie voor reizigers, personeelsverblijven e.d.) ter beschikking te stellen. Voor een deel wordt deze afspraak thans mede bepaald door de beheerconcessie van ProRail. Ter uitwerking van het beheer hebben ProRail en NS de Beheerovereenkomst Stations gesloten. In de overeenkomst op hoofdlijnen[39] is tevens de zogenaamde 'Waarborg' overeengekomen waaraan NS bij de exploitatie van de stationsgebouwen en het beheer van de stations dient te voldoen. Onderdeel daarvan is 'geen verschil in behandeling tussen reizigers van verschillende vervoerders'. ProRail houdt hier toezicht op.

ProRail (Verkeersleiding) heeft een centrale rol bij het verzorgen van omroepberichten. Sommige regionale vervoerders hebben overwogen om van deze vorm van dienstverlening af te zien, vanwege de kosten. Syntus betaalt ruim € 300.000 per jaar voor de omroepberichten op de stations langs de spoorlijnen Arnhem – Winterwijk, Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Hengelo – Oldenzaal.[40]

ProRail als toezichthouder heeft wat betreft de non-discriminatoire behandeling van reizigers en vervoerders geen klachten of problemen op dit punt ingebracht. Ook bij de Vervoerkamer zijn geen zaken ingediend.

De situatie en zeggenschap op stations leidt tot discussies op die stations die door regionale vervoerders, niet zijnde NS, bediend worden. Regionale overheden en vervoerders willen deze stations voorzien van een eigen, regionale identiteit, zoals het ophangen van eigen logo's.

2.2.4. Toezicht op toegang door NMa

Het toezicht op toegang is opgedragen aan NMa. Binnen NMa wordt het toezicht voornamelijk uitgevoerd door de Vervoerkamer. De

[39] *Over de Wissel tussen markt en overheid*, overeenkomst op hoofdlijnen tussen de staat der Nederlanden en de NV Nederlandse Spoorwegen.

[40] *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads - en streekvervoer*, syntheserapport, MuConsult, 2004.

Vervoerkamer heeft de volgende taken ten aanzien van de thema's die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gesteld:

- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur;
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen

Ten aanzien van concrete toezichtactiviteiten van NMa wordt geconstateerd dat in de onderzoeksperiode geen zaken geconstateerd zijn waarbij de mededingingswet (op het gebied van spoor) is overtreden; dit in tegenstelling tot de periode vóór 2005. Ook zijn er in de onderzoeksperiode geen zaken ten aanzien van discriminatie tussen ondernemingen vastgesteld. Dit betekent dat NMa haar handhavingsinstrumenten niet heeft ingezet. Wel heeft NMa een zienswijze afgegeven over de in te voeren chipcard en heeft de Vervoerkamer haar zienswijze gegeven op de inkooporganisatie van Vivens. Daarnaast zijn er bji NMa diverse signalen binnengekomen over onder meer de toegang van tankplaten, de verrekening en kosten van kaartautomaten en voorzieningen op de emplacementen. De Vervoerkamer heeft hier nog geen onderzoek naar kunnen doen.

Tabel 2.7 bevat een overzicht van alle door NMa genomen besluiten die betrekking hebben op de periode 2005 – 2007.

Tabel 1.7
Overzicht van NMa besluiten die betrekking hebben op de periode 2005 - 2007

Zaak	**Datum besluit**
Besluiten inzake boete en/of last onder dwangsom	
Netverklaring 2008	26 juni 2008
Capaciteitsverdeling 2007	26 juni 2008
Roosendaal – Bergen op Zoom	26 juni 2008
Netverklaring ProRail	23 november 2006
Rail4Chem Eisenbahngesellschaft	7 november 2006
ProRail	7 november 2006
ACTS, ERS en Rail4Chem	7 november 2006
Railion	7 november 2006
Besluiten inzake artikel 71 Spoorwegwet – klachtafhandeling	
Besluit Arriva vs. ProRail	4 juli 2008
Besluit Veolia vs. ProRail	10 juni 2008
Besluit NS vs. ProRail	3 juni 2008
Besluit Syntus vs. ProRail	29 april 2008
Besluit DLC vs. ProRail	5 september 2006
Besluit Railion vs. ProRail	11 mei 2006
Besluit ProRail vs. Railion	11 mei 2006

NMa voert zelf onderzoek uit waarin nagegaan wordt hoe ondernemingen de rol en taken van NMa ervaren. Daarbij blijkt dat de ervaringen beperkt zijn, maar dat men overwegend een positief oordeel heeft over de wijze waarop NMa haar rol vervult, vooral in de richting van ProRail. Wel is sprake van een (subjectief ervaren) drempel om in zaken aangaande ProRail naar NMa te stappen, door de benodigde tijd en angst voor represailles van ProRail. Het toenemende aantal zaken (zie tabel 2.7) geeft echter wel de indruk dat vervoerders de weg naar NMa steeds beter weten te vinden.

2.3 Percepties

2.3.1. Percepties algemeen

Volgens NS zijn er geen gevallen bekend waarbij spoorwegondernemingen feitelijk de toegang tot het spoor op onrechtmatige gronden is geweigerd.[41] Verder is NS van mening dat haar opstelling ten opzichte van nieuw tot de markt toegetreden vervoerders zakelijk correct is. In overeenstemming met het gestelde in de vervoerconcessie hanteert NS het uitgangspunt dat er – als een aanbesteding is afgerond en de concessie verleend is – geen concurrentie op het spoor moet plaatsvinden. Daar waar dat uit klant-, commercieel- en/of logistiek perspectief gewenst of noodzakelijk is sluit NS overeenkomsten met andere vervoerders, bijvoorbeeld om samenloop te regelen. Overige samenwerking vindt plaats voor zover het klantbelang en zakelijk belang van NS daarmee gediend zijn en wettelijke kaders dit toestaan.[42]

Arriva geeft aan dat er wellicht niet altijd sprake was van bewuste discriminatie maar wel van ontkenning dat er nog andere partijen dan NS en Railion op de markt waren. Arriva volhardt in het aankaarten bij de desbetreffende partij wanneer zij meent geen non-discriminatoire behandeling te krijgen.[43]

De ervaring van Veolia is dat een vervoerder die aan de voorwaarden voldoet, toegang krijgt.[44]

In het algemeen stellen de goederenvervoerders dat discriminerende eisen een zware wissel trekken op een organisatie. Er is veel doorzettingsvermogen, tijd en geld nodig om benadeling of discriminatie te passeren, om te buigen in de gewenste richting. Het aantonen van benadeling of discriminatie is soms bijna ondoenlijk omdat tijd en geld ontbreekt. Daar komt bij dat de afhankelijkheid van de discriminerende instantie het lastig maakt om het hard te spelen. Veel spoorgoederenvervoerders hebben regelmatig contact met NMa om zaken aan de orde te stellen. Meestal wordt het aan de ambtshalve mogelijkheden van NMa gelaten om al dan niet een onderzoek te starten. Spooraannemers melden, dat met ProRail, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NMa wordt gesproken om (mogelijke) discriminatoire kwesties aan de kaak te stellen.[45]

[41] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 17.

[42] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 18.

[43] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 7.

[44] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 1.

[45] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 12.

2.3.2. Percepties toegang tot het beroep

Bedrijfsvergunning
Ten aanzien van de bedrijfsvergunning zijn geen percepties gegeven door partijen.

Veiligheidsattest
NS tekent aan dat IVW volgens haar een grote mate van beleidsvrijheid heeft om te bepalen wanneer de spoorwegonderneming veilig gebruik kan maken van de spoorweg door de toepassing van een "adequaat veiligheidszorgsysteem" als bedoeld in artikel 32 van de Spoorwegwet. NS is van mening dat de beleidsvrijheid van IVW te ruim is en stelt voor een concretere wettelijke invulling te geven aan de eisen van de vakbekwaamheid en de inhoud van het veiligheidsattest en de onderlinge relatie daartussen. Dit om de betrouwbaarheid, transparantie en consistentie van het proces van het verkrijgen van een proef- of veiligheidsattest te vergroten.[46]

De goederenvervoerders buiten de BRG merken op dat, hoewel het niet is voorgekomen dat in de afgelopen jaren een veiligheidsattest is ingetrokken of niet verleend, er wel in een aantal gevallen een aanvraag niet in behandeling is genomen omdat de vervoerder op het moment van aanvraag nog geen vervoer had. Men spreekt hier van een kip-ei redenering.[47] IVW brengt daar tegenin dat het voor IVW niet mogelijk was om te beoordlen of het veiligheidszorgsysteem adequaat is, indien het nog geheel onduidelijk is of er vervoer zal plaatsvinden en op welke wijze aan het vervoer vorm zal worden gegeven.[48]

Weigering of niet-verlenging van een veiligheidsattest is niet voorkomen, maar is ook moeilijk denkbaar volgens IVW, gelet op de cultuur in de branche van "rijden onder andermans attest". Het gaat soms om bedrijven die zelf geen veiligheidsattest hebben, maar wel treinen, of om bedrijven die wel een attest hebben, maar niet voor een bepaald onderdeel (bijvoorbeeld wel een attest voor goederen en niet voor personen, of een attest met een lokale beperking). In Europese regelgeving is niets geregeld voor uitlenen of verhuur aan elkaar, behalve de restricties in Richtlijn nr. 2001/14/EG over het verhandelen van capaciteit. De Europese richtlijnen verbieden de inhuur van onderdelen door derden niet. Degene met de toegangsovereenkomst blijft verantwoordelijk voor de veiligheid. Deze vervoerder zal zijn zaken intern moeten regelen met zijn veiligheidsmanagementsysteem en extern met een contract met de uitvoerder van de dienst.

[46] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 16.

[47] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[48] Reactie IVW naar aanleiding van commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving.

Over de invoering van Richtlijn nr. 2004/49/EG merken de goederenvervoerders op dat dit voor hen als een plotsklapse wijziging van eisen door IVW werd ervaren, aangezien die richtlijn er al sinds 2004 was en er geen pogingen tot anticipatie met de markt gedeeld waren. Jarenlang was het concept dat werd gebruikt voor het opstellen van een veiligheidszorgsysteem acceptabel voor IVW. Medio 2007 werd Richtlijn nr. 2004/49/EG de leidraad.
De goederenvervoerders menen dat het onverwachte gebruik van de eisen in deze richtlijn spoorwegondernemingen benadeelde, omdat deze nieuwe eisen zo doorslaggevend waren, dat bestaande veiligheidszorgsysteem niet meer goedgekeurd en geaccepteerd werden door IVW. Dit leidde tot een behoorlijke vertraging bij de aanvraag voor, of uitbreiding van een attest.[49]
De goederenvervoerders buiten de BRG voegen hieraan toe dat een duidelijke instructie over wat er nu exact in een A- of B-deel van een veiligheidszorgsysteem beschreven dient te worden om een deel A en deel B van een attest te verkrijgen, in Nederland niet aanwezig is. Wel in België. Theoretisch zou dit gelijk moeten zijn voor Nederland.[50]

Verzekeringsplicht
NS is van mening dat de minimale eis van een aansprakelijkheidsverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid van € 10 miljoen te laag is. De schade die een spoorwegonderneming kan veroorzaken – ook als dat een kleine vervoerder is die relatief weinig rijdt en vervoert – kan vele malen hoger zijn. Het maximale door NS bij verzekeraars belegde aansprakelijkheidsrisico is daarom substantieel hoger.[51] De kleine goederenvervoerders zijn het niet eens met een maximale aansprakelijkheidsverzekering ter waarde van 100 miljoen.[52]

Algemene punten toegang tot het beroep

Functioneren IVW
Arriva geeft aan dat de toelatingen voorspoedig verlopen zijn en dat zowel Lloyds als IVW hun rol goed hebben vervuld.[53]
De goederenvervoerders geven aan dat zij vinden dat IVW de neiging heeft op papier alles dicht te timmeren en eisen te stellen die niet met de benen op de grond staan. IVW toont zich hierbij volgens de

[49] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 13.
[50] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.
IPO geeft verder aan dat de waarborgen en verplichtingen uit de Spoorwegwet van veiligheid en non-discriminerende toegangverlening op de spoorinfra gelden niet voor de bijzondere en lokale spoorwegen. Deze eisen gelden alleen voor de hoofdspoorwegen en bijvoorbeeld niet voor spoor waar internationaal spoorgoederenvervoer plaatsvindt zoals de havenspoorlijn in Rotterdam. Dat komt doordat de artikelen 94 en 95 van de Spoorwegwet nog niet in werking zijn getreden. Dit beperkt de vrije mededinging op het spoor in zijn geheel. IPO pleit er derhalve voor dat de Spoorwegwet in volle omvang in werking moeten treden
[51] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 16.
[52] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.
[53] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 6.

goederenvoerders niet erg bewust van een realistische praktijkuitoefening en realistische gevaren.[54]

De spoorwegondernemingen vragen zich af of bepaalde instanties zoals IVW niet bezig zijn met schijnveiligheid in plaats van met echte, praktische veiligheid. Ze zijn niet overtuigd dat de detaileisen die worden gesteld aan de 'papierenveiligheid' altijd zinnig zijn. Het zichtbaar ophangen van het veiligheidsbeleid wordt bijvoorbeeld al gauw als goed gezien, zonder dat wordt gecontroleerd op de naleving ervan.

Over wederzijdse erkenning van het veiligheidsattest merken de goederenvervoerders op dat in België een instructie bestaat waaraan een spoorwegonderneming moet voldoen om een attest A en B te verkrijgen. Op vragen aan IVW, of deze zelfde eisen in Nederland ook gelden, heeft IVW na bijna een half jaar nog geen reactie gegeven. Toelatingseisen blijven op deze wijze ondoorzichtig.[55]De goederenvervoerders buiten BRG geven verder aan dat ook de erkenning van buitenlandse onderhoudswerkplaatsen door IVW erg lang duurt naar hun mening, ondanks het bestaan van een brief van IVW en EBA waarin zij aangeven dat beide partijen elkaars werkplaatsen zullen erkennen. Dit levert volgens deze groep goederenvervoerders in de praktijk nog wel eens problemen op.[56] Desgevraagd geeft IVW aan dat er vanwege capaciteitsproblemen een achterstand is ontstaan in de erkenningen van onderhoudswerkplaatsen. Hoewel er sprake is van een wederzijdse erkenning van werkplaatsen tussen de EBA en IVW betekent dit niet dat er geen werk meer verricht hoeft te worden door IVW-medewerkers. Overigens levert deze achterstand volgens IVW nooit een blokkade op voor het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten.[57]

IVW geeft aan dat zij meer gewend raakt aan de onafhankelijke positie van een inspectie en de daarbij behorende toezichthoudende bevoegdheden. Zij vindt van zichzelf dat er veel spoorse kennis aanwezig is en geeft aan dat zij door de branche gezien wordt als een volwaardige partner.

Zwaarte toelatingseisen
De goederenvervoerders geven aan dat de richting waarin het toelatingsproces vanuit de Europese regelgeving wordt gestuurd, op zichzelf *grosso modo* wordt onderschreven. De verantwoordelijkheid voor het materieel en de daarmee samenhangende veiligheidseisen komt steeds meer te liggen bij degene die daar werkelijke invloed op heeft. Dat is in de eerste plaats de producent van het materieel en

[54] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 11.

[55] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 6.

[56] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[57] Reactie IVW naar aanleiding van commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving.

nadat het materieel eenmaal is toegelaten de houder van het materieel voor eventuele aanpassingen.

Ten aanzien van het verkrijgen van een veiligheidsattest geeft NS aan dat het moeilijker is een proef- of veiligheidsattest te verkrijgen dan een bedrijfsvergunning omdat dan – terecht – strenge inhoudelijke eisen worden gesteld aan de wijze waarop de spoorwegonderneming het bedrijf uitoefent. Dat vergt een inhoudelijke beoordeling.[58]

Ook Veolia geeft aan dat zij de voorwaarden voor toegang onderschrijft. Het is een risicovol vak, dus de eisen mogen zwaar zijn.[59]

Arriva geeft aan dat zij de gestelde eisen redelijk vindt maar dat het proces efficiënter kan,met name als er in verschillende landen wordt gereden. Voor Arriva betekent dit dat zij binnenkort een Europese Veiligheidsattest (A en B) hebben. Dit geeft ons, gezien de ervaringen bij de EBA voor de toelating in Duitsland nog niet de geruststelling dat dit beter zal gaan.[60]

Keuringen infrastructuur
NS merkt op dat ProRail zelf de eisen aan de infrastructuur vaststelt (de Ministeriële Regeling hoofdspoorweginfrastructuur is hiervoor slechts één van de bronnen) en verricht op basis van deze (eigen) eisen de (her-) keuringen van infrastructuur. Op het vaststellen van de eisen vindt geen onafhankelijk toezicht plaats. ProRail heeft hiermee een belangrijke invloed - via de band van infrastructuur - op de toelating van materieel door IVW. NS is van mening dat door deze invloed van ProRail door IVW in onvoldoende mate een onafhankelijk besluit kan worden genomen over toelating van materieel. NS is van mening dat onderzocht zou moeten worden of er een onafhankelijke instantie kan worden ingesteld voor het uitvoeren van (her-)keuring van infrastructuur. Dit onderzoek zou in samenwerking met de sector moeten plaatsvinden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat een dergelijke instantie efficiënte werkprocessen moet hanteren, zodat het buiten gebruik zijn van infrastructuur door (her-)keuringswerkzaamheden zo kort mogelijk is. Mogelijk moet de wetgeving als gevolg daarvan worden aangepast.[61]

IVW geeft aan dat de Spoorwegwet geen grondslag geeft voor toelating van infrastructuur, maar in de praktijk heeft IVW daar wel een rol in, krachtens de brief van de minister.[62] Daarin is vastgelegd dat IVW de minister op basis van risicoanalyses zal adviseren over de veiligheidsaspecten bij de bouw van nieuwe infrastructuur, nieuwe systemen, maar ook bij belangrijke aanpassingen aan het bestaande spoor. De minister neemt dan op basis van deze adviezen een besluit.[63]

[58] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 16.

[59] *Zelfevaluatie 2005-2007,Veolia,* pagina 1.

[60] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 7.

[61] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 77.

[62] Brief met kenmerk IVW-DR/JBZ/03/D41.003.017.

[63] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW,* pagina 5.

Tarieven en lasten
Volgens Connexxion staan de berekende tarieven in een redelijke verhouding tot de geleverde diensten, maar kunnen in het kader van een lastenverlichting de tarieven nader bekeken kunnen worden.[64] Syntus geeft aan dat zij de tarieven voor diverse vergunningen gelet op omzet en omvang aan de hoge kant vindt.[65] NS is van mening dat de gevraagde tarieven voor de diverse vergunningen transparant tot stand komen conform de Regeling tarieven spoorwegen en niet onredelijk hoog zijn.[66] IPO, dat zelf geen vergunningen hoeft aan te vragen, vindt de tarieven juist laag. Arriva geeft aan dat de tariefstelling redelijk lijkt, maar niet kan beoordelen of deze marktconform zijn. Ook de gezamenlijke goederenvervoerders vinden het moeilijk objectief vast te stellen of tarief en 'product' in een redelijke relatie staan tot elkaar. De goederenspoorwegondernemingen zijn van mening dat de tarieven voor toelating van materieel en wijziging op bestaande certificaten hoog zijn, vaak te hoog. Zeker voor de toelating van materieelsoorten die voor andere vervoerders al toegelaten zijn.[67]

Connexxion constateert, dat de kosten van het verkrijgen van daadwerkelijke toegang tot de spoormarkt hoog zijn en ongetwijfeld een drempel voor de toetreding vormen.[68] [69] Alle spoorgoederen ondernemingen laten weten dat de lasten om gedegen attesten en vergunningen te krijgen hoog zijn, zowel wat mankracht betreft als puur financieel (vanwege de beprijzing van vergunningen, attesten en dergelijke). Ook zij noemen het punt van de beheerder van het veiligheidszorgsysteem. Ook geven de goederenvervoerders aan dat het behouden van de toegang geen uitgemaakte zaak is. Er gaat veel tijd zitten in het bijhouden van de veranderende wet- en regelgeving en het verwerken daarvan in de eigen organisaties en in de verschillende aanvraagdocumenten.[70]

[64] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 1.

[65] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 4.

[66] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 16.

[67] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 5.

[68] Connexxion noemt hierbij Immers, zonder volledig in deze te zijn komen de volgende kostenposten naar voren:

- de tenderingskosten, die gemoeid zijn met het inschrijven op de concessie aanbesteding;
- het maken van de offerte zelf (qua tijd en mankracht):
- de aanzienlijke opleidingskosten voor personeel,
- de grote moeilijkheid om aan materieel te komen (zo is bijvoorbeeld het leasen van tijdelijk materieel bijvoorbeeld een bestaande spoorwegonderneming een erg kostbare zaak, als het al zou kunnen);
- de toelatingskosten bedrijfsvergunning en veiligheidatttets;
- de investeringskosten in vakkennis en het borgen daarvan;
- het maken van handboeken voor machinisten;
- men heeft minimaal een jaar voorfinanciering nodig om tot de markt te kunnen toetreden

[69] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 3.

[70] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 11.

NS geeft aan dat voor voor de bedrijfsvergunning elke 5 jaar een VOG, KvK – inschrijving, het verzekeringsbewijs en de verklaring van beroepsbekwaamheid moet worden getoond. Dit brengt relatief beperkte lasten in termen van tijd en geld met zich mee. Voor het verzekeringsbewijs geldt wel dat het schadeverloop zorgvuldig dient te worden bijgehouden en er periodieke besprekingen en (her)onderhandelingen nodig zijn over verlenging van de polis en de premiehoogte. Hetzelfde geldt voor het veiligheidsattest. Deze raakt immers aan de wortel van het spoorbedrijf. Als een attest is verkregen, vergt het van de spoorwegonderneming voortdurende aandacht om aan de eisen van het attest te (blijven) voldoen.[71]

Wat betreft de totale lasten (geld/tijd) die gemoeid zijn met het verkrijgen van toegang tot de markt en het beroep geeft Syntus aan dat zij dit schat op ± € 35.000.[72] Arriva geeft aan dat het beheren van het veiligheidsmanagement-systeem wat aan het attest ten grondslag ligt, veel tijd en dus capaciteit (circa 1,5 fte) kost. Zij schat in dat voor bedrijfsonderzoeken, inspecties en advisering bij aanbestedingen en implementatie nog minimaal 0,5 fte nodig zijn. Dit is exclusief inspanningen rond toelating materieel (nationaal en grensoverschrijdend). Een kleinere organisatie als Arriva moet dezelfde zaken doen als een grotere, waardoor de totale kosten om toelatingen, vergunningen en attest te verkrijgen en te behouden, relatief erg hoog zijn.[73] IVW geeft aan dat er circa 7 formatieplaatsen binnen de Toezichteenheid Rail met vergunningverlening bezig zijn en er incidenteel menskracht nodig is van de afdeling Juridische Zaken als er bezwaar wordt gemaakt en beroep wordt ingesteld.[74] IVW geeft aan dat uit een onderzoek binnen de branche blijkt dat de toezichtlast van IVW niet als te groot wordt ervaren.[75]

2.3.3. Perceptie voorwaarden toelating materieel en personeel

Toelating materieel

Beschikbaarheid van materieel
Over de beschikbaarheid van materieel merken partijen binnen IPO op dat het volgens hen voor nieuwe vervoerders buitengewoon moeilijk is om een plek te verwerven vanwege de afhankelijk van NS Financial Services en NS totdat het bestelde, nieuwe materieel gereed is. De krapte in materieel en discussies over marktconformiteit van tarieven voor huur van materieel voor korte periodes leidden bijvoorbeeld tot inzet van bussen in plaats van treinen tussen Ede-Wageningen en Amersfoort.[76] En Veolia brengt in dat zij na de concessieverlening treinen wilde leasen van NS om de periode totdat nieuw materieel zou

[71] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 16.

[72] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 4.

[73] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 7.

[74] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW,* pagina 7.

[75] *Zelfevaluatie 2005-2007, Managementsamenvatting IVW,* pagina 2.

[76] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 4.

worden geleverd te overbruggen, maar dat NS daar niet aan mee wilde werken als Veolia niet minimaal voor een periode van 10 jaar zou leasen. Noodgedwongen heeft Veolia daarom tijdelijk Wadlopers ingezet. Veolia heeft een fabriek gevonden die in 1 jaar nieuw materieel kon leveren.[77]

Procedure van toelating van materieel
Over de procedure van toelating van nieuw materieel zegt Syntus dat het volgens de regels, zoals certificering via IVW verloopt.[78]
IPO geeft aan de indruk te hebben dat de toelating moeizaam verloopt, door de veelheid aan eisen die worden gesteld. Zo kan het verkrijgen van een vergunning voor een testrit lang duren: de wachttijd kan oplopen tot 1,5 jaar.[79] IPO oppert om afspraken te maken over de doorlooptijd van toelating tot de markt.[80]

Arriva rijdt vanaf 2006 met nieuw materieel op de noordelijke lijnen en is momenteel bezig met toelating van nieuw elektrisch materieel voor de Merwede-Lingelijn. Deze toelatingen zijn voorspoedig verlopen.[81]

Alle in deze zelfevaluatie participerende goederenvervoerondernemingen merken op, dat de toelating van materieel moeizaam aan het worden is. De periode tussen het indienen van de papieren voor een certificaat tot het moment van toekenning wordt te lang geacht: de doorlooptijd van aanvragen voor materieelkeuringen daar kost al gauw meer dan drie maanden. Dit bevreemdt de markt ook, omdat het werk grotendeels door keuringsinstanties (NoBo's) wordt uitgevoerd en IVW "alleen nog maar" het totaal zou moeten beoordelen. Specifiek voor spooronderhoudsmaterieel wordt gemeld, dat deze een ongunstige detectienorm hebben, hetgeen voor nog tragere procedures zorgt.[82] Dit punt is ook ingebracht bij Beter Geregeld.

NS geeft aan dat de toelating van materieel voor inzet op hoofdspoorwegen zowel procesmatig als technisch een tijdrovende en kostbare zaak is. NS ziet de oorzaak hiervoor in de huidige wettelijke context die volgens haar leidt tot verharding van standpunten, langere doorlooptijden bij aanschaf van en modificaties aan materieel en hogere kosten. NS betreurt de wijze[83] waarop de regelgeving met betrekking tot keuring spoorvoertuigen tot stand is gekomen. Er loopt inmiddels overleg om de inhoudelijke tekortkomingen van de Regeling keuring

[77] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 1.

[78] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 4.

[79] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 4.

[80] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 5.

[81] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 6.

[82] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 7

[83] Al voor het van kracht worden van deze nieuwe wet- en regelgeving constateerde NS dat deze regelgeving was verouderd, omdat de regelgeving van RailNed (zgn. norm M-001) waarop het BKS en de Regeling Keuring Spoorvoertuigen zijn gebaseerd, toen al verouderd was. Voorts zijn de technische richtlijnen van ProRail (zgn. RLN-richtlijnen) vrijwel ongewijzigd overgenomen zonder consultatie van vervoerders.

spoorvoertuigen weg te werken. Daartoe is een werkgroep geformeerd met inhoudelijk deskundigen van NS, Lloyds Rail Europe, IVW en ProRail. Deze werkgroep houdt zich onder meer bezig met diverse thema's die de compatibiliteit tussen materieel en infrastructuur betreffen. Daarbij zijn de Europese richtlijnen (TSI) mede bepalend.[84]

Diverse spoorgoederenondernemingen melden, dat de nationale procedures[85] voor de homologatie[86] van locomotieven worden beschouwd als een van de belangrijkste hindernissen voor de toetreding van nieuwe spoorwegondernemingen en als een belangrijke belemmering voor de interoperabiliteit van het Europese spoorsysteem.[87]

Inzetcertificaat
Veolia vindt het niet redelijk dat een trein op alle baanvlakken inzetbaar moet zijn. Op speciale baanvlakken zou maatwerk wenselijk zijn. IVW is hierin star, terwijl het een algemene wens van de branche is om een combinatie te maken van light en heavy rail aldus Veolia.[88]

NS wijst op de eisen aan materieel die ProRail stelt uit hoofde van het eigenaarschap van de spoorweginfrastructuur en die onderdeel vormen van de contractuele verplichtingen op grond van de toegangsovereenkomst. Hierbij gaat het onder meer om eisen per baanvak met betrekking tot omgrenzingsprofiel, aslasten en asconfiguratie, snelheid van treinen en treinlengte. Deze eisen zijn volgens NS, in de praktijk in hoge mate bepalend voor de beslissing door IVW over het inzetcertificaat over het toelaten van materieel, zowel generiek als op specifieke baanvakken.[89]
Duidelijkheid van begrippen
De goederenvervoerders buiten de BRG merken nog op dat er in hun opie een onduidelijke definitie bestaat van de begrippen houderschap en eignaarschap[90]. Dit speelt bijvoorbeeld indien een spoorwegmaatschappij een voertuig tijdelijk verhuurt aan een ander. Zij geven aan dat het hen niet duidelijk is of en met name vanaf welke termijn van verhuur een voertuig overgeschreven dient te worden.[91]

[84] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 15.

[85] Op grond van Richtlijn nr. 2004/49/EG zou de afgifte van veiligheidscertificering geüniformeerd moeten zijn. De richtlijn is nog onvoldoende praktijk.

[86] Onder homologatie wordt verstaan het goedkeuren van locomotieven die al eerder ergens anders zijn gekeurd, danwel waarvoor voor een bepaald type al een keuring heeft plaats gevonden.

[87] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 6.

[88] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 1.

[89] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 15.

[90] zie ook Spoorwegwet art. 47 lid 2.

[91] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

Toelating personeel

Certificering en examens
Over de certificering van personeel merkt Syntus op dat zij één veiligheidsfunctie kent, namelijk de machinist volledig bevoegd. De mensen worden intern opgeleid en getoetst door de Stichting Examen RailVervoer (SERV) voor wat betreft de theoretische kennis van de regelgeving. De toets voor de praktische kennis wordt intern getoetst. Na de positieve beoordelingen worden de examinandus door de SERV gecertificeerd.[92]

NS geeft aan dat certificering van personeel plaats vindt op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel en dat zij in het kader van dit thema geen aanleiding tot opmerkingen heeft.[93]

De gezamenlijke goederenvervoerders vinden certificering van personeel procedureel niet al te ingewikkeld geregeld, maar wel ondoorzichtig. Het stelsel van basiseisen en basisopleiding is volgens hen niet consistent en vatbaar voor fraude. In de vervoersprocessen ligt de nadruk veelal op de (functie van) machinist en veel minder op andere veiligheidsfuncties, zoals wagencontroleurs. Door de onduidelijkheid inzake eisen en ook door niet steeds op de praktijk geënte opleidingen, kost het opleiden van personeel veel tijd en geld.[94] Ondoorzichtigheid bestaat erin dat bijvoorbeeld bij nieuwe opleidingen de vraag rijst wie een examen mag afnemen: een medewerker van de spoorwegonderneming zelf (zoals ook voor machinist) of een examinator van SERV (zoals ook voor wagenmeester) De borging van kwaliteit van het examen *on the job* is dat de examinator bekend moet zijn bij SERV, niet of deze persoon voldoende kennis van zaken heeft als examinator. Aanpassingen met betrekking tot kwaliteitsbewaking zouden bij voorkeur wel de nodige flexibiliteit moeten blijven behouden.[95]

Met certificering kan gesjoemeld worden volgens de goederenvervoerders omdat gestructureerde controle op de feitelijke bekwaamheid en geschiktheid van een veiligheidsfunctionaris ontbreekt. Ontslag wegens disfunctioneren bij onderneming A, leidt bij de huidige krappe arbeidsmarkt snel tot een baan bij onderneming B.[96]

Arriva geeft aan dat certificering van personeel in het begin nogal wat onduidelijkheid gegeven heeft. Er werd niet of nauwelijks door de SERV gecommuniceerd over de vernieuwde certificering en de organisatie daaromheen. De rol van SERV, examencommissie machinisten en BTC was onduidelijk. Verder was veel onduidelijkheid over de normeringen die bij examens werden gehanteerd. De indertijd opgestelde Railned-

[92] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 4.

[93] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 15.

[94] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 7.

[95] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 8.

[96] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 9.

normen ten aanzien vakbekwaamheid zijn voor een belangrijk deel overgenomen in de huidige wetgeving. Wat naar de mening van Arriva te weinig is gebeurd, is het nagaan in hoeverre deze eisen bijdroegen aan het doel. Wel geeft de wet nu meer ruimte. Daar waar Railned indertijd de exacte normeringen aanhield, krijgen spoorwegondernemingen nu ruimte over de manier waarop ze de vakbekwaamheidseisen borgen, mits aantoonbaar met een gefundeerde risicoanalyse en borging binnen het veiligheidsmanagementsysteem.[97]

De goederenvervoerders buiten de BRG geven aan dat de functie wagenmeester niet meer bestaat volgens de Nederlandse spoorwegwet, terwijl die functie noodzakelijk is voor internationaal goederenvervoer en SERV nog wel het examen wagenmeester afneemt. Goederenvervoerders willen de veiligheidsfunctie wagenmeester terug in de wet en regelgeving.[98]

Qua personele eisen vindt Veolia de wetgeving redelijk en duidelijk, ook al zijn de eisen streng. Een opleiding tot machinist kost 60 dagen full-time en bestaat uit zowel een praktijk- als een theoretisch deel.[99]

Ook IVW merkt op dat zij de indruk heeft dat de certificering van personeel in zijn algemeenheid goed verloopt; alleen is de relatie met de TSI Treinpersoneel niet altijd duidelijk.[100]

Wegbekendheid
Connexxion merkt op dat zij op de Valleilijn in 2006 aanliep tegen problemen met de gewenste 20 praktijkdagen voor machinisten voor de bekendheid met het baantraject. Uiteindelijk is Railion ingehuurd om die bekendheid te verwerven. Ter voorkoming van dit soort situaties stellen zij voor om een en ander in de Spoorwegwet te regelen.[101] NS erkent de problemen met opleidingscapaciteit voor wegbekendheid in 2006, maar merkt ook op dat NS uiteindelijk alle mensen heeft opgeleid. En dat dat gebeurde eind 2006 ten tijde van de invoering van de nieuwe dienstregeling. Een periode die veel opleidingscapaciteit van NS zelf vereiste.[102]

Ook Arriva had te maken met afhankelijkheid van de zittende vervoerder, ten aanzien van opleiding en wegbekendheid. Opvallend vinden zij dat op lokaal niveau er voldoende medewerking is, maar dat vooral de visies en bereidheid tot medewerking van hoger management en directie van de vertrekkende vervoerder tot problemen leidt. Arriva geeft aan dat het waarschijnlijk zeer moeilijk of wellicht onmogelijk om

[97] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 6/7.

[98] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[99] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 1.

[100] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW,* pagina 6.

[101] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 2.

[102] Reactie NS naar aanleiding van commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving.

bij de start van de concessie (voldoende) goed opgeleid personeel te hebben.[103]

Vakbekwaamheid
Over de eis van vakbekwaamheid geven de gezamenlijke goederenvervoerders en aannemers aan dat er een verschil van inzicht en interpretatie ontstaat betreffende 'specifieke, taak- en bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid'. Dit onderdeel van de vakbekwaamheid valt niet onder de certificering: de gedachte erachter is dat dit specifiek toegesneden moet zijn op de betrokken vervoerder en diens eigen bedrijfsprocessen. In de praktijk leidt dat tot de constatering dat niet iedere machinist zonder meer voor ieder bedrijf kan werken. Dit vergroot de toegang tot de markt niet.[104]

Beheersing Nederlandse taal
Ten aanzien van de eis aan veiligheidspersoneel om de Nederlandse taal te spreken merken de gezamenlijke goederenvervoerders op dat het besluit om geen tolken bij examens van (buitenlandse) machinist, rangeerder en wagenmeesters aanwezig mag zijn, bij hen tot onduidelijkheid leidde. Ook IVW houdt volgens hen in Venlo aan deze eis vast bij Duitse machinisten.[105]

Medische eisen
Ten aanzien van eisen aan de keuringsinstanties voor personeel geven de gezamenlijke goederenvervoerders aan dat tussen de keuringsinstanties grote onderlinge verschillen bestaan. Dit is zowel inhoudelijk als qua verslaglegging. Een medewerker wordt bij de ene instantie (medisch) afgekeurd, terwijl een andere keuringsinstantie geen afwijking constateert. Dit leidt tot veel onzekerheid bij de medewerker en tot economische schade bij de werkgever. In hun beleving zou ook het toezicht op de instanties die psychologische en medische keuringen verrichten mogen worden geïntensiveerd.[106]

Machinisten richtlijn
De goederenspoorwegondernemingen bevelen aan, om binnen de kaders van de Spoorwegwetgeving en vooruitlopend op de invoering van de Machinistenrichtlijn[107] te investeren in betere beheersing van de certificering.

De bedoelde Machinistenrichtlijn bevat:
- Inhoudelijke eisen aan kennis en bekwaamheid van machinisten;
- Een erkenningssysteem voor opleidings- en examinatoren op te richten;
- Invoering van een Europese machinistenlicentie en nationale licentieregisters.

[103] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 6.

[104] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 8.

[105] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 8.

[106] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 9.

[107] Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad inzake het bevoegdheidsbewijs van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegnet van de Gemeenschap besturen.

De richtlijn gaat eerst alleen gelden voor internationaal rijdende machinisten, voor alleen binnenlands rijdende machinisten mogen de EU-lidstaten nog zo'n tien jaar wachten met de invoering. Goederenspoorwegondernemingen zijn van mening dat anticipatie op deze richtlijn zou bijdragen aan een beter opleidings- en certificeringssysteem. Dit zou kunnen door aanpassing van het Besluit spoorwegpersoneel[108] en het opzetten van een beherende instantie, die alvast aansluit op de aankomende Europese werkwijze.[109]

NS vindt de invoering van een zogenaamd (Europees) rijbewijs voor machinisten, volgend uit Europese wetgeving, een positieve ontwikkeling. De intentie is om dit binnen twee tot drie jaar in de Nederlandse wetgeving en praktijk in te voeren. NS werkt hier aan mee door onder meer het voorzitterschap te bekleden van de onafhankelijke, door de minister gecertificeerde, instantie die de examinering en registratie van machinisten in Nederland gaat invullen (SERV: Stichting Examens Railvervoer).[110]

2.3.4. Percepties t.a.v. bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen

NS is ervan overtuigd goed in staat te zijn op constructieve en professionele wijze de regionale vervoerders te kunnen faciliteren wat betreft bijkomende diensten en voorzieningen, zoals bepaald in de 'Overeenkomst op Hoofdlijnen' uit 1995.[111]

IPO geeft aan dat zij van mening is dat er geen sprake is van eerlijke en non-discriminatoire toegang tot bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen, omdat de kleine spelers afhankelijk zijn van de grote.

Connexxion zet vraagtekens bij een eerlijke en non- discriminatoire toegang tot de bijzonder diensten en voorzieningen. Connexxion is van mening dat er in de praktijk een grote afhankelijkheid bestaat van een aantal systemen en taken die naar de mening van Connexxion eigenlijk bij ProRail thuis horen, maar nog steeds door NS worden verricht dan wel beheerd. In haar optiek bepaalt NS in de praktijk, als één van de spoorvervoerders, nog steeds wat er gebeurt met delen van de infrastructuur. Connexxion vindt het ongewenst dat zij met concurrenten afspraken moet maken over zaken, waarvan het beheer naar hun mening bij ProRail zou moeten liggen.[112]

Ook Veolia merkt op dat bijkomende diensten en voorzieningen in haar ogen nog redelijk strak in handen van NS zijn (NedTrain, NS Stations)

[108] Besluit van 3 december 2004, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel (Besluit spoorwegpersoneel), *Stb*. 2004, 664.

[109] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 9.

[110] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 15.

[111] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 20.

[112] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 4

en niet altijd meteen beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld wasmachines.[113]

NMa geeft aan dat er door vervoerders is geklaagd over rangeren, toegang tot werkplaatsen, wasinstallaties, put- en inspectiesporen en toegang tot stations. In 2007 hebben enkele vervoerders bovendien aangegeven dat het beleid met betrekking tot de sanering van bijkomende diensten en voorzieningen onduidelijk is en dat er voorzieningen verdwijnen terwijl niet duidelijk is wat hiervoor in de plaats komt.[114] Volgens NMa is een mogelijke verklaring voor het feit dat niet formeel door vervoerders is geklaagd dat er sprake is van afhankelijkheid van de huidige beheerder van de diensten en voorzieningen en de vrees dat de relatie door een klacht slechter wordt.[115]

Begripsdefinitie bijkomende diensten en voorzieningen
Volgens de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers, is hen niet steeds duidelijk wat de term "Bijkomende Diensten en Voorzieningen" nu precies omvat. Meestal wordt ervan uitgegaan dat ook de diensten en voorzieningen bedoeld in Bijlage 2 sub 3 en 4 van Richtlijn nr. 2001/14/EG begrepen worden onder de bijkomende diensten en voorzieningen.[116] Ook NMa is van mening dat het ontbreekt aan een duidelijke definiëring van het begrip bijkomende dienst of voorziening waardoor het vervoerders niet duidelijk is welke voorzieningen onder dit begrip vallen en daarmee onder de wet vallen.

De goederenvervoerders geven aan dat het wettelijk kader op zichzelf wordt geapprecieerd omdat het ondernemingen aanscherpt in hun verplichtingen, wat de transparantie ten goede komt. Als nadeel zien zij, dat de wetgeving slechts randvoorwaardelijke eisen stelt, zodat in de praktijk vaak allerlei bewegingen mogelijk zijn die juist niet de marktwerking bevorderen of slechts na zeer moeilijke onderhandelingen.[117]

In algemene zin geven de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers aan dat zodra er geen alternatieven zijn voor bepaalde bijkomende diensten en voorzieningen 'eerlijke en non-discriminatoire' toegang niet vanzelfsprekend meer is.[118]
NMa geeft aan dat er meer marktwerking is ontstaan onder meer door toetreding van een aantal nieuwe leveranciers van diensten zoals een nieuw opleidingsinstituut voor opleiding van machinisten en nieuwe onderhoudswerkplaatsen. Volgens haar heeft dit effect gehad op de toegang tot die voorzieningen als de tarieven. Dit geldt echter zeker niet voor alle bijkomende diensten en voorzieningen.[119]

[113] *Zelfevaluatie 2005-2007,Veolia,* pagina 2.
[114] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 2
[115] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 2
[116] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 14.
[117] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 18.
[118] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 17.
[119] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 3.

Ook geeft NMa aan dat er onduidelijkheid bestaat over in hoeverre vervoerders zelf voorzieningen kunnen aanleggen zoals onderhoudswerkplaatsen, wasstraten en waterputten die onder het beheer van ProRail vallen.[120] In de NMa Spoormonitor 2007 hebben enkele vervoerders, aannemers en onderhoudsbedrijven aangegeven dat ProRail bovendien niet voldoende medewerking verleent wanneer derden voorzieningen zelf willen aanleggen.[121] Zij zien het als een groot nadeel dat bij aanleg van voorzieningen op en rond het spoor ProRail partijen dwingt van ProRails aannemers gebruik te maken en dat de eigendom van sommige voorzieningen (deels) bij ProRail komt te liggen, ook al is er voor betaald door derden. ProRail geeft aan dat elke situatie apart moet worden bezien. Hierbij is het niet zo dat het een ieder vrij staat op of rond het spoor ongeclausuleerd voorzieningen aan brengen.[122] Per geval wordt door ProRail een inschatting gemaakt in hoeverre de risico's zodanig zijn dat ProRail zelf de regie moeten nemen op het voortbrengingsproces van door derden gewenste voorzieningen dan wel dat de risico's zodanig zijn dat derden dit zelf ter hand kunnen nemen. De eigendomskwestie is eveneens per geval verschillend. Bijvoorbeeld daar waar voorzieningen directe relatie met de infrastructuur hebben (kruising).

Energie en tankplaten

Syntus geeft aan geen problemen te ervaren bij de toegang tot energievoorziening.[123]

De gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat ondertussen stappen richting inkoopcoöperatie Vivens gezet zijn. Een concept oprichtingsakte en een concept exploitatie-overeenkomst zijn opgesteld[124] en getoetst door NMa[125] in het licht van de Mededingingswet en de Spoorwegwet. De goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat NMa waarschuwt voor bijzondere aandacht voor de onafhankelijke toelating van ondernemingen en de zekerstelling van toegang tot de tankplaten voor niet bij de coöperatie aangesloten ondernemingen.[126] [127] In de Spoormonitor van 2005 van NMa staat dat verschillende vervoerders verwachtten dat de tankinstallaties minder goed toegankelijk of bruikbaar zullen worden als

[120] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 3.

[121] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving, NMa.

[122] Reactie ProRail naar aanleiding van commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving.

[123] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 1.

[124] Het gaat volgens de concept akte van oprichting om: de Branchevereniging van spoorvervoerders, Railion, NSR en Railinfrabeheer BV, de rechtsvoorganger van ProRail. Het verzoek tot toetsing is mede namens de potentiële leden van VIVENS ingediend. Volgens de laatste informatie van NMa zijn de leden: Arriva (NoordNet), Syntus, NSR, ACTS, Railion en ProRail.

[125] Zie de "informele zienswijze Vivens", te vinden op: http://www.nmanet.nl/Images/Informele%20zienswijze%20Vivens_tcm16-97826.pdf

[126] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 70.

[127] Informele zienswijze NMa, 27 december 2006, nr. 35-06, in te zien via www.nmanet.nl.

gevolg van de oprichting van Vivens.[128] In de Spoormonitor van 2007 van NMa staat dat de prijs voor gasolie bij de coöperatieve inkooporganisatie Vivens i.o. mogelijk hoger is dan wanneer zij zelf afspraken zouden maken met gasolieleveranciers.

NMa geeft aan dat zij in het toezicht prioriteit heeft gegeven aan de oprichtingsakte en bijbehorende stukken van Vivens, in de verwachting dat met de oprichting van Vivens de problemen structureel zouden worden. Helaas moet NMa eind 2007 constateren dat NS nog steeds niet aan zijn verplichting heeft voldaan.[129]

Veolia merkt op dat de toegang tot tankplaten beheerd door ProRail goed loopt.[130] De gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers merken op dat de tankplaten in eigendom zijn van ProRail, maar dat het beheer is uitbesteed aan vervoerders en wel per tankplaat de grootste gebruiker. De indruk bestaat dat het laten uitbaten van de tankplaten door de grootste afnemers tot belangenverstrengeling leidt. De perceptie van belangenverstrengeling speelt vooral bij de kleinere goederenvervoerders die gebruik maken van tankplaten die geëxploiteerd worden door andere vervoerders.[131] NMa geeft aan dat in alle jaren (2005-2007) door tenminste enkele vervoerders werd aangegeven dat hen een aantal malen toegang is ontzegd tot een BDV. Het ging daarbij met name om de toegang tot de tankplaten voor goederenvervoerders. Hierbij wordt opgemerkt dat voornamelijk toegang tot de tankplaten problematisch is. Er wordt in 2007 in het bijzonder geklaagd over de tankplaten in de Waalhaven, op Kijfhoek en in Maassluis.[132]

Volgens de goederenvervoerders buiten de BRG verloopt de afname op tankplaten ook stroef, omdat de de vervoerder de tankplaat expoiteert maar niet de middelen wordt verstrekt om de afname op een moderne wijze te controleren.[133] De goederenvervoerders/spooraannemers geven aan ook verbeteringsvoorstellen te hebben ingediend, bijvoorbeeld de pacht van tankplaten. Enkele ondernemingen hebben voorgesteld deze te laten pachten door een markt(conforme) partij. Tot nu toe heeft de infrabeheerder echter niet gereageerd op dit voorstel.[134]

Een aantal goederenvervoerders maakt op dit moment uitsluitend gebruik van de tankplaat zonder gebruik te maken van de aanwezige tankinstallatie. Deze vervoerders kopen zelf gasolie in bij een onafhankelijke derde en tanken vanuit een tankwagen. De redenen hiervoor zijn onder meer dat deze spoorwegondernemingen van mening zijn dat de prijzen die zij overeenkomen met hun onafhankelijke

[128] NMa (2006) *Met spoorsector in dialoog*. Definitief. 23 januari 2006. Den Haag.

[129] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 1/2.

[130] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 2.

[131] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 15.

[132] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 1.

[133] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[134] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 18.

leverancier lager zijn dan die van een coöperatieve inkooporganisatie (waarin de vervoerders die de tankplaten exploiteren een belangrijke rol spelen) en dat de kwaliteit van de gasolie in de vaste tankinstallaties te wensen overlaat. De kans bestaat dat het als gevolg van de milieunormen dit probleem zich vergroot doordat het straks mogelijkerwijs niet meer toegestaan is om met een tankwagen te tanken.[135]
De goederenvervoerders buiten de BRG merken op dat de tankinstallaties veelal een dermate verouderd pompsysteem hebben, dat het veel te lang duurt om te tanken (doorstroomcapaciteit). Verder zijn op de tankplaten door ProRail geen afnameregistratieinstallaties aangebracht, waardoor het voor de vervoerder die de tankplaat exploiteert, die vaak niet aanwezig is, moeilijk tot niet te controleren of de afnemer het juiste aantal afgenomen liters doorgeeft. Zij geven aan dat het wettelijk gezien allemaal klopt, maar volgens hen in de praktijk gaat om onwerkbare situaties: verouderde installaties en exploitatie door vervoerders.[136]

De Spoormonitor 2007[137] geeft aan dat voor de toegang tot de tankplaten, vooral volgens kleinere goederenvervoerders, betere regelingen mogelijk en wenselijk zijn. Ook de administratie[138] en de toegankelijkheid[139] kunnen beter.

VPT
Veolia geeft aan dat in haar beleving Vervoer Per Trein (VPT) via NS logistiek goed verloopt. Veolia wordt ook keurig betrokken bij de nieuwe planningssoftware, waaraan NS en ProRail werken.[140]
De gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat zij VPT beschouwen als een belangrijke bijkomende dienst. Volgens hen is VPT voor nieuwe toetreders nauwelijks toegankelijk vanwege de hoge kosten die aan de toegang verbonden worden.[141]Zo heeft Railion weliswaar toegang, maar tegen hoge kosten. Sommige spoorondernemingen hebben toegang via Railion (die daardoor over allerlei bedrijfsinformatie van die spoorvervoerders beschikt, hetgeen vanuit concurrentie-perspectief niet altijd prettig wordt gevonden), anderen, waaronder enkele aannemers, hebben ondanks de als exorbitant ervaren kosten een eigen toegang tot VPT (licentie) gekocht.[142] De goederenvervoerders buiten de BRG merken bovendien op dat sommige vervoerders de aansluitng op VPT niet aandurven,

[135] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 16.
[136] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.
[137] *Met de spoorsector in dialoog*. Tweede NMa-spoormonitor, Den Haag, NMa, maart 2007.
[138] Ten aanzien van de administratie wordt het probleem gesignaleerd dat het soms mogelijk blijkt te zijn, om op andermans naam tanken.
[139] Ten aanzien van de toegankelijkheid wordt gewezen op de (beperkte) openingstijden van tankplaten en (milieu)knelpunten bij het tanken vanuit een tankwagen.
[140] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 2.
[141] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 15.
[142] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 16.

omdat vervanging van VPT er al geruime tijd zit aan te komen maar steeds wordt uitgesteld.[143]

De goederenvervoerders geven aan dat partijen die rechtsreeks toegang hebben tot het VPT-systeem voordeel kunnen genieten bij het doen van aanvragen en het controleren van het aanbod, ten opzichte van de niet-VPT vervoerders. VPT-vervoerders kunnen zelf rechtsreeks in VPT een pad aanvragen en hebben eerder dan andere vervoerders een indicatie of en in hoeverre hun aanvraag gehonoreerd wordt. Tegelijkertijd vult ProRail volgens de goederenvervoerders haar taak inzake (info)vulling in VPT niet goed in, bijvoorbeeld de onderhoudgrids en de gereserveerde goederencapaciteit voor de ad hocfase. Ook is volgens de goederenvervoerders onvoldoende transparant welke zaken ProRail zelf uitvoert en welke ze aan NS overlaat.[144]

NMa geeft aan prioriteit te hebben gegeven in het toezicht aan signalen over de toegang tot en de tarieven voor het gebruik van VPT en RADAR. NMa heeft geregeld bezien of de voorgestelde nieuw te ontwikkelen systeem aan de eisen van de wet voldoet (vooral non-discriminatoire, rechtstreekse toegang en de mogelijkheid zelf een aansluiting op het systeem te hebben). De oplevering van dit systeem is steeds uitgesteld waardoor helaas de door de vervoerders gesignaleerde problemen met de huidige systemen niet zijn opgelost.[145]

Percepties over VPT die niet direct betrekking hebben op non-discriminatiore toegang zijn opgenomen in hoofdstuk 3 (Doel 7 Capaciteitsverdeling).

Vrachtterminals en opstelsporen

Opstelspoor met stroom
De goederenvervoerders merken ten aanzien van de dienst opstelspoor met walstroom op dat het voorkomt dat de walstroom ontbreekt.[146] Het zelf ondervangen door het plaatsen van een aggregaat ten behoeve van voorverwarming is geen alternatief omdat dit wordt verboden: volgens de de milieuvergunning zou dat niet mogen.

Vrachtterminals
Ten aanzien van toegang tot grote vrachtterminals merken de goederenvervoerders op dat deze toegang weliswaar gezekerd is maar het toegangsproces kan worden verbeterd door afstemming tussen de beheerder en de terminal over de aansluiting van een pad op een slottijd op de terminal en vice versa. Hierin hebben zowel infrabeheerder(s) als spoorwegondernemingen een rol.[147]

[143] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[144] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 17.

[145] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 3.

[146] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 16.

[147] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 17.

Emplacementen / rangeerterreinen / vormingsstations
Ondanks de coöperatieve en constructieve opstelling van Railion, werd het door goederenvervoerders als onjuist ervaren, dat ProRail het beheer van emplacementen/rangeerterreinen/vormingsstations aan Railion had uitbesteed.[148] De overeenkomst tussen Railion en ProRail liep op 31 december 2006 af, waarna de beheerstaken zijn overgedragen.

In de Spoormonitor 2008 melden sommige vervoerders problemen met het rangeren, waarbij sporen bezet worden gehouden door een specifieke vervoerder zodat anderen daar niet terechtkunnen. Voorbeelden zijn de emplacementen van Venlo en Amersfoort. De capaciteit van deze sporen wordt verdeeld door vervoerders (NSR bij stations, Railion op emplacementen), in plaats van door ProRail.

Stations
IPO geeft aan dat decentrale overheden soms mogelijkheden zien voor de bouw van extra stations ter uitvoering van regionaal mobiliteitsbeleid, maar zijn dan voor de bediening afhankelijk van de bereidheid van NS daar te stoppen.[149]

Veolia geeft aan dat ze niet begrijpt dat op alle stations waar Veolia rijdt nog steeds een NS embleem prijkt, terwijl NS hier zelf niet meer rijdt.[150] Ook Connexxion geeft aan dat dit haar stoort. En ook Syntus wil haar beeldmerk graag uitgedragen zien op die plaatsen waar de diensten worden verleend, de stations. Zij pleiten wel voor het behoud van de herkenbaarheid van een treingerelateerd logo waarmee het station en het product trein eenduidig herkenbaar blijven. Het NS logo voldoet aan dat criterium. ProRail is wellicht de partij om een vervoerderonafhankelijk logo voor verwijzing te (laten) ontwikkelen en kan dan met de concepten die zij nu voor de stations ontwikkeld heeft, op bepaalde plaatsen de lokale vervoerder zijn beeldmerk gunnen op een manier waarbij concessiewijziging niet tot grote problemen en kosten leidt. Voor het overige heeft Syntus NS ervaren als een prettige, zakelijke partner in de relatie tot activiteiten op stations.[151] Syntus geeft aan geen problemen bij de toegang tot de stations, te ervaren.[152]

In de monitor 2005-2007 staat dat regionale overheden en vervoerders zich beklagen over het gebrek aan engagement bij NS Poort om ontwikkelingen in kleinere regionale stations te starten. Leegstand leidt vaak tot verslechtering van de veiligheidsbeleving van deze stations.

NS geeft aan dat de afgelopen jaren de verhoudingen zijn verzakelijkt. Dit wordt mede veroorzaakt door de eis in regionale concessies om te zorgen voor eigen loketruimten met eisen over de openingstijden.

[148] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 17.
[149] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 4.
[150] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 2.
[151] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Syntus.
[152] *Zelfevaluatie 2005-2007, Aanvulling Syntus,* pagina 1.

Vaak wordt eerst gekeken naar samenwerkingsmogelijkheden en daarna naar afzonderlijke ruimten. Afhankelijk van de mogelijkheden van de locatie liggen die ruimten op een optimale plek (bijvoorbeeld Groningen) of een suboptimale plek (Leeuwarden, enkele tientallen meters afstand). Ook met Veolia zijn goede huurafspraken gemaakt.[153]

NS geeft aan dat ze in de afgelopen jaren, mede door de scheiding tussen vervoer enerzijds en stations/vastgoed anderzijds binnen het NS concern, zorgvuldig heeft gezorgd voor een non-discriminatoire behandeling van alle vervoerders (ook NS) door dezelfde voorwaarden en regels te hanteren.[154]

Kaartverkoopautomaten
IPO geeft aan dat zij vindt dat NS hoge tarieven hanteert voor het leveren en instandhouden van kaartverkoopautomaten en service- en alarmzuilen.[155]

NS geeft aan dat er nog geen afzonderlijke kaartautomaten zijn, maar dat haar verwachting is dat die er komen als de OV-chipkaart is ingevoerd.[156]

Over dit onderwerp zijn geen klachten ingediend bij de Vervoerkamer van NMa. NMa geeft wel aan signalen te hebben ontvangen over problemen bij toegang tot kaartverkoopautomaten.[157] NS is van mening dat de afspraken goed werken.[158]

Informatie en omroepberichten
NMa merkt ten aanzien van communicatie- en omroepfaciliteiten op dat enkele vervoerders in 2006 aangegeven hebben dat zij afspraken met ProRail wilden maken over de kwaliteit daarvan, eventueel met een prestatieregime. Inmiddels is daar tussen vervoerders en ProRail overeenstemming over bereikt in de toegangsovereenkomsten.[159]

IPO geeft aan dat Connexxion op de Valleilijn te kampen heeft gehad met aanloopproblemen inzake de informatieverschaffing. Het heeft volgens IPO te lang geduurd voordat Connexxion daar toegang toe had. Een tijdige instructie aan de medewerkers van ProRail door de leiding van ProRail zelf verdient volgens IPO aandacht bij opvolgende concessies/introductie nieuwe vervoerders. Hiernaast merkt IPO ten aanzien van Infoplus op dat er hier sprake is van een gemeenschappelijk project van ProRail en NS en dat dit op gespannen voet staat met het bieden van "gelijke kansen" omdat andere vervoerders niet direct aan tafel zitten. Hiermee wordt in de ogen van

[153] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 19.
[154] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina.
[155] *Zelfevaluatie 2005-2007 ,IPO,* pagina 27.
[156] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 20.
[157] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. NMa.
[158] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 20.
[159] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 2.

IPO een reëel risico gelopen dat bij het stellen van prioriteiten dat NS de eigen prioriteiten voorrang geeft.[160]

In de Spoormonitor 2005-2007 staat dat volgens een aantal vervoerders de berekening van kosten van omroepberichten geen recht doet aan de geleverde prestaties.[161] Het gaat om een koppeling van het aantal omroepberichten, gemeten in een beperkte periode, en het aantal in- en uitstappers. De meting wordt in de volgende periode als standaard voor de kostenberekening gebruikt.

Onderhoudsvoorzieningen
Goederenvervoerders buiten BTG merken over onderhoudswerkplaatsen op dat IVW eist dat het onderhoud in door IVW erkende werkplaatsen dient te worden uitgevoerd en dat IVW erg moeilijk hierin doet.[162] Dit terwijl er een brief is waarin staat dat EBA en IVW elkaars erkende werkplaatsen ook zullen erkennen. IVW erkent dat er vanwege capaciteitsproblemen een achterstand is ontstaan in de erkenningen van onderhoudswerkplaatsen.[163] Maar dat sprake is van een wederzijdse erkenning van werkplaatsen tussen de EBA en IVW betekent volgens IVW niet dat er geen werk meer verricht hoeft te worden door IVW-medewerkers. Bovendien leveren de achterstand bij de erkenning van onderhoudswerkplaatsen volgens IVW nooit een blokkade op voor het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten.

Connexxion geeft aan dat zij op directieniveau problemen met het wassen van materieel heeft aangekaart, hetgeen tot een tijdelijke oplossing leidde. Uiteindelijk heeft Connexxion ervoor gekozen om zelf een eigen wasmachine te bouwen.[164] Connexxion geeft verder aan dat zij in het kader van wassen gedwongen wordt om bij NedTrain een totaal pakket af te nemen, aangezien NedTrain geen deelcontracten wil afsluiten.

NS merkt op dat naast NedTrain en Voith er tal van andere bedrijven in Nederland actief zijn op de onderhoudsmarkt. Ook zij bieden onderhoudswerkzaamheden aan, zoals Shunter en diverse goederenvervoerders (onder meer ACTS en Railion). Op deze locaties en bij deze partijen zijn diverse voorzieningen voorhanden, aldus NS.[165]

Tarieven en kostenorientatie bijkomende diensten en voorzieningen
Veolia geeft aan dat de tarieven van bijkomende diensten en voorzieningen een stuk beter zijn geworden sinds NedTrain concurrentie kreeg. Toen NedTrain de enige marktpartij was, kon ze vragen wat ze wilde. Dit is nu voorbij.

[160] Aanpassing in overleg met IPO nav consultatie *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 7.

[161] *Met de spoorsector in dialoog. Tweede NMa-spoormonitor,* NMa, Den Haag, 2007.

[162] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. Spoorgoederenvervoerders buiten BRG

[163] Reactie IVW naar aanleiding van commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving

[164] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 5.

[165] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. NS.

Een nieuw probleem is volgens Veolia dat ProRail voornemens is bepaalde voorzieningen[166] uit het standaard pakket te halen. De angst bestaat dat de tarieven hiervoor omhoog zullen gaan en niet langer via Infraheffing worden berekend.[167]

NS geeft aan dat voor de hoogte van huurprijzen voor stationsruimte wordt gekeken naar vergelijkbare objecten en ligging, vaak op basis van advies van externe deskundigen. NS draagt het risico van de investering.[168]

In zijn algemeenheid is NMa van mening dat vooral de totstandkoming van tarieven (van onder meer kaartautomaten) transparanter moet worden.[169, 170] Meer specifiek wijs NMa erop dat de wijze van kostenoriëntatie (artikel 68 van de Spoorwegwet) niet ingevuld is op nationaal niveau. De keuze voor de wijze van kostenoriëntatie lijkt volgens NMa thans bij de houder te liggen, met toetsing door de NMa achteraf (op grond van artikel van de 71 Spoorwegwet, in geval van een geschil). De vraag of een nieuwe toetreder een tarief krijgt voorgeschoteld op basis waarvan eerlijke concurrentie mogelijk is, is volgens NMa in hoge mate afhankelijk van de gekozen manier van kostenoriëntatie. Het ligt in de ogen van NMa dus niet in de rede dat de houder zelf de manier van kostenoriëntatie kan bepalen.[171] NMa geeft verder aan dat bij het verkrijgen van energie het vooral gaat om de transparantie van tarieven die gehanteerd worden bij gezamenlijke inkoop, en niet zozeer om de toegang tot energie op zich.

Vanwege onvoldoende overeenstemming over de prijsstelling met de plaatselijk beheerders maken sommige spoorgoederenondernemingen geen gebruik van de tankinstallaties.[172]

Aankoop en toegang tot VPT bedraagt volgens de goederenvervoerders al gauw ruim € 100.000. Railion betaalt veel meer, hetgeen wellicht samenhangt met het aantal terminals / licenties. Naast de kosten voor de toegang tot VPT heeft Railion diverse gespecialiseerde werknemers in dienst (jaarplanners, dagplanners, buitendienststellingsspecialisten) om VPT te vullen en te bedienen.[173]

[166] zoals de installatie van een afvoersysteem van toiletten.

[167] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 2.

[168] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 19.

[169] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 2.

[170] NMa spoormonitor 2005 en NMa spoormonitor 2006, resp. p. 11 en p. 12-13.

[171] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie Spoorwetgeving. NMa.

[172] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 15.

[173] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 18.

2.3.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. toegang

Tabel 1.7:
Punten ingebracht uit Beter Gereld.

Punten ingebracht bij beter geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Besluit keuring spoorvoertuigen		
Nr. 16	Artikel 36 van de Spoorwegwet schakelt de EG keuringsverklaring en de goedkeuringsverklaring gelijk, zonder de daarbij behorende scope te definiëren.	KEMA RTC
	Art. 36 SpW EG-keuringsverklaring of een goedkeuringscertificaat lijken gelijkwaardig te zijn. Dit is niet geregeld in de SpW of lagere regelgeving	NedTrain
	Procedure(s) rondom certificering en toelating van materieel zijn verwarrend en multi-interpretabel. Wederwijdse erkenningen door lidstaten worden in de praktijk belemmerd door verzwarende eisen en of infrastructurele beperkingen.	Railion
Nr. 17	artikel 37 samenhang tussen de conformiteitsverklaring, EG-keuringsverklaring en goedkeuringscertificaat is niet duidelijk. Wijziging in besluit keuring spoorvoertuigen zou ingrijpend maar noodzakelijk zijn.	NedTrain
	Definitie goedkeuringscertificaat in artikel 1 is een kringverwijzing: van Besluit keuring spoorvoertuigen naar Spoorwegwet artikel 36, van artikel 36 naar artikel 37, en van Spoorwegwet artikel 37 naar Besluit keuring spoorvoertuigen.	NedTrain
Nr. 38	Bij aanschaf van nieuw materieel speelt dat fysieke invoer van locomotieven in Nederland is vereist, zelfs als een leasebedrijf de locomotieven koopt en inzet in Zwitserland	MRCE
Nr. 49	Aannemer machines, zware machines en zware locomotieven komen niet of nauwelijks door de toelatingsprocedure vanwege de (volgens ProRail) matige treindetectie. Zelfs extra randapparatuur is niet voldoende voor toelating. In sommige gevallen moet wagon of loc bij worden geplaatst of een spoor buitendienst worden genomen. De 10 ritten om te bewijzen dat er wel gedetecteerd wordt, levert veel hinder, kosten en administratieve lasten op.	Strukton Railinfra
Nr. 52	Materieel moet eerst afgebouwd zijn alvorens de toelatingsprocedure kan starten. Voorstel tot verbetering om gedurende de bouw van materieel de specificaties al worden meegegeven zodat de toelatingsprocedure gelijk mee oploopt.	provincie Gelderland
Nr. 60	De eisen van treindetectie zijn te hoog gesteld. Onderhoudsmachine met 9 assen en 100 ton wordt niet gedetecteerd maar bij 10 testritten zijn er geen afwijkingen	BAM Rail BV

	gevonden.	
Nr. 61	Puntensysteem van treindetectie is niet doorzichtig. Kan onnodig duur uitpakken voor spoorbouwers. Regels zijn nu te beperkend.	KEMA RTC

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Besluit Personenvervoer		
Nr. 147	ProRail is eigenaar van de omroepinstallaties en verzorgt de omroepberichtgeving. Decentrale overheden willen echter de mogelijkheid verkrijgen zelf tegen betaling gebruik te maken van de omroepinstallatie van ProRail. Zij zijn immers niet altijd tevreden over de door ProRail geleverde prijs-kwaliteit.	provincie Gelderland

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Besluit bedrijsvergunning en veiligheidsattest hoofdstpoorwegen		
Nr. 67	Het besluit vereist dat bedrijven zich verzekeren voor een dekkingsbedrag van minstens € 10 miljoen per gebeurtenis (artikel 7). ProRail stelt een aansprakelijkheidsstelling van minstens € 100 miljoen per gebeurtenis.	*BAM Rail BV*

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Regeling veiligheidsattesten hoofdspoorwegen		
Nr. 71	Zie nr. 4 van de aanbevelingen administratieve lasten: verlengen geldigheid attest naar 5 jaar (geldigheid is nu 3 jaar)	*rapport administratieve lasten spoor (2004* Ingebracht bij Beter Geregeld

2.4 Kernboodschappen

Werken de voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend ten aanzien van toegang tot het beroep?

Vervoerders mogen niet zomaar op het spoorwegnet rijden. Zij dienen te beschikken over een geldige bedrijfsvergunning, veiligheidsattest (of proefattest) en verzekerd te zijn. Om een eenvormige en niet-discriminerende toepassing van de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur in heel Europa te borgen is een

vergunningenstelsel ingesteld. De eisen die gesteld worden aan toegang tot het beroep worden steeds meer in een internationale context bepaald.

De bedrijfsvergunning kent in Nederland de volgende drie categorieën: de EU-bedrijfsvergunning, voor algemeen personen- en goederenvervoer die geldig is in alle EU-landen; en de (beperkte) A- en B-vergunning die alleen in Nederland gelden. Aan bedrijfsvergunningen worden eisen gesteld ten aanzien van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en verzekeringsplicht. Bedrijfsvergunningen afgegeven in andere lidstaten zijn in Nederland geldig.
Alle personenvervoerders die in Nederland een concessie hebben, vier goederenvervoerders en zes aannemers hebben een EU-bedrijfsvergunning in Nederland gekregen.

Het veiligheidsattest wordt in Nederland voor een periode van 3 jaar afgegeven en bestaat uit twee delen:
- Een A-deel, dat geldig is in de hele Europese Unie en dat de constatering bevat dat de spoorwegonderneming beschikt over een adequaat veiligheidszorgsysteem.
- Een B-deel, dat alleen geldig is in Nederland dat de constatering bevat dat houder veilig gebruik kan maken van de spoorweg en daarbij kan voldoen aan voorschriften uit de Spoorwegwet.

Aan beginnende ondernemingen wordt veelal eerst een proefattest verleend van maximaal 13 weken. Het A-deel wordt tussen Europese lidstaten onderling erkend, het B-deel moet in elk land afzonderlijk worden verkregen.

In sommige gevallen zijn veiligheidsattesten verleend voor een kortere periode, wegens niet voldoen aan inhoudelijke eisen. Dit leidde niet tot bezwaar of beroep. De eisen aan het veiligheidsattest zijn veranderd door implementatie van de Europese Veiligheidsrichtlijn nr. 2004/49/EG in de periode 2005 - 2007. Er zijn geen veiligheidsattesten ingetrokken of niet verleend.
Niet duidelijk is in hoeverre het in 2007 gemaakte onderscheid tussen een A- en een B-deel geleid heeft tot vermindering van de administratieve lasten bij (internationaal opererende) ondernemingen.

NS is van mening dat de beleidsruimte van IVW voor de invulling van het begrip "adequaat veiligheidszorgsysteem" te groot is. En volgens goederenvervoerders leidde de implementatie van Richtlijn nr. 2004/49/EG tot nieuwe eisen, waardoor bestaande veiligheidszorgsystemen niet meer voldeden en er vertraging optrad bij het aanvragen van veiligheidsattesten..

Een spoorwegonderneming dient een verzekering met een dekkingsbedrag van ten minste € 10 miljoen per gebeurtenis te hebben, dan wel van € 2.500.000 in geval van een beperkt veiligheidsattest. NS geeft aan dat zij de minimale eis van een aansprakelijkheidsverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid van € 10 miljoen te laag vindt.

Partijen vinden dat de eisen zwaar maar redelijk zijn, gezien wat er mee beoogd wordt. Soms bestaat wel het gevoel dat er zaken te gedetailleerd en niet altijd even zinnig geregeld zijn ("papierenveiligheid"). Het veiligheidsattest wordt als het meest arbeidsintensief (naar schatting 0.5 tot 1.5 persoon per jaar full time) en daarmee het meest kostbaar beschouwd, mede vanwege het veiligheidszorgsysteem. De meningen over de hoogte van de tarieven verschillen, sommigen vinden ze hoog, sommigen juist laag.
IPO pleit ervoor dat alle spoorwegen, inclusief bijzonder en lokaal spoor het onder de spoorwegwet te brengen, zodat de toegang tot deze spoorwegen geborgd is.

Samengevat kan worden gesteld dat de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis niet-discriminerend zijn, aangezien deze eisen voor iedereen gelijk zijn en ook op gelijke wijze worden toegepast. De eisen worden overwegend als redelijk ervaren. Steeds meer worden de eisen geharmoniseerd met de andere Europese lidstaten, waardoor toegang tot het beroep eenvoudiger wordt.

Werpen bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt een onderscheid gemaakt naar materieel en personeel.

Materieel
De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen. Dit wil zeggen dat er technische eisen gesteld worden aan voertuigen zodat deze op een veilige manier op het spoorwegnet kunnen worden ingezet.

De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:
1. keuring op algemene constructie-eisen;
2. beoordeling infra-compatibiliteit;
3. opname in het Nationale Voertuigregister (NVR).

De keuring gebeurt door een keuringsinstantie op basis van de op Europees niveau vastgestelde technische voorschriften (TSI's). Als de TSI's ontbreken worden de nationale voorschriften die gelden in het land waar de keuring plaatsvindt, toegepast. De keuringsinstantie moet een volgens Europese regels toegelaten, onafhankelijke organisatie zijn.

De infrastructuur in de verschillende Europese lidstaten is niet overal gelijk. Daarom is er ruimte in de regelgeving voor nationale bijzonderheden. Per land is daarom een aanvullende beoordeling nodig of een voertuig past bij de specifieke technische eigenschappen van de infrastructuur in dat land. De werkwijze voor de aanvullende beoordeling verschilt per situatie en is afhankelijk van eerdere (deel) keuringen en de periode waarin het voertuig eerder gekeurd of ingezet is. IVW geeft uiteindelijk toestemming dat het voertuig in Nederland gebruikt mag worden.

De internationale toegankelijkheid van NVR-gegevens is nog niet gerealiseerd. In Nederland gebeurt registratie van buitenlandse voertuigen alleen met voertuigen die voorzien zijn van ATB en/of ERTMS of op andere wijze zijn aangepast of bestemd om voorbij een grensstation te rijden.

IPO geeft aan dat het voor nieuwe vervoerders buitengewoon moeilijk is om een plek te verwerven vanwege de krapte in materieel en discussies over marktconformiteit van tarieven. De goederenvervoerders en IPO zijn van mening dat de toelating van materieel moeizaam verloopt. Arriva en Syntus geven aan dat de toelatingen voorspoedig en volgens de regels verlopen. Specifiek voor spooronderhoudsmaterieel wordt gemeld, dat deze een ongunstige detectienorm hebben, hetgeen voor nog tragere procedures zorgt. NS vindt de toelating van materieel procesmatig en technisch een tijdrovende en kostbare zaak. Volgens haar ligt de oorzaak in de huidige wettelijke context – met name het besluit en de regeling keuring spoorvoertuigen – die leidt tot verharding van standpunten, langere doorlooptijden bij aanschaf van en modificaties aan materieel en hogere kosten.

Ten aanzien van het inzetcertificaat merkt Veolia op dat zij maatwerk wenselijk vindt, omdat niet iedere trein op alle baanvlakken inzetbaar hoeft te zijn. NS wijst op de eisen aan materieel die ProRail stelt uit hoofde van het eigenaarschap van de spoorweginfrastructuur. Deze eisen zijn volgens NS, in de praktijk in hoge mate bepalend voor de beslissing van IVW over het inzetcertificaat voor het toelaten van materieel, zowel generiek als op specifieke baanvakken.

De toetredingsdrempel voor spoorvoertuigen betreft vooral de schaarste aan goedgekeurd materieel dat direct voorhanden is voor nieuw toetredende partijen. Een aantal vervoerders ervaart het proces van keuring van voertuigen als tijdrovend en kostbaar. Zij zijn op dit punt kritisch over de rol van de infrastructuurbeheerder. Zolang er nog geen sprake is van uniforme Europese infrastructuur zullen voertuigen worden getoetst op hun geschiktheid voor de Nederlandse infrastructuur.

Personeel

De Spoorwegwet stelt aan personen met een veiligheidsfunctie regels ten aanzien van minimumleeftijd, medische en psychologische geschiktheid, algemene kennis, bekwaamheid en ervaring en beheersing van de Nederlandse taal. Personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen moeten beschikken over een certificaat van bekwaamheid en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid.

Certificering van personeel vindt plaats op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel. De opleiding mag door iedere spoorwegonderneming zelf geregeld worden; opleidingscentra hoeven niet gecertificeerd te zijn.
Nieuwe machinisten moeten een aantal dagen praktijkervaring opdoen voor bekendheid met het baantraject. Wat betreft examinering moet

onderscheid worden gemaakt tussen personen die in de wet worden aangeduid als veiligheidspersoneel (zie de limitatieve opsomming in artikel 2 van het Besluit spoorwegpersoneel) en overig personeel. Voor (wettelijke) functionarissen geldt dat zij dienen te beschikken over een certificaat van bekwaamheid, afgegeven door een door IVW erkend exameninstituut (artikel 50, eerste lid, aanhef en onder a van de Spoorwegwet). Voor de overige functionarissen zijn elders eisen neergelegd. Zo zijn voor de functie LLV (Leider Locale Veiligheid) voorschriften vastgelegd in het Normenkader Veilig Werken (en het daarbij behorende Voorschrift voor Veilig Werken en de Brancherichtlijn Realiseren Veilige Werkplek). Sinds enige tijd organiseert het Bureau Toetsing en Certificering (BTC) alle examens die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Stichting railAlert en de Stichting Examens Railvervoer (SERV). Er is dus één exameninstituut dat zowel de wettelijk voorgeschreven examens afneemt, als de op grond van het Normenkader Veilig Werken voorgeschreven examens.
Qua personele eisen vindt Veolia de wetgeving redelijk en duidelijk, ook al zijn de eisen streng. NS geeft aan geen aanleiding tot opmerkingen te hebben. Ook IVW merkt op dat zij de indruk heeft dat de certificering van personeel in zijn algemeenheid goed verloopt.

De gezamenlijke goederenvervoerders vinden certificering van personeel procedureel niet al te ingewikkeld, maar wel ondoorzichtig. Het stelsel van basiseisen en basisopleiding is volgens hen niet consistent en vatbaar voor fraude en in de vervoersprocessen ligt de nadruk veelal op de (functie van) machinist. Ondoorzichtig is wie bij nieuwe opleidingen een examen mag afnemen.
Arriva geeft aan dat certificering van personeel in het begin nogal onduidelijk was. De rol van SERV, examencommissie machinisten en Bureau voor Toetsing & Certificering (BTC) was onduidelijk; ook de normeringen waren niet duidelijk.

Connexxion merkt op dat zij op de Valleilijn in 2006 aanliep tegen problemen met de gewenste 20 praktijkdagen voor machinisten voor de bekendheid met het baantraject. Ook Arriva had te maken met afhankelijkheid van de zittende vervoerder, ten aanzien van opleiding en wegbekendheid. Arriva geeft aan dat het waarschijnlijk zeer moeilijk of wellicht onmogelijk is om bij de start van de concessie (voldoende) goed opgeleid personeel te hebben. NS erkent de problemen met opleidingscapaciteit voor wegbekendheid in 2006, maar merkt ook op dat NS uiteindelijk alle mensen eind 2006 heeft opgeleid. Dat was bovendien een periode, die door de invoering van de nieuwe dienstregeling, ook veel opleidingscapaciteit van NS zelf vereiste.

Ook voor toetreding van personeel tot het spoor kan de krapte op de markt een probleem zijn. De certificering van personeel verloopt over het algemeen soepel. Partijen merken wel op dat het soms moeilijk is om de vereiste dagen praktijkervaring op te doen omdat hiervoor medewerking van een andere vervoerder nodig is. Ten aanzien van SERV en BTC wordt opgemerkt dat er soms onduidelijkheden bestaan over hun rol en de normen waar aangetoetst wordt.

Worden bijkomende voorzieningen en diensten door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie?

Non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen is vastgelegd in hoofdstuk vijf van de Spoorwegwet en gebaseerd op de Europese Richtlijnen nrs. 91/440/EEG en 2001/14/EG. Deze laatste richtlijn stelt dat rechthebbenden spoorwegondernemingen niet mogen discrimineren ten aanzien van bijkomende diensten.

Onder bijkomende diensten en voorzieningen worden verstaan diensten en voorzieningen die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. De spoorwetgeving maakt duidelijk aan welke voorwaarden het aanbod aan rechthebbenden moet voldoen. Zo kan – indien er maar één aanbieder is - de toegang niet geweigerd worden. Ook moeten deze diensten tegen kostengeoriënteerde en non-discriminatoire voorwaarden worden aangeboden. De Spoorwegwet bevat de mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarbij noodzakelijke voorzieningen of diensten kunnen worden aangewezen, alsmede om regels te stellen aan de kosten. Dit is niet gebeurd.

NS verzorgde de inkoop van energie. Inmiddels wordt gewerkt aan een minder afhankelijke inkoop van stroom, via de oprichting van inkoopcoöperatie Vivens door Railion, ACTS, Syntus, Arriva, NSR en ProRail. Vivens is nog niet actief. Partijen zijn vrij te bepalen of ze energie betrekken bij de inkoopcoöperatie.
Tankplaten zijn van ProRail maar worden vaak geëxploiteerd door andere vervoerders.
Voor de toedeling van capaciteit wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem VPT. De initiële afspraken rond VPT zijn vastgelegd in de overeenkomst inzake overdracht aandelen NS Railinfratrust B.V. en nadere afspraken ontvlechting uit 1995. Voor VPT zijn deze afspraken nog steeds geldend en behelzen het volgende: Alle vervoerders moeten toegang hebben tot de noodzakelijke VPT modules. Voor de eigen aansluiting moet betaald worden. Toegang kan ook via medegebruik van bestaande terminals bij andere ondernemingen gerealiseerd worden.
In de periode 2005 – 2007 is er met Voith een (tweede) aanbieder van onderhoud aan materieel in Nederland bijgekomen. Dit is vooral van belang voor de (regionale) personenvervoerders. Goederenvervoerders opereren meer internationaal en zijn daarmee voor onderhoud minder afhankelijk van werkplaatsen in Nederland.

De Definitie Zeggenschap Infrastructuur (DZI) regelt voor stations de eigendomsverhoudingen, beheer, financiering en gebruiksrechten tussen de Staat, NS en ProRail. Kern van de afspraken is dat de Staat rechthebbende is ten aanzien van zaken met publiek belang en NS rechthebbende is van commerciële zaken. ProRail heeft als positie uitvoerder en toezichthouder van de publieke belangen namens het Rijk.

De goederenvervoerders en NMa zijn van mening dat het ontbreekt aan een duidelijke definiëring van het begrip bijkomende dienst of voorziening waardoor het vervoerders niet duidelijk is welke voorzieningen onder dit begrip vallen, en daarmee onder de wet vallen. In algemene zin geven de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers aan dat zodra er geen alternatieven zijn voor bepaalde bijkomende diensten en voorzieningen 'eerlijke en non-discriminatoire' toegang niet vanzelfsprekend meer is. NMa geeft aan dat er meer marktwerking is ontstaan door bijvoorbeeld toetreding van een aantal nieuwe leveranciers van diensten zoals een nieuw opleidingsinstituut voor opleiding van machinisten en nieuwe onderhoudswerkplaatsen. Veolia geeft te kennen dat de diensten en voorzieningen nog strak in handen zijn van NS.

Syntus geeft aan geen problemen te ervaren bij de toegang tot energievoorziening. De gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat ondertussen stappen richting inkoopcoöperatie Vivens gezet zijn. In de Spoormonitor 2005 merkt NMa hierover op dat verschillende vervoerders echter verwachten dat de tankinstallaties minder goed toegankelijk of bruikbaar zullen worden als gevolg van de oprichting van Vivens. Verder geven enkele vervoerders aan dat zij wellicht zelfstandig goedkoper in hun energiebehoefte kunnen voorzien dan Vivens, met name als het gaat om de inkoop van diesel. NMa geeft aan dat bij het verkrijgen van energie vooral gaat om de transparantie van tarieven die gehanteerd worden bij gezamenlijke inkoop, en niet zozeer om de toegang tot energie op zich zelf.

Veolia merkt op dat de toegang tot tankplaten beheerd door ProRail goed loopt. Bij de kleinere goederenvervoerders bestaat de indruk dat het laten uitbaten van de tankplaten door de grootste afnemers tot belangenverstrengeling leidt. Railion geeft aan dat zij nooit is aangesproken op onjuiste praktijken hieromtrent.

Veolia geeft aan dat in haar beleving VPT via NS logistiek goed verloopt. Veolia wordt ook keurig betrokken bij de nieuwe planningssoftware, waaraan NS en ProRail werken.
Volgens de gezamenlijke goederenvervoerders en spooraannemers is VPT voor nieuwe toetreders nauwelijks toegankelijk vanwege de hoge kosten die aan de toegang verbonden worden. Sommige spoorondernemingen hebben toegang via Railion. Tegelijkertijd voert ProRail volgens de goederenvervoerders haar taak inzake vulling van informatie in VPT niet goed uit. Dit betreft bijvoorbeeld onderhoudgrids en gereserveerde goederencapaciteit voor de ad hoc fase. Ook is volgens de goederenvervoerders onvoldoende transparant welke zaken ProRail zelf uitvoert dan wel aan NS overlaat. NMa geeft aan prioriteit te hebben gegeven in het toezicht aan signalen over de toegang tot en de tarieven voor het gebruik van VPT en RADAR.

Syntus geeft aan geen problemen bij de toegang tot de stations, te ervaren. Veolia en Connexxion storen zich eraan dat op stations waar zij rijden en NS niet meer, nog wel steeds een NS embleem prijkt.

NS geeft aan dat de afgelopen jaren de verhoudingen zijn verzakelijkt. Als gevolg van de scheiding tussen vervoer en stations/vastgoed binnen het NS concern, heeft NS de afgelopen jaren dezelfde voorwaarden en regels gehanteerd voor alle vervoerders; met het oog op een non-discriminatoire behandeling van alle vervoerders. NS kijkt voor de hoogte van huurprijzen voor stationsruimte naar vergelijkbare objecten en ligging.

NMa merkt ten aanzien van communicatie- en omroepfaciliteiten op dat enkele vervoerders afspraken met ProRail wilden maken over de kwaliteit en dat hierover overeenstemming is bereikt in de toegangsovereenkomsten. IPO geeft aan dat Connexxion op de Valleilijn te kampen heeft gehad met aanloopproblemen inzake de informatieverschaffing. Het heeft volgens IPO te lang geduurd voordat ProRail Connexxion daar toegang toe verschafte. Een aantal vervoerders merkt op, dat de berekening van kosten van omroepberichten geen recht doet aan de geleverde prestaties.

NMa geeft aan dat de totstandkoming van tarieven van onder meer kaartautomaten transparanter moet worden. Ook geeft zij als mogelijke verklaring waarom partijen niet formeel klagen, de afhankelijkheid van de huidige eigenaar van de diensten en voorzieningen en de vrees voor een verslechterde relatie.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de voorwaarden waartegen bijkomende diensten en voorzieningen beschikbaar worden gesteld, zakelijk worden benaderd en gebaseerd worden op contracten uit heden en verleden. Aandachtspunten zijn het ontbreken van een goede definitie van bijkomende diensten en voorzieningen, transparantie in (opbouw van) tarieven en de afhankelijkheid van het NS-concern. NS stelt dat zij zich houdt aan de overeenkomst op hoofdlijnen met de daarin opgenomen onderwerpen zoals kaartautomaten en loketruimte. Wanneer er meer dan één voorziening beschikbaar is, is het volgens partijen makkelijker is om tot bevredigende afspraken te komen. Een groot deel van de partijen is van mening dat voorzieningen thuis horen bij de (onafhankelijke) infrabeheerder en niet bij een andere vervoerder.

Beschikt NMa over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen?

Het toezicht op toegang is opgedragen aan NMa en behelst onder andere de volgende taken:
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur;
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen.

De handhavinginstrumenten van NMa zijn:
- Bestuurlijke boete;
- Last onder dwangsom;
- Informele zienswijze.

Ten aanzien van concrete toezichtactiviteiten van NMa wordt geconstateerd dat in de periode 2005 – 2007 geen zaken geconstateerd zijn waarbij de mededingingswet (op het gebied van spoor) is overtreden. Ook zijn er in deze periode geen zaken ten aanzien van discriminatie tussen ondernemingen vastgesteld. Dit betekent dat NMa hiervoor haar handhavingsinstrumenten niet heeft ingezet.

Ten aanzien van discriminatie geeft Arriva aan dat er niet altijd sprake is van bewuste discriminatie, maar wel van ontkenning dat er nog andere partijen zijn dan NS en Railion. Ook geven de goederenvervoerders aan dat er veel doorzettingsvermogen en inspanning nodig is om discriminatie aan te tonen, en dat daarvoor de middelen soms ontbreken. NS en Veolia geven aan dat volgens hen iedereen toegang verkrijgt die aan de voorwaarden voldoet.

De NMa heeft op basis van haar Spoormonitor haar aandacht op een aantal toegangsonderwerpen gericht, waarover partijen geen klacht hebben ingediend. NMa heeft haar formele handhavingsinstrumenten niet ingezet voor toezicht op de toegang tot het spoor. Wel heeft NMa een zienswijze afgegeven over de in te voeren chipcard en heeft de Vervoerkamer haar zienswijze gegeven op de inkooporganisatie van Vivens.

3.Doel 7: Capaciteitsverdeling

3.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het realiseren van non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud.
In het beoordelingskader zijn vier streefbeelden geformuleerd met betrekking tot capaciteitsverdeling. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de periode 2005-2007 de volgende vragen van belang:

1. In welke mate borgen de netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur?
2. In welke mate borgen de, van overheidswege vastgelegde, prioriteringscriteria optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit, conform publiek belang en beleidsmatig belangrijke gevonden segmenten?
3. Vindt bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds?
4. Beschikt NMa Vervoerkamer over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepalingen te toetsen. Heeft NMa voldoende mogelijkheden om de netverklaring tijdig te kunnen toetsen?

3.2 Feitelijke beschrijving

3.2.1. Borging non-discriminatie en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur

De basis voor de non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud is Richtlijn nr. 2001/14/EG (en nr, 91/440/EEG). Deze stelt dat bij regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle spoorwegondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang tot het gebruik van de infrastructuur moet worden geboden. Daarvoor is een systeem geïntroduceerd dat waarborgt dat aanvragen zoveel mogelijk worden gehonoreerd en eerlijk worden behandeld. Deze doelstelling en de bijbehorende bepalingen uit de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 16 en 27 van de Spoorwegwet.
De capaciteitsverdeling wordt uitgewerkt in de artikelen 58-65 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Besluit capaciteitsverdeling). Het besluit

bevat prioriteitsregels die moeten waarborgen dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten dat aansluit bij de NOMO en politieke wensen. Tevens worden in het besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum gegarandeerde capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten.

Instrumenten
Om te komen tot non-discriminatoire verdeling van de capaciteit zijn de volgende instrumenten en processen van belang:
- de netverklaring;
- de kaderovereenkomst;
- de toegangsovereenkomst;
- het proces van verdeling van capaciteit voor vervoer en
- de verdeling van capaciteit ten behoeve van onderhoud.

Dit proces is neergelegd in het Besluit capaciteitsverdeling.

De instrumenten en het capaciteitsverdelingsproces worden onderstaand afzonderlijk belicht.

De netverklaring
De netverklaring wordt jaarlijks door de beheerder, na overleg met betrokken gerechtigden opgesteld. De netverklaring verschaft, op grond van artikel 58 van de Spoorwegwet in samenhang met artikel 3 en bijlage I van Richtlijn nr. 2001/14/EG, spoorwegondernemingen en andere gerechtigden alle noodzakelijk informatie voor de toegang tot en het gebruik van de spoorweginfrastructuur. De netverklaring bevat informatie over:
- de functionaliteit en beschikbaarheid van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur van het nationale spoorwegnet in Nederland;
- de voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur;
- de voorschriften en criteria voor capaciteitstoewijzing;
- de tarieven van de gebruiksvergoedingen en de tariferingsbeginselen.

De netverklaring dient volledige informatie te bevatten, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures. De Spoorwegwet bepaalt dat de netverklaring telkens 4 maanden vóór de sluitingsdatum voor aanvragen voor infrastructuurcapaciteit t.b.v. de jaardienstregeling moet worden bekend gemaakt. Aanvragers van capaciteit worden vóór publicatie over de netverklaring geconsulteerd en kunnen ná definitieve vaststelling eventueel bij NMa een klacht indienen. Het kan nodig zijn dat de netverklaring tussentijds moet worden gewijzigd, als gevolg van nieuwe wet- of regelgeving, wijzigingen in de beheerconcessie, een gerechtelijke of arbitrale uitspraak of een uitspraak van NMa. ProRail meldt de wijzigingen schriftelijk aan de betrokken spoorwegondernemingen en aan NMa. Daarna worden de wijzigingen door ProRail als aanvulling op de netverklaring gepubliceerd. De netverklaring is tegen vergoeding van ten hoogste de kostprijs algemeen verkrijgbaar en wordt in drie talen uitgegeven.

ProRail heeft in juli 2004 de eerste netverklaring (voor 2005) uitgebracht, ook al was dat toen nog niet wettelijk verplicht. In de periode van juni 2002 tot oktober 2003 hebben spoorweg-ondernemingen en ProRail met elkaar overlegd over de netverklaring 2005, gebaseerd op de 'nieuwe' Spoorwegwet, waarvan (tot november 2003) werd aangenomen dat die vanaf 1 januari 2004 van kracht zou worden. ProRail heeft met inachtneming van het tot dan toe bereikte overlegresultaat een Netverklaring 2005 opgesteld die aansloot bij het institutionele kader van de Spoorwegwet 1875. De spoorwegondernemingen die van het nationale spoorwegnet gebruik maken en ook andere belanghebbenden zijn uitgenodigd om commentaar te geven op de conceptversie van deze Netverklaring 2005. Opmerkingen van de respondenten zijn deels verwerkt.[174]

De Netverklaring 2006 was gebaseerd op de nieuwe Spoorwegwet van 2005 en daarop aansluitende lagere regelgeving. De Netverklaring hield uitsluitend rekening met regelgeving die officieel bekendgemaakt was en die op de dag van de uitgave in werking was getreden of waarvan de datum van inwerkingtreding op de dag van de uitgave juridisch bindend vaststond.
De concept-Netverklaring 2006 werd op 4 maart 2005 voor formeel commentaar aan de spoorwegondernemingen aangeboden. Dertien gerechtigden[175] plus IVW, NMa en RWS/HSL-Zuid hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk op de conceptversie te reageren. De opmerkingen en de reactie van ProRail werden opgenomen in de bijlage van de Netverklaring. De Netverklaring 2006 verscheen te laat. [176]

Op 1 februari 2006 heeft ProRail de Netverklaring 2007 vastgesteld. Deze verschilde in een aantal opzichten van die van 2006. Vijftien gerechtigden hebben gebruik gemaakt van de consultatieronde. De Netverklaring 2007 is op tijd verschenen.[177]

Op 1 december 2006 is de Netverklaring 2008 uitgebracht. Deze verschilde op een aantal punten van de Netverklaring 2007. Slechts drie gerechtigden hebben schriftelijk op de concept-Netverklaring gereageerd. [178]
Naar aanleiding van de netverklaring 2008 werd door de NMa een boete opgelegd van € 50.000,=. Daarnaast legde de NMa ProRail een last onder dwangsom op strekkend tot aanpassing van de Netverklaring 2008 op een aantal punten. Gebleken was dat eenduidige informatie over door de vervoerders mogelijk overeen te komen prestatieregelingen niet opgenomen was in de Netverklaring 2008 die geldig was tot 30 november 2007. Ook in de Generiek Operationele Regeling Applicatiebeheer zaten onvolkomenheden. Verder ontbrak in

[174] De opmerkingen van partijen, inclusief het commentaar van ProRail, zijn opgenomen in bijlage 2 van de *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*.

[175] Als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet.

[176] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 39.

[177] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.

[178] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 43.

de Netverklaring 2008 de zogeheten "Handleiding voorfase beheer en bleek niet duidelijk dat 'voorfase beheer' deel uitmaakte van de normale capaciteitsverdelingsprocedure en was niet duidelijk dat er verschillende verwerkingstermijnen voor aanvragen voor capaciteit in de ad hoc-fase worden gehanteerd, afhankelijk van wijze van indiening van de aanvraag, schriftelijk of elektronisch.

De kaderovereenkomst
Artikel 60 van de Spoorwegwet biedt, onder verwijzing naar artikel 17 van Richtlijn nr. 2001/14/EG de mogelijkheid om een kaderovereenkomst te sluiten, waarin kenmerken worden opgenomen van de infrastructuurcapaciteit die door de aanvrager is aangevraagd en die hem wordt aangeboden voor een termijn van meer dan een jaar. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigde zekerheid. Kaderovereenkomsten mogen geen belemmering vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of diensten.[179] In de kaderovereenkomst wordt geen gedetailleerde beschrijving van een treinpad gegeven, maar moet tegemoet worden gekomen aan de gewettigde commerciële behoefte[180] van de aanvrager.
Verder wordt in een kaderovereenkomst uitgesloten dat overeengekomen capaciteit kan worden overgedragen aan of gebruikt door een ander dan een gerechtigde. Een kaderovereenkomst met een geldigheidsduur van meer dan vijf jaar moet door NMa worden goedgekeurd. In de periode 2005-2007 zijn in Nederland geen kaderovereenkomsten afgesloten.[181]

De toegangsovereenkomst
De toegangsovereenkomst wordt beschreven in doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer.
In de toegangsovereenkomst wordt, ten aanzien van toewijzing van infrastructuurcapaciteit, de jaarlijkse verdeling van in de dienstregeling terugkerende paden vastgelegd. De toegangsovereenkomst wordt steeds voor de duur van één jaar aangegaan.

Het proces van verdeling van capaciteit
Conform artikel 61 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling bestaat dit proces uit een aantal stappen die volgtijdelijk moeten worden doorlopen om te komen tot verdeling van de capaciteit tussen vervoerders en ten behoeve van onderhoud. De stappen zijn deels gebaseerd op EU-richtlijnen. Hierin wordt ruimte geboden voor specifieke invulling. Het capaciteitsverdelingsproces is Europees in de tijd geharmoniseerd en vindt plaats tussen half april en eind augustus. Het proces is gebonden aan regels ter borging van een non-discriminatoire verdeling en kent de volgende stappen:[182]
1. vastlegging van de voor alle deelnemers bindende procesregels in de Netverklaring;

[179] Artikel 17, tweede lid, richtlijn nr 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001.

[180] 'Legitimate commercial needs', artikel 17, eerste lid, Richtlijn nr. 2001/14/EG.

[181] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 75.

[182] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* Staatsblad 2004, 667, pagina 9.

2. aanvraag van capaciteit en programmatie;
3. coördinatie eventueel afgesloten door toepassing van de geschillenregeling;
4. toepassing van een verhoging (van de gebruiksvergoeding) als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet,[183] overbelastverklaring en toepassing van prioriteitscriteria, capaciteitsanalyse en capaciteitsvergrotingsplan;
5. vaststelling van de verdeling van de capaciteit in de dienstregeling en door middel van toegangsovereenkomsten;
6. eventueel indienen en behandeling van een klacht bij de toezichthouder, met vervolgens de mogelijkheid voor de toezichthouder om handhavend op te treden.

Voorafgaand aan het capaciteitsvergrotingsproces vinden er twee processen plaats:

- Bepalen basisuurpatronen (BUP) in een zogenaamd BUP-overleg. Tijdens dit overleg zitten gerechtigden en ProRail om tafel om tot overeenstemming te komen over de verdeling van de treinpaden per baanvak tussen de deelmarkten reizigers en goederen binnen een 'standaard-uur'. Het BUP-proces, dat negen maanden vóór het betreffende dienstregelingsjaar moet zijn afgerond, heeft geen wettelijke basis, maar staat wel beschreven in de Netverklaring.
- Bepalen benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en de benodigde capaciteit voor geplande werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur. Voor alle vormen van gepland beheer wordt in de voorfase de behoefte aan onttrekkingen ten behoeve van gepland beheer door ProRail in zogenoemde capaciteitskaders vastgelegd. Dit gebeurt in samenwerking met de overige capaciteitsgebruikers. Deze capaciteitskaders zijn input voor het verdelingsproces.[184]

Verder gaat het bij de capaciteitsverdeling om door de beheerder te hanteren planningsnormen die bepaald gebruik van infrastructuur gedurende bepaalde dagdelen beperken of verbieden. Hierbij valt te denken aan beperkingen aan het gebruik van bepaalde routes voortvloeiend uit de functionaliteit van de infrastructuur, bijvoorbeeld brugopeningen, of voortvloeiend uit wettelijke regelingen, waaronder beperkingen ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen en geluid.

De capaciteit ten behoeve van onderhoud
Artikel 28 Richtlijn nr. 2001/14/EG regelt dat aanvragen om infrastructuurcapaciteit met het oog op onderhoudswerkzaamheden tijdens de programmatieprocedure moeten worden ingediend, waarbij de infrastructuurbeheerder terdege rekening moet houden met de gevolgen van deze reservering van infrastructuurcapaciteit voor de aanvragers.

[183] Dit artikel bepaalt dat er een verhoging van gebruiksvergoeding kan worden overeengekomen voor het gebruik van overbelaste hoofdspoorweginfrastructuur gedurende periodes van overbelasting en voor de kosten van milieueffecten van het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur die niet in de begrote kosten van de beheerder zijn opgenomen.
[184] ProRail, *Netverklaring 2007*, bijlage 24, pagina 7.

Artikel 6 van het Besluit capaciteitsverdeling regelt dat de benodigde capaciteit voor geplande buitendienststellingen van de hoofdspoorwegen ten behoeve van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen, of benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster, bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling wordt verdeeld.

3.2.2. Borging optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit door overheidswege vastgelegde prioriteringscriteria

Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Op 1 januari 2005 is het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur als uitwerking van artikel 57 en 61 van de Spoorwegwet van kracht geworden.[185] Dit besluit was geschikt tot het regulier gebruik van de Betuweroute, de Hogesnelheidslijn Amsterdam – Brussel – Parijs (de HSL-Zuid) en de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht (op dat moment voorzien in 2007). Op 28 april 2006 werd het besluit gewijzigd en is effectief zodra de betreffende infrastructuur (HSL-Zuid en BR) voor regulier gebruik beschikbaar is.[186]

Wijzigingen als gevolg van de geplande ingebruikneming van de HSL-Zuid
De wijzigingen betroffen de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria die ProRail bij de verdeling van capaciteit op overbelast verklaarde infrastructuur moet hanteren. De minimale bedieningsniveaus zijn aangevuld met een minimaal niveau voor het hogesnelheidspersonenvervoer. Dit vervoer werd als aparte deelmarkt onderscheiden. Dit bracht met zich mee dat dit vervoer ook is ingevoegd in de prioriteitsvolgorde van deelmarkten.

Wijzigingen als gevolg van ingebruikneming van de Betuweroute
De wijzigingen betroffen de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria.
- De minimale niveaus voor het goederenvervoer werden verlaagd op drie baanvakken, waarvoor de Betuweroute als alternatief beschikbaar kwam;
- Een aantal baanvakken, gelegen in concurrerende routes van de Betuweroute, werd aangeduid als 'baanvakken met stadsgewestelijke stations' in plaats van 'baanvakken met streekgewestelijke stations';[187]
- De prioriteitsvolgorde binnen eenzelfde deelmarkt van het goederenvervoer werd gewijzigd;

[185] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* Staatsblad 2004, 667.
[186] *Besluit van 28 april 2006 tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* Staatsblad 2006, 239.
[187] Op basis van artikel 10 van het Besluit capaciteitsverdeling geniet het stadsgewestelijk openbaar vervoer anders dan het streekgewestelijke openbaar vervoer een hogere prioriteit dan het goederenvervoer.

- Het minimale niveau voor het goederenvervoer vanuit Amsterdam/IJmond en Vlissingen/Sloehaven werd verhoogd teneinde de bereikbaarheid van de Betuweroute te verzekeren;
- Het minimale niveau voor het baanvak van/naar Beverwijk/Amsterdam Westhaven via Utrecht naar/van Geldermalsen werd verhoogd als gevolg van de ingebruikname van de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht.

Schaarsteheffing en overbelastverklaring
Indien de beheerder heeft geconstateerd dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen én de betrokken gerechtigden geen bevredigend resultaat hebben bereikt tijdens een verhoging van de gebruiksvergoeding[188] zoals bedoeld in artikel 62 derde lid van de Spoorwegwet, dan wordt de betreffende infrastructuur overbelast verklaard. In de onderzoeksperiode heeft ProRail de verhoging van de gebruiksvergoeding (schaarsteheffing) niet toegepast.
Een overbelastverklaring geldt in principe ook voor infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te kampen zal hebben.[189] Deze mogelijkheid is niet doorgevoerd in het Besluit capaciteitsverdeling. De minister heeft toegezegd dat een eventuele aanpassing van het besluit zal worden meegenomen in de evaluatie van de spoorwetgeving[190]. Uitvoering van dit onderdeel van de Europese richtlijn is echter ondervangen, doordat ProRail conform artikel 14, lid 4 van de beheerconcessie gehouden is aan het uitvoeren van de Europese Richtlijnen nrs. 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de betreffende bepaling is opgenomen.
ProRail heeft gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren als deze naar verwachting in de nabije toekomst een capaciteitstekort heeft.[191]

Overbelastverklaringen en capaciteitsanalyses in onderzoeksperiode
In 2005 heeft de capaciteitsverdeling voor de Jaardienst 2006 plaatsgevonden. De aanvragen van de verschillende spoorwegondernemingen leidden tot ruim 40 concurrerende situaties. Deze zijn alle naar tevredenheid van de spoorwegondernemingen opgelost.
Als infrastructuur overbelast is verklaard, analyseert ProRail de situatie op die baanvakken en legt de onderzoeksresultaten vast in een capaciteitsanalyse. Er zijn in 2005 twee capaciteitsanalyses uitgevoerd. Voor de baanvakken: Arnhem-Zevenaar en Venlo – Roermond.[192]

In 2006 is voor de dienstregeling 2007 een aantal delen van de infrastructuur overbelast verklaard.[193] Het gaat om de emplacementen:
- Maasvlakte

[188] In de vorm van een schaarsteheffing conform artikel 7 van Richtlijn nr. 2001/14/EG.

[189] Artikel 22 Richtlijn nr. 2001/14/EG.

[190] Motie Cramer, 29893-56, datum gevraagd 30-10-07, datum aangenomen 06-11-07.

[191] ProRail, *Netverklaring 2007*, bijlage 26.

[192] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 61.

[193] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 62.

- Europoort
- Botlek
- Waalhaven Zuid

en de baanvakken:
- Leeuwarden-Sneek
- Amersfoort – Ede – Wageningen (de Valleilijn)

Voor zowel Leeuwarden-Sneek als Amersfoort-Ede zijn capaciteitsanalyses uitgevoerd. De capaciteitsanalyse op het baanvak Amersfoort-Ede is niet tijdig uitgevoerd.

In 2007 is de capaciteit verdeeld ten behoeve van de jaardienstregeling 2008. Hierbij gaat het om veel meer overbelaste infrastructuur: [194]
- Zevenaar-Arnhem
- Amersfoort-Ede
- Schiphol-Amsterdam Zuid-Lelystad/Utrecht Centraal
- Zutphen-Hengelo-Oldenzaal
- Roosendaal-Sloe
- emplacement Watergraafsmeer
- Arnhem-Doetinchem
- Leeuwarden-Harlingen/Sneek
- Leeuwarden-Groningen
- Groningen-Delfzijl/Roodeschool
- Zuidbroek-Nieuweschans
- Veenendaal Centrum-Rhenen
- Dordrecht-Geldermalsen
- Leiden Centraal-Woerden
- Nijmegen-Blerick
- Venlo-Roermond
- Heerlen-Kerkrade Centrum
- Heerhugowaard-Hoorn
- Hoorn Kersenbogaard-Enkhuizen
- Utrecht-Boxtel
- Woerden-Utrecht
- Dordrecht-Lage Zwaluwe
- Eindhoven-Venlo
- Bergen op Zoom-Vlissingen.

Een van de verklaringen van het toenemen van het aantal overbelastverklaringen is het inplannen van het onderhoud in de jaardienst. Doordat de incidentele onttrekkingen zijn vervangen door standaard ingepland onderhoud in de jaardienst is het aantal conflicten tijdens het capaciteitsverdelingsproces toegenomen. Daar staat tegenover dat vervoerders beter inzicht hebben in wanneer er onderhoud plaatsvindt.

Er zijn drie capaciteitsanalyses uitgevoerd. Voor de baanvakken Zutphen-Winterswijk en Zutphen-Doetinchem en op zes emplacementen op de Rotterdamse Havenspoorlijn.

[194] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 63-64.

Daarnaast hebben op 14 infrastructurele knelpunten verkorte capaciteitsanalyses plaatsgevonden.[195]
Opgemerkt moet worden dat het aantal capaciteitsanalyses groeiende is. [196]

Capaciteitsvergrotingsplannen
Afhankelijk van de besluitvorming betreffende een capaciteitsanalyse, volgt een nader onderzoek naar de kansrijke mogelijkheden om de capaciteit van het baanvak te vergroten. De resultaten worden vastgelegd in een capaciteitsvergrotingsplan waarin zowel conventionele als innovatieve oplossingen worden onderzocht. Daarbij moet men denken aan re-routing, re-timing van de dienstregelingspaden, fysieke uitbreidingen van de infrastructuur, maar ook aan nieuwe vormen van gebruik van de infrastructuur. Een capaciteitsvergrotingsplan bevat een advies van ProRail betreffende de voorkeursvolgorde van de onderzochte oplossingsrichtingen. Hiervoor heeft ProRail telkens 6 maanden de tijd.[197]
Een besluit van ProRail om al dan niet een specifieke oplossingsrichting uit te laten voeren wordt schriftelijk kenbaar gemaakt aan alle door ProRail erkende spoorwegondernemingen in Nederland en aan NMa.
In de onderzoeksperiode zijn drie capaciteitsvergrotingsplannen uitgevoerd, te weten op;
- het baanvak Venlo-Roermond (dienstregeling 2006);
- station Amersfoort en baanvak Amersfoort-Ede (2007);
- het baanvak Leeuwarden-Sneek (2007). [198]

In het eerste geval is sprake van afwijzing van de gevonden oplossingsrichting vanwege kosten-effectiviteit (Venlo-Roermond). In het tweede geval is sprake van gedeeltelijke honorering (Valleilijn) en in het derde geval zijn oplossingen gevonden en gehonoreerd (Sneek).[199]

Minimum bedieningsniveaus
ProRail dient in geval van overbelastverklaring voor de verdeling van capaciteit de minimum bedieningsniveaus van artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling te hanteren. Voor het personenvervoer bestaat dit minimum uit het minimumvoorzieningenniveau dat in het Overgangscontract II met NS was overeengekomen. Voor het goederenvervoer is aangesloten bij de minimumniveaus uit het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen. Deze werden zoals hierboven gesteld in verband met de ingebruikneming van de Betuweroute gewijzigd. Voor het hogesnelheidspersonenvervoer bestaat dit minimum uit het minimumvoorzieningenniveau dat in de concessieovereenkomst tussen HSA en de Staat is overeengekomen. Daarnaast is er een onderscheid tussen spits en dal gemaakt.

[195] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 65.
[196] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 65.
[197] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* Artikel 7.
[198] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 66.
[199] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 68.

Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer en de infrastructuur overbelast is verklaard, is het minimale niveau voor personenvervoer (niet zijnde het hogesnelheidspersonenvervoer[200]), met de op basis van artikel 10 van het Besluit capaciteitsverdeling geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie per uur in iedere richting, gedurende de dagperiode voor de op kaart 2 behorende bij het besluit aangeduide baanvakken;

- tussen de grote stations: van 2 paden in de spits en 2 paden daarbuiten;
- tussen overige stations: van 2 paden in de spits en 1 pad daarbuiten.

Voor het goederenvervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie in iedere richting.

Tabel 3.1
Prioriteitsvolgorde goederenvervoer

Van/naar	Via	Naar/Van	Paden/uur buiten de spits	Paden/uur in de spits
Amersfoort	Deventer	Oldenzaal grens	1	1
Amersfoort	Zwolle	Groningen	1	0,5
Beverwijk/Amsterdam Westhaven	Breukelen	Geldermalsen	2	1
Haarlem	Den Haag	Kijfhoek	1	0,5
Utrecht		Zevenaar	0	0
Kijfhoek		Roosendaal grens	2	1
Kijfhoek	Breukelen	Amersfoort	1	1
Kijfhoek	Boxtel	Eindhoven	1	1
Geldermalsen		Boxtel	1	0,5
Boxtel		Eindhoven	1	0.5
Sloe	Roosendaal	Tilburg	1	1
Tilburg		Geldermalsen	1	0,5
Zevenaar		Zevenaar grens	4	4
Eindhoven	Maastricht	Eijsden grens	2	1
Eindhoven		Venlo	1	0
Overige baanvakken			1	0

Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op *vervoer* en na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast is verklaard, worden door ProRail eerst de minimum bedieningsniveaus van artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling toegepast. Na toepassing hiervan wordt de prioriteitsvolgorde van artikel 10 tot en met 12 van het Besluit gehanteerd.
Indien benodigde capaciteit voor *beheer*werkzaamheden concurreert met capaciteitsaanvragen van één of meer gerechtigden wordt na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast verklaard en gelden de prioriteringsregels van artikel 9 van het Besluit capaciteitsverdeling. Beide situaties worden onderstaand toegelicht.

[200] Voor het volledig overzicht van de minimale bedieningsniveaus wordt verwezen naar artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

Prioriteringsregels vervoer na overbelastingverklaring
Richtlijn nr. 2001/14/EG geeft aan dat er in de situatie van overbelaste infrastructuur prioriteringscriteria mogen worden toegepast die op maatschappelijk belang zijn gebaseerd. In de nota van toelichting behorend bij het Besluit capaciteitsverdeling wordt gesteld dat het maatschappelijk belang van spoor en van verschillende spoordiensten onderling in de vigerende beleidskaders onvoldoende eenduidig is gedefinieerd om harde afwegingen volledig te objectiveren en dat het maatschappelijk en politiek debat waar het gaat om de te hanteren prioriteitscriteria voor situaties van overbelaste infrastructuur nog gevoerd moet worden.[201] De voor het spoorvervoer geldende publieke belangen zijn die belangen die in de eerste plaats zijn vastgelegd in de *Nota Mobiliteit* van april 2006.[202] In de nota worden de publieke belangen van het personenvervoer en het goederenvervoer op het hoofdrailnet niet specifiek gerelateerd aan capaciteitsverdelingsregels.

Er is aangesloten bij de prioriteringsvolgorde van marktsegmenten uit het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen.[203] Zoals eerder gesteld aangevuld met het 'hogesnelheidspersonenvervoer'.
De prioriteitsvolgorde is:
1. Stadsgewestelijk openbaar vervoer (intercitytreinen)
2. Internationaal openbaar vervoer, niet zijnde hogesnelheids-personenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein
3. Conventioneel goederenvervoer
4. Nationaal openbaar vervoer, zijnde openbaar vervoer tussen stations in Nederland, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, stadsgewestelijk of streekgewestelijk openbaar vervoer
5. Zwaar goederenvervoer
6. Snel goederenvervoer
7. Streekgewestelijk openbaar vervoer
8. Hogesnelheidspersonenvervoer
9. Besloten personenvervoer

Indien de infrastructuur overbelast is verklaard en de concurrerende capaciteitsaanvragen zich binnen *eenzelfde* deelmarkt van het personenvervoer of binnen het hogesnelheidspersonenvervoer, voordoen, komt prioriteit toe aan het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen.[204]

Indien de infrastructuur overbelast is verklaard en de concurrerende capaciteitsaavragen zich binnen een deelmarkt van het goederenvervoer voordoen, komt prioriteit toe aan het vervoer dat voldoet aan de navolgende criteria. Bij toepassing van deze criteria geldt dat een later genoemd criterium slechts toepassing vindt, indien eerder genoemde criteria geen oplossing bieden:

[201] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur,* pagina 12.

[202] *Nota Mobiliteit, PKB*, pagina 16.

[203] Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie*, pagina 76, 2008.

[204] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur,* artikel 11.

- het internationale goederenvervoer met uitzondering van het internationale goederenvervoer dat gebruik maakt van het baanvak van/naar Dordrecht via Venlo naar/van Duitse grens;
- het binnenlands goederenvervoer voor wat betreft het baanvak van/naar Dordrecht naar/van Eindhoven dat begint of eindigt in Roermond, Sittard of Maastricht;
- het zoveel mogelijk minimaliseren van de vervoertijd van de betrokken goederen in Nederland;
- het vervoer dat begint of eindigt in mainport Rotterdam-Rijnmond of havenindustriële complexen van Amsterdam-IJmond en Vlissingen-Sloe;
- het vervoer van een spoorwegonderneming die voor de eerste keer toetreedt tot de markt van het goederenvervoer per spoor, waarbij dit belang voor die nieuwe spoorwegonderneming geldt tot een maximum van 15% van de minimale niveaus voor het goederenvervoer;
- het vervoer dat vier of meer malen per week verricht wordt.

Voor de dienstregeling 2007 en 2008 zijn elk jaar 2 conflicten beslecht conform de prioriteringsregels van het Besluit capaciteitsverdeling. Alle overige jaren uit de onderzoeksperiode zijn de conflicten opgelost in de programmatie- en coördinatiefase[205]. Er zijn wel overbelastverklaringen opgesteld voor baanvakken waar sprake was van ernstige capaciteitsconflicten in de programmatie- en coördinatiefase.

Prioriteringscriteria onderhoud na overbelastverklaring
Conform artikel 9, tweede lid, onderdeel b van het Besluit capaciteitsverdeling dient prioriteit aan de door de beheerder benodigde capaciteit voor onderhoud te worden toegekend, indien:
- de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen; of
- de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde.

Er wordt prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster.[206]

Om invulling te geven aan de bedrijfseconomische gevolgen bij afweging wordt onder leiding van ProRail in samenwerking met de betrokken partijen in de sector een afwegingsmechanisme ontwikkeld.[207] ProRail heeft ten behoeve van de dienstregeling 2008 voor het eerst de bedrijfseconomische gevolgen in kaart gebracht.[208]

[205] ProRail, gegevens uit VPT, mail 13 juni 2008.

[206] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 9, derde lid.

[207] ProRail, *Netverklaring 2007*, bijlage 24.

[208] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 24.

ProRail heeft, gegeven het onderhoud en de opgetreden calamiteiten, een beschikbaarheid gerealiseerd van 99,3% in 2006 en 99,4% in 2007.[209]

3.2.3. Maatschappelijk optimale afweging bij verdeling van capaciteit tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds

Het proces van verdeling van capaciteit voor vervoer en voor onderhoud wordt onderstaand afzonderlijk toegelicht.

Aanvragen en verdelen van capaciteit voor vervoer

Programmatie en coördinatie
Na het bepalen van het Basisuurpatroon per dag en het bepalen van de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster wordt met de programmatie gestart. In deze fase tracht de infrastructuurbeheerder de capaciteitsaanvragen te honoreren. Indien de aanvragen verenigbaar zijn, dan wordt de capaciteit conform de aanvragen verdeeld. Mochten aanvragen concurreren en dus programmatie niet in één keer kunnen worden verwerkt, dan start de beheerder een proces van coördinatie. Cruciaal onderdeel van de coördinatiefase is dat het een proces van gelijkwaardig overleg dient te zijn. De infrastructuur-beheerder heeft niet de bevoegdheid om eenzijdig zijn mening als waarheid op te leggen.
ProRail hanteert tijdens de coördinatieprocedure de volgende regels:[210]

- de geïdentificeerde concurrentiesituatie word bekend gemaakt aan alle betrokken capaciteitsaanvragers;
- aanvragers worden uitgenodigd voor nader overleg en oplossingsvoorstellen te doen.
- de minimaal ter beschikking staande capaciteit voor internationaal goederenverkeer en besloten personenvervoer wordt toegepast;[211]
- tijdens de coördinatieprocedure worden geen prioriteringsregels gehanteerd.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de resultaten van het capaciteitsverdelingsproces.[212]

Om de tabel juist te interpreteren is van belang te weten dat:

- Tot de dienstregeling 2008 de capaciteit voor onderhoud niet bij de verdeling werd ingebracht, maar in een latere fase "ad hoc" geregeld
- Registratie van aantallen treinen op baanvakken sinds dienstregeling 2008 is gedaan,

[209] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 104.
[210] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 16-17.
[211] In tegenstelling tot artikel 8, lid 1, van het besluit dienen minimale niveaus pas te worden gehanteerd ná een overbelast verklaring. Dit artikel luidt: 'Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer en de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, is het minimale niveau: […]'
[212] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.

- Indien de capaciteitsaanvragen niet gehonoreerd kunnen worden, er zogenoemde conflictdossiers worden gemaakt; deze kunnen uit een of meerdere treinen bestaan
- NS recent bezwaar heeft gemaakt tegen het percentage gehonoreerd 2009. Momenteel wordt dit uitgezocht en met NS besproken. Mogelijkerwijs leidt dit tot aanpassing
- Aantal aangevraagde treinen is inclusief het zgn. niet vervoerend vervoer (leeg materieel, losse loc's e.d., aannemerstreinen e.d.)
- Het aantal conflictdossiers verkeer – beheer is vanaf dienstregeling 2009 geregistreerd

Tabel 3.2:
Kwantitatief beeld van de ontwikkelingen in het capaciteitsverdelingsproces.

Dienstregelingsjaar	**2007**	**2006**	**2007**		**2008**		**2009**	
	baanvak	baanvak	baanvak	empl	baanvak	empl	baanvak	empl
aantal aangevraagde reizigerstreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					37.300		38.800	
aantal aangevraagde goederentreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					2.200		2.400	
aantal conflictdossiers verkeer - verkeer	10	30	83	142	216	48	253	29
… waarvan opgelost in programmatie	10	30	83	133	202	43	202	24
… waarvan opgelost in coördinatie	0	0	0	7	12	5	41	1
aantal conflictdossiers verkeer - beheer							825	
… waarvan opgelost in programmatie / coördinatie							818	
geprioriteerd conform AMvB	0	0	0	2	2	0	0	1
… gehonoreerd NS	100%	100%	100%		99,70%		99,98%	
… gehonoreerd streekgewestelijk	100%	100%	100%		99,10%		99,70%	
… gehonoreerd goederen	100%	100%	100%		100%		100%	
gehonoreerd totaal	100%	100%	100%		99,62%		99,96%	

Bron: Gegevens ProRail uit VPT, memo antwoord op aanvullende vragen van ProRail d.d. 28 augustus 2008

Op basis van deze tabel blijkt dat sprake is van een beperkt maar toenemend aantal conflicten in de aanvragen in het capaciteitsverdelingsproces in de onderzoeksperiode. Daarbij wordt het grootste deel van de conflicten in de coördinatiefase opgelost. Vrijwel

alle aanvragen worden gehonoreerd.[213] Voor de dienstregeling 2008 is 0,38% van de aanvragen niet gehonoreerd, voor 2009 0,04%. De overige jaren is 100% gehonoreerd.[214]

In geval van concurrerende aanvragen wordt van betrokken partijen verwacht zich in te spannen om tot een oplossing te komen. Als blijkt dat in de coördinatie van de jaardienstregeling tussen gerechtigden geen consensus is bereikt over conflicterende aanvragen dan kan de geschillenregeling ingeroepen worden om alsnog tot een oplossing te komen.[215]

Geschillenregeling
Op grond van artikel 21, zesde lid, van Richtlijn nr. 2001/14/EG, geïmplementeerd door middel van artikel 4 van het Besluit capaciteitsverdeling, is een geschillenregeling ingesteld die binnen tien dagen tot uitsluitsel moet leiden, niet zijnde de klachtprocedure bij de toezichthouder of een andere bestaande beroepsprocedure. In het besluit is geen keuze gemaakt over de aard en de inrichting van de procedure van de geschillenregeling. Het is aan partijen gelaten om hier zelf invulling aan te geven. De geschillenregeling wordt in de Netverklaring gepubliceerd.
In de praktijk houdt de geschillenregeling in dat de bij het geschil betrokken aanvragers een gevolmachtigde aanwijzen als lid van een Geschillencommissie. Voor geschillen waarin ProRail geen aanvrager van capaciteit is, treedt directeur ProRail Capaciteitsmanagement op als voorzitter van de geschillencommissie. Voor geschillen waarbij ProRail aanvrager is, wijzen de leden een voorzitter aan.[216]
Alle deelnemers zijn aan de eenmaal gekozen procedure gebonden. Een aanvrager of ProRail heeft de mogelijkheid het initiatief te nemen tot geschilbeslechting. Dit kan tijdens de coördinatiefase van de jaardienstregeling doch uiterlijk tot ten hoogste zeven werkdagen na het vaststellen van de capaciteitsverdeling in de jaardienstregeling middels het schriftelijk aanhangig maken bij ProRail. ProRail organiseert een gesprek met betrokken aanvragers met als doel het conflict op te lossen. Indien geen oplossing wordt bereikt doet ProRail binnen 10 werkdagen na het schriftelijk aanhangig maken, uitspraak, met toepassing van de voor de verdeling geldende regels en procedure. De uitspraak is volgens ProRail een vaststellingsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:900 BW.[217] De wijze waarop geschillen beslecht kunnen worden is door ProRail in de jaren aangepast.[218]
Uit de uitspraken van NMa naar aanleiding van klachten van personenvervoerders over de capaciteitsverdeling 2008 kan worden afgeleid dat volgens de NMa de onafhankelijkheid van ProRail bij conflicten tussen een capaciteitsaanvraag voor beheer en een aanvraag voor verkeer niet altijd voldoende gewaarborgd was.

[213] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.

[214] Brief ProRail aan minister, nr. 20725648, 18 december 2007.

[215] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 17.

[216] ProRail, *Netverklaring 2007*, bijlage 5.

[217] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 18.

[218] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet , NMa. Pagina 7.

Planningssysteem
Bij het aanvragen van capaciteit wordt, net zoals in de periode voor 2005, gebruik gemaakt van de systemen Vervoer per Trein (VPT) en RADAR. Procedurele afspraken met betrekking tot de behandeling van gegevens in gemeenschappelijke VPT-bestanden stonden beschreven in bijlage 7 van de *Overeenkomst overdracht Taakorganisaties.*[219]
Sinds 2003 wordt door ProRail in samenwerking met NSR gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw planningssysteem, PTI (Planning en Toedeling Infrastructuur). De beoogde indienstneming van een nieuw planningssysteem (inmiddels DONNA geheten) is in de onderzoeksperiode niet gehaald. Zolang dit niet is geïmplementeerd, kunnen de vervoerders die niet beschikken over toegang tot VPT, niet zelf treinpaden inplannen. Aan de vervoerders die geen directe toegang hebben tot VPT, kan dit via NS, ProRail danwel Railion. Voor het in productie gaan van het nieuwe systeem werd de planning jaarlijks aangepast. Naar verwachting is PTI/Donna midden 2009 gereed.

Het onderwerp VPT komt ook aan de orde in het hoofdstuk non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur.

RADAR is het systeem dat het proces van afstemmen en verdelen van capaciteitsaanvragen voor werkzaamheden ondersteunt, dat wil zeggen capaciteit voor onderhoud.

Ad hoc aanvragen
Capaciteitsaanvragen die gedaan zijn ná de aanvragen voor de jaardienst worden behandeld als ad hoc aanvraag, waarbij het principe geldt dat het moet passen in de dienstregeling en in het principe First Come First Serve (FCFS). Het Besluit capaciteitsverdeling regelt dat tenminste 10% van de voor goederenvervoer voorbehouden minimale niveaus wordt vrijgehouden ten behoeve van ad hoc capaciteitsaanvragen voor goederenvervoer en besloten personenvervoer.[220] Deze ad hoc aanvragen kunnen bij ProRail worden ingediend tot het moment waarop treinen gaan rijden. Bij ProRail worden capaciteitsaanvragen die in de laatste 36 uur voor het rijden van de trein worden aangevraagd, behandeld door Verkeersleiding. Op jaarbasis gaat dit om circa 86.000 aanvragen voor nieuwe treinen in de laatste 36 uur, waarvan circa 54.000 in de laatste anderhalf uur. Dit zijn met name aanvragen van goederenvervoerders.[221]
Voor NS zijn in 2008 99,7% van de aanvragen gehonoreerd, voor streekvervoer betreft dat 99,1% en voor het goederenvervoer 100%.[222]
Andere partijen die een rol spelen in het capaciteitsverdelingsproces zijn NS Lokaal Plan die de lokale capaciteit (op emplacementen) verdeelt en NSR Logistiek, die in opdracht van ProRail de capaciteit verdeelt in

[219] *Overeenkomst terzake overdracht aandelen NS Railinfratrust en nadere afspraken ontvlechting* (2002). Bijlage 7, Procedureafspraken VPT.

[220] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur,* artikel 13, derde lid.

[221] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 16.

[222] Brief ProRail aan minister, nr. 20725648, 18 december 2007.

geval van omleidingen en op feestdagen en tevens de ad hoc-aanvragen afhandelt.[223]

In Richtlijn nr. 2001/14/EG zijn nadere mogelijkheden opgenomen met betrekking tot het verdelen van capaciteit:
- een reserveringsvergoeding;
- een schaarsteheffing;
- tariefdifferentiatie (tussen niet-vergelijkbare diensten).[224]

Van een reserveringsvergoeding en schaarsteheffing is door ProRail gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt. ProRail had in de Netverklaring een reservering opgenomen, maar nadat de NMa ProRail er op had gewezen dat die regeling discriminerend was, is de regeling door ProRail ingetrokken.
Daarnaast is de prestatieregeling een instrument om een betere benutting te stimuleren. In 2007 is een aanzet voor een prestatieregeling met de goederenvervoerders gedaan, waarin een annuleringskostenregeling is opgenomen. Deze annuleringsregeling is géén reserveringsvergoeding. In de annuleringsregeling, ingaande medio 2008, moet in de laatste 36 uren voor vertrek een annuleringsvergoeding worden betaald; voorheen was annuleren gratis.[225]

3.2.4. Aanvragen en verdelen van capaciteit voor onderhoud

ProRail draagt enerzijds de verantwoordelijkheid voor het correcte verloop van het capaciteitsverdelingsproces en anderzijds heeft zij de zorg voor de kwaliteit, de betrouwbaarheid, de veilige berijdbaarheid en de beschikbaarheid van de infrastructuur (de beheerwerkzaamheden).

Het capaciteitsverdelingsproces tussen beheer en verkeer is onderverdeeld in het verdelen van capaciteit voor twee vormen van beheer. Het betreft capaciteit voor:
- werkzaamheden die passen binnen een onderhoudsrooster: hieronder vallen kort-cyclisch onderhoud, schouw en kleine reparaties
- werkzaamheden in het kader van nieuwbouw, vernieuwing en grootschalig onderhoud (incidentele onttrekkingen).

Het onderscheid tussen capaciteit voor een onderhoudsrooster en capaciteit voor gepland beheer in de vorm incidentele onttrekkingen is gemaakt op basis van artikel 6 van het Besluit capaciteitsverdeling. In de Nota van toelichting bij dit besluit is aangegeven dat de verdeling van gepland beheer meeloopt in de reguliere capaciteitsverdelingsprocedure voor de jaardienstregeling, met uitzondering van gepland beheer voor grootschalige (ver)nieuwbouw.

[223] *Zelfevaluatie2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 34.

[224] *Zelfevaluatie2005-2007, ProRail*, pagina 16.

[225] *Netverklaring 2008*, ProRail, 2006. Bijlage 31.

In de Netverklaring 2007 wordt gesteld dat capaciteit ten behoeve van geplande werkzaamheden in het kader van nieuwbouw, vernieuwing en grootschalig onderhoud, alsmede voor werk voor derden *in beginsel* ook in de ad hoc fase kunnen worden aangevraagd.[226]
Volgens artikel 6 van het Besluit moeten de capaciteitsaanvragen voor onderhoud voor de jaardienst worden aangevraagd. De wet voorziet niet in een regeling na de jaardienst.
Bij de planning wordt gewerkt met een methodiek die op lange termijn tamelijk grof is, maar gaandeweg meer gedetailleerd wordt uitgewerkt. De eerste globale planning voor de lange termijn, is een inventarisatie van alle projecten. Hierbij hoort een inschatting van de benodigde buitendienststellingen. De tijdshorizon valt tussen 2 en 5 jaar vooruit. Op deze termijn is de dienstregeling van vervoerders nog niet bekend. Vanaf 2008 wordt door ProRail Inframanagement de integrale capaciteitsvraag voor onderhoud ingediend bij ProRail Capaciteitsmanagement bij de jaardienst. Dit betreft alle grote, hinderlijke buitendienststellingen per project, omschreven naar locatie en duur. Debuitendienststellingen worden in landelijke samenhang geprogrammeerd. Combinaties van werkzaamheden, zowel in tijd als in plaats, vinden in deze fase plaats. Op basis van de ingediende capaciteitsvraag worden, na overleg met alle vragende partijen, door de Capaciteitsmanager de capaciteitskaders voor deze projecten getoetst en vastgesteld.[227] De voorgaande jaren werden de aanvragen voor buitendienststellingen niet bij de jaardienst maar een aantal weken voor de geplande werkzaamheden ingediend, in de zogenaamde ad hoc fase.

Buitendienststellingen
Naast de belangen die samenhangen met de vervoercapaciteit spelen ook de kosten en de spoorweg- en arbeidsveiligheid een rol in de afweging. Die afweging en het verdelingsproces is voorgeschreven en gereguleerd via Richtlijn nr. 2001/14/EG en het Besluit capaciteitsverdeling. Als gevolg van de verscherpte toepassing van de arbeidsomstandigheden moet de laatste jaren meer in buitendienststelling uitgevoerd worden, hetgeen meer capaciteit vraagt.[228]

Sinds 2005 is het Normenkader Veilig Werken (NVW) van kracht, ter vervanging van het Reglement Veilig Werken (RVW). Het beschrijft hoe de veiligheid van personeel bij werk aan de infrastructuur moet worden georganiseerd en gewaarborgd. Dit gebeurt door eisen te stellen aan organisaties, mensen, middelen en processen. Er worden uiteenlopende methoden benoemd, waaronder buitendienststellingen en Persoonlijke Waarneming de meeste aandacht trekken.
In 2005 is met de Minister van Verkeer en Waterstaat over het toepassen van Persoonlijke Waarneming onder andere de volgende afspraak gemaakt: In principe per 1 januari 2008 invoeren van buitendienststelling van het werkspoor voor vrijwel alle onderhoud,

[226] *Netverklaring 2007*, ProRail, 2005, Bijlage 24, blad 7

[227] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 47.

[228] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 19-20.

zonder effect op de kwaliteit van het treinproduct. Het streven is 100%. Daarbij wordt gewerkt aan een continue afname van Persoonlijke Waarneming en de toename van Buitendienststelling.[229]

Onderhoudsrooster
Na jaren van discussie en onderhandeling is in het voorjaar van 2004 met vervoerders overeenstemming bereikt om een integraal onderhoudsrooster (OHR) in te voeren. In dit rooster wordt voor iedere werkzone (een benoemd deel van de infrastructuur) eenmaal per twee weken een Buitendienststelling van 2,5 uur georganiseerd, waarvan tenminste 1 uur overdag. Bovendien wordt iedere 4 weken een Buitendienststelling van 5,5 uur gepland. Daar waar dat zonder hinder voor de treindienst kan, gebeurt dit overdag, maar vaak zal dat in de nacht zijn. In dit rooster worden vrijwel alle procesmatige onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd die een korte cyclus kennen. Onder dit kleinschalig onderhoud vallen al die werkzaamheden die nodig zijn om een afgesproken functionaliteit en kwaliteit van de railinfra te handhaven. Daarnaast is sprake van groot onderhoud. Daartoe behoren onder andere de aanpassing en reconstructie van overwegen, het vervangen van bovenleidingen, het stoppen van de sporen (ballast), wisselrevisies, de verwisseling van spoorstaven naar aanleiding van metingen met de ultrasoontrein, en het slijpen van de sporen.

Op 12 december 2004 is een proef met het OHR van start gegaan op het traject Utrecht - Enschede. Deze proef is (deels) beëindigd op 6 maart 2005 en daarna geëvalueerd.

Naar aanleiding van de eerste resultaten van de proef was reeds besloten de hinderrijke Buitendienststellingen per 6 maart 2005 te beëindigen. De proef met Buitendienststellingen in hindervrije periodes op het traject Utrecht - Enschede wordt voorlopig voortgezet. Op 9 juni 2005 hebben de staatssecretaris van SZW en de staatssecretaris van V&W gesproken over de bevindingen en aanbevelingen uit het eindrapport met NS, ProRail en Railion. Afgesproken is dat de permanente verbetering van de veiligheid van de baanwerkers, de invoering van het NVW op het hoogste niveau en de verdere implementatie van het OHR worden uitgewerkt in een stappenplan.

Bij brief van 11 september 2007 aan de Tweede Kamer [230] wordt ingegaan op de stand van zaken van het onderhoudsrooster en treinuitval 2008 van dat moment. Belangrijkste punten waren:
- In 2008 zal vaker dan in 2007 's nachts worden gewerkt om treinuitval zoveel mogelijk te voorkomen.
- Ongeveer 10% van de werkzaamheden zal niet in Buitendienststelling plaatsvinden. ProRail geeft aan dat het streven naar 100% reductie van het werken in Persoonlijke Waarneming in 2008 een te grote impact heeft op het honoreren van meer treinen en het beperken van treinuitval.

[229] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 48.

[230] Tweede Kamer 2006-2007, 29.984, nr. 98.

- Investeringen in innovaties, waardoor meer werkzaamheden overdag uitgevoerd kunnen worden met zo weinig mogelijk treinhinder.
- Meer onderhoud gedurende de nacht en in het weekend met additionele kosten.

ProRail heeft voor 2008 oorspronkelijk 5,5 uur per 4 weken 's nachts en 2,5 uur per 4 weken overdag aan onderhoudsruimte aangevraagd. In totaal gaat het dus om 8 uur onderhoud per 4 weken, met een redelijke verdeling in dag/nacht en weekend om een goede ploegendienst voor de baanwerkers mogelijk te maken. De vervoerders gaven hiervan aan dat dit zou leiden tot een onvoorspelbare dienstregeling voor reizigers en verladers. Bij de uiteindelijke capaciteitsverdeling heeft ProRail voor elke week in een nacht tussen 24.00 uur en 6 uur 5,5 uur voor onderhoudsruimte gekregen in de dienstregeling. De 2,5 uur overdag heeft ProRail niet gekregen. Deze is in de uiteindelijke capaciteitsverdeling verwerkt in de wekelijkse 5,5 uur in de nacht. ProRail heeft dus meer onderhoudsruimte gekregen dan nodig is.[231]

Wel dient hierbij expliciet te worden opgemerkt dat geen gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin de voor onderhoud gereserveerde capaciteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor onderhoud.[232]

Conflicten en geschillen
Klachten en geschillen over het verloop en de uitkomst van de capaciteitsverdeling kunnen worden voorgelegd aan de Raad van Bestuur van ProRail. Deze klachten en geschillen worden behandeld volgens de Geschillenregeling Capaciteitsverdeling.
Conform de Spoorwegwet hebben gerechtigden die een toegangsovereenkomst hebben gesloten het recht om NMa te vragen om te onderzoeken of ProRail hen oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of anderszins benadeeld heeft.
Tegen de besluiten van NMa over een verzoek of een klacht kan bij NMa bezwaar worden ingediend, waarna beroep mogelijk is bij de bestuursrechter te Rotterdam.

Netverklaringen
Door NMa worden de netverklaringen onderzocht op volledigheid, overeenstemming met wetgeving en tijdige verschijning. In 2006 hebben bij NMa met betrekking tot de Netverklaring twee juridische procedures gespeeld.

Zaaknummer 200041 DLC vs ProRail BV
Het bedrijf DLC heeft in 2004 een aanvraag ingediend voor capaciteit, welke ProRail niet heeft ingewilligd vanwege de onveilige situatie op het spoor. Na een klacht besluit NMa op 5 september 2006 dat het verzoekschrift van DLC in die zin gegrond is dat ProRail door niet

[231] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 52.

[232] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 52.

zichtbaar te maken in de Netverklaring dat het baanvak Budel-Weert niet beschikbaar was, DLC heeft benadeeld.[233]

Zaaknummer 200045
Bij het onderzoek naar de Netverklaring 2006 werd geoordeeld dat ProRail deze op 32 punten moest aanpassen. Bij besluit van 28 augustus heeft NMa aan ProRail een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 58 van de Spoorwegwet. Dit hield in dat ProRail binnen drie maanden na dagtekening van dat besluit de netverklaring op in totaal 32 punten moest aanpassen.[234]

ProRail heeft bezwaar gemaakt tegen drie onderdelen van de last onder dwangsom. Bij onderhavig besluit heeft NMa het bezwaar op één onderdeel (GOR Afbakening verkeers- en reisinformatie) ongegrond verklaard. Op twee onderdelen is het bezwaar gegrond verklaard en de last onder dwangsom in zoverre ingetrokken, omdat ProRail vooralsnog heeft afgezien van het stellen van de in de regeling (GOR Milieubeheer (emplacementen)) opgenomen voorwaarden, of omdat de materiële inhoud van de regeling (GOR Vorderen materieel) al was opgenomen in een andere, op internet gepubliceerde regeling, waarnaar in de Netverklaring wordt verwezen..[235]

Ten aanzien van de Netverklaring 2007 heeft NMa in een sanctiebesluit aangegeven welke verbeteringen nog doorgevoerd moesten worden om aan de wettelijke bepalingen te voldoen. ProRail heeft aan deze verplichtingen voldaan door het uitgeven van diverse aanvullingen. [236]

Voor wat betreft de Netverklaring 2008 hebben de volgende zaken gespeeld:

Zaaknummer 200063
In deze zaak werd door NMa aan ProRail een boete opgelegd van € 50.000. Daarnaast legde de NMa ProRail een last onder dwangsom op strekkend tot aanpassing van de Netverklaring 2008 op een aantal punten.[237]
Eenduidige informatie ontbrak over door de vervoerders overeen te komen prestatieregelingen. Ook in de Generiek Operationele Regeling Applicatiebeheer (één van de zogenaamde GOR-en, waarin regels zijn neergelegd die ProRail overeenkomt met vervoerders in de toegangsovereenkomst) zaten onvolkomenheden. Zo werd in de genoemde GOR bijvoorbeeld gesteld dat voor het gebruik van bepaalde softwareapplicaties moest worden betaald, terwijl uit de rest van de Netverklaring 2008 en de daarbij gevoegde modeltoegangsovereenkomst 2008 gesteld werd dat de kosten voor gebruik van deze applicaties waren inbegrepen in de gebruiksvergoeding. Verder ontbrak in de Netverklaring 2008 de

[233] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.
[234] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.
[235] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.
[236] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 42.
[237] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 44.

zogeheten "Handleiding voorfase beheer", waarin de procedures voor het formuleren van de capaciteitsaanvraag ten behoeve van beheer en onderhoud staan beschreven. Hiernaast bleek niet duidelijk dat 'voorfase beheer' deel uitmaakte van de normale capaciteitsverdelingsprocedure en was niet duidelijk dat er verschillende verwerkingstermijnen voor aanvragen voor capaciteit in de ad hoc-fase worden gehanteerd, afhankelijk van wijze van indiening van de aanvraag, schriftelijk of elektronisch.

Het komt voor dat de netverklaring zodanig wordt opgesteld dat deze zelf al differentiatie aanbrengt. Zo bevat de Netverklaring 2008 een speciale gebruiksvergoeding voor baanvakken waarop het onderhoud in grotere mate dan hindervrij (meestal 's nachts) wordt uitgevoerd. Dit vergroot de beschikbaarheid van het net overdag, en brengt zodoende optimalisatie teweeg, maar de extra kosten die daarmee gemoeid zijn worden ook bij de betrokken vervoerders in rekening gebracht.[238]
NS heeft een klacht ingediend bij NMa tegen deze tekst in de Netverklaring. Deze klacht is grotendeels gegrond verklaard. De tekst was niet in lijn met de eigen systematiek van ProRail die de differentiatie niet kende. Zie zaaknummer 200095. Vanaf eind 2007 is in de Netverklaring 2009 meer differentiatie gekomen doordat voor de Betuweroute inclusief Havenspoorlijn een separate Netverklaring 2009 is uitgebracht door Keyrail. Hierbij heeft de beheerder meer rekening gehouden met de specifieke wensen van de goederenvervoerders.[239]

Capaciteitsverdeling
ProRail hanteert het percentage geslaagde beroepen bij NMa ten aanzien van de capaciteitsverdeling als maat voor een transparante en niet-discriminerende capaciteitsverdeling. In 2005 en 2006 zijn er geen geslaagde beroepen geweest ten aanzien van het onderhoud. Wel heeft in 2006 een zaak gespeeld van ACTS over een omleidingsroute als gevolg van een buitendienststelling.[240]

ProRail versus ACTS
ACTS had voor de periode december 2006 – december 2007 met ProRail een toegangsovereenkomst gesloten, waarin onder meer de capaciteitsverdeling door ProRail aan ACTS is vastgelegd. In dit verband heeft ACTS capaciteit gekregen op het traject Leeuwarden – Zwolle en passeert daarbij de Boarnbrug bij Akkrum. Vanwege aanpassing aan de brug heeft ProRail ACTS laten weten het betreffende baanvak gedurende een aantal dagen buitendienst te zullen stellen. ACTS heeft hierop gereageerd dat zij uitsluitend met de buitendienststelling akkoord zou gaan indien een omleidingroute beschikbaar zou worden gesteld. ACTS heeft vervolgens NMa verzocht een oordeel te geven over het gedrag van ProRail. Na tussenkomst van NMa zijn partijen uiteindelijk tot overeenstemming gekomen. Ondanks de overeenstemming heeft NMa een oordeel gegeven over de klacht van ACTS. NMa concludeert hierin dat het gedrag van ProRail jegens ACTS,

[238] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 9.

[239] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet, NMa, pagina 7.

[240] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 53.

na het bereiken van het genoemde akkoord, in overeenstemming is met de bepalingen uit de Spoorwegwet, maar NMa is kritisch ten aanzien van de wijze waarop ProRail zich in het proces daarnaar toe heeft opgesteld. De kritiek heeft betrekking op het feit dat ProRail van plan was het baanvak buitendienst te stellen ondanks dat ACTS daarmee niet had ingestemd. ProRail mag volgens NMa een dergelijk besluit alleen nemen met voorafgaande toestemming van de betrokken vervoerders aan wie capaciteit is toegedeeld.[241]

Zaaknummer 200047
Met betrekking tot de capaciteitsverdeling voor 2007 is door NMa (ambtshalve onderzoek) bij het besluit in deze zaak een boete aan ProRail opgelegd van € 776.000,= wegens overtreding van artikel 61 van de Spoorwegwet en artikel 6 van het Besluit capaciteitsverdeling. ProRail heeft namelijk ook na het verstrijken van de wettelijke termijn voor de jaardienstregeling nog capaciteit voor het onderhoudsrooster onttrokken aan capaciteit voor vervoerders. Dit is in strijd met artikel 6 van het Besluit, omdat aanvragen voor capaciteit ten behoeve van de uitvoering van het onderhoudsrooster tijdens de jaardienstprocedure moet worden gedaan.[242]

Zaaknummer 200067, ProRail versus Syntus
Op twee baanvakken kreeg Syntus niet de aangevraagde capaciteit. Met name in de late uren van de dag kon Syntus treinen niet laten rijden in verband met onderhoud aan het spoor door ProRail. Het gaat hier om zogenaamde 'nachtgaten': periodes van maximaal 5,5 uur waarin ProRail het reguliere onderhoud aan het spoor laat uitvoeren. Voor enkelsporige baanvakken betekent dit onderhoud dat er helemaal geen treinen kunnen rijden in beide richtingen. Syntus voelde zich benadeeld door het gedrag van ProRail en maakte hiertegen bezwaar, maar ProRail wijzigde in eerste instantie niet de wijze van capaciteitsverdeling. Vervolgens diende Syntus, op basis van de Spoorwegwet, een klacht in bij de Vervoerkamer van NMa. Na onderzoek heeft NMa de klacht gegrond verklaard: ProRail heeft onvoldoende aangetoond dat zij alle nachtgaten, twee per week, daadwerkelijk nodig heeft voor onderhoud. NMa heeft ProRail gemaand om de helft van deze capaciteit terug te geven, zodat Syntus een aantal treinen met zekerheid kan laten rijden. In de praktijk reed Syntus al op deze tijden, maar op de achtergrond was steeds het gevaar aanwezig dat ProRail deze capaciteit zou terugeisen. Aangezien ProRail de helft van de capaciteit reeds heeft terugverdeeld aan Syntus, wordt er in het definitieve besluit van NMa geen last onder dwangsom meer opgelegd. [243]

Syntus had eerder een kort geding aangespannen bij de civiele rechter tegen ProRail over het onderhoudsrooster 2008. Syntus kon zich niet vinden in de periodes die ProRail heeft vastgesteld voor onderhoud. ProRail wil eens in de twee weken onderhoudswerk doen aan de

[241] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 54.
[242] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 54.
[243] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 55.

baanvakken waarover de treinen van Syntus rijden. Hierdoor moet Syntus enkele treinen in de vroege ochtend en late avond laten uitvallen. Syntus wil dat ProRail 's nachts minder lang aan het spoor zou werken (of alleen in het weekeinde). Door de uitspraak hoeft spoorbeheerder ProRail de capaciteitsverdeling voor 2008 op de trajecten Zevenaar - Doetinchem en Zutphen - Hengelo niet aan te passen. Volgens de rechter is er geen sprake van dat de capaciteit op het spoor oneerlijk is verdeeld. Syntus vroeg echter ook een oordeel van de rechter, omdat NMa pas in februari 2008 uitspraak doet. Maar volgens de rechter is ProRail eerlijk en zorgvuldig te werk gegaan. Ook is de rechter het niet met Syntus eens dat het onderhoud in minder uren en in het weekeinde kan worden gedaan.[244]

Zaaknummer 200069, Connexxion versus ProRail
Bij het besluit met nr. 200069/57 inzake de capaciteitsverdeling voor 2007 is aan ProRail ter zake van de overtreding van artikel 27, eerste lid van de Spoorwegwet en artikel 17, eerste lid, onderdeel d, Spoorwegwet in verbinding met artikel 14, eerste lid, en artikel 20, eerste lid van richtlijn nr 2001/14/EG een boete opgelegd van € 776.000. De Raad heeft geconcludeerd dat ProRail de aanvraag voor infrastructuurcapaciteit van Connexxion niet gelijk heeft behandeld als de aanvraag van NS Reizigers.

Voorts is bij dit besluit aan ProRail ter zake van de overtreding van artikel 61 van de Spoorwegwet, in verbinding met artikel 7, tweede lid, aanhef en onderdeel b van het besluit capaciteitsverdeling en artikel 25, derde lid van richtlijn nr 2001/14/EG een boete opgelegd van € 100.000. De Raad heeft geconcludeerd dat ProRail de capaciteitsanalyse Amersfoort-Ede niet heeft voltooid binnen zes maanden nadat zij Amersfoort en het baanvak Amersfoort-Ede tot overbelaste infrastructuur had verklaard.

Zaaknummer 200094, NS versus ProRail
NS Reizigers diende bij NMa een klacht in over diverse gedragingen van ProRail waardoor zij zich benadeeld voelde. NS beklaagde zich er over dat ProRail verschillende termijnen overschreden had die te maken hebben met de aanvraag en de verdeling an de capaciteit voor de jaardienstregeling 2008. NMa oordeelde dat ProRail deze termijnen in het geval van capaciteitsverdeling voor de jaardienst, die zij overigens zelf in de netverklaring stelt, dient na te komen.

Zaaknummer 200098, Arriva versus ProRail
In de zaak Arriva vs ProRail draaide het om de aan ProRail toegekende capaciteit voor buitendienststellingen voor het onderhoudsrooster in het capaciteitsverdelingproces 2008. De NMa oordeelde dat ingeval van conflicterende aanvragen tussen beheer-verkeer op ProRail de plicht rust in de coördinatiefase van de jaardienstregeling te beoordelen of de aangevraagde capaciteit voor buitendienststellingen benodigd is en om maatwerk te betrachten. Dat was in onvoldoende mate gebeurd. Ook was de bedrijfseconomische toets van artikel 9, tweede lid, sub b

[244] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 55.

van het Besluit niet op de juiste wijze uitgevoerd. Hiernaast heeft de NMa ProRail gewezen op het feit dat geschillenbeslechtingsprocedure zoals die in de Netverklaring is opgenomen, niet voldoet in het geval van conflict tussen een capaciteitsaanvraag voor beheer en een aanvraag voor verkeer, omdat de samenstelling van de commissie (alleen de directeur Capaciteitsmanagement van ProRail) onvoldoende onafhankelijk was van ProRail.
De NMa besloot ProRail terug te sturen naar de onderhandelingstafel om alsnog tot een oplossing voor hun conflicterende capaciteitsaanvragen te komen. Tevens heeft de Raad ProRail gelast om in de Netverklaring een geschillenbeslechtingsprocedure op te nemen die voldoet aan de eis van onafhankelijkheid.[245]

Zaaknummer 200099, Veolia versus ProRail
In de zaak Veolia vs ProRail draaide het om de aan ProRail toegekende capaciteit voor buitendienststellingen voor het onderhoudsrooster in het capaciteitsverdelingproces 2008. De NMa oordeelde dat ingeval van conflicterende aanvragen tussen beheer-verkeer op ProRail de plicht rust in de coördinatiefase van de jaardienstregeling te beoordelen of de aangevraagde capaciteit voor buitendienststellingen benodigd is en om maatwerk te betrachten. Dat was in onvoldoende mate gebeurd. Ook was de bedrijfseconomische toets van artikel 9, tweede lid, sub b van het Besluit is niet op de juiste wijze uitgevoerd en is gesteld dat deze alleen toegepast kan worden nadat de betrokken infrastructuur overbelast is verklaard. Niet alle baanvakken waarover na de coördinatiefase geen overeenstemming was bereikt over de capaciteitsaanvragen, waren overbelast verklaard.[246]

Hiernaast heeft de NMa ProRail gewezen op het feit dat geschillenbeslechtingsprocedure zoals die in de Netverklaring is opgenomen, niet voldoet in het geval van conflict tussen een capaciteitsaanvraag voor beheer en een aanvraag voor verkeer, omdat de samenstelling van de commissie (alleen de directeur Capaciteitsmanagement van ProRail) onvoldoende onafhankelijk was van ProRail. Verder was de Raad van mening dat zowel de BUP-fase als de voor voorfase beheer onvoldoende uitputtend werd beschreven in de Netverklaring.
De NMa besloot ProRail terug te sturen naar de onderhandelingstafel om alsnog tot een oplossing voor hun conflicterende capaciteitsaanvragen te komen. Tevens heeft de Raad ProRail gelast om in de Netverklaring aan te passen op de genoemde punten. Wat betreft de aanpassing van de geschillenbeslechtingsprocedure heeft ProRail bezwaar aangetekend tegen het besluit van de Raad.[247]

Zaaknummer 200095, NS versus ProRail
In de zaak NS vs ProRail draaide het om de hoogte van gebruiksvergoeding voor het dienstregelingsjaar 2008. ProRail had in een aanvulling op de Netverklaring 2008 bekend gemaakt dat zij

[245] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 56.
[246] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 56.
[247] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 56.

vanwege hogere onderhoudskosten de gebruiksvergoeding, vooral veroorzaakt door het op verzoek van NS verplaatsen van onderhoudswerkzaamheden naar de nacht, zou verhogen met een bedrag van € 28,6 mln en deze verhoging in rekening zou brengen bij de personenvervoerders die gebruik maken van de infrastructuur waarop het hoofdrailnet wordt afgewikkeld. ProRail handelde daarmee in strijd met de door haarzelf in de Netverklaring afgekondigde tariefsystematiek door de gehele kostenverhoging door te berekenen aan NS-partijen. Volgens deze systematiek mocht slechts een deel van de extra kosten worden doorbelast. Ook handelde ProRail discriminatoir door de extra kosten die zij verwachtte te maken in 2008 alleen aan NS-vervoerders in rekening te brengen omdat in de systematiek van ProRail geen onderscheid wordt gemaakt in te onderscheiden groepen vervoerders binnen de categorie personenvervoerders.
NS had ook bezwaren geuit tegen de manier van factureren van de vergoeding voor het gebruik van het spoor. ProRail heeft de facturering met een maand vervroegd waardoor NS de factuur eerder dient te betalen. De NMa oordeelt dat dit niet in strijd is met hetgeen tussen ProRail en de betrokken NS-partijen is overeengekomen in hun toegangsovereenkomsten en heeft deze klacht van NS daarom afgewezen. [248]

3.2.5. Bevoegdheden van NMa

Netverklaring
Het ambtshalve – op eigen initiatief - of op verzoek (klacht) toetsen van de netverklaring valt onder de bevoegdheid van NMa.[249] Een bevoegdheid om de netverklaring te toetsen vóórdat deze formeel wordt vastgesteld, ontbreekt in de Spoorwegwet. NMa verricht ieder jaar onderzoek naar de inhoud van de Netverklaring en het totstandkomingsproces daarvan, zonder evenwel garanties over de volledige wetmatigheid van de Netverklaring af te kunnen geven. NMa heeft onderzoek verricht naar de inhoud van de Netverklaring 2006 en 2007 en heeft beoordeeld of ProRail met het opstellen van de netverklaringen heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke normen.[250]

Geschillenregeling
NMa kan de geschillenregeling toetsen en daarnaast ook tijdens en na een uiteindelijke capaciteitsverdeling of de procedure goed is gevolgd. NMa ziet er op toe dat de vastgelegde aanpak eerlijk, non-discriminatoir en in overeenstemming is met de mededingingsregels.[251]

Verhoging vergoeding (schaarsteheffing), overbelastverklaring en toepassing van prioriteitscriteria

[248] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007,* pagina 57

[249] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, pagina 10.*

[250] NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog.* 23 januari 2006. Den Haag, pagina 7.

[251] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur,*pagina 11.

De verhoging van vergoeding wordt tussen partijen overeengekomen: dit proces van overeenkomen staat onder toezicht van NMa.[252]

Behandeling van een klacht, met mogelijkheid voor toezichthouder om last onder dwangsom op te leggen
Als een vervoerder zich door de beheerder benadeeld voelt, bijvoorbeeld omdat de vervoerder van mening is dat de beheerder een andere vervoerder bevoordeelt (juridisch of feitelijk, het kan om elke 'gedraging' gaan), dan kan de vervoerder een klacht indienen bij NMa. Als NMa de klacht gegrond verklaart, is NMa verplicht om in te grijpen, zodanig dat de klacht wordt afgehandeld binnen twee maanden na ontvangst van de gegevens en bescheiden die voor het oordeel van NMa nodig zijn. NMa is ook bevoegd om op te treden uit eigen beweging. Tegen de beslissingen van NMa staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.[253]

3.3 Percepties Capaciteitsverdeling periode 2005 - 2007

3.3.1. Percepties borging non-discriminatie en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur

Instrumenten

De netverklaring/inhoud en tijdigheid
Volgens NMa is de omvang van de Netverklaring zodanig dat het geven van integraal commentaar op het concept niet tot in detail mogelijk is. Vooral kleine vervoerders hebben niet de mankracht om de Netverklaring integraal te toetsen. Kleinere vervoerders geven inderdaad aan dat het hen teveel personele inzet kost om een integrale reactie te geven op de Netverklaring. [254] Arriva meldt dat het voor haar vaak een te grote belasting is om altijd adequaat te reageren.[255] Daarnaast geven goederenvervoerders aan dat op belangrijke en complexe thema's als de kostensystematiek met betrekking tot de gebruiksvergoeding het voorkwam, dat de markt pas zo laat geconsulteerd werd, dat redelijkerwijs geen serieuze reactie meer verwacht kon worden.[256]

De wet biedt volgens de goederenvervoerders onvoldoende houvast om werkelijk met ProRail in onderhandeling te treden doordat het (aanbod)karakter van de netverklaring onvoldoende duidelijk in de wet staat vermeld. Volgens de goederenvervoerders wordt de netverklaring eenzijdig door ProRail vastgesteld. De netverklaring is nadrukkelijk geen publiekrechtelijk document meer, de verhouding tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerders is privaatrechtelijk

[252] *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur,* pagina 11.

[253] De rechter kan een besluit van RvB-NMa alleen rechtstreeks aan de richtlijnen toetsen indien deze rechtrstreeks toepasselijk zijn.

[254] Zelfe*valuatie 2005-2007, NMa*, pagina 7.

[255] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 9-10.

[256] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 24.

vormgegeven, maar in de praktijk dicteert de monopolist toch de voorwaarden.[257]

Volgens NMa wordt er door ProRail te weinig gedaan met het commentaar op de concept Netverklaring. Verder hebben volgens NMa verschillende vervoerders aangegeven dat zij graag zouden zien dat de Netverklaring op bepaalde punten gedetailleerder wordt opgesteld.[258] NS stelt dat de ingediende en beargumenteerde wijzigingsvoorstellen tot aanpassing van de Netverklaring 2009 door ProRail op belangrijke punten niet zijn gehonoreerd en dat de afwijzingen naar haar mening onvoldoende zijn gemotiveerd. Opvallend werd gevonden dat op het ingebrachte commentaar slechts een schriftelijke reactie is ontvangen, zonder het voorstel deze nader mondeling toe te lichten of hierover in gesprek te gaan.[259]

Conexxion bevestigt dat er te weinig wordt gedaan met het commentaar op de concept Netverklaring. Volgens Connexxion is de consultatie over de Netverklaring een schijnvertoning. Op reacties van spoorwegondernemingen wordt niet of nauwelijks gereageerd. Uiteindelijk wordt de Netverklaring opgelegd en zal er getekend moeten worden.[260] De ervaring van NS en de NS goederenvervoerders is ook dat ProRail vrijwel niets doet met de input die de spoorwegondernemingen leveren. Met betrekking tot de Netverklaring 2007 heeft een aantal goederenvervoerders aangegeven niet meer te hebben gereageerd op het hun toegezonden concept. Zij vonden dat er met hun opmerkingen in het verleden te weinig is gedaan. De opstelling van de Netverklaring is volgens NS en goederenvervoerders een (te) eenzijdig proces.[261] Jaarlijks terugkerende discussiepunten in de besprekingen over de netverklaring zijn volgens NS o.a. de geschillenregeling bij capaciteitsverdeling en het afwegingskader beheer-verkeer. Beide zijn nooit in een gezamenlijk proces door de sector opgepakt zoals door de wetgever bedoelt en volgens NS herhaaldelijk bepleit. NS stelt dat in de wet- en regelgeving niet geregeld is op welke wijze ProRail de netverklaring dient te consulteren en of ProRail van de tijdens de consultatie ingebrachte punten mag afwijken, zo ja op welke wijze dat mag en welke eisen er gelden ten aanzien van de motivering door ProRail. Ook is naar de mening van NS onduidelijk of en met name op welke punten ProRail de netverklaring (na uitgifte) mag wijzigen c.q. amenderen en tot welk tijdstip zij hiertoe gerechtigd is.

ProRail meldt dat zij in 2007 met de in Nederland actieve spoorwegondernemingen heeft overlegd over de concept Netverklaring 2009. Daarnaast heeft ProRail via advertenties in de Staatscourant en Nieuwsblad Transport andere gerechtigden geattendeerd op de mogelijkheid om bij te dragen aan de Netverklaring 2009; van deze

[257] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 27.

[258] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 6.

[259] Opmerkingen op consultatiedocument Eenmeting, NS, bijlage 3, pagina 2.

[260] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 5.

[261] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 24.

mogelijkheid is door die andere gerechtigden evenwel geen gebruik gemaakt. Verder meldt ProRail dat met andere Europese netwerkmanagers afspraken worden gemaakt over het hanteren van een uniforme hoofdstukindeling van de netverklaring, teneinde de toegankelijkheid te vergroten.[262]

Arriva laat weten dat de netverklaring door de vroege vaststelling en de matige tot slechte vooruitziende blik van ProRail, niet volledig en actueel is op het tijdstip dat de netverklaring van kracht is. Voorts brengt Arriva in dat samenhang netverklaring, kaderovereenkomst(en), toegangsovereenkomst en beheerplan meer inzichtelijk moet worden.[263]

NMa stelt daarnaast dat het aantal aanvullingen op de netverklaring dat gedurende het dienstregelingsjaar wordt vastgesteld, te groot is, wat niet bijdraagt aan de overzichtelijkheid van document en het consultatieproces diverse keren per jaar wordt doorlopen.[264]
Zij brengt verder in dat met betrekking tot de Netverklaring 2006 is op te merken dat deze een maand te laat is verschenen. Volgens NMa schoot de Netverklaring 2006 op 32 punten tekort in informatievoorziening. Uiteindelijk heeft ProRail op een groot aantal punten wijzigingen doorgevoerd.[265]

De netverklaring/borging non-discriminatie en optimalisatie
Syntus geeft aan dat de netverklaring non-discriminatie borgt. Bij beslechting van conflicten wordt zuiver gehandeld.[266]
Arriva oordeelt dat het niet is zoals het zou moeten zijn, maar vindt het moeilijk te beoordelen of het te maken heeft met de inhoud van de netverklaring dan wel de uitvoering ervan.[267]
De goederenspoorwegondernemingen hebben grote aarzeling of de netverklaring non-discriminatie in de hand werkt. De meeste ondernemingen menen dat dit niet het geval is.[268]
Sommige nieuwe toetreders, goederenvervoerders, hebben het idee, dat er één-tweetjes plaats vinden tussen ProRail en grote vervoerders. Zeker ProRail en NSR weten elkaar uitstekend te vinden, is de indruk. Die één-tweetjes kunnen leiden tot aanpassingen die dan even tussen neus en lippen door bij de andere vervoerders ter kennisname gebracht worden.
Railion meent, dat hier meespeelt dat sommige partijen niet bereid zijn daadwerkelijk energie te steken in samenwerking met ProRail, in het bijzonder als het om strategische en tactische zaken gaat. Railion merkt nadrukkelijk op, dat er ook kleine vervoerders zijn die wel bereid zijn dit te doen.[269]

[262] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 9.
[263] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 9-10.
[264] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 8.
[265] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 7.
[266] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus*, pagina 7.
[267] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 10.
[268] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 25.
[269] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 26.

Volgens NMa is de netverklaring in beginsel van toepassing op alle spoorwegondernemingen, waardoor deze in feite zou moeten leiden tot gelijke behandeling van alle spoorwegondernemingen.[270]
Het komt voor dat de netverklaring zodanig wordt opgesteld dat deze zelf al differentiatie aanbrengt. Zo bevat de Netverklaring 2008 een speciale gebruiksvergoeding voor baanvakken waarop het onderhoud in grotere mate dan hindervrij (meestal 's nachts) wordt uitgevoerd. Dit vergroot de beschikbaarheid van het net overdag, en brengt zodoende optimalisatie teweeg, maar de extra kosten die daarmee gemoeid zijn worden ook bij de betrokken vervoerders in rekening gebracht.[271] NS heeft echter een klacht ingediend bij de NMa tegen deze tekst in de netverklaring en deze klacht is grotendeels gegrond verklaard omdat de tekst niet in lijn was met de systematiek van ProRail die geen differentiatie kende.
Vanaf eind 2007 is in de Netverklaring 2009 meer differentiatie gekomen doordat voor de Betuweroute inclusief Havenspoorlijn een separate Netverklaring 2009 is uitgebracht door KeyRail. Hierbij heeft de beheerder meer rekening gehouden met de specifieke wensen van goederenvervoerders.

Volgens Connexxion leidt de netverklaring niet tot een optimalisatie van de infrastructuur. De infrastructuur verdeling kan volgens Connexxion veel specifieker, omdat thans in feite alleen normen algemeen verbindend worden verklaard.[272]

IPO meldt dat de tariefopbouw voor de infraheffing onvoldoende relatie heeft met de kosten en het echte capaciteitsbeslag. Restcapaciteit van infrastructuur blijft onnodig onbenut, doordat voor marginale diensten/producten in tegenstelling tot vroeger de infrakosten hier volledig op drukken.[273]

Volgens de goederenvervoerders is het zo, dat betere benutting van de railinfrastructuur nog niet volledig doorgeëxerceerd lijkt te zijn, zelfs niet op het papier van de netverklaring. In de praktijk lijkt nog steeds capaciteit aanwezig, die er theoretisch niet zou zijn.[274]
NS is van mening dat de betrouwbaarheid van de uitvoering van de treindienst onder druk komt te staan omdat ProRail de in de netverklaring opgenomen normen (inzake baanvakbelasting en perronspoorbelasting etc.) in de praktijk bij de verdeling niet toepast.[275]
Verder stelt NS dat naar haar mening blijkt dat de positie van NS als gerechtigde, c.q. aanvrager van infracapaciteit ten opzichte van ProRail, onder de Netverklaring 2009 verder verslechtert.[276]

[270] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 8.
[271] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 9.
[272] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 5-6.
[273] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 9.
[274] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 26.
[275] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS, pagina 31.*
[276] Opmerkingen op consultatiedocument Eenmeting, NS, bijlage 3, pagina 2.

De kaderovereenkomst
In de praktijk zijn nog geen kaderovereenkomsten afgesloten, terwijl meerdere partijen aangeven wel interesse te hebben getoond, zoals Syntus, de goederenspoorwegondernemingen en de Spooraannemers.

Syntus brengt in dat zij de kaderovereenkomst heeft afgetast, maar dat het door ProRail in eerste instantie is ontraden, aangezien het geen hogere capaciteitsgarantie biedt dan jaarlijks te verwerven met de toegangsovereenkomst. [277]
Connexxion meldt dat ProRail de spoorwegondernemingen tot nu toe een dergelijke overeenkomst niet heeft aangeboden.[278]

NS brengt in dat tot dusver geen kaderovereenkomst is afgesloten met ProRail. NS gaat ervan uit dat in voorkomende gevallen ProRail bereid is een kaderovereenkomst te sluiten wanneer NS dat wenst.[279]

ProRail brengt in dat tot op heden in Nederland geen kaderovereenkomsten zijn afgesloten. De belangrijkste reden hiervoor is dat naar haar mening de sector twijfelt over het nut van een kaderovereenkomst.
De positie van de kaderovereenkomst in relatie tot het jaarlijkse capaciteitsverdelingsproces moet zich dus nog ontwikkelen.
ProRail streeft ernaar tot meerjarige afspraken te komen en heeft gerechtigden in de Netverklaring 2009 hiertoe uitgenodigd.[280]

NMa bevestigt dat van de kaderovereenkomst in de praktijk door geen van de vervoerders gebruik wordt gemaakt. Wel zijn er volgens NMa aanwijsbare oorzaken waarop spoorwegondernemingen in de praktijk geen gebruik maken van kaderovereenkomsten. Een van de oorzaken daarvan is dat de markt op lange termijn te dynamisch is. Bij goederenvervoerders is dit bijvoorbeeld het geval: de vraag op de goederenmarkt is niet voor langere termijn dan één tot twee jaar voorspelbaar. Het heeft geen zin om voor langere termijn afspraken te maken.[281] NMa geeft aan dat voor personenvervoerders met een concessie een kaderovereenkomst wel een logisch middel is om verzekerd te zijn van de benodigde capaciteit voor uitvoering van de concessieafspraken.

Goederenveroerders buiten BRG stellen dat wel degelijk behoefte bestaat aan kaderovereenkomsten, maar dat het niet mogelijk is om de infraheffing voor langer dan een jaar te bepalen.[282]

Verder brengt NMa in dat een aantal ondernemingen wel de voordelen van een kaderovereenkomst inziet. Bijvoorbeeld met betrekking tot

[277] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* aanvulling.

[278] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 6.

[279] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 21.

[280] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 10.

[281] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 10-11.

[282] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet , z.p. (4). Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

verbetering van de infrastructuur, gekoppeld aan een structurele afname van treinpaden. Zowel ProRail als enkele vervoerders geven aan dat dit in een kaderovereenkomst zou kunnen worden vastgelegd. Verder geven vervoerders aan in een kaderovereenkomst afspraken te willen maken over capaciteitsverdeling voor beheer en menen zij dat hun bedrijfseconomische belangen beter geborgd zouden kunnen worden met een kaderovereenkomst.[283]

Goederenvervoerders brengen in dat bij het afsluiten van meerjarige overeenkomsten de kans bestaat dat nieuwe toetreders nog moeilijker dan nu gewenste capaciteit kunnen verkrijgen. Daar staat tegenover dat hoe meer kaderovereenkomsten er zouden zijn, hoe meer er sprake is van vast benutte paden. Wel is er bij de goederenvervoerders enige vrees dat door een kaderovereenkomst tussen NSR en ProRail juist nog meer dan thans onevenredig veel capaciteit door de personenvervoerder wordt gebruikt.[284]

Goederenvervoerders buiten BRG brengen verder in dat zelfs zonder een kaderovereenkomst, maar met een concessie voor Connexxion het momenteel niet mogelijk is om overdag voor goederenvervoer op 'de kippenlijn'[285] te komen.[286]

De toegangsovereenkomst
De toegangsovereenkomst komt uitgebreid in doel 8 aan de orde. In deze paragraaf komt de borging van non-discriminatie ten aanzien van de capaciteitsverdeling via dit instrument aan de orde.

Volgens Arriva leidt sec het instrument toegangsovereenkomst niet tot non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van de infrastructuur. Indien de toegangsovereenkomst meer wordt van dat wat het woord 'overeenkomst' beoogt, zal dit instrument wellicht meer waarde krijgen.[287]

De goederenspoorwegondernemingen menen dat de toegangsovereenkomst op zichzelf een goed instrument is, maar dat de eenzijdige invulling die ProRail er aan geeft in de weg staat aan optimalisatie van het gebruik van de infrastructuur en non-discriminatie tussen de verschillende ondernemingen.[288]

NS oordeelt dat met het instrument toegangsovereenkomst alléén non-discriminatie niet automatisch is geborgd.[289]

[283] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 10-11.

[284] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 29.

[285] Baanvak Barneveld-Ede-Wageningen,

[286] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet , Spoorgoederenvervoerders buiten BRG. Z.p. (4).

[287] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 11-12.

[288] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 32.

[289] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 24.

NMa brengt in dat de toegangsovereenkomst het instrument is waarbinnen differentiatie mogelijk is. Daarmee bestaat de kans op discriminatie, maar dat kan op verschillende wijze door de beheerder voorkomen worden. Het verbod op discriminatie staat volgens de NMa differentiatie niet noodzakelijk in de weg: een verbod op discriminatie is geen gebod tot gelijke behandeling in ongelijke situaties. Ook geeft NMa aan dat dit soort maatwerk in de toegangsovereenkomst duidelijk een optimaliserend effect heeft: er kan op specifieke wensen van de betrokken vervoerder worden ingesprongen.[290]

Het proces van verdeling van capaciteit/non-discriminatie en optimalisatie
NMa brengt in dat het percentage geslaagde beroepen over de capaciteitsverdeling weinig zegt over de mate van transparantie en niet-discriminatie van de capaciteitsverdeling.[291] Zij stelt verderdat het capaciteitsverdelingsproces in beginsel een onderhandelingsproces op basis van wederzijdse en onderlinge gelijkwaardigheid zou moeten zijn. Over het algemeen vinden vervoerders echter, volgens NMa, de rol van NS in de capaciteitsverdelingsprocedure te prominent. Zij start al jaren van tevoren het proces met ProRail over de door NS te rijden dienstregeling en doen dit op basis van basisuurpatronen.[292]

Goederenvervoerders brengen verder in dat ook andere partijen een rol spelen in het capaciteitsverdelingsproces, zoals Lokaal Plan van NS, die de lokale capaciteit verdeelt en NSR Logistiek, die in opdracht van ProRail de capaciteit verdeelt in geval van omleidingen en op feestdagen en tevens de ad hoc aanvragen afhandelt.[293] Het bevreemdt goederenvervoerders dat taken van de infrastructuurbeheerder worden uitbesteed aan vervoerders, in het bijzonder Lokaal Plan van NS. Dit leidt naar hun mening tot een niet zuivere scheiding en een reëel risico dat Lokaal Plan de belangen van NS reizigers prioriteit geeft.

NMa geeft aan dat de capaciteitsverdeling op alle stations en op een groot deel van de emplacementen wordt uitgevoerd door Lokaal Plan van NS. Volgens NMa vinden vervoerders de procedure hieromtrent niet transparant en het bevreemdt hen dat zij voor lokale planning afhankelijk zijn van een partij die in wezen hun concurrent is.[294]

Veolia meldt in de zelfevaluatie dat zij alle capaciteit heeft gekregen waarom gevraagd werd. Er bestaat dus niet de indruk dat er discriminatie plaatsvindt.[295] Veolia heeft daarentegen bij de NMa een klacht ingediend over de verdeling van de capaciteit in de dienstregeling 2008. Deze klacht is grotendeels gegrond verklaard.

[290] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 14.

[291] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet, NMa, Bijlage 3, pagina 7.

[292] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 15.

[293] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 34.

[294] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 15.

[295] *Conceptverslag interview Veolia Transport*, 21 februari 2008, z.p. (2).

De verladers geven te kennen zelf geen dienstregelingspaden aan te vragen. Men beschouwt dit als specialistisch werk, dat moet worden overgelaten aan de spoorvervoerder.[296]

3.3.2. Percepties borging optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit door overheidswege vastgelegde prioriteringscriteria

Overbelastverklaringen
Goederenvervoerders signaleren dat de belasting van het spoorwegnetwerk toeneemt en daarmee het aantal overbelastverklaringen, waardoor zij vrezen dat de huidige prioriteringsregels desastreus zijn voor het goederenvervoer.[297]

IPO geeft aan dat de overbelastverklaringen door ProRail te pas en te onpas worden toegepast.[298]

NS geeft daarentegen aan dat zij ProRail wil beletten te talmen infrastructuur die in de nabije toekomst met capaciteitsgebrek te maken zal hebben, nu al overbelast te verklaren en wil de wettelijke termijnen voor de analyse en het capaciteitsvergrotingplan inkorten.[299]

Het instrument overbelastverklaring kan volgens NMa in de praktijk leiden tot het toepassen van de prioriteringsregels uit het Besluit capaciteitsverdeling. Deze werpen echter hun schaduw vooruit op het verdeelproces. Indien een geschil in de coördinatiefase belandt, heeft de partij die het prioritaire type vervoer verzorgt er geen belang bij om concessies te doen met betrekking tot zijn eigen aanvraag. Dit brengt een ongelijkwaardige situatie in de coördinatiefase teweeg. [300]

IPO geeft aan dat overbelastverklaringen leiden tot discriminatie omdat bij een overbelastverklaring de prioriteitsvolgorde op voorhand is vastgelegd. Volgens IPO claimt NS 'treinpaden' (en ook de 'bakken') ook zonder dat zij ergens rijdt. Gevolg: andere partijen (vervoerders) kunnen geen gebruik maken van die lijn. Die is gewoon niet beschikbaar.[301]

Ook Connexxion geeft aan dat de overbelastverklaring, in de huidige vorm, een zinloos en weinig effectief instrument is: "Wij constateren namelijk, dat een overbelastverklaring voor de regionale sporen in onze ogen slechts een papierentijger is, waar veel tijd, energie en geld meegemoeid is, maar uiteindelijk tot niets leidt, als alle gedane

[296] Nieuwenhuis Rail Expertise, *Verslag tevredenheidsonderzoek onder verladers inzake de spoorwegwet,* april 2008. z.p. (9).

[297] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 55.

[298] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 13.

[299] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 36.

[300] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMA*, pagina 17-18.

[301] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 13.

voorstellen leiden tot een"economische" onhaalbare oplossing, zodat er feitelijk niets verandert."[302]

Volgens NS is de vraag of het instrument van overbelastverklaringen in de praktijk zo werkt dat het leidt tot non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur vanwege nog beperkte en recente ervaring met dit instrument lastig te beantwoorden.[303]

Verder stelt NS dat voor nieuwe lijnen en kleine infrastructuuraanpassingen in beginsel geen overbelastverklaring noodzakelijk is. ProRail neemt naar de mening van NS verzoeken voor kleine infrastructuuraanpassingen niet meer in behandeling. Hierdoor zijn de positie en de belangen van vervoerders naar de mening van NS onvoldoende wettelijk geborgd.[304]

Minimum bedieningsniveaus
NS is van mening dat in geval van conflicten verdeeld zou kunnen worden op basis van het criterium maatschappelijke waarde. NS verwacht dat dit wellicht zou kunnen leiden tot voldoende ruimte voor goederenvervoer buiten de spits en een preferente positie voor alle personenvervoer in de spits. NS geeft tevens aan dat er geen sprake is van optimale allocatie en dat zij juist in de spits last hebben van het goederenvervoer. De hinder ontstaat doordat goederenvervoerders kort van tevoren paden mogen aanvragen buiten de in de Jaardienst verdeelde paden met als gevolg dat NS treinen moet uitbuigen.[305]
NS pleit er dan ook voor het minimale niveau voor goederen tijdens de spits te schrappen.
Tenslotte merkt NS op dat in het Besluit capaciteitsverdeling in artikel 1 lid e staat vermeld dat de minimale bedieningsniveaus voor personenvervoer gelden in de dagperiode, zijnde 06.00-24.00 uur.
Met de toenemende activiteiten van NS op het Nachtnet is het noodzakelijk om deze beperking tot de dagperiode op te heffen, evenals dat overigens bij goederenvervoer het geval is.

De consumentenorganisaties hebben in het Overlegorgaan PersonenVervoer (OPV) geadviseerd over het Besluit capaciteitsverdeling[306] en daarbij gepleit voor uitbreidingen van de vervoermarkt 'stadsgewestelijk vervoer' buiten de Randstad, zodat stadsgewestelijke netten in bijv. Brabantstad en de regio Arnhem-Nijmegen zich beter kunnen ontwikkelen, en voor het geven van een hogere prioriteit aan het 'streekgewestelijk vervoer'. Met uitzondering van de toevoeging van Breda-Eindhoven aan de categorie 'stadsgewestelijk vervoer' zijn deze adviezen destijds niet door Verkeer en Waterstaat overgenomen. De consumentenorganisaties vinden deze

[302] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 8.

[303] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 37.

[304] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 40.

[305] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 38.

[306] OVW, Rapport Algemene Maatregelen van Bestuur ingevolge Spoorweg- en Concessiewet, 27 oktober 2003.

aanpassingen nog steeds gewenst. Tevens zou het minimumaantal paden per uur voor reizigersvervoer meer in overeenstemming moeten worden gebracht met het niveau dat al jarenlang in de praktijk wordt aangeboden, als waarborg voor continuïteit van een behoorlijk kwaliteitsniveau van het reizigersvervoer per trein (en om aan te sluiten bij de overeenkomstige verbetering die wij nodig vinden in de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet).

Als gevolg van de ingebruikname van de Betuweroute werden op drie baanvakken de minimale niveaus voor het goederenvervoer verlaagd. Goederenvervoerders buiten BRG brengen in dat als gevolg van de vertraging van de ingebruikname van de Betuweroute er voor de goederenvervoerders een tekort aan paden dreigden. Dit had de nodige voeten in de aarde omdat ProRail stede dat de termijn voor indiening van de paden op de oude routes verlopen was.[307]

Prioriteringsregels na overbelastverklaring
Volgens het ROCOV is de prioritering voor de regionale spoorlijnen te laag. Regionale spoorlijnen hebben een belangrijke regionale functie. In relatie tot het goederenvervoer en het hoofdrailnet heeft het regionale spoor een lage prioritering.[308]

Naar de mening van IPO moet de volgorde meer gericht zijn op regionale capaciteitsproblemen. De hiërarchie van de wetgeving gaat uit van de volgorde: 1. IC (= NS), 2. Goederentreinen (= Railion e.a.), 3. regionaal personenvervoer. Vervoerders vragen capaciteit aan. ProRail verdeelt op basis van prioriteitsvolgorde.[309]

Over de prioriteringsregels merkt Veolia op ervan overtuigd te zijn dat deze niet leiden tot een bevoordeling van NS. De schaarse ruimte wordt met de nodige inventiviteit verdeeld, waarbij vanuit het geheel wordt gekeken. Zo heeft er vorig jaar een herschikking van vertreksporen plaatsgevonden in het voordeel van Veolia (ten opzichte van NS) en hier heeft ProRail aan meegewerkt.[310]

Volgens Syntus wordt regionaal vervoer bij conflicten ondergeschikt verklaard onafhankelijk van de vervoersomvang.[311] Dit betekent volgens Syntus dat hoewel er een algemene tendens is die logisch en maatschappelijk verantwoord overkomt er een mate van onlogisch toedelen van prioritering is. Zo geeft Syntus aan dat het op bepaalde baanvakken zo is dat de vervoerswaarde en het maatschappelijk belang pregnant omgekeerd zijn aan hun AMvB prioritering.

Volgens NMa geven de prioriteitscriteria van het Besluit capaciteitsverdeling de maatschappelijk wenselijke prioritering van

[307] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet , z.p. (7). Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[308] ROCOV Gelderland/Stadsregio aan Commissie Sorgdrager, 26 januari 2008.

[309] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 10.

[310] *Conceptverslag interview Veolia Transport*, 21 februari 2008, z.p. (2).

[311] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus*, pagina 7.

vervoerstypen weer. Of deze volgorde ook leidt tot een optimale allocatie van capaciteit, is niet gegarandeerd.[312]
Volgens de goederenvervoerders is dat niet het geval door het aanbod gestuurde personenvervoer (lege treinen) en leidt de negatieve regeling (ontmoediging van andere routes dan de Betuweroute, bijvoorbeeld door overbelastverklaring) tot een "pervers" genoemd neveneffect: goederenvervoer per spoor, de bereikbaarheid van de klanten van het goederenvervoer en daarmee ook de Nederlandse economie wordt onnodig geschaad.[313]

ProRail is van mening dat de prioriteringsregels naar hun aard discriminatoir zijn en niet altijd tot optimaal gebruik van infrastructuur leiden. Zij stelt dat in de Europese landen niet dezelfde prioriteringsregels gelden, hetgeen belemmerend werkt goede internationale treinpaden te kunnen maken, vooral voor internationaal goederenvervoer.[314]

3.3.3. Percepties maatschappelijk optimale afweging bij verdeling van capaciteit tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds

Volgens NS is regelgeving, gebaseerd op rationele gronden, voor capaciteitsverdeling onmisbaar en zou deze moeten leiden tot maximalisatie van de maatschappelijke waarde. In geval van capaciteitskrapte zou moeten worden nagegaan welk type gebruik op dat tijdstip welke maatschappelijke waarde heeft. De verwachting van NS is dat dit wellicht zou kunnen leiden tot een verschuiving van onderhoud naar de nacht, voldoende ruimte voor goederenvervoer buiten de spits en een preferente positie voor alle personenvervoer in de spits.[315]

Connexxion is van mening dat zoals het thans geregeld is, voor het regionaal spoor althans, de uitkomsten van de aanbesteding uiteindelijk behoorlijk anders kunnen uitpakken dan oorspronkelijk de bedoeling van de provincie was, omdat dan pas naar voren komt of hetgeen partijen (winnende spoorvervoerder en provincie) qua dienstregeling voor ogen hebben, mogelijk is. Immers, dan pas kan worden getoetst of een en ander past in de capaciteitverdeling van het spoor op het betreffende traject en het daarbij behorende onderhoudschema en of de prioriteringsregels toegepast moeten worden, waardoor bepaalde diensten door de regionale vervoerders niet gereden kunnen worden.[316]

NMa brengt daarentegen in dat een aanbestedende overheid de capaciteit kan inkopen die nodig is voor de uitvoering van de

[312] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMA*, pagina 24.

[313] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 57.

[313] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 13.

[314] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 18.

[315] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 6.

[316] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 1.

dienstregeling gedurende de looptijd van de gehele concessie. Dit voorkomt problemen met het verkrijgen van capaciteit op jaarbasis door de vervoerder zelf. Gerechtigden, waaronder de aanbestedende overheid, hebben ook de mogelijkheid om een kaderovereenkomst af te sluiten.

Aanvragen en verdelen van capaciteit voor vervoer

Programmatie en coördinatie
ProRail oordeelt dat de vraag naar capaciteit groot is en hoge eisen stelt aan het coördinatieproces om aan ieders belang tegemoet te komen. Aanvragen worden zoveel mogelijk gehonoreerd en non-discriminatoir verdeeld en daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen personenvervoer en goederenvervoer, met uitzondering van de voorgeschreven prioriteitsregels van het Besluit capaciteitsverdeling.
De non-discriminatoire verdeling van capaciteit is aan regels gebonden, waarbij ProRail niet zelfstandig kan beslechten. Door de wetgever is immers ProRail bewust niet gepositioneerd als (Zelfstandig) Bestuursorgaan, maar als netwerkmanager in de geest van de Europese Richtlijn, onder het toeziend oog van de wettelijke toezichthouder: de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Op 4 januari 2008 heeft de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan over de aard van de capaciteitsverdeling en de positie van ProRail onder de nieuwe Spoorwegwet. De rechtbank Rotterdam heeft bevestigd dat ProRail in haar rol als capaciteitsverdeler geen bestuursorgaan is en daarbij geen besluiten als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht neemt. Capaciteitsverdeling door ProRail (en ook de andere beheeractiviteiten op grond van de beheerconcessie) wordt door de rechtbank Rotterdam geheel privaatrechtelijk van aard geacht.[317]

Geschillenregeling
NS brengt in dat thans geschilbeslechting binnen ProRail plaatsvindt. Dit maakt ProRail tot capaciteitaanvrager, capaciteitverdeler én geschilbeslechter. Een zeer vergaand ‘alles in één hand´ stelsel in plaats van in een gezamenlijk proces. Dit maakt het hele proces niet objectief en brengt ProRail in een positie waarin zij ten gevolge van de verschillende petten de schijn tegen heeft.
Dat de geschillenbeslechtingsprocedure niet onafhankelijk genoeg is, wordt door NMa bevestigd.[318] De zaak NS versus ProRail op dit punt loopt nog, maar de NMa heeft in het kader van de klacht van Veolia en Arriva reeds aangegeven dat ProRail geen voorzitter en enig lid kan zijn van een geschillenbeslechtingsprocedure als het gaat om conflicten tussen beheer en verkeer omdat ProRail in dat geval niet onafhankelijk genoeg is.

Syntus heeft de vraag gesteld of plaatsing binnen één concern met één raad van bestuur van met name de combinatie beheer en capaciteitsmanagement niet een grote druk legt op de integere afweging of op zijn minst de beeldvorming.

[317] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail, pagina* 17.

[318] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, Bijlage 5, pagina 25.

Planningssysteem
NMa zou graag zien dat het VPT-systeem wordt vervangen door een systeem dat voor alle vervoerders toegankelijk is, zodat een ieder zijn capaciteitsaanvraag kan volgen. Tevens zou er in de ogen van NMa één enkel systeem moeten zijn waarin de aanvragen van capaciteit voor verkeer en onderhoud kunnen worden gepland. De huidige situatie waarbij verschillende systemen worden gebruikt leidt tot veel onduidelijkheid en miscommunicatie.

De goederenvervoerders geven aan dat VPT-vervoerders zelf rechtsreeks in VPT een pad aanvragen en daardoor eerder dan andere vervoerders een indicatie hebben of en in hoeverre hun aanvraag gehonoreerd wordt. VPT heeft daarbij overigens niet de functionaliteit van conflictsignalering en volgens de gebruikers van VPT is het systeem verre van transparant waardoor het VPT-gebruik zeer arbeidsintensief is en de inzet vergt van zeer specifieke expertise (enkele fte's).[319]

De goederenvervoerders geven ook aan dat gedurende de coördinatiefase VPT geen stabiele en actuele inkijk biedt in de coördinatievoorstellen omtrent de dienstregelingaanvragen van de VPT-gebruiker, omdat de activiteiten van ProRail en de activiteiten die NS in opdracht en onder verantwoordelijkheid van ProRail worden uitgevoerd niet synchroon lopen en de communicatie over aanpassingen van aanvragen van goederenpaden ook voor een VPT-gebruiker niet in orde is. Voordeel van aansluiting op het VPT is dat een vervoerder zelf een specifiek BUP-pad kan aanvragen, terwijl de vervoerders zonder VPT-aansluiting ProRail moeten vragen een gepast BUP-pad te zoeken bij hun aanvraag.[320]

De mogelijkheid om als verlader treinpaden te reserveren is nauwelijks bekend en wordt ook niet benut.[321]

Zie voorts de percepties over dit onderwerp onder doel 6 Toegang.

BUP-fase
NMa brengt in dat er kritiek is op de BUP-fase, die nog vooraf gaat aan de jaardienstregeling. In de BUP-fase worden basisuurpatronen (BUP) vastgelegd die vooral van belang zijn voor personenvervoerders. Echter de gevolgen van deze voorkeur zijn voor de goederenvervoerders groot in relatie tot de prioriteitscriteria die vastgelegd zijn in de regelgeving. Daarbij komt dat NS de basisuurpatronen opstelt en daarover overleg voert met ProRail.[322]

NMa heeft ProRail er op gewezen dat in de BUP-fase geen definitieve verdelingsafspraken mogen worden gemaakt. In de praktijk zijn volgens NMa, vervoerders van mening dat het er op lijkt dat er echter weinig

[319] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 44.
[320] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 44.
[321] Nieuwenhuis Rail Expertise, *Verslag tevredenheidsonderzoek onder verladers inzake de spoorwegwet,* april 2008. z.p. (13).
[322] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 15-16.

bereidheid van de beheerder en NS bestaat om de dienstregeling nog aan te passen tijdens de programmatie en coördinatiefase van de jaardienstregeling als het gaat om de verzoeken van vervoerders die niet betrokken waren bij het proces voorafgaand aan de formele procedure. Ook het Besluit capaciteitsverdeling, waarbij NS als het gaat om stadsgewestelijk personenvervoer, de hoogste prioriteit krijgt, maakt het afdwingen van medewerking moeizaam.[323]

De kleinere goederenvervoerders brengen in dat voor de BUP-fase geldt dat aan dit overleg niet goed is deel te nemen. Dit heeft te maken met de geringe bezetting van deze ondernemingen maar ook met de vroegtijdigheid van het proces. Dit loopt op een moment dat kleinere spoorgoederenvervoerders nog niet precies hun capaciteitsbehoeften kunnen kennen, omdat hun clientèle pas later binnenkomt met aanvragen. Meerjarenafspraken met cliënten (die tijdige kennisname van capaciteitsbehoeften met zich meebrengen) zijn nog niet gemeengoed in de spoorgoederenbranche.[324]

Infrastructurele beperkingen (o.a. milieu en veiligheid)
Volgens de goederenvervoerders gelden er in toenemende mate infrastructurele beperkingen. In bepaalde gebieden zijn al beperkingen opgelegd. In dat kader wordt daarom opgemerkt dat de huidige wetgeving en de door VenW aan ProRail verleende beheerconcessie niet voorzien in een plicht voor de beheerder om op te komen voor de belangen van de gebruikers van het spoor.[325]

Aannemers merken op, dat nog te weinig rekening wordt gehouden door de infrastructuurbeheerder met de infrastructurele beperkingen zoals de geluidskarakteristieken. De aannemers moeten binnen de gestelde tijd een klus klaren en veiligheidsbewaking wordt aan henzelf overgelaten.[326]

IPO meldt dat vooral het virtuele capaciteitsbeslag van eventueel goederenvervoer efficiënte benutting door reizigerstreinen frustreert. Provincie Gelderland meldt dat 'goederen' niet verplicht worden gebruik te maken van de Betuwelijn en ongestoord beslag mogen leggen op parallel lopende spoorlijnen, ten koste van passagierstreinen. Voorbeeld: op de Valleilijn moeten passagierstreinen wijken voor een goederentrein.[327]

Personenvervoer versus goederenvervoer
Ten aanzien van capaciteitsverdeling tussen personenvervoer en goederenvervoer is Arriva van mening dat er nog steeds veel onduidelijkheid is over wie wanneer voorrang heeft. Zowel planmatig als bij afwijkingen is niet duidelijk welke regels hier worden toegepast en of dit non-discriminatoir gebeurt. In de dagelijkse bijsturing ziet

[323] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 15.
[324] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 43.
[325] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 40.
[326] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 40.
[327] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 9.

Arriva steeds vaker dat goederentreinen 'nog even voor de personentrein uit wordt gestuurd' zodat deze vervolgens te maken krijgen met vele vertragingen (op sommige baanvakken leidt dit soms tot opheffen van treinen).[328]

Naar aanleiding van diverse vragen over de verdeling van internationale goederenpaden is door de Vervoerkamer in samenwerking met de regulators van Duitsland, Zwitserland en Italië, een onderzoek gedaan naar de verdeling van die paden ten behoeve van de dienstregeling 2006 op de corridor Rotterdam-Genua. Deze geeft het beeld dat bij de capaciteitsverdeling goederenvervoerders problemen ondervinden bij het internationale transport, omdat deze onvoldoende is afgestemd op internationaal vervoer.[329]

NS constateert dat goederenvervoerders geen reserveringsvergoeding betalen (goederenvervoerders kunnen zonder financiële consequenties treinpaden aanvragen ook als deze in de praktijk niet worden benut) en er geen maatregelen van ProRail zijn die ervoor zorgen dat goederentreinen niet te zwaar beladen zijn c.q. te weinig tractie hebben voor het toegewezen pad (waardoor zij geregeld buiten het pad rijden, met negatieve gevolgen voor reizigerstreinen).
Deze punten raken direct de kwaliteit van de dienstverlening door NS. Deze beïnvloeden immers direct de dienstregelingsmogelijkheden van NS.[330]

De spoorgoederenvervoerders zijn het er min of meer over eens dat de Spoorwegwet en zeker de onderhangende regelgeving de afstand tussen personenvervoer en spoorgoederenvervoer nog verder vergroot. Het Besluit capaciteitsverdeling is wat dat betreft '*killing*' voor het spoorgoederenvervoer. Voor het personenvervoer kan inderdaad van een 'efficiënte en effectieve verdeling tussen personen- en goederenvervoer' gesproken worden, in die zin, dat het overgrote deel van de capaciteitsaanvragen voor personenvervoer bestemd is.
Door deze regelgeving wordt de Europese regelgeving volgens de goederenvervoerders, die juist het spoorgoederenvervoer een impuls beoogde te geven, geen recht gedaan. De vraag komt op, of deze wetgeving niet in strijd is met Richtlijn nr. 2001/14/EG en het overige relevante Europeesrechtelijke spoorkader.[331]

Aanvragen en verdelen van capaciteit voor onderhoud
ProRail geeft aan dat voordat ProRail de capaciteit voor onderhoud vaststelt, betrokken gerechtigden worden geconsulteerd om rekening te kunnen houden met de gevolgen voor het treinverkeer. De noodzaak en de veilige berijdbaarheid staan in het overleg niet ter discussie.[332]

[328] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 10.

[329] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMA*, Pagina 20.

[330] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 24.

[331] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 26.

[332] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 20.

NMa geeft aan dat de verdeling van capaciteit voor onderhoud volop ter discussie staat. Bij de dienstregeling 2008 geeft NMa aan dat ze ProRail opgedragen heeft het verdelingsproces deels over te doen omdat ProRail zich niet aan de regels heeft gehouden.
Daarnaast geeft de NMa aan dat in het kader van de klachten over de capaciteitsverdeling 2008 ProRail bij conflicterende aanvragen beheer-verkeer onvoldoende is nagegaan of de door ProRail aangevraagde capaciteit benodigd was. Bovendien bleek uit onderzoek van de NMa dat de benodigdheid onvoldoende was aangetoond. Het aanvragen van capaciteit die niet benodigd is leidt tot onderbenutting van de capaciteit.

IPO geeft aan dat er naar hun mening sprake is van discriminatie. ProRail vraagt aan en wijst zelf ook toe op grond van het Besluit capaciteitsverdeling en is bij klachten zélf de scheidsrechter.[333] Arriva drukt het als volgt uit: ProRail levert voorstel en bepaalt ondanks overleg de uiteindelijke uitkomst.[334]

Ook de goederenvervoerders geven aan dat ProRail zowel aanvraagt als toewijst en stelt de vraag of dit niet gescheiden moet worden. De goederenvervoerders bevestigen het feitelijk verloop, dat via de beheerder de belangen van vervoerders en aannemers worden gecommuniceerd. En dat voor wat betreft het periodieke onderhoud overleg wordt gepleegd tussen beheerder, gebruikers en onderhoudsaannemer.[335]

Aannemers laten weten dat bij de capaciteitsverdeling voor 2008 er door ProRail wel meer rekening is gehouden met het feit dat een zwaardere belasting van het spoor (door de toename van personen- en goederenvervoer) vraagt om meer onderhoud. Aangezien het onderhoud moet plaatsvinden binnen de regels die gesteld zijn in het NVW (nota Veilig Werken aan de infrastructuur) legt dat ook een grotere claim op de beschikbare capaciteit.[336]

NS stelt dat ProRail eerst de claim van ProRail IM honoreert waarna de resterende capaciteit voor vervoerders beschikbaar is. De capaciteit voor onderhoud wordt volgens NS niet gelijk met de capaciteitsaanvragen voor vervoer behandeld, maar vooraf vastgesteld. NS stelt dat de geschillenprocedure niet langer van toepassing is op de beheersaanvraag door ProRail maar alleen op verkeer-verkeer conflicten, hetgeen naar haar mening een verslechtering van de rechtspositie van vervoerders met zich meebrengt.[337]
Verder is NS van mening dat ProRail capaciteitsmanagement een zeer grote discretionaire bevoegdheid heeft met betrekking tot de verdeling op basis van artikel 9 lid 2 van het Besluit capaciteitsverdeling waarin gesteld wordt dat de capaciteit aan beheer moet worden verdeeld als

[333] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 14.

[334] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 13.

[335] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, pagina 59-60.*

[336] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 60.

[337] Opmerkingen op consultatiedocument Eenmeting, NS, bijlage 3, pagina 3.

de bedrijfseconomische belangen voor beheer groter zijn dan de bedrijfseconomische belangen voor verkeer. Volgens NS is het wenselijk dat deze regel nader wordt ingevuld. Verder stelt NS dat het criterium, bedrijfseconomisch belang, een te beperkt criterium is. In de afweging ten behoeve van de capaciteitsverdeling tussen beheer en verkeer moeten volgens NS klantbelangen het uitgangspunt zijn.[338]

Volgens Veolia wordt van alle capaciteit die ProRail reserveert voor onderhoud er in werkelijkheid maar 20% voor onderhoud benut. Dit betekent dat in de andere 80% van de gevallen er voor niets treinen niet hebben gereden.[339]

Connexxion geeft aan dat hun ervaring is dat ProRail met betrekking tot het onderhoud alle capaciteit naar zich toe trekt, terwijl onduidelijk is of al deze capaciteit ook daadwerkelijk wordt ingevuld.[340]

Arriva geeft aan dat ProRail fors extra capaciteit voor onderhoud heeft geclaimd. Arriva was het niet eens met de claim en heeft vervolgens zelf alternatieven aangedragen. Deze zijn zowel per brief als per e-mail aan ProRail bekend gemaakt maar vanuit ProRail is geen energie gestoken in het zoeken naar alternatieven. Vanuit ProRail / capaciteitstoedeling worden de belangen van de vervoerder in relatie tot decentrale contracten niet meegewogen.[341]

De goederenvervoerders geven aan dat de 'maatschappelijke afweging' die lijkt plaats te vinden, is dat het spooronderhoud meer en meer naar de nacht geschoven wordt, zodat het personenvervoer zo min mogelijk gehinderd wordt. Voor het spoorgoederenvervoer, dat in de nachtelijke uren rijdt is dit een extra hindernis. In deze opvatting van maatschappelijke benutting wordt dat begrip begrepen als: het dienen van het reizigersbelang. Dit is een te beperkte invulling, die onvoldoende recht doet aan de grote maatschappelijke waarde van het railgoederenvervoer (inclusief onderhoud).[342]
IPO geeft aan dat bij de afweging voor het inplannen van het onderhoud volgens haar de kosten de doorslag geven en niet langer de belangen van de reiziger.[343]

NMa stelt dat het onjuist is dat de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster al vastgesteld (bepaald) mag worden door ProRail voorafgaand aan de programmatie. ProRail moet de benodigde capaciteit voor onderhoud *aanvragen* in de programmatie.

NMa geeft verder aan dat ProRail in de afgelopen jaren nog veel capaciteit voor het onderhoud heeft onttrokken nadat de jaardienst was vastgesteld. Dit is inefficiënt en de richtlijn schrijft in artikel 28 voor dat

[338] *Zelfevaluatie 2005-2207, NS*, pagina 26.

[339] *Verslag interview Veolia Transport*, 21 februari 2008. p. 2.

[340] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 8.

[341] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 13.

[342] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en aannemers*, pagina 60.

[343] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 14.

aanvragen voor onderhoud tijdens de programmatie moeten worden ingediend.

De onvrede over het onderhoud blijkt ook uit de Spoormonitor van de NMa. Volgens de derde Spoormonitor is het aantal klachten over de capaciteitsverdeling voor 2008 toegenomen. Dit komt mede doordat enkele personenvervoerders niet alle aangevraagde capaciteit hebben gekregen omdat prioriteit is gegeven aan capaciteit voor het onderhoud.[344]

Volgens de goederenvervoerders en aannemers zouden de criteria moeten zijn: veilige bereidbaarheid van het spoor en veilig kunnen werken onder een normale (veilige) werklast. De behoefte aan capaciteit op enig moment vormt ook een criterium. Tevens wordt getracht zo veel mogelijk te combineren binnen één buitendienststelling.
Langere buitendienststellingen dan thans gebruikelijk, van bijvoorbeeld één uur, geven een enorme besparing op de onderhoudskosten. Dit geldt ook voor een gelijkmatige verdeling van deze tijden over de hele week. Deze lagere onderhoudskosten zijn goed voor de maatschappij. Dit wordt onvoldoende meegenomen in de afweging.[345]

De aannemers geven in de Spoormonitor aan dat buitendienststellingen niet goed op elkaar zijn afgestemd en dat onderhoudlocaties niet goed bereikbaar zijn voor onderhoudsmaterieel (onvoldoende meegenomen bij capaciteitsverdeling).[346]

Zowel Syntus als Arriva als Connexxion als de goederenvervoerders geven aan dat er geen sprake is van (volledige) optimalisatie.[347]
Een enkele aannemer meent dat er in zekere zin wel sprake is van optimalisatie.[348]

Goederenvervoerders buiten BRG stellen dat het zeer regelmatig voorkomt dat vervoerders verrast worden door buitendienststellingen die niet in RADAR genoteerd staan.[349]
Verder geven zij aan dat door de hoeveelheid op elkaar volgende buitendienststellingen in de Rotterdamse havens, op maandag overdags nauwelijks met treinen gewerkt kan worden.[350]

Conflicten
Zowel Syntus als IPO als Arriva als de goederenvervoerders geven aan dat er conflicten zijn betreffende de inplanning van onderhoud.[351] NMa

[344] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 57..

[345] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en aannemers*, pagina 60.

[346] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 57.

[347] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus*, pagina 13. *Arriva,* pagina 14.*Connexxion*, pagina 8. *Spoorgoederenvervoerders*, pagina 61.

[348] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en aannemers*, pagina 61.

[349] Commentaar op conceptrapportages Eenmeting Evaluatie spoorwegwet , z.p. (7). Spoorgoederenvervoerders buiten BRG.

[350]

bevestigt dat met name in de jaardienstprocedure 2008 zich een aantal conflicten hebben voorgedaan. Door geschilbehandeling in de zaken Syntus, Arriva en Veolia geeft NM<a aan dat er inmiddels meer duidelijkheid gekomen is in de procedure die moet worden gevolgd bij conflicten tussen beheer en verkeer. Hierover is momenteel nog één geschil aanhangig bij de NMa (NS versus ProRail).

3.3.4. Percepties bevoegdheden van NMa

NMa controleert de netverklaring ieder jaar, ten eerste in algemene zin en inhoudelijk. Gegeven is hierbij dat NMa geen formele bevoegdheid heeft om de netverklaring te toetsen vóórdat zij van kracht wordt.[352]

Indien de netverklaring naar het oordeel van NMa niet voldoet aan regelgeving, wordt hierover gecommuniceerd met ProRail. In de regel worden aanpassingen die NMa noodzakelijk acht, ook door ProRail doorgevoerd[353]. NMa heeft wel meermaals sanctiebesluiten genomen (boete en last onder dwangsom) om er voor te zorgen dat aanpassingen in de Netverklaring worden doorgevoerd.

Op informele basis ontving NMa in de periode 2005-2007 regelmatig klachten over de netverklaring. De meeste hiervan kwamen aan het licht in het kader van de jaarlijkse spoormonitor van NMa, waarbij onder meer wordt getoetst of de netverklaring op afdoende wijze is geconsulteerd bij vervoerders. Deze signalen heeft NMa meegenomen in haar ambtelijk toezicht op de netverklaring.
Het ambtelijk onderzoek van NMa, dus op initiatief van NMa, heeft geleid tot het aanbrengen van een groot aantal verbeteringen door ProRail in de netverklaringen. NMa heeft in de periode 2005-2007 geen formele klachten over de netverklaring van vervoerders ontvangen.[354]

Ook ontvangt NMa gedurende het dienstregelingsjaar in de praktijk alle aanvullingen op de netverklaring die ProRail doorvoert en beziet deze op de inhoud.[355]
De zorgvuldigheidseisen in het handhavingsproces van NMa beletten een snelle oplegging van sancties. [356]

ProRail geeft aan dat er nog onvoldoende ervaring is opgedaan met NMa om tot onderbouwde uitspraken te komen over het functioneren van NMa en de effecten ervan op ProRail. De indruk is dat een onafhankelijk toezichthouder de gelijkwaardige relatie tussen

[351] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus*, pagina 5. *IPO*, pagina 15. *Arriva*, pagina 14 en*Spoorgoederenvervoerders en aannemers*, pagina 61.
[352] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 5.
[353] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 5.
[354] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 7.
[355] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 9.
[356] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 10.

infrastructuurbeheerder en vervoerders bevordert en ProRail scherp houdt op haar positie.[357]

De goederenvervoerders geven aan dat verschillende ondernemingen over verschillende thema's een klacht hebben ingediend bij NMa. De uitkomst was in de meeste gevallen positief voor de klager.
Parallel aan het klachttraject over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding hebben beheerder en spoorwegondernemingen onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding gevoerd. Hierop is steeds toezicht gehouden door NMa Vervoerkamer.
Voor het overige is NMa Vervoerkamer zeer goed benaderbaar voor de spoorgoederenvervoerders waardoor in een aantal gevallen NMa Vervoerkamer een zaak ambtshalve onderzocht zonder dat een vervoerder een formele klacht behoefte in te dienen.[358]

3.4 Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. capaciteitsverdeling

In onderstaand tabel zijn de punten samengevat die ingebracht zijn bij Beter Geregeld en die ingebracht zouden worden in de evaluatie. De volledige inbreng van partijen is terug te vinden in bijlage X.

Tabel 3.3
Punten ingebracht uit Beter Geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Nr. 97	Artikelen 4 en 6 van de Spoorwegwet: de door ProRail aan deze artikelen gegeven vertaling in de netverklaring is buitengewoon omvangrijk en erg ingewikkeld vanwege een groot aantal procedure voorschriften en voorgeschreven formats. Voor beheer en vervoer gelden verschillende procedures en criteria waardoor het nodig is allerlei "work-arounds" te verzinnen.	NSR 02
Nr. 99	Artikel 9: duidelijk is inmiddels dat er vaker onverenigbare standpunten zijn t.a.v. de concurrerende aanvragen voor beheer met verkeer, dan tussen verkeer onderling.	NSR 02
Nr. 100	Artikel 9 lid 2: Nog steeds is niet eenduidig vastgesteld hoe hieraan invulling gegeven moet worden in geval van een conflict tussen verkeer en beheer.	NSR 02
Nr. 101	De huidige splitsing/grens tussen hoofdinfrastructuur en spooraansluitingen is een drama. De bevoegdheden voor capaciteitstoedeling tussen de beheerder van de hoofdinfrastructuur en die van de spooraansluitingen duidelijk geregeld worden.	Betuweroute exploitatiemij.
Nr. 103	Het Besluit capaciteitsverdeling legt uitsluitend kaders op aan kwantiteiten van treinpaden en niet aan de kwaliteitsniveaus. In geval van conflict is er geen	Railion

[357] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 32.

[358] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 68-69.

	toedelingskader.	
Nr. 104	Het besluit sluit niet goed aan bij de daadwerkelijk beschikbare capaciteit op het spoor, infrafunctionaliteiten en specificaties van de vervoerders voor de dienstregeling. Gevolg is dat goederenvervoer wordt geconfronteerd met een mindere kwaliteit van treinpaden, omrijden, lengterestricties, spitsuitsluitingen, non-commerciële stops, samenloop, etc.	Railion
Nr. 105	Het verdient aanbeveling de BUP een formele status te geven in het Besluit capaciteitsverdeling.	Railion
Nr. 106	De definities van treinsegmenten en stadsgewestelijke baanvakken zijn onwerkbaar.	Railion
Nr. 107	Het besluit voorziet onvoldoende in de status van de toegedeelde capaciteit in de jaardienstregeling. Deze wordt later voor onder andere KIO's (kleine infra onttrekkingen) gewijzigd.	Railion
Nr. 108	Het besluit is vaag op het gebied van onderhoud. KIO's komen nu op het laatste moment binnen, terwijl de richtlijn aangeeft dat deze in de jaardienstregeling dienen te zitten. Het besluit is uitsluitend van toepassing op de jaardienst, maar niet op de ad hoc fase. Juist in de ad hoc fase wordt goederenvervoer benadeeld door ProRail in de toewijzing van onderhoud.	Railion
Nr. 109	Het besluit reguleert in belangrijke mate de kwaliteit van de treinpaden, terwijl de prijs (de gebruiksvergoeding) niet wordt gereguleerd.	Railion
Nr. 110	Voor wat betreft het reserveren en onttrekken (in overleg) van railinfracapaciteit voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden is men altijd afhankelijk van derden. Volgens ons is deze capaciteitsverdeling niet transparant en non-discriminatoir. Hierover zou het besluit veel duidelijker moeten zijn.	Strukton Railinfra Materieel BV
Nr. 111	De toewijzing van railinfracapaciteit om materieel te kunnen opstellen is aan strakke regels gebonden. Toegewezen capaciteit is niet permanent waardoor het doen van investeringen in de vorm van voorzieningen (o.a. milieuvoorzieningen en arbeids-/spoorwegveiligheidsvoorzieningen) onmogelijk is of erg kostbaar wordt. Hierdoor worden de lasten voor partijen die gebruik willen maken van railinfracapaciteit onnodig hoog worden terwijl er al gebruikersvergoedingen moeten worden betaald. Hierin voorziet het besluit niet.	Strukton Railinfra Materieel BV
Nr. 112	Op drie goederencorridors parallel aan de Betuweroute is het minimale bedieningsniveau teruggebracht. De Vervoerkamer constateert dat de bediening van terminals op deze corridor niet het minimale bedieningsniveau gegarandeerd is. Ook blijkt dat de toegang tot de BR aan de zuidkant van de Betuweroute bij Geldermalsen alleen mogelijk is voor treinen korter	Nma

	dan 450 meter.	
Nr. 114	Indien de infrastructuur overbelast is verklaard wordt bij de verdeling van capaciteit prioriteit toegekend aan deelmarkten. De duidelijkheid en zekerheid van de toepassing van artikel 10 van het besluit werpt zijn schaduw vooruit op het proces dat voorafgaat aan de toepassing van dit artikel. De partij die het aangevraagde pad sowieso krijgt, zal namelijk niet of minder bereid zijn tot concessies aan de kwaliteit van het aangevraagde treinpad in de coördinatiefase van de capaciteitsverdeling. Dit kan ertoe leiden dat er uiteindelijk wordt besloten tot verdeling van één pad terwijl door aanpassing van beide aanvragen beide paden, wat betreft tijdligging en of reistijd, gehonoreerd hadden kunnen worden. Deze niet optimale benutting van de infrastructuur leidt ook tot inefficiënt beheer. Dit staat op gespannen voet met de considerans van Richtlijn 2001/14/EG.	Nma
Nr. 115	Het besluit laat naar het oordeel van de Vervoerkamer onduidelijkheden bestaan ten aanzien van de onderhoudswerkzaamheden door ProRail. Tijdelijke onttrekkingen van verkeer komen thans veelal in de ad hoc fase binnen, terwijl deze op grond van de richtlijn in de jaardienstregeling dienen te worden aangevraagd. Zie ook nr. 96	Nma
Nr. 116	Bij de verdeling/prioritering van capaciteit zou de categorie stadsgewestelijk vervoer breder gedefinieerd moeten worden zodat bijvoorbeeld ook het KAN (Arnhem/Nijmegen) er onder valt.	LOCOV
Nr. 117	Bij capaciteitsverdeling is sprake van een onevenwichtige verhouding tussen hogesnelheidsvervoer en conventioneel vervoer.	LOCOV
Nr. 167 m.b.t. algemene punten spoorwegwet	Uit artikel 13 van Richtlijn 2001/14/EG blijkt dat infrastructuurcapaciteit wordt toegewezen door een infrastructuurbeheerder en niet aan een andere onderneming of dienst kan worden overgedragen, eenmaal aan een aanvrager toegewezen. De Vervoerkamer stelt vast dat de vertaalslag van hetgeen niet 'als een overdracht wordt aangemerkt' op onjuiste wijze is omgezet in de Spoorwegwet.	NMa
Nr. 168	Thans zijn gerechtigd om een overeenkomst af te sluiten ook de gemachtigde aanvragers. ProRail sluit met hen geen toegangs- of kaderovereenkomst af, maar een capaciteitsovereenkomst. Deze overeenkomst voldoet niet aan artikel 59 (geen afspraken over de gebruiksvergoeding bv). De vraag is of het vereist is het begrip capaciteitsovereenkomst een wettelijke basis te geven respectievelijk dat ProRail geen capaciteitsovereenkomsten kan afsluiten.	NMa

3.5 Kernboodschappen

In welke mate borgen de netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van de infrastructuur?

Er is een systeem geïntroduceerd dat waarborgt dat aanvragen zoveel mogelijk worden gehonoreerd en eerlijk worden behandeld. Deze doelstelling en de bijbehorende bepalingen uit de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 16 en 27 van de Spoorwegwet.
De capaciteitsverdeling wordt uitgewerkt in de artikelen 58-65 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het besluit bevat prioriteitsregels die moeten waarborgen dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten dat aansluit bij de NOMO en politieke wensen. Tevens worden in het besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten. Om te komen tot non-discriminatoire verdeling van de capaciteit zijn de volgende instrumenten en processen van belang:

- de netverklaring
- de kaderovereenkomst
- de toegangsovereenkomst
- het proces van capaciteitsverdeling
- de capaciteit ten behoeve van onderhoud

Het instrument toegangsovereenkomst wordt nader uitgewerkt in doel 8 Interactie.

Netverklaring
De netverklaring wordt jaarlijks door de beheerder, na overleg met betrokken gerechtigden opgesteld. De netverklaring verschaft, op grond van artikel 58 van de Spoorwegwet in samenhang met artikel 3 en bijlage I van Richtlijn nr. 2001/14/EG, spoorwegondernemingen en andere gerechtigden alle noodzakelijk informatie voor de toegang tot en het gebruik van de spoorweginfrastructuur, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures.

Ten aanzien van de beoogde werking van de netverklaring geven goederenvervoerders, Arriva en Connexxion aan het gevoel te hebben dat hun opmerkingen op de netverklaringen onvoldoende door ProRail gehoord worden (zie tevens de analyse van de reacties van partijen op de netverklaringen van de afgelopen jaren, zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007). Ook zijn zij van mening dat ze te laat worden geconsulteerd. Dit wordt bevestigd door NMa. ProRail bekleedt in de ogen van een aantal vervoerders als enige infrastructuurbeheerder een monopoliepositie, waardoor volgens hen geen sprake is van overleg. De netverklaring wordt naar hun mening eenzijdig door ProRail vastgesteld.

Volgens de goederenvervoerders staat het (aanbod)karakter van de netverklaring onvoldoende duidelijk in de wet vermeld. Goederenvervoerders wijzen erop dat ProRail algemene voorwaarden bij de netverklaring en toegangsovereenkomst na vaststelling via addenda eenzijdig kan wijzigen, zelfs zonder overleg met vervoerders. ProRail acht dit noodzakelijk om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen en gerechtelijke uitspraken. NMa geeft aan dat de netverklaringen in de afgelopen jaren een verbetering laten zien, minder wijzigingen na vaststelling en minder punten waarop NMa opmerkingen heeft.

De netverklaring dient op grond van artikel 58 van de Spoorwegwet volledige informatie te bevatten, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures.

Volgens NMa wijzen vervoerders op een inadequate informatie over de beschikbare capaciteit. Behoefte bestaat aan meer detail over de beschikbaarheid van capaciteit dan thans in de netverklaring wordt weergegeven.

NMa heeft in de onderzoeksperiode de netverklaring getoetst en op de netverklaring 2006 een aantal verbeterpunten opgelegd. NMa heeft een boete opgelegd aan ProRail omdat de netverklaring 2008 niet aan de eisen van de Spoorwegwet voldeed en een last onder dwangsom strekkend tot een aantal verbeterpunten. Daarnaast geeft NMa aan dat bijna alle geschillen die tot nog toe door haar zijn behandeld ook zijdelings over de netverklaring gaan.

Tot slot zijn goederenvervoerders en Arriva van mening dat er een onduidelijke verhouding bestaat tussen de netverklaringen, de toegangsovereenkomsten en het grote aantal uitvoeringsregelingen.

Kaderovereenkomst
Artikel 60 van de Spoorwegwet biedt, onder verwijzing naar artikel 17 van Richtlijn 2001/14/EG de mogelijkheid om een kaderovereenkomst te sluiten, waarin kenmerken worden opgenomen van de infrastructuurcapaciteit die door de aanvrager is aangevraagd en die hem wordt aangeboden voor een termijn van meer dan een jaar. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigde zekerheid, al moet de markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven.
Er is gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van het instrument kaderovereenkomst. Volgens NMa zijn er aanwijsbare oorzaken waarop spoorwegondernemingen in de praktijk geen gebruik maken van kaderovereenkomsten. Een van de oorzaken daarvan is dat de markt op lange termijn te dynamisch is. Bij goederenvervoerders is dit bijvoorbeeld het geval: de vraag op de goederenmarkt is niet voor langere termijn dan één tot twee jaar voorspelbaar. Volgens de NMa is voor personenvervoerders met een concessie wel een logisch middel om verzekerd te zijn van de benodigde capaciteit voor uitvoering van concessieafspraken.

Het proces van verdeling van capaciteit
Conform artikel 61 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling bestaat dit proces uit een aantal stappen die moeten worden doorlopen om te komen tot verdeling van de capaciteit tussen vervoerders en ten behoeve van onderhoud.

1. vastlegging van de voor alle deelnemers bindende procesregels in de netverklaring
2. aanvraag van capaciteit en programmatie
3. coördinatie eventueel afgesloten door toepassing van de geschillenregeling
4. toepassing van een verhoging (van de gebruiksvergoeding) als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de wet, overbelastverklaring en toepassing van prioriteitscriteria
5. verdeling van de capaciteit in de dienstregeling door middel van toegangsovereenkomsten
6. eventueel behandeling van een klacht, met vervolgens de mogelijkheid voor de toezichthouder om een last onder dwangsom op te leggen.

Stap 1 betreft de netverklaring zoals hierboven omschreven. Stappen 2 en 3 worden onderstaand behandeld. Indien de programmatie en coördinatie, te weten stap 2 en 3, niet leiden tot het gewenste resultaat, zal de capaciteit verdeeld worden conform het Besluit capaciteitsverdeling. Dit betreft stap 4 in het capaciteitsverdelingsproces, welke in de kenrboodschap van de volgende onderzoeksvraag staat beschreven. Een klacht indienen bij de NMa (stap 6) is in de kernboodschap van de laatste onderzoeksvraag kort uitgewerkt.

Tijdens de jaardienstfase dienen partijen hun capaciteitsaanvraag in bij ProRail, die daarna de aanvragen programmeert, coördineert en vervolgens de capaciteit verdeelt. In de programmatiefase tracht ProRail de capaciteitsaanvragen te honoreren. Indien aanvragen concurreren start ProRail een proces van coördinatie van de aanvragen.

Overigens vinden voorafgaand aan de programmatie van de jaardienst twee processen plaats, het bepalen van het basisuurpatronen (BUP) in een zogenaamd BUP-overleg en het bepalen van de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en de benodigde capaciteit voor geplande werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur. Het BUP-proces heeft geen wettelijke basis, maar staat wel beschreven in de Netverklaring.
Bij de verdeling van de capaciteit is door goederenvervoerders opgemerkt dat volgens hen het BUP proces meer aansluit bij aanbodgedreven personenvervoer en minder bij vraaggestuurd goederenvervoer. Hierdoor hebben zij het gevoel dat NS in het voordeel is, ook gezien de prominente rol van NS in de BUP-fase.

Het systeem waarin aanvragen voor capaciteit van het capaciteitsproces worden ingediend is VPT-planning. VPT-planning is nog niet vervangen door een systeem waardoor (personen)vervoerders zonder NS, Railion of ProRail zelf treinpaden kunnen inplannen. Naar verwachting is het nieuwe systeem midden 2009 gereed.

Op alle stations en op een groot deel van de emplacementen wordt het capaciteitsverdelingsproces uitgevoerd door een onderdeel van de NS. ProRail heeft met de NS een contract gesloten over de capaciteitsverdeling op deze locaties. Hierin is geregeld dat NS de capaciteitsaanvragen in ontvangst neemt en een programmatievoorstel doet. Het bevreemdt goederenvervoerders dat taken van de infrastructuurbeheerder worden uitbesteed aan vervoerders, in het bijzonder Lokaal Plan van NS. Dit leidt naar hun mening tot een niet zuivere scheiding en een reëel risico dat Lokaal Plan de belangen van NS reizigers prioriteit geeft.
In geval van concurrerende aanvragen wordt van betrokken partijen verwacht zich in te spannen om tot een oplossing te komen. Als blijkt dat in de coördinatie van de jaardienstregeling tussen gerechtigden geen consensus is bereikt over conflicterende aanvragen dan kan de geschillenregeling ingeroepen worden om alsnog tot een oplossing te komen.
NS en NMa hebben merken op dat de geschilbeslechtingsprocedure niet onafhankelijk genoeg is.

Optimale benutting
Er worden weinig prikkels van het systeem uitgenut om te zorgen dat het spoor optimaal benut wordt, zoals een schaarsteheffing of reserveringsvergoeding. Ingaande 2008 is er wel een annuleringsregeling van kracht. Door goederenvervoerders moet in de laatste 36 uren voor vertrek een annuleringsvergoeding worden betaald; voorheen was annuleren gratis.
NMa geeft aan dat het aanvragen van capaciteit die niet benodigd is leidt tot onderbenutting van de infrastructuur en benoemt in dat kader dat uit onderzoek blijkt dat de benodigdheid van de door ProRail aangevraagde capaciteit voor onderhoud onvoldoende was aangetoond.

Meerdere malen is opgemerkt (IPO, Connexxion, Arriva en goederenvervoerders) dat de verschillende instrumenten niet bijdragen aan een optimale benutting van het spoor. Dit wordt door NMa bevestigd.

In welke mate borgen de, van overheidswege vastgelegde, prioriteringscriteria optimale allocatie van schaarse spoorcapaciteit, conform publiek belang en beleidsmatig belangrijke gevonden segmenten?

Het Besluit capaciteitsverdeling bevat prioriteitsregels die moeten waarborgen dat bij knelpunten geprioriteerd wordt conform de maatschappelijke meerwaarde van de verschillende vervoersoorten dat aansluit bij de NOMO en politieke wensen. Tevens worden in het besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum gegarandeerde capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten.

Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
Op 1 januari 2005 is het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur van kracht geworden en op 28 april 2006

gewijzigd als gevolg van de geplande ingebruikneming van de HSL-Zuid, de Betuweroute en de viersporigheid tussen Amsterdam en Utrecht. Wijzigingen betroffen de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria.

Schaarsteheffing bij overbelastverklaring
Indien de beheerder heeft geconstateerd dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie dan kan de beheerder een verhoging van de gebruiksvergoeding toepassen. In de onderzoeksperiode heeft ProRail dit niet toegepast.
Als ook dit niet tot een goed resultaat leidt wordt de infrastructuur overbelast verklaard.

Resultaten capaciteitsverdelingsproces en overbelastverklaringen

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de resultaten van het capaciteitsverdelingsproces.[359]
Om de tabel juist te interpreteren is van belang te weten dat:
- Tot de dienstregeling 2008 de capaciteit voor onderhoud niet bij de verdeling werd ingebracht, maar in een latere fase "ad hoc" geregeld.
- Registratie van aantallen treinen op baanvakken sinds dienstregeling 2008 is gedaan.
- Indien de capaciteitsaanvragen niet gehonoreerd kunnen worden, er zogenoemde conflictdossiers worden gemaakt; deze kunnen uit een of meerdere treinen bestaan.
- NS recent bezwaar heeft gemaakt tegen het percentage gehonoreerd 2009. Momenteel wordt dit uitgezocht en met NS besproken. Mogelijkerwijs leidt dit tot aanpassing.
- Aantal aangevraagde treinen is inclusief het zgn. niet vervoerend vervoer (leeg materieel, losse loc's e.d., aannemerstreinen e.d.)
- Het aantal conflictdossiers verkeer – beheer is vanaf dienstregeling 2009 geregistreerd.

[359] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, pagina 41.

Tabel 3.2:
Kwantitatief beeld van de ontwikkelingen in het capaciteitsverdelingsproces.

Dienstregelingsjaar	2007	2006	2007		2008		2009	
	baanvak	baanvak	baanvak	empl	baanvak	empl	baanvak	empl
aantal aangevraagde reizigerstreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					37.300		38.800	
aantal aangevraagde goederentreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					2.200		2.400	
aantal conflictdossiers verkeer - verkeer	10	30	83	142	216	48	253	29
… waarvan opgelost in programmatie	10	30	83	133	202	43	202	24
… waarvan opgelost in coördinatie	0	0	0	7	12	5	41	1
aantal conflictdossiers verkeer - beheer							825	
… waarvan opgelost in programmatie / coördinatie							818	
geprioriteerd conform AMvB	0	0	0	2	2	0	0	1
… gehonoreerd NS	100%	100%	100%		99,70%		99,98%	
… gehonoreerd streekgewestelijk	100%	100%	100%		99,10%		99,70%	
… gehonoreerd goederen	100%	100%	100%		100%		100%	
gehonoreerd totaal	100%	100%	100%		99,62%		99,96%	

Bron: Gegevens ProRail uit VPT, memo antwoord op aanvullende vragen van ProRail d.d. 28 augustus 2008

Voor de jaardienstregelingen 2005 en 2006 waren er ieder jaar twee overbelastverklaringen. In 2007 waren dat er zes. Voor de jaardienstregeling 2008 waren dat er 24.

Op basis van deze tabel blijkt dat sprake is van een beperkt maar toenemend aantal conflicten in de aanvragen in het capaciteitsverdelingsporces in de onderzoeksperiode. Het grootste deel van de conflicten wordt in de coördinatiefase opgelost. Vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. Voor de dienstregeling 2008 is 0,38% van de aanvragen niet gehonoreerd, voor 2009 0,04%. Alle andere jaren is 100% gehonoreerd.

Een overbelastverklaring geldt in principe ook voor infrastructuur die naar verwachting in de nabije toekomst met onvoldoende capaciteit te

kampen zal hebben. Er is geconstateerd dat deze mogelijkheid niet is doorgevoerd in het Besluit capaciteitsverdeling. De minister heeft toegezegd dat een eventuele aanpassing van het besluit zal worden meegenomen in de evaluatie van de spoorwetgeving. Overigens is uitvoering van de Europese richtlijn ondervangen, doordat ProRail conform artikel 14, lid 4 van de beheerconcessie gehouden is aan het uitvoeren van de Europese richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de betreffende bepaling is opgenomen. ProRail heeft gedurende de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren als deze naar verwachting in de nabije toekomst een capaciteitstekort heeft.
NS geeft aan dat zij ProRail wil beletten te talmen infrastructuur die in de nabije toekomst met capaciteitsgebrek te maken zal hebben, nu al overbelast te verklaren en wil de wettelijke termijnen voor de analyse en het capaciteitsvergrotingplan inkorten.

Capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen
Alsinfrastructuur overbelast verklaard is onderzoekt ProRail de situatie op die baanvakken en legt de onderzoeksresultaten vast in een capaciteitsvergrotingsplan. In 2005 en 2006 zijn twee capaciteitsanalyses op baanvakken uitgevoerd. In 2007 op twee baanvakken en op zes emplacementen op de Rotterdamse Havenspoorlijn. Daarnaast hebben op 14 infraknelpunten verkorte capaciteitsanalyses plaatsgevonden
In 2006 is voor een baanvak een capaciteitsvergrotingsplan uitgevoerd. In 2007 voor twee baanvakken. De door ProRail uitgevoered capaciteitsanalyses voor de baanvakken Amersfoort en Amersfoort-Ede zijn niet binnen de gestelde zes maanden afgerond.

Minimum bedieningsniveaus
Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op *vervoer* en na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast is verklaard, worden door ProRail eerst de minimum bedieningsniveaus van artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling toegepast. Na toepassing hiervan wordt de prioriteitsvolgorde van artikel 10 tot en met 12 van het Besluit gehanteerd.
Indien benodigde capaciteit voor *beheer*werkzaamheden concurreert met capaciteitsaanvragen van één of meer gerechtigden wordt na een niet-succesvol doorlopen coördinatiefase de infrastructuur overbelast verklaard en gelden de prioriteringsregels van artikel 9 van het Besluit.

Prioriteringsvolgorde vervoer na overbelastingverklaring
1. Stadsgewestelijk openbaar vervoer (snel- en intercitytreinen)
2. Internationaal openbaar vervoer, niet zijnde hogesnelheids-personenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein
3. Conventioneel goederenvervoer
4. Nationaal openbaar vervoer, zijnde openbaar vervoer tussen stations in Nederland, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, stadsgewestelijk of streekgewestelijk openbaar vervoer
5. Zwaar goederenvervoer
6. Snel goederenvervoer

7. Streekgewestelijk openbaar vervoer
8. Hogesnelheidspersonenvervoer
9. Besloten personenvervoer

Indien de infrastructuur overbelast is verklaard en de concurrerende capaciteitsaavragen zich binnen een deelmarkt van het goederenvervoer voordoen, gelden prioriteringsregels binnen die deelmarkt.

Voor de dienstregeling 2007 en 2008 zijn elk jaar 2 conflicten beslecht conform de prioriteringsregels van het Besluit capaciteitsverdeling. Alle overige jaren uit de onderzoeksperiode zijn de conflicten opgelost in de programmatie- en coördinatiefase. (Zie tevens tabel 3.4, bron ProRail, gegevens uit VPT, mail 13 juni 2008)

Prioriteringscriteria onderhoud na overbelastverklaring
Prioriteit aan de door de beheerder benodigde capaciteit voor onderhoud wordt toegekend indien de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, of de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde.
ProRail heeft ten behoeve van de dienstregeling 2008 voor het eerst de bedrijfseconomische gevolgen in kaart gebracht.

Verder wordt prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster.

Geen van de spoorwegondernemingen geeft aan tevreden te zijn met de prioriteitscriteria voor vervoer. De belangen zijn tegengesteld en daarmee de wensen tot wijzigingen ook. Partijen (NS, Syntus, Connexxion, Arriva, NS en goederenvervoerders) hebben vaak het gevoel het onderspit te delven.

ProRail is van mening dat de prioriteringsregels naar hun aard discriminatoir zijn en niet altijd tot optimaal gebruik van de infrastructuur leiden.

Daarnaast leiden de prioriteringsregels er volgens de goederenvervoerders en NMa toe dat partijen die hoog in de rangorde staan in de coördinatiefase geen incentive hebben om concessies te doen. Na overbelastverklaring krijgen zij immers de meeste capaciteit toegewezen.

Vindt bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds?

Tot de jaardienst van 2007 werd capaciteit voor onderhoud verdeeld na de verdeling van de jaardienst, in de zogenaamde ad hoc fase. Voor de dienstregeling 2008 is de aanvraag voor onderhoud ingediend bij het reguliere proces voor capaciteitsverdeling. Eisen ten aanzien van veilig werken hebben gevolgen voor benodigde capaciteit en tijdstip onderhoud.

Ten aanzien van onderhoud geven partijen (NS, Arriva, Connexxion, goederenvervoerders) aan dat het niet inzichtelijk is of er inderdaad zoveel onderhoud nodig is. ProRail claimt volgens NMa veel ad hoc capaciteit voor onderhoud ná vaststellen van de jaardienst.

Zoals eerder opgemerkt zijn in 2008 voor het eerst aanvragen niet gehonoreerd. Voor NS zijn 99,7% van de aanvragen gehonoreerd, voor streekvervoer betreft dat 99,1% en voor het goederenvervoer 100%.

ProRail heeft de afgelopen jaren, gegeven het onderhoud en de opgetreden calamiteiten, een beschikbaarheid gerealiseerd van in 2006 99,3% en in 2007 van 99,4%.

Syntus heeft naar aanleiding van het inplannen van onderhoud die conflicteert met een van haar diensten een klacht ingediend bij NMa. De klacht is gegrond verklaard voor wat betreft de geplande nachtgaten voor het onderhoud op het traject Arnhem-Doetinchem en op het traject Zutphen-Hengelo. De helft van het aantal nachtgaten is teruggegeven aan Syntus. Momenteel vindt de voorbereiding voor de dienstregeling 2009 plaats. NMa geeft in de uitspraak in de Syntus-zaak aan dat ze het wenselijk vindt dat ProRail haar onderhoud beter en meer op maat gaat inplannen, waarbij zowel de continuïteit voor treinreizigers als de veiligheid kan worden gegarandeerd. In het kader van de ook door NS en andere personenvervoerders (Veolia) ingediende klachten over de capaciteitsverdeling 2008 geeft de NMa aan dat de beheerder meer maatwerk moet betrachten bij de toepassing van artikel 9 van het Besluit capaciteitsverdeling.
NS en goederenvervoerders geven aan dat ProRail een dubbelrol heeft als verdeler en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en daardoor niet onafhankelijk is. De dubbelrol van ProRail leidt hier tot zorgen en vraag om transparantie. Zo vindt NS dat capaciteitsverdeling een meer onafhankelijke positie dient te hebben t.o.v. onderhoud dan nu het geval is. In het kader van de de door NS en andere personenvervoerders ingediende klachten over de capaciteitsverdeling 2008 heeft de NMa aangegeven dat de door ProRail in de Netverklaring 2008 opgenomen geschillenbeslechtingsprocedure voor conflicten beheer-verkeer onvoldoende onafhankelijk is.

Beschikt NMa vervoerkamer over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepaling te toetsen. Heeft NMa voldoende mogelijkheden om de netverklaring te kunnen toetsen?

Het ambtshalve – op eigen initiatief - of op verzoek (klacht) toetsen van de Netverklaring valt onder de bevoegdheid van NMa. Een bevoegdheid om de netverklaring te toetsen vóórdat deze formeel wordt vastgesteld, ontbreekt in de Spoorwegwet.
NMa kan daarnaast de geschillenregeling toetsen en ook tijdens en na een uiteindelijke capaciteitsverdeling of de procedure goed is gevolgd. Een vervoerder kan een klacht indienen bij NMa. Als NMa de klacht gegrond verklaart, is NMa verplicht om in te grijpen, zodanig dat de klacht wordt afgehandeld binnen twee maanden na ontvangst van de gegevens en bescheiden die voor het oordeel van NMa nodig zijn. De NMa heeft de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen.

NMa vindt het niet optimaal dat op de netverklaring pas officieel gereageerd kan worden als deze reeds is vastgesteld. Indien zij vóór vaststelling officieel kan reageren kan worden voorkomen, dat een netverklaring geldig is die niet voldoet aan de wet. Ex ante toetsing kent volgens NMa ook een aantal nadelen, waardoor een afweging gewenst is van de voor- en nadelen.

4.Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer

4.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het waarborgen van voldoende interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer, in samenhang met een onafhankelijk toezicht, een regisserende overheid en een goed spoorproduct.

Hierbij zijn in het beoordelingskader zeven streefbeelden geformuleerd. Uitgaande van deze streefbeelden zijn de volgende vragen van belang voor de periode 2005-2007:

1. Komt de toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders tot stand op basis van gelijkwaardigheid?
2. Bevat de toegangsovereenkomst een duidelijke omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden?
3. Worden afspraken over de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) gemaakt in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders binnen de wettelijke kaders? Stimuleren deze afspraken rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?
4. Bieden de wettelijke vastgestelde kaders de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren?
5. Waarborgen de concessies en de beheer- en vervoerplannen de publieke belangen van het spoor en efficiënt gebruik van publieke middelen in de praktijk, binnen de gestelde financiële kaders?
6. Heeft de overheid geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangsperiode? Zijn in de overgangsperiode nadere afspraken hierover vastgelegd in de vervoerplannen?
7. Bevordert de uitvoering van onafhankelijk toezicht een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders en uitvoering volgens de regels?

Deze vragen worden hierna voor wat betreft de feitelijke beschrijving en de percepties beantwoord als volgt behandeld:

Tussenkop	Behandelde streefbeelden
Toegangsovereenkomst[360]	Streefbeeld 1 en 2
Gebruiksvergoeding	Streefbeeld 3
Ruimte wettelijke kaders en operationele	Streefbeeld 4 en 6

[360] Overigens wordt de toegangsovereenkomst ook kort behandeld in het hoofdstuk over capaciteitsmanagement vanuit het perspectief van de non-discriminatoire toegang.

bemoeienis	
NB: streefbeeld 5 komt aan de orde in de Juridisch-technische toets (doel 2, zesde streefbeeld), in doel 10 over de aansturing van de infrabeheerder en in doel 11 over exclusiviteit van het personenvervoer en de aansturing van NS.	Streefbeeld 5
Uitvoering onafhankelijk toezicht	Streefbeeld 7

4.2 Feitelijke beschrijving

4.3 Toegangsovereenkomst

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet zijn nieuwe eisen aan de toegangsovereenkomst gesteld. In artikel 59 van de Spoorwegwet is aangegeven dat een tussen de beheerder en een gerechtigde gesloten overeenkomst in elk geval bedingen bevat over de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld, over de door de beheerder te bieden kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en over de gebruiksvergoeding.

Om nog beter te kunnen beoordelen in hoeverre die onderdelen voor de specifieke situaties van de verschillende vervoerders zijn uitgewerkt en in hoeverre er daarbij sprake is van maatwerk, is inzicht in de individuele toegangsovereenkomsten van de verschillende vervoerders van belang (naast de Model Toegangsovereenkomst). Die zijn echter (nog) niet beschikbaar gesteld ten behoeve van dit onderzoek.

De regels rondom toegang hebben een basis in de Spoorwegwet artikel 27. Hierin staat dat spoorwegondernemingen geen toegang tot hoofdspoorwegen krijgen, wanneer zij geen toegangsovereenkomst als bedoeld in artikel 59 hebben.

Middels de toegangsovereenkomst heeft de spoorwegonderneming recht op het zogeheten Basistoegangspakket. Daarin zijn alle diensten opgenomen die noodzakelijk zijn om te mogen rijden op de Nederlandse spoorinfrastructuur die ProRail beheert:[361]

- de behandeling van aanvragen van de Spoorwegonderneming voor ad-hoc capaciteit, de beschikbaarstelling van de applicaties RADAR en ISVL en de toegang tot VPT Planning ten behoeve van indiening van aanvragen en de vastlegging van de capaciteitsverdeling;
- het recht van gebruik van verdeelde capaciteit;
- het rijdend gebruik van de infrastructuur;
- de treindienstleiding en bijsturing (het uitvoeren van rijweginstellingen, de informatielevering over de actuele status van het spoorwegnet en over de afwikkeling van het treinverkeer en het

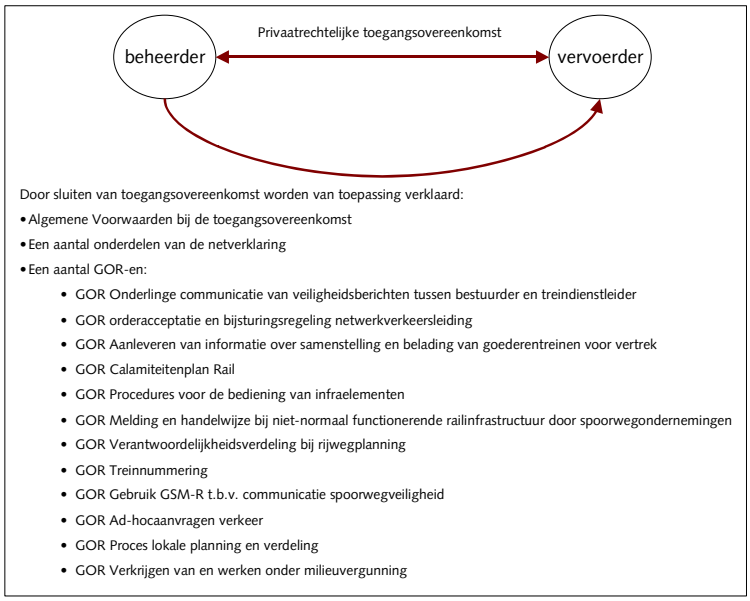
[361] Bron: website ProRail: http://www.prorail.nl/ProRail/Vervoerders/Toegang+tot+het+spoor/Toegangsovereenkomst.htm.

uitvoeren van bijsturingmaatregelen ten opzichte van de capaciteitsverdeling);
- de verstrekking van informatie ten behoeve van toegang tot en gebruik van de Spoorwegen en de calamiteitenorganisatie (het voorbereid zijn om adequaat te reageren op calamiteiten, het actueel houden van de afspraken met de overheidshulpverleningsdiensten, en het veilig en efficiënt afwerken van calamiteiten).[362]

Behalve het Basistoegangspakket biedt ProRail aan spoorwegondernemingen ook andere diensten aan. Het gaat bijvoorbeeld om het gebruik van een tractie-energievoorzieningssysteem en de toegang tot en het gebruik van tankinstallaties, reizigersstations, opstel- en rangeerinfrastructuur en laad- en losplaatsen.[363] Ook dat wordt vastgelegd in de toegangsovereenkomst.

Door het sluiten van een toegangsovereenkomst wordt een aantal aanvullende regelingen en documenten van toepassing verklaard. Dat zijn bijvoorbeeld de Algemene Voorwaarden bij de toegangsovereenkomst, een aantal onderdelen van de netverklaring en een aantal Generieke Operationele Regelingen[364] van ProRail (zie figuur 4.1)

Figuur 4.1:
Overzicht van aanvullende regelingen en documenten die van toepassing worden verklaard bij het ondertekenen van een toegangsovereenkomst



Hierna volgt tabel 4.1 met een overzicht van het aantal ondernemingen dat een toegangsovereenkomst heeft gesloten in de periode 2005-2007 naar drie categorieën: personenvervoerders, goederenvervoerders en spooraannemers/overigen.

[362] Bijlage 1: beschrijving dienstenpakketten Model, Toegangsovereenkomst 2007,.

[363] Artikel 2.2, Model Toegangsovereenkomst, 2008

[364] Een Generieke Operationele Regeling (GOR) beschrijft een aantal regels op het grensvlak van de bedrijfsprocessen tussen vervoerders en ProRail.

Tabel 4.1:
Aantal ondernemingen naar categorie met een toegangsovereenkomst in de periode 2005-2007

	Personenvervoerders	*Goederenvervoerders*	*Aannemers/overig*
2005	7 ondernemingen	9 ondernemingen	6 ondernemingen
2006	8 ondernemingen	11 ondernemingen	10 ondernemingen
2007	8 ondernemingen	11 ondernemingen	11 ondernemingen

Het overzicht van de namen van de ondernemingen is te vinden in de het Monitor-rapport.[365]
Uit het overzicht blijkt dat er in 2005 in totaal 22 ondernemingen een toegangsovereenkomst hebben gesloten met ProRail. In 2006 waren er 29 ondernemingen en in 2007 in totaal 30 ondernemingen die een toegangsovereenkomst sloten met ProRail. In 2007 heeft een aantal vervoerders overigens voor het eerst een toegangsovereenkomst gesloten met zowel ProRail voor toegang tot het gemengde net als met KeyRail (namens ProRail) voor toegang tot de Betuweroute.[366]

Mate van gelijkwaardigheid bij totstandkoming toegangsovereenkomst
De toegangsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst in de zin van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 213 van Boek 6 is een overeenkomst een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan. Dat betekent dat er in juridische zin sprake is van een gelijkwaardige positie tussen infrabeheerder en vervoerder.

Ieder jaar wordt een nieuwe Model Toegangsovereenkomst gemaakt die als basis dient voor de tussen vervoerders en infrabeheerder te sluiten toegangsovereenkomsten. ProRail legt de Model Toegangsovereenkomst aan spoorwegondernemingen voor en betrekt hun zienswijze bij de uiteindelijke Model Toegangsovereenkomst.[367] De toegangsovereenkomst 2006 was overigens de eerste nieuwe toegangsovereenkomst, aangezien voor dienstregelingsjaar 2005 ProRail nog toegangsovereenkomsten afsloot op basis van de bestaande 'Toegangsovereenkomst 1997' en op basis van enkele overgangsbepalingen uit het Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorwegen.[368]

NMa heeft in de periode 2005-2007 geen formele klachten ontvangen met betrekking tot deze toegangsovereenkomsten.

Omschrijving prestatie in toegangsovereenkomst
De (Model) Toegangsovereenkomst bevat een beschrijving van de prestaties die ProRail levert ten aanzien van de af te nemen diensten. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar hoofdstuk 5 van de Netverklaring waarin een uitgebreide beschrijving van het serviceniveau

[365] *Monitor prestaties en effecten 2005-2007*, Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007.
[366] Met betrekking tot het dienstregelingsjaar 2008, *Derde NMa spoormonitor*, pagina 27, NMa Vervoerkamer.
[367] *Derde NMa spoormonitor*, pagina. 27, NMa Vervoerkamer.
[368] Overigens heeft NMa geoordeeld dat deze tijdelijke regeling heeft voldaan aan de eisen van de nieuwe Spoorwegwet.

en de voorwaarden is opgenomen. Bovendien is in de Netverklaring voor dienstregelingsjaar 2008[369] een aantal prestatieregelingen opgenomen. Middels die regelingen gaat een bijvoorbeeld lager serviceniveau door ProRail gepaard met een korting op de gebruiksvergoeding voor de spoorwegonderneming die daar nadeel van ondervindt. In die zin is er een relatie ontstaan tussen het geboden serviceniveau en de prijs die de spoorwegonderneming daarvoor betaalt.

In dit hoofdstuk wordt de toegangsovereenkomst beschreven vanuit het perspectief gelijkwaardige totstandkoming. In het hoofdstuk capaciteitsverdeling is een beschrijving opgenomen vanuit het oogpunt van de borging van non-discriminatie in het capaciteitsverdelingsproces.

De kwaliteit van de dienstverlening van ProRail is gedurende de periode 2005-2007 steeds concreter beschreven. Op dat punt heeft zich een duidelijke, positieve ontwikkeling voltrokken in de loop van de evaluatieperiode. Daarbij is eind 2007 ook een relatie gelegd tussen de door ProRail geleverde kwaliteit en de door de spoorwegonderneming te betalen gebruiksvergoeding. Tot en met dienstregelingsjaar 2007 was er - op een enkele uitzondering na - sprake van inspanningsverplichtingen voor ProRail. Die inspanningsverplichtingen waren een afgeleide van de in het beheerplan met de overheid afgesproken niveau van dienstverlening. Vanaf dienstregelingsjaar 2008, dat is ingegaan op 9 december 2007, heeft de vervoerder de mogelijkheid wederzijdse resultaatverplichtingen met ProRail af te spreken die gekoppeld zijn aan een bonus/malusregeling. Sinds 30 november 2007[370] zijn er zeven regelingen opgenomen in de Netverklaring die vanaf 1 juli 2008 in werking kunnen treden:[371]

- Regeling 1 betreft een bonus/malusregeling aangaande de beschikbaarheid van de infrastructuur.
- Regeling 2 betreft een bonus/malusregeling aangaande toe te schrijven verstoringen van het treinverkeer.
- Regeling 3 betreft een bonus/malusregeling aangaande zowel de correcte indiening door de Spoorwegonderneming als de tijdige verwerking door ProRail van ad-hoc-aanvragen.
- Middels Regeling 4 komt ProRail met de Spoorwegonderneming overeen dat ProRail de Spoorwegonderneming een vergoeding geeft van maximaal 50% van de bedragen die de Spoorwegonderneming in het kader van haar prestatieregeling uitkeert aan haar reizigers bij vertraging.
- Regeling 5 betreft een bonus/malusregeling aangaande storingen op emplacementen.

[369] Bijlage 31 Netverklaring 2008.

[370] Middels Aanvulling 6 op de Netverklaring 2008 (van toepassing op dienstregelingjaar 2008 wat loopt van 9 december 2007 tot en met 13 december 2008) is bijlage 31 toegevoegd aan de Netverklaring 2008 waarin de Prestatieregelingen worden beschreven. Er zijn vanaf dat moment 7 afzonderlijke regelingen (daarvoor waren het er vijf op grond van de Model Toegangsovereenkomst 2008).

[371] Bijlage 31 Netverklaring 2008

- Regeling 6 (Bestellen/Annuleren) betreft een bonus/malusregeling van de aan Spoorwegondernemingen toe te schrijven orders (die door verkeersleiding worden verwerkt) in de laatste 36 uur respectievelijk 4 uur voor vertrek. Die orders betreffen nieuwe aanvragen, annuleringen en wijzigingen.
- Regeling 7 (Kwaliteit uitvoering) betreft een bonus/malusregeling van enerzijds de aan die Spoorwegonderneming toe te schrijven vertragingen en anderzijds de door de onderneming ondervonden vertragingen. Deze regeling levert doorgaans een bonus voor de Spoorwegonderneming op omdat een onderneming vaker wordt getroffen dan veroorzaker is.

Spoorwegondernemingen kunnen een negental vooraf vastgestelde combinaties van deze zeven regelingen kiezen.[372] De maximaal door ProRail aan de spoorwegonderneming te vergoeden bonus bedraagt 5% van de gebruiksvergoeding. Dat maximum geldt ook voor de te vergoeden bonus door de spoorwegonderneming aan ProRail. Omdat de opbrengsten uit gebruiksvergoedingen ongeveer 15 % bedragen van het totale budget van ProRail, hebben deze prestatieregelingen een invloed van ongeveer 0,8% op het totale budget van ProRail.[373]

McKinsey & Company merkt op dat personen- en goederenvervoerders tevreden zijn over de toegangsovereenkomsten voor 2008 (die eind 2007 zijn afgesloten) en over de introductie van de bonusmalus-maatregelen conform de hiervoor weergegeven (prestatie)regelingen. McKinsey & Company constateert[374] dat van alleen de bonus-malusregelingen onvoldoende prikkel uitgaat tot betere prestaties. Het gaat immers slechts om een maximale prikkel van 0,8% van het totaalbudget van ProRail. Maar de maatregel kan als onderdeel van de toegangsovereenkomst wel effectief zijn.
Daarnaast zijn goederenvervoerders volgens McKinsey & Company ook tevreden over het bereiken van meerjarige overeenkomsten.[375]

In ieder geval kan worden geconstateerd dat een eerste stap is gezet in de richting van maatwerk door de spoorwegondernemingen de mogelijkheid te bieden om te kiezen uit een aantal prestatieregelingen. Daarnaast is er via deze regelingen een koppeling[376] aangebracht tussen de door de beheerder geleverde kwaliteit en de prijs die de vervoerder daarvoor dient te betalen.

[372] Regeling 1 + 2, Regeling 2 + 4, Regeling 1 + 2 + 3, Regeling 2 + 3 + 4, Regeling 1 + 2 + 5, Regeling 2 + 4 + 5, Regeling 1 + 2 + 3 + 5, Regeling 2 + 3 + 4 + 5 en Regeling 3 + 6 + 7

[373] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails',* eindrapport, 6 mei 2008, pagina 60 en 61, McKinsey & Company

[374] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails'*, eindrapport 6 mei 2008, pagina.64, McKinsey & Company

[375] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails',* eindrapport, 6 mei 2008, pagina 31, 6 mei 2008 McKinsey & Company

[376] Bijlage 31 Netverklaring 2008, waar de prestatieregelingen zijn opgenomen.

4.3.1. Gebruiksvergoeding: in hoeverre in samenspraak en binnen wettelijke kaders

Tariefregulering
De Spoorwegwet geeft uitvoering aan Richtlijn nr. 2001/14/EG, waarin nadere bepalingen zijn opgenomen over de gebruiksvergoeding. Volgens deze richtlijn is de gebruiksvergoeding mede bedoeld om economische signalen te geven om te stimuleren dat spoorwegondernemingen rationele beslissingen nemen.

De tarifering dient op grond van artikel 62 lid 7 van de Spoorwegwet te voldoen aan deze richtlijn. Conform richtlijn nr. 2001/14/EG dient de gebruiksvergoeding de kosten te omvatten, die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van een treindienst (variabele kosten). De richtlijn biedt de mogelijkheid om onder voorwaarden schaarsteheffingen door te voeren en te differentiëren naar milieueffecten. Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid om reserveringsvergoedingen te vragen en prestatieregelingen af te sluiten. De richtlijn geeft in de praktijk veel ruimte aan lidstaten (en infrabeheerders via gedelegeerde bevoegdheden) om een eigen invulling te geven aan de door te berekenen kosten en de toedeling daarvan aan de treindiensten.

De Europese regelgeving was in eerste instantie nog dusdanig geformuleerd dat deze op verschillende manieren kon worden geïnterpreteerd. De Europese Commissie en de Developing Railways Committee (DERC) hebben in 2004 een taskforce voor "track access charges" ingesteld. Deze task force heeft een aantal aanbevelingen gedaan aan de European Conference of Ministers of Transport (ECMT), gehouden in mei 2005 te Moskou. Zo heeft de taskforce aangegeven dat de gebruiksvergoeding twee doelstellingen dient namelijk het dekken van de kosten en een efficiënt beheer van de infrastructuur. Ook heeft de taskforce geadviseerd gebruik te maken van een gedifferentieerde aanpak voor reizigers en goederen, dat de vervangingskosten onderdeel zouden moeten zijn van de marginale kosten en dat openheid, transparantie en gedeelde definities van type kosten zeer wenselijk zijn. Op dit moment onderzoekt de Europese Commissie of aanscherping van de Richtlijn 2001/14/EG (RailCalc-studie) nodig is. Er is in Europa bovendien een discussie gaande over invoering van verplicht internaliseren van negatieve externe effecten (milieubelasting) in de gebruiksvergoeding om beleidsdoelstellingen als 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt' versneld door te voeren.

In 2005 is nog de oude systematiek gehanteerd, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven vaststelde middels een tariefregeling.
Vanaf 2006 is de nieuwe systematiek gehanteerd. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is in die nieuwe systematiek een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder (en niet meer van de overheid)[377].

[377] Richlijn nr. 2001/14/EG artikel 4, eerste lid

In de praktijk werkt het zo dat ProRail via de netverklaring een aanbod doet aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegonderneming aanvaardt door de ondertekening van de toegangsovereenkomst het aanbod van ProRail (conform netverklaring of een ander tarief dat wordt overeengekomen). ProRail kan op grond van artikel 62 van de Spoorwegwet en de toegangsovereenkomst de gebruiksvergoeding in rekening brengen en invorderen.

Over het proces van het vaststellen van de gebruiksvergoeding is verder vast gelegd dat onderhandelingen tussen een vervoerder en de beheerder over de hoogte van de gebruiksvergoeding pas zijn toegestaan na een melding aan en onder toezicht van NMa.[378]
ProRail is bij de nieuwe systematiek als volgt te werk gegaan: op basis van de jaarrekeningen uit de jaren 2000 tot en met 2003 heeft ProRail vastgesteld welk deel van de in die jaren gemaakte kosten rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de verschillende treindiensten. ProRail raamde tevens de gemiddelde omvang van de kosten voor de komende jaren ten behoeve van beheer en instandhouding van de spoorinfrastructuur. Vervolgens zijn parameters ofwel kostendragers gedefinieerd die een maat zijn voor de kosten die een treindienst veroorzaakt bij het gebruiken van de spoorinfrastructuur. Ten slotte zijn, via een prognose van de te verwachten verkeersomvang van de verschillende treindiensten, tarieven aan de verschillende parameters gekoppeld.

Op verzoek van ProRail[379] heeft de Vervoerkamer van NMa deze 'Systematiek Gebruiksvergoeding Nieuwe Stijl'[380], beoordeeld. Aan de resultaten van de beoordeling van de Vervoerkamer heeft een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam ten grondslag gelegen.[381]
De Vervoerkamer concludeert[382] dat de wijze van totstandkoming en de voorgestelde systematiek (mits aangevuld met een financiële prestatieregeling en mits gepubliceerd in de netverklaring) aan richtlijn nr. 2001/14 EG en de Spoorwegwet voldoet. Daarmee valt de systematiek binnen de wettelijke kaders. De Vervoerkamer concludeert dat onder meer op grond van een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Vervoerkamer is van mening dat de door ProRail vastgestelde variabele kosten een weergave vormen van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. De Vervoerkamer geeft daarbij wel aan dat het variabele deel van de kosten op

[378] Zie: Spoorwegwet, artikel 63, lid 1.

[379] ProRail stelt de tarieven en tariferingsbeginselen beschikbaar aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit om dat te verifiëren. Zie Netverklaring 2007, hoofdstuk 6 Gebruiksvergoeding.

[380] Het gaat om de 'versie 19 november 2004'.

[381] *Beoordeling systematiek gebruiksvergoeding spoorinfrastructuur,* eindrapport, Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 2005.

[382] Brief van de Vervoerkamer aan ProRail, onderwerp: beoordeling gebruiksvergoeding, 24 maart 2005.

subjectieve wijze door interne ProRail-experts wordt ingeschat en dat niet is uit te sluiten dat nieuwe berekeningen met andere experts zouden leiden tot andere uitkomsten. De EUR heeft daarover geconstateerd op p.9 van haar rapportage dat de kans op onderschatting van de variabiliteit groot is en dat zij vanuit een theoretisch oogpunt het vermoeden heeft dat de variabele kosten eerder te laag dan te hoog ingeschat zullen zijn. Op p. 23 van het rapport geeft de EUR aan dat binnen de door ProRail gekozen interpretatie een groot deel van de totale kosten als vast is beschouwd en een klein deel (ca. 17%) als variabel. De EUR geeft daarnaast aan dat de kans groot is dat voor sommige kostenonderdelen een te hoog aandeel variabele kosten is verondersteld en op andere kostenonderdelen een te laag aandeel. Bij de EUR is de indruk ontstaan dat de percentages variabiliteit van een aantal activiteiten die het grootschalig en kleinschalig onderhoud betreffen eerder aan de lage kant zijn dan aan de hoge kant. Desalniettemin passen volgens de Vervoerkamer de vastgestelde variabele kosten binnen de voorwaarden zoals gesteld in Richtlijn nr. 2001/14/EG en in de Spoorwegwet.

Hoogte van de tarieven

Onverkorte invoering van de nieuwe systematiek bleek echter tot grote tariefschokken voor middelzware en zware goederentreinen te leiden.[383] De tarieven zouden stijgen van € 0,86 per treinkilometer in 2005 naar gemiddeld € 2,50 in 2007 met maxima van ruim € 10,-. Dit zou leiden tot vraaguitvaleffecten en een verslechtering van het exploitatieresultaat van de Betuweroute.[384] Om die reden heeft de minister - mede op aandrang van de Tweede Kamer - ingegrepen.[385] Dat heeft geleid tot een *Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2007-2011.* Voor de overgangsregeling is een maximumbedrag beschikbaar gesteld van € 31 - € 33 miljoen (€21 - €23 miljoen subsidie V&W, €10 miljoen efficiencykorting ProRail).[386] Vervolgens is op 8 december 2006 overeenstemming bereikt tussen goederenvervoerders en infrabeheerder over het gebruiksvergoedingstarief voor 2007 en zijn kaderafspraken gemaakt over de maximale stijging van de tarieven in de periode 2008-2011.[387]

In tabel 4.2 is de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer weergegeven en eveneens welke toekomstige ontwikkeling daarin zal plaatsvinden in de jaren na de evaluatieperiode (conform de overeengekomen Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2007-2011).

[383] Concept-netverklaring 2006.

[384] Dat bleek uit een onderzoek van Policy Research Corporation (PRC) naar de effecten van de voorzien gebruiksvergoeding.

[385] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina. 86

[386] € 10 miljoen als efficiencykorting bij ProRail en € 21-23 miljoen subsidie vanuit VenW. Dat staat omschreven in de Netverklaring 2008, Aanvulling 6, p.2.

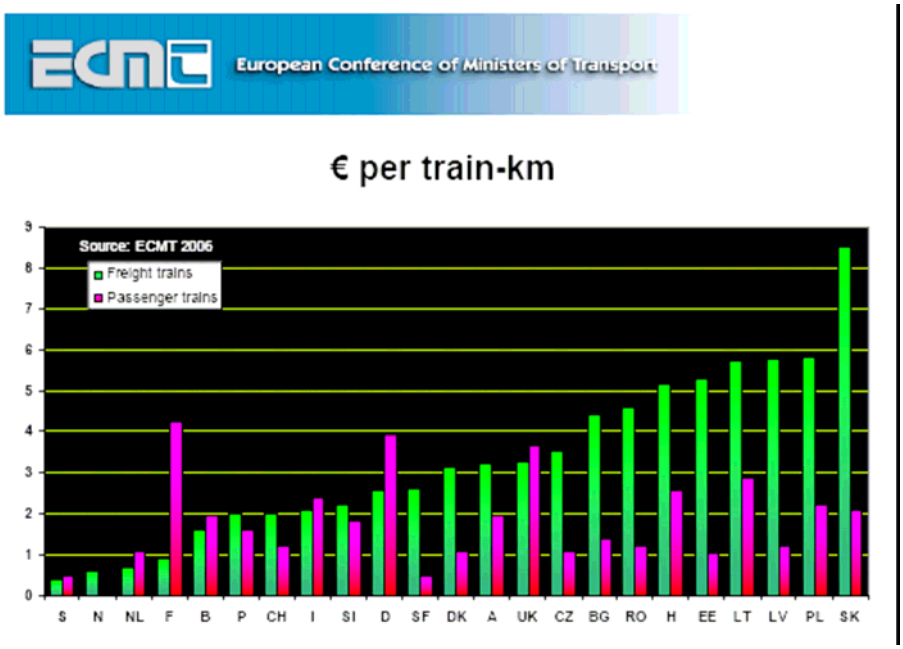
[387] Overigens hebben goederenvervoerders, ProRail en KeyRail in 2008 de afspraken verder ingevuld en zijn zij ook een prestatieregeling overeengekomen.

Tabel 4.2:
Tarieven goederenvervoer gebruiksvergoeding (bedragen in Euro)

Tarieven goederenvervoer							
Kostendrager	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Gemengd net							
0-275 ton	0,86	0,97	1,15	0,769	0,860	0,911	0,916
275-750 ton	0,86	0,97	1,15	1,232	1,521	1,750	2,012
750-3000 ton	0,86	0,97	1,15	1,346	1,575	1,843	2,156
Meer dan 3000 ton	0,86	0,97	1,15	1,438	1,798	2,247	2,809
Betuweroute							
Treinen op standaardpad/lokaal verkeerspad			1,15	1,41	1,69	1,99	2,33
Treinen op losse locpad			0,58	0,71	0,85	1,00	1,17

Via dit ingroeimodel groeien de tarieven geleidelijk tot het niveau van het Europese gemiddelde.[388] In het schema hierna zijn de gegevens van de ECMT (European Conference of Ministers of Transport) opgenomen, die de meest recente overichtscijfers bevatten over de gebruiksvergoeding in Europese landen.

Figuur 4.2:
Schematische weergave van het aandeel gebruiksvergoeding dat wordt opgebracht door de segmenten NS, regionale personenvervoerders en goederenvervoerders.



Overigens is wel relevant hierbij te onderkennen dat de hoogte van de gebruiksvergoeding in verschillende landen niet altijd gemakkelijk te vergelijken is, bijvoorbeeld omdat de hoogte binnen een land kan

[388] Brief Tweede Kamer 30 maart 2006 en 14 december 2006. Overigens heeft BRG aangegeven dat zij vindt dat de tarieven in Nederland niet naar het gemiddelde groeien, maar dat ze relatief hoog zijn. Daarbij wordt vergeleken met andere Europese landen zoals Frankrijk, Belgie, Scandinavie en Duitsland. Echter, als ook de tarieven van de Oosteuropese landen worden meegenomen, dan zit Nederland eerder onder het gemiddelde dan erboven. De stelling dat Nederland met Duitsland tot de landen met de hogere tarieven in Europa (gaan) behoren, kan om die reden dan ook niet worden onderschreven.

afhangen van het specifieke traject, de gewichtsklasse, toeslagen en kortingen.
De gebruiksvergoeding voor het personenvervoer in de jaren 2005, 2006 en 2007 wordt in tabel 4.3 weergegeven.

Tabel 4.3:
Gebruiksvergoeding personenvervoer 2005, 2006 en 2007

Tarieven personenvervoer			
Kostendrager	**2005**	**2006**	**2007**
Treinkilometer (prijs per km)	€ 1,0756	€ 0,4793	€ 0,4829
Tonkilometer (prijs per km)	nvt	€ 0,001715	€ 0,001728
Station-1 (prijs per haltering)	€ 4,2055	€ 5,0799	€ 5,1180
Station-2 (prijs per haltering)	€ 0,9451	€ 2,4910	€ 2,5097
Station-3 (prijs per haltering)		€ 0,8637	€ 0,8702

Bron gegevens 2005: Besluit Gebruikersvergoeding 2005
Bron gegevens 2005: netverklaringen 2006 en 2007 en de aanvullingen daarop.

De opbrengsten voor ProRail uit de gebruiksvergoeding zijn in 2005, 2006 en 2007 achtereenvolgens € 164 mln, € 195 mln en € 207 mln. Op die bedragen zijn conform de beschikking van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de kosten van de NS-refundregeling ('Geld terug bij vertraging') in mindering gebracht. Aangezien dat een bedrag van € 4 mln betrof, betekent dit dat de totale gebruiksvergoeding in bijvoorbeeld 2007 feitelijk € 211 mln bedroeg. Daarvan werd € 156 mln opgebracht door NS[389], € 41 mln door regionale personenvervoerders en € 14 mln door goederenvervoerders(waarvan de overheid als gevolg van de Overgangsregeling een deel voor haar rekening neemt).[390] Het aandeel van de Betuweroute in de gebruiksvergoeding goederenvervoer bedraagt € 2 mln. In figuur 4.2 hierna wordt dat schematisch weergegeven.

Voor wat betreft het decentrale vervoer geeft het Rijk een compensatie aan de decentrale overheden voor de gebruiksvergoeding op basis van frequentie en haltering uit de dienstregeling 2005. Wanneer een vervoerder in opdracht van een decentrale overheid meer gaat rijden, komen kosten voor hogere gebruiksvergoeding voor rekening van de decentrale vervoerder en/of overheid (concessieverlener).[391]

Gelijkwaardigheid
Als het gaat om de mate waarin de gebruiksvergoeding in samenspraak tussen beheerder en vervoerder tot stand komt, dan is de discussie die momenteel speelt over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding relevant. Hierbij speelt de vraag of de tarieven van de basisvoorzieningen onderhandelbaar zijn of niet in het kader van de

[389] NS, Jaarverslag 2007.

[390] ProRail, Jaarverslag 2007.

[391] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 32

privaatrechtelijke toegangsovereenkomst.[392] In 2005 wenste ProRail naar aanleiding van de concept-netverklaring 2006 geen onderhandelingen aan te gaan over de gebruiksvergoeding met Railion. Naar aanleiding daarvan heeft Railion bij NMa een verzoekschrift ingediend[393], waarin Railion stelt dat ProRail - gezien het privaatrechtelijk karakter van de toegangsovereenkomst - een verzoek om te onderhandelen niet mag weigeren. Volgens BRG is die onderhandelbaarheid van belang, omdat volgens hen daarmee de beheerder kan worden aangezet tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. NMa heeft het verzoek van Railion gegrond verklaard[394]. Vervolgens heeft ProRail beroep aangetekend bij de rechtbank in Rotterdam tegen het besluit van NMa[395]. Op 28 september 2007 heeft de rechtbank in Rotterdam geoordeeld dat de gebruiksvergoeding voor de basisvoorzieningen niet onderhandelbaar is. NMa en Railion hebben vervolgens hoger beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Partijen zijn ten tijde van het verschijnen van deze rapportage[396] nog in afwachting van de uitkomst van dat beroep.[397]

Stimuleren rationele beslissingen door vervoerders (in lijn met een efficiente benutting van de spoorinfrastructuur)
Doordat de tarieven voor de gebruiksvergoedingen zijn toegenomen worden zowel personenvervoerders als goederenvervoerders sterker gestimuleerd efficiënt gebruik te maken van de spoorinfrastructuur. De goederenvervoerders maken daarbij nog wel gebruik van een overgangsregeling tot 2011, waarbij in deze overgangsperiode de tarieven stapsgewijs groeien totdat ze de variabele kosten van het infrastructuurgebruik dekken.

In artikel 62 van de Spoorwegwet worden daarnaast de volgende mogelijkheden gecreëerd om rationele beslissingen door vervoerders en een efficiënt gebruik van de infrastructuur nog verder te stimuleren:

- Er kan een verhoging worden overeengekomen die niet in de begrote kosten van de beheerder zijn opgenomen voor (a) het gebruik van overbelaste hoofdspoorweginfrastructuur gedurende periodes van overbelasting (schaarsteheffing) en (b) de kosten van milieueffecten van het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur (milieudifferentiatie).
- Er kan een korting als bedoeld in artikel 9 van richtlijn 2001/14/EG worden overeengekomen. In artikel 9 staat dat infrastructuurbeheerders regelingen kunnen invoeren die voor alle gebruikers van de infrastructuur beschikbaar zijn en waarbij tijdelijke kortingen worden toegekend om (a) de ontwikkeling van nieuwe

[392] Indien ProRail onderhandelt met een vervoerder over de hoogte van de gebruiksvergoeding dan dient dit vooraf gemeld te zijn aan NMa en dient NMa toezicht uit te oefenen op deze onderhandelingen. Zie: artikel 63, eerste lid Spoorwegwet

[393] Op 24 november 2005.

[394] Op 11 mei 2006.

[395] Op 22 juni 2006.

[396] 16 juni 2008.

[397] Versie 31, januari 2008, pagina 63, zoals beschreven in de Netverklaring 2008,

spoordiensten te bevorderen en (b) het gebruik van sterk onderbenutte lijnen te stimuleren.
- Er kan een aftrek dan wel bijtelling worden overeengekomen in verband met optredende verstoringen en met het oog op verbetering van de prestaties van het spoorwegnet (prestatieregeling).
- Er kan worden overeengekomen dat de gebruiksvergoeding ook verschuldigd is voor overeengekomen capaciteit die niet wordt gebruikt (annuleringsvergoeding).

In de periode 2005-2007 maakte ProRail nog geen gebruik van deze mogelijkheden.[398]

Wel is ProRail voornemens een verdere differentiatie door te voeren.[399] Middels de nieuwe prestatieregelingen (zie de beschrijving bij de toegangsovereenkomst hiervoor) voor het dienstregelingsjaar 2008 wordt bijvoorbeeld een annuleringsvergoeding ingevoerd, waardoor een prikkel ontstaat bij de vervoerder om het aanvragen en vervolgens niet benutten van treinpaden te voorkomen. In 2008 wil ProRail bovendien een bonus voor stil treinmaterieel invoeren en op termijn een bonusmalus op het gebied van geluidsproductie.

4.3.2. Ruimte die wettelijke kaders bieden en operationele bemoeienis met vervoerder

In de Herbezinningsbrief[400] en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging[401] wordt aangegeven dat infrabeheerder en vervoerders samen het primaat moeten hebben en dat de overheid daarbij een regisserende rol heeft waarbij zij zich niet bemoeit met de dagelijkse gang van zaken. Wel stelt de overheid de wettelijke kaders vast, reguleert de uitvoerende organisaties en ziet toe op naleving van de concessies. Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein is invulling gegeven aan een nieuwe institutionele ordening van de spoorsector die is gebaseerd op die gedachtengang.

Hierbij zijn zowel de verhouding tussen de overheid en de spoorsector vormgegeven als de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen de spoorsector.[402] Naast de Spoorwegwet en de Concessiewet is het kader voor de spoorsector gevormd door acht (voornamelijk op de Spoorwegwet gebaseerde) algemene maatregelen van bestuur, twee Koninklijke besluiten (het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen en het Besluit hoofdrailnet) en enkele ministeriële regelingen.

[398] NMa benadrukt dat dit facultatieve variatiemogelijkheden zijn die in de praktijk niet afdwingbaar zijn door de toezichthouder.

[399] *Zelfevaluatie 2005-2007, Verkeer enWaterstaat,* pagina 8 en 85

[400] Brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797

[401] Tweede Kamer 2001-2002, 27482, nr. 13

[402] pagina 25 van 47 Algemene toelichting op de vervoerconcessie

De minister is verantwoordelijk voor de spoorweginfrastructuur en voor het personenvervoer (mits dit niet is gedecentraliseerd). Het werk wordt gedaan door uitvoerende spoororganisaties (de beheerder en vervoerders), die door de overheid zijn gereguleerd en binnen gestelde kaders worden gestuurd (via concessies). De concessie is een publiekrechtelijk besluit dat de concessiehouder een recht verleent om met uitsluiting van anderen bepaalde activiteiten te verrichten en hem verplichtingen oplegt. Het goederenvervoer heeft een andere status aangezien dit in Europees verband is geliberaliseerd.

In de institutionele ordening is de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend: samen verzorgen zij het vervoer per spoor. Onverlet de politieke verantwoordelijkheid heeft de overheid in normale omstandigheden geen omkijken naar de dagelijkse bedrijfsvoering.

De relatie tussen overheid en infrabeheerder/vervoerders bestaat dus uit een aantal onderdelen:[403]

- de overheid stelt de wettelijke kaders die onder meer betrekking hebben op veiligheid en milieu, maar ook op allerlei andere zaken zoals de aansluiting op EU-richtlijnen en de budgetten ten behoeve van aanleg en onderhoud van de infrastructuur. Deze kaders zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, Algemene Maatregelen van Bestuur, Koninklijke Besluiten en ministeriële regelingen. Binnen deze kaders moeten de infrabeheerder en de goederen- en personenvervoerders zorgen voor goede prestaties van het spoorvervoer.[404]
- de overheid verleent de beheerconcessie (artikel 16) en de vervoerconcessie Hoofdrailnet (artikel 69b van de Concessiewet). Met deze concessies kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar personenvervoer per trein waarmaken, zonder zich met de dagelijkse operationele zaken bezig te hoeven houden.[405]

Essentieel is de zogenaamde 'outputsturing' die in januari 2008 is ingevoerd. Dat is onderdeel van de professionalisering van ProRail en NS met betrekking tot het krijgen van een beter inzicht in de relatie tussen (financiële) middelen (input), activiteiten (throughput) en prestaties (output) en effecten voor het spoorsysteem (outcome). In de evaluatieperiode 2005-2007 is de wijze van aansturen – als gevolg van de in de concessie vastgelegde transitie naar outputsturing – een combinatie van sturing op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output/outcome (grenswaarden). Via deze combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output is stapsgewijs toegewerkt naar volledige sturing op output per 1 januari 2008 zoals voorzien. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft eind 2007 ook expliciet aangegeven aan de Tweede Kamer om per 1 januari 2008, conform de eisen van de Vervoerconcessie, NS aan te sturen op grenswaarden en volledig over te gaan op outputsturing. Daarbij heeft

[403] Herbezinningsbrief, brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797 en, Tweede Kamer 2001-2002, 27482, nr. 13, Vierde Nota van Wijziging

[404] Tweede Kamer 2003-2004, 27482, nr. 91.

[405] Tweede Kamer 2003-2004, 27482, nr. 91.

de minister aangegeven dat het belangrijk is dat deze sturing plaatsvindt op een gecombineerde en evenwichtige set van indicatoren op basis van klantoordelen en objectieve indicatoren. Dit is in lijn met de gewenste en reeds in 2005 besloten invulling van een zakelijke relatie tussen het ministerie en NS en ProRail.

De minister heeft toen ook aangegeven dat Holland Consulting Group (HCG) een toetsing heeft uitgevoerd en heeft geconstateerd dat NS eind 2007 nog niet voldeed aan de concessie-eisen (artikel 26 van de Vervoerconcessie). Het gaat dan om eisen als bekend zijn met de langetermijneffecten van de wijze van de bedrijfsvoering en bekend zijn met het verband tussen operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten. De minister gaf aan te hebben aangedrongen op maatregelen om zo snel mogelijk de noodzakelijke verbeteringen uit te voeren en na de zomer van 2008 opnieuw te gaan beoordelen of NS voldoet aan de eisen uit de concessie.[406]

Operationele bemoeienis met vervoerder
Zoals bovenstaand vermeld, is in de onderzoeksperiode gestuurd op een combinatie van grenswaarden (output) en richtwaarden met maatregelen (input) middels de afspraken in de jaarlijkse vervoerplannen. In die zin is in de afgelopen periode bewust sprake geweest van operationele bemoeienis (maatregelen).

Daarnaast is op specifieke dossiers sprake geweest van operationele bemoeienis vanuit VenW, bijvoorbeeld op het proces rondom de nieuwe dienstregeling van 2007. Die nieuwe dienstregeling was een fundamentele wijziging waarover ook in de Tweede Kamer veel is gedebatteerd. Er zijn door de Kamer vragen gesteld aan VenW, onder meer over de verlengde reistijden tussen de landsdelen en de Randstad en over individuele lijnen en stations.[407] De inspraak van VenW in de richting van NS richtte zich vervolgens ook op die aspecten. Ook is de specifieke operationele bemoeienis van VenW bij de OV-chipkaart of 'elektronisch vervoerbewijs' in de laatste fase van de evaluatieperiode toegenomen.[408]

Een nadere omschrijving van de relatie tussen NS en VenW is te vinden in doel 11.

[406] Zie ook: Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 29984, nr. 106.
[407] Zie de brieven van de staatssecretaris Schultz van Haegen-Maas Geesteranus over de NS-dienstregeling 2007 d.d. 10 augustus 2006 (kamerstuk 29984, nr. 59), 14 augustus 2006 (kamerstuk 29984, nr. 60), 15 augustus 2006 (kamerstuk 29984, nr. 61) en 16 augustus 2006 (kamerstuk 29984, nr. 62). Zie ook de brief van de vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat aan de staatssecretaris op 16 juni 2006.
[408] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 28-30.

4.3.3. Uitvoering onafhankelijk toezicht

Richtlijn nr. 91/440/EEG eist een onafhankelijke instantie om toezicht te houden op de concurrentie op de markt van spoorwegvervoerdiensten, inclusief het goederenvervoer. In artikel 70 Spoorwegwet is de Raad van Bestuur van NMa als zodanig aangewezen. Het toezicht door NMa betreft de contractuele relatie tussen de spoorwegondernemingen enerzijds en de infrastructuurbeheerders en houders van bijzondere diensten en voorzieningen anderzijds. Het toezicht richt zich daarbij primair op de naleving van regels die worden gesteld aan de beheerder voor de hoofdspoorwegen en de beheerders van de BDV's.

Daarnaast oefent NMa ook uit hoofde van de Mededingingswet toezicht uit, bijvoorbeeld in het geval van verboden prijsafspraken en misbruik van een monopoliepositie.[409]

De taken van de Vervoerkamer betreffen toezicht op:
- naleving door de infrabeheerder van een deel van de concessievoorschriften voor het beheer van het hoofdspoor;
- non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur;
- de inhoud, het tijdig en via de juiste procedure opstellen en beschikbaar stellen van de netverklaring (de prospectus van de infrabeheerder);
- non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen op en om het spoor;
- de nakoming van de eisen aan toegangsovereenkomsten;[410]
- de non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van het spoorwegnet en andere noodzakelijke spoorvoorzieningen en kaderovereenkomsten;
- de vergoeding voor het gebruik van het spoor (gebruiksvergoeding);
- de goedkeuring van meerjarige kaderovereenkomsten tussen beheerder en vervoerder.[411]

In tabel 4.3 volgt een overzicht van de door NMa in de evaluatieperiode ontvangen klachten in het kader van de gebruiksvergoeding, netverklaring en de capaciteitsverdeling. Het gaat in dit overzicht nadrukkelijk om klachten van vervoerders en niet om het bijvoorbeeld onderzoeken die NMa op eigen initiatief heeft ondernomen.[412]

[409] Zie Juridisch-technische toets.

[410] NMa toetst de afgesloten toegangsovereenkomsten achteraf. Er vindt geen ex-ante beoordeling plaats. De afgesloten toegangsovereenkomsten worden door NMa bezien op de volledigheid van de inhoud gezien de voorschriften van artikel 59 van de Spoorwegwet en op de vraag of de afspraken niet in strijd zijn met de regelgeving waarop NMa toeziet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de door de vervoerder gemaakte aanvullende afspraken zijn toegestaan en of non-discriminatoire en vrije toegang tot het spoor blijft gewaarborgd. Zie: NMa Vervoerkamer, Met de spoorsector in dialoog, 23 januari 2006, p.18. Dit document staat ook wel bekend als de Eerste NMa-spoormonitor.

[411] Zie: Juridisch-technische toets.

[412] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, pagina 28.

Tabel 4.3
Overzicht van de door NMa ontvangen klachten in het kader van de toegangsovereenkomst, gebruiksvergoeding, . kaderovereenkomst, netverklaring en de capaciteitsverdeling.

Onderwerp	Aantal klachten, betrokken vervoerders (datum besluit)
Gebruiksvergoeding	*3 klachten* Railion-ProRail (11 mei 2006) ProRail-Railion (11 mei 2006) NS-ProRail (3 juni 2008)[413]
Netverklaring	*1 klacht* Dillen & Lejeune-ProRail (5 september 2006)
Capaciteitsverdeling	*6 klachten* ACTS-ProRail (overeenstemming na bemiddeling) Syntus-ProRail (((29 april 2008) Connexxion-ProRail (overeenstemming na bemiddeling) Arriva-ProRail (25 juni 2008) NS-ProRail (2 september 2008) Veolia-ProRail (10 juni 2008)

Alleen in de zaak Railion-ProRail (11 mei 2006) over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding is bezwaar en beroep ingediend. In de beroepsprocedure is ProRail door de rechter in het gelijk gesteld. NMa en Railion hebben hoger beroep aangetekend tegen deze uitspraak bij het CBB (zie de feitelijke beschrijving over de gebruiksvergoeding eerder in dit hoofdstuk voor een uitvoeriger uiteenzetting). Ook NS had bezwaar aangetekend tegen het besluit van NMa over de onderhandelbaarheid van de tarieven. Het bezwaar van NS is niet ontvankelijk verklaard door de rechtbank Rotterdam.

Op grond van de Spoorwegwet kan de raad van bestuur van NMa een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opleggen. NMa heeft in de

[413] NS diende namens een aantal spoorwegondernemingen die deel uitmaken van NS eind 2007 een klacht in tegen ProRail bij de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (7 december 2007). Deze klacht had betrekking op het verhoogde gebruiksvergoedingstarief voor personenvervoer op het hoofdrailnet per 1 maart 2008 en de voorfacturering van de gebruiksvergoeding door ProRail vanaf 1 april 2008. NMa heeft de klacht gedeeltelijk niet-ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond verklaard (waar het gaat om de hoogte van het tarief per 1 maart 2008) en voor het overige ongegrond verklaard.
In de uitspraak van 3 juni 2008 heeft NMa als volgt geoordeeld: Spoorwegbeheerder ProRail heeft ten onrechte een tariefverhoging doorberekend aan een aantal spoorwegondernemingen van de Nederlandse Spoorwegen voor het gebruik van het spoornet in 2008. Dit betekent dat ProRail in 2008 bijna € 24 miljoen minder in rekening mag brengen aan verschillende spoorwegondernemingen van NS (NS Reizigers B.V., NS Internationaal B.V., Thalys Nederland N.V.). Ook de tarieven die ProRail reeds voor 2009 had gepubliceerd dient de netbeheerder aan te passen. Een andere klacht van NS over de manier van factureren door ProRail is afgewezen. Aangezien in de overeenkomsten tussen ProRail en de betrokken NS-partijen reeds bepaald is dat de tarieven voor 2008 worden aangepast aan de uitspraak van NMa over deze kwestie, heeft NMa besloten geen last onder dwangsom op te leggen.

periode 2005-2007 geen boetes opgelegd, maar wel eenmaal een last onder dwangsom aan ProRail met betrekking tot de inhoud van de Netverklaringen 2006 en 2007.[414]

Verder past NMa ook andere instrumenten toe om haar toezichttaak uit te oefenen, onder meer door te bemiddelen bij geschillen of door gesprekken aan te gaan met partijen. In de praktijk is de onder toezicht gestelde vaak bereid om tot een oplossing te komen, waardoor uiteindelijk de oplegging van een last onder dwangsom niet nodig blijkt te zijn. Dit was onder meer het geval in de vier beslissingen van 7 november 2006 over de prestatieregeling (overigens niet naar aanleiding van klachten en daarom niet opgenomen in de tabel hiervoor).[415] Daarnaast bedient NMa zich ook van instrumenten als bijvoorbeeld voorlichting, monitoring[416] en het vergroting van de zichtbaarheid van de handhavingsmaatregelen van NMa.[417]

4.4 Percepties

4.4.1. Percepties toegangsovereenkomst

Ondanks dat NMa geen formele klachten heeft ontvangen, dat de toegangsovereenkomst in juridische zin op basis van gelijkwaardigheid tot stand komt en dat de Model Toegangsovereenkomst wordt voorgelegd aan vervoerders, ervaren sommige vervoerders die gelijkwaardigheid niet of in mindere mate.[418] Dat komt ten eerste omdat sommige vervoerders het moeilijk vinden om met ProRail te onderhandelen over de inhoud, omdat men tegelijkertijd van ProRail afhankelijk is.[419] Daar komt bij dat een vervoerder volgens de wet in het bezit moet zijn van een geldende toegangsovereenkomst (anders mag hij niet rijden), terwijl ProRail geen toegangsovereenkomst hoeft te sluiten met een willekeurige vervoerder.[420] Ten tweede komt dat omdat een aantal vervoerders nog steeds vindt dat de toegangsovereenkomst vooral verplichtingen bevat voor de vervoerder en nauwelijks voor ProRail, daargelaten verplichtingen waar ProRail redelijkerwijs niet onderuit kan.

[414] Besluit van 23 november 2006 inzake Netverklaringen 2006 en 2007.

[415] Bron: NMa Vervoerkamer.

[416] NMa voert jaarlijkse een Spoormonitor uit waarin alle partijen uit de spoorsector worden bevraagd over zaken waarop NMa toezicht houdt.

[417] Bron: NMa Vervoerkamer.

[418] Zie de achtereenvolgende Spoormonitors van NMa.

[419] Regionale personenvervoerders en overheden gaven bijvoorbeeld in de spoormonitor aan dat het lastig was om met ProRail te onderhandelen over gewenste infrastructurele maatregelen voor decentrale spoorlijnen.

[420] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, p. 22.

Op grond van de spoormonitor[421] die jaarlijks door NMa wordt uitgevoerd blijkt dat vervoerders vinden dat met name in het laatste jaar van de evaluatieperiode 2005-2007 een verbetering heeft plaatsgevonden ten aanzien van het afsluiten van een toegangsovereenkomst. Volgens de spoormonitor hebben de meeste spoorvervoerders te kennen gegeven dat ze de Toegangsovereenkomst 2007 helderder geformuleerd en inhoudelijk beter doordacht vonden dan die van 2006.[422] In de beginjaren van de onderzoeksperiode (2005 en 2006) was er meer kritiek. Sommige spoorwegondernemingen vonden dat er meer maatwerk zou moeten worden geboden.[423] Een andere kanttekening die spoorwegondernemingen plaatsten, was dat de toegangsovereenkomst groot van omvang is en dat de totstandkoming complex is en hoge juridische kosten met zich meebrengt. Vooral kleinere vervoerders en aannemers zouden graag een meer compacte toegangsovereenkomst afsluiten die meer is toegespitst op de eigen specifieke situatie.[424] Ook waren sommige vervoerders van oordeel dat met name de eerste toegangsovereenkomsten onvoldoende bedingen bevatten over de relatie tussen de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur en de hoogte van de gebruiksvergoeding en dat de afspraken over ontwikkeling en beschikbaarheid van infrastructuur steviger konden. Vervoerders hebben toen aangegeven graag afspraken te willen maken over de kwaliteit van de paden: zij gaven aan in principe bereid om meer te betalen voor betere paden.[425]

ProRail geeft aan dat de ruimte om via toegangsovereenkomsten tot prestatieafspraken met vervoerders te komen beperkt is omdat de discussie met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de output-prestaties en de bijbehorende subsidie eerder wordt gevoerd dan de onderhandelingen met gerechtigden over de toegangsovereenkomst. Volgens ProRail zouden de toegangsovereenkomsten de basis moeten vormen van de afspraken met de Minister van Verkeer en Waterstaat. ProRail geeft verder aan dat er tot nu toe geen aanleiding is geweest voor tussentijdse bijsturing of herijking van de toegangsovereenkomsten met betrekking tot de kwaliteitsafspraken, maar dat wel regelmatig bijstellingen plaatsvinden van de capaciteitsafspraken.[426] De toegangsovereenkomst heeft volgens ProRail

[421] In de spoormonitor worden de ervaringen van de verschillende vervoerders en andere stakeholders met onder meer de toegangsovereenkomst in kaart wordt gebracht.

[422] *Met de spoorsector in dialoog. Tweede NMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Den Haag, NMa, pagina 19, 2007.

[423] ProRail wijst in dat verband op het beginsel van non-discriminatie: maatwerk staat op gespannen voet met een gelijke behandeling van alle vervoerders.

[424] *Met de spoorsector in dialoog. Tweede NMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief,*. NMa, pagina 19, 2007. Den Haag. Zie ook: *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* Bijlage 2, p. 11-15.

[425] Zie Tweede NMa-spoormonitor. Een enkele vervoerder geeft aan hiertoe een voorstel te hebben gedaan aan ProRail (2006, jaardienstregeling 2007) maar dat ProRail hier niet op is ingegaan.

[426] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina. 11.

in ieder geval geleid tot structureel overleg met klanten om de afspraken te monitoren.

VenW geeft aan dat ProRail, als uitwerking van de formele regelgeving, een hele set van eigen regels heeft ontwikkeld die via de toegangsovereenkomst wordt opgelegd aan de vervoerders. Het gaat om de bevoegdheidsregelingen en generieke operationele regelingen waarvan VenW aangeeft dat ze door vervoerders als belemmerend worden ervaren.[427] VenW geeft verder aan dat in Nederland is gekozen voor een systeem van onderhandelde toegang, dat de wet daarbij uitgaat van een gelijkwaardige positie van de partijen (zoals bij alle privaatrechtelijke overeenkomsten), maar dat het tegelijkertijd de vraag is in hoeverre hiervan in de praktijk ook sprake is.[428] Verder is het voor VenW relevant dat ProRail in het beheerplan inzicht biedt in de visie van gerechtigden.

Regionale personenvervoerders geven aan dat het lastig is met ProRail te onderhandelen over gewenste infrastructurele maatregelen op decentrale spoorlijnen. Zij geven aan dat ProRail zich hierin vooral lijkt te laten sturen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en te weinig oog heeft voor wensen van regionale vervoerders en/of decentrale overheden.[429]

NS geeft aan dat de rollen tussen vervoerder en infrabeheerder in het geheel niet gelijkwaardig zijn bij het afsluiten van een toegangsovereenkomst. Immers, een vervoerder moet volgens de wet in het bezit zijn van een geldende toegangsovereenkomst (anders mag hij niet rijden), terwijl ProRail geen toegangsovereenkomst hoeft te sluiten met een willekeurige vervoerder.[430]
Bovendien geeft NS aan dat de afspraken tussen VenW en ProRail bepalend zijn voor de afspraken tussen vervoerders en ProRail, in plaats van andersom.[431] Ook geeft NS aan dat ProRail binnen de gegeven middelen eenzijdig - zonder NS of andere vervoerders te consulteren - de afweging maakt hoeveel middelen worden aangewend voor onderhoud en hoeveel voor aanpassingen aan de infrastructuur.[432]
Voorts zijn volgens NS de kwaliteit die de infrastructuurbeheerder biedt (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden niet voldoende duidelijk omschreven. NS is ontevreden over de door ProRail gehanteerde KPI's[433] - deze hebben onvoldoende relatie met klantbeleving - en geeft aan samen met ProRail aan de ontwikkeling van betere KPI's te werken. NS geeft voorts aan dat de prestatieregeling nog steeds onvoldoende wederzijds is. NS noemt als voorbeeld de bonus-malusregeling op basis van de indicator beschikbaarheid. Los van het feit

[427] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina. 94.

[428] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 39.

[429] *Met de spoorsector in dialoog* (Tweede NMa-spoormonitor, NMa Vervoerkamer, pagina 19-20, maart 2007.

[430] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 22.

[431] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 23.

[432] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 23.

[433] KPI's staat voor kern-prestatieindicatoren.

dat NS geen afspraken wenst te maken met ProRail over deze indicator, geeft NS aan dat aan de regeling een nultarief is gekoppeld, zodat er geen effectieve prikkel vanuit gaat. NS is wel tevreden met de introductie van bonus-malus regelingen, maar vindt dat ze nog onvoldoende wederzijds zijn en op dit moment onvoldoende prikkelen tot het gewenste gedrag. NS vindt dat wel duidelijk is omschreven hoe met afwijkingen ten aanzien van de kwaliteit wordt omgegaan en is tevreden over het nakomen van afspraken over de kwaliteit.

Connexxion merkt op dat er volgens hen geen sprake is van enige gelijkwaardigheid tussen ProRail en de spoorwegonderneming bij de onderhandelingen over de toegangsovereenkomst. De spoorwegonderneming heeft volgens Connexxion geen enkele onderhandelingspositie, zeker niet wanneer de onderhandelingen zich voortslepen tot vlak voor de aanvang van de dienstregeling. Het niet tekenen van de toegangsovereenkomst betekent in dat stadium immers dat de treinen niet mogen rijden.

Ook Arriva geeft aan dat er geen sprake is van gelijkwaardigheid.[434] Volgens Arriva is in de toegangsovereenkomst een aantal prestatie-indicatoren is opgenomen, maar zijn deze eenzijdig door ProRail bepaald.[435] Bovendien geeft Arriva aan dat in de uiteindelijke toegangsovereenkomst niet de volledige input van Arriva is opgenomen ten aanzien van concrete prestatieafspraken en een malusregeling en dat daaraan geen (schriftelijke) motivatie ten grondslag ligt. Tot slot wijst Arriva erop dat de uiteindelijke contractonderhandelingen ieder jaar opnieuw vastlopen waarna moet worden opgeschaald op directieniveau.

Syntus geeft aan dat het een moeizaam traject is gebleken om tot performance afspraken te komen die in redelijkheid kunnen gelden als een zakelijke en toetsbare contractrelatie. De reprimande die partijen dienaangaande in 2006 van de NMa hebben ontvangen spreekt volgens Syntus in dat opzicht boekdelen. Sindsdien heeft Syntus ProRail ertoe trachten te bewegen dit meer conform de bedoeling van wetgeving gestalte te geven en valt volgens Syntus inmiddels te melden dat een afspraak op dit gebied al ver ontwikkeld is en dat implementatie van het performance item "treinpad" niet lang meer zal duren. Ook de financiële koppeling met de geleverde performance wordt volgens hen voorbereid. In de beoordelingen tot nu toe op dat gebied heeft Syntus ernstige kritiek geuit op de houding van ProRail. Dat betreft de situatie zoals die nu nog geldt, maar in het ontwikkeltraject kan Syntus melden dat zij een zeer plezierige samenwerking heeft ervaren. De uitkomsten daarvan zullen naar hun oordeel een positieve bijdrage leveren aan een verbeteringsgerichte sturing.

Veolia geeft aan het maken van duidelijke afspraken met ProRail als uitermate moeilijk te ervaren en dat sommige afspraken niet zwart op

[434] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 15

[435] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 15

wit worden gezet. Dat heeft Veolia naar eigen zeggen wel nodig om bij de opdrachtgevende provincie aan te kunnen tonen of het wel of niet halen van de eigen afspraken te wijten is aan Veolia zelf of aan ProRail. Bovendien geeft Veolia aan dat ProRail weliswaar een accountmanager heeft aangesteld en dat deze persoon 'zijn stinkende best' doet, maar dat ook hij 'er niet doorheen komt'.[436]

Volgens goederenvervoerders en spooraannemers is er in de houding van ProRail weinig te merken van 'gelijkwaardigheid'. Er is volgens hen in de praktijk weliswaar sprake van enige dialoog tussen de beheerder en de vervoerder, maar veel van de goederenvervoerders en spooraannemers vinden de beheerder 'vrij star' en (eerlijk gezegd) uiterst monopolistisch in de opstelling jegens de wederpartij.[437] ProRail doet volgens de goederenvervoerders en spooraannemers wel haar best om te komen tot een leesbare, begrijpelijke en haalbare toegangsovereenkomst, maar deze wordt niet werkelijk in onderhandeling met de spoorwegondernemingen opgesteld.[438]
De kwaliteit die de infrastructuurbeheerder biedt (en de te bieden serviceniveaus en daarbij horende voorwaarden) kan volgens de meeste goederenvervoerders beter en duidelijker worden omschreven. Het gestelde in de netverklaring geeft volgens goederenvervoerders meer de technische specificaties van hetgeen de infrastructuurbeheerder biedt (zoals spoorwijdte, bovenleidingspanning en beveiligingssysteem) dan dat het de kwaliteit van de infrastructuur weergeeft. Pogingen om de basiskwaliteitsnorm van de infrastructuur in de toegangsovereenkomst overeen te komen ('welk product met welke kwaliteit koopt de spoorwegonderneming eigenlijk') zijn volgens hen niet geslaagd.[439] Volgens de goederenvervoerders zou de toegangsovereenkomst tot stand moeten komen op basis van wilsovereenstemming, zou over de tarieven onderhandeld moeten kunnen worden en zouden vervoerders de mogelijkheid moeten hebben om de beheerder aan te zetten tot kostenbesparing.[440]
Overigens hebben goederenvervoerders ook aangegeven dat zij het logischer zouden vinden als diensten zoals toegang tot tankinstallaties, stations, opstelsporen en rangeerinfrastructuur zouden zijn opgenomen in het basistoegangspakket, in plaats van dat het afzonderlijk af te nemen diensten zijn waarvoor separaat dient te worden betaald. Daarnaast geven ze aan dat de GOR-en die van toepassing worden verklaard door het sluiten van een toegangsovereenkomst, onderdeel zouden moeten zijn van de wet- en regelgeving in plaats van de bepalingen van concessiehouder ProRail. Immers, in de huidige situatie zou volgens de goederenvervoerders de situatie kunnen ontstaan waarin de concessie voorbij is en er mogelijk een andere

[436] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 3

[437] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 66.

[438] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 14.

[439] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 68. Een enkele vervoerder laat weten dat de voorwaarden voor de spoorwegonderneming wel duidelijk zijn opgeschreven maar die voor de infrastructuurbeheerder veel minder (en deze zijn dus ook minder hard te handhaven).

[440] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 33.

concessiehouder komt, die nieuwe GOR-en gaat ontwikkelen. Bij het ontstaan van Keyrail is dat volgens deze vervoerders al begonnen, omdat daar niet alle GOR-en van toepassing zijn verklaard. Daardoor kunnen er volgens de goederenvervoerders, afhankelijk van de beheerder en van het baanvak, andere afspraken en regelgeving van toepassing zijn. Tevens wordt er hier volgens de vervoerders volledig voorbij gegaan aan de extra administratieve belasting voor deze vervoerders door dat zij een aparte toegangsovereenkomst dienden te tekenen met Keyrail.
NMa geeft aan dat er tussen beheerder en vervoerders veel afspraken moeten worden gemaakt over uiteenlopende onderwerpen en dat vervoerders zich sterk onder druk gezet voelen de overeenkomst te ondertekenen. Dat komt volgens hen omdat de vervoerder niet mag rijden als de toegangsovereenkomst niet is getekend. Vervoerders hebben zich daarom volgens NMa min of meer gedwongen akkoord verklaard met onderwerpen die zij graag anders zouden willen regelen.[441] NMa geeft daarnaast aan dat de beheerder en vervoerders tot op heden nog (te) weinig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid een meerjarige toegangsovereenkomst of een toegangsovereenkomst voor onbepaalde tijd af te sluiten. Als gevolg daarvan is volgens NMa een jaarlijks terugkerend proces van half november tot half december ontstaan waarbij partijen zich onder druk gezet voelen en het proces voor betrokkenen onbevredigend verloopt.[442] NMa geeft bovendien aan dat de ingezette lijn in de prestatieregelingen van ProRail – waarin de bonus van ProRail te betalen aan de vervoerder beperkt is terwijl de wet ruimte biedt voor hogere bonussen, zelfs hoger dan de totaal te betalen gebruiksvergoeding – zo zou moeten worden aangepast dat een grotere prikkeling ontstaat.

4.4.2. Percepties gebruiksvergoeding

Algemeen
Uit de door NMa uitgevoerde spoormonitors blijkt dat de respondenten op een aantal punten kritisch zijn over de gebruiksvergoeding. Ten eerste geven veel van de respondenten aan geen of onvoldoende inzicht te hebben in de achterliggende kostenstructuur van de beheerder.[443] Dat blijkt ook uit de zelfevaluaties die partijen in het kader van deze evaluatie hebben ingevuld. VenW geeft aan de transparantie van de kostenstructuur van ProRail, wat ook van belang is voor de gebruiksvergoeding, op dit moment onvoldoende te vinden.[444] Spoorgoederenvervoerders vinden dat de kosten (hoogte, toedelingssystematiek, verdeling tussen vast, variabel en marginaal, enzovoorts) van de infrastructuurbeheerders[445] verre van transparant

[441] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* Bijlage 2, pagina 11-15.
[442] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* Bijlage 2, pagina 11-15.
[443] Derde spoormonitor
[444] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina.33
[445] ProRail en Keyrail.

zijn.[446] IPO geeft aan de grondslagen van de berekening onduidelijk te vinden en vindt het lastig een relatie te vinden tussen de hoogte van het bedrag en de daarvoor uit te voeren werkzaamheden.[447] Ten tweede: daar waar de personenvervoerders zich over het algemeen kunnen vinden in de hoogte van de gebruiksvergoeding of hierover geen nadrukkelijke mening hebben, geldt dat niet voor de goederenvervoerders. Zij vinden de vergoeding te hoog en wijzen op vraaguitval. Ten derde vindt een deel van de bevraagden dat de beheerder de tarieven zou moeten differentiëren op basis van de geleverde kwaliteit.[448] Veel partijen zouden graag een effectievere prestatieregeling zien, waaraan wel financiële consequenties verbonden zijn. Ten vierde vinden aannemers, volgens de Spoormonitor 2006, een gebruiksvergoeding overbodig omdat zij deze kosten in het algemeen doorberekenen aan ProRail in haar rol als opdrachtgever. Om onnodige administratiekosten te voorkomen, pleiten zij voor een nultarief. Een ander punt dat vervoerders signaleren, is dat ProRail de kosten van de werkelijk verreden paden doorberekent aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegondernemingen vinden dat zij bij afwijkingen van het aangevraagde pad (bijvoorbeeld door buitendienststellingen) de meerkilometers en de meertijd die hiervan het gevolg zijn, vergoed zouden moeten krijgen van ProRail (in plaats van dat zij gebruiksvergoeding betalen voor de meerkilometers).

Op een aantal van deze punten zijn overigens al belangrijke stappen gezet in de periode 2005-2007. Zo is met goederenvervoerders de eerder genoemde overgangsregeling 2007-2011 overeengekomen. Daarnaast worden de tarieven gedifferentieerd naar gelang van de geleverde kwaliteit als gevolg van de nieuwe prestatieregelingen met wederzijdse financiële consequenties. Door de respondenten van de spoormonitor wordt onderschreven dat de prestatieregelingen - nu er een financiële relatie is gelegd tussen geleverde kwaliteit en te betalen prijs - zijn verbeterd.[449] Tot slot is ProRail voornemens om vanaf 2008 geen gebruiksvergoeding meer in rekening te brengen voor aannemers en onderhoudsbedrijven.[450] De NMa heeft overigens aangegeven dat deze regeling, zoals die in de Netverklaring 2008 en 2009 door ProRail is opgenomen, in strijd is met de Spoorwegwet die aangeeft dat elke spoorwegonderneming verplicht is de gebruiksvergoeding te betalen.

Worden afspraken gemaakt in samenspraak tussen infrabeheerders en vervoerders?
De regionale personenvervoerders geven aan dat afspraken niet in samenspraak zijn gemaakt. Syntus geeft aan geen invloed te hebben

[446] Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, 2005-2007, pagina 71-76.

[447] *Zelfevaluatie IPO*, pagina 16. Overigens geeft ProRail aan dat de berekening volgens de Vervoerkamer past in de systematiek van de Europese Richtlijn. ProRail geeft bovendien aan dat de gebruiksvergoeding in Nederland een van de laagste in Europa is. Zie ook: *zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 12 – 14.

[448] Derde spoormonitor, NMa

[449] *Derde NMa-spoormonitor,* pagina 10.

[450] *Derde NMa-spoormonitor,* pagina 10.

gehad op het vaststellen van de gebruiksvergoeding.[451] Connexxion geeft aan discussie te hebben gehad over de gebruiksvergoeding, maar toch aan het kortste eind te trekken.[452] Er is volgens Connexxion geen gelijkwaardigheid tussen partijen, laat staan onderhandelingsruimte over gebruiksvergoedingen.[453] Arriva geeft aan dat ProRail de gebruiksvergoeding vaststelt en Arriva daar geen invloed op heeft.[454] Veolia geeft aan de provincie nadrukkelijk hierbij te betrekken om tegenwicht te bieden aan ProRail.[455]

NS geeft ook aan geen invloed te hebben (gehad) op het vaststellen van de gebruiksvergoeding door de infrastructuurbeheerder. Evenmin is er volgens NS sprake (geweest) van onderhandelingen over de gebruiksvergoeding. Maar NS is evenals ProRail van mening dat de gebruiksvergoeding de facto niet onderhandelbaar zou moeten zijn, omdat uit Richtlijn 2001/14 en Spoorwegwet volgt dat de tarieven gelijk moeten zijn aan de kosten.[456] NS vindt wel dat ProRail in de Netverklaring een zeer summiere onderbouwing geeft van de tarieven en geeft aan dat niet aan de vervoerders bekend wordt gemaakt waaraan de gebruiksvergoeding is besteed.[457]

Volgens NMa verlopen de onderhandelingen in de praktijk stroef verlopen. In het eerste toezichtsjaar (2005) wenste ProRail geen onderhandelingen aan te gaan over de gebruiksvergoeding. Daaruit is de klacht Railion versus ProRail voortgekomen. NMa geeft aan dat het klopt dat tarieven niet onder het niveau van artikel 7, lid 3 van richtlijn 2001/14/EG ('kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van een treindienst voortvloeien') mogen komen, maar dat deze bepaling veel interpretatieruimte biedt. Immers, als absoluut minimum-niveau voor de gebruiksvergoeding hanteert de Richtlijn marginale kosten. Als ProRail dan variabele kosten in rekening brengt die meestal hoger zijn dan de marginale kosten, ontstaat er volgens NMa dus onderhandelingsruimte. Bovendien ontstaat er volgens NMa onderhandelingsruimte over de wijze van toerekening van de kosten aan een trein(rit), passagier, basisuurpatroon, et cetera.

NS geeft daarnaast een aantal zorgpunten ten aanzien van de gebruiksvergoeding. Ten eerste zijn er volgens NS geen eenduidige, transparante kaders vastgesteld ten aanzien van de wijze waarop de gebruiksvergoeding door ProRail wordt berekend en hoe consultatie van partijen plaatsvindt. Ten tweede de late wijziging van de gebruiksvergoeding 2008 door ProRail in 2007 (later dan vier maanden vóór de capaciteitsaanvraag zoals vastgelegd in onder meer de netverklaring). NS heeft over deze gang van zaken een klacht ingediend bij NMa Vervoerkamer. Ten derde is er volgens NS op dit

[451] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 15.

[452] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 6.

[453] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 68.

[454] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 16.

[455] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 3

[456] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 49.

[457] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 43-46.

moment sprake van een structureel en groeiend tekort aan opstelcapaciteit op de locaties waar daaraan behoefte bestaat. Om hun treinen toch te kunnen behandelen en opstellen voor de nacht, zijn vervoerders gedwongen lege treinen over grotere afstanden te verplaatsen. Daarvoor brengt ProRail gebruiksheffing in rekening en NS is het daar niet mee eens. Ten vierde is NS het niet eens met het voornemen van ProRail, om de kosten die zij moet maken om voorzieningen in de openbare infrastructuur te realiseren (denk aan bijvoorbeeld lozingsinstallaties) door te belasten aan vervoerders.

NS geeft verder aan dat eenzijdige tariefsverhogingen van de infrabeheerder, die niet zijn gerelateerd aan een kwaliteitsverbetering van de infrastructuur, direct terecht komen bij de eindgebruiker in de vorm van prijsstijgingen of kwaliteitsverlies. Dergelijke prijsstijgingen conflicteren mogelijk met de huidige overheidsprioriteiten om personenvervoer per spoor met 5% per jaar te willen laten groeien.[458]

Spoorgoederenvervoerders geven aan dat ProRail elke onderhandeling weigerde. Het lijkt er volgens de goederenvervoerders op dat hierin eind 2007 enige verandering is gekomen. Er is onderhandeld over tarieven, waarbij er oog is geweest voor '*what the market can bear*', zowel bij ProRail als bij Keyrail.[459]
Spoorgoederenvervoerders geven bovendien aan dat de *cost driver* systematiek die ProRail hanteert discutabel is. De spoorgoederenvervoerders wijzen erop dat naast asdruk ook allerlei andere *cost drivers* bestaan. Daarnaast vragen de goederenvervoerders aandacht voor de relatie tussen de prijs (die stijgt) en het kwaliteitsniveau (dat gelijk blijft) en voor het *level playing field* met andere modaliteiten.[460]

Tot slot: VenW geeft aan dat zij als wetgever, in tegenstelling tot de situatie voor 2005, heeft afgezien van nadere tariefregulering vanuit de gedachte dat de gebruiksvergoeding met name een privaatrechtelijke aangelegenheid is. Echter, indien de rechter in het hoger beroep in de zaak Railion - ProRail oordeelt dat de tarieven voor de basisvoorzieningen niet onderhandelbaar zijn, doet zich volgens VenW de beleidsmatige vraag voor of er nadere tariefregulering of andere waarborgen nodig en wenselijk zijn. Dit gezien het feit dat ProRail de tarieven voor de basisvoorzieningen in het vervolg éénzijdig moet opleggen en de richtlijn in deze veel ruimte biedt voor een eigen invullling van de door te berekenen kosten en toedeling daarvan. In dit geval doet zich de vraag voor of er sprake is van een (economische) machtspositie van ProRail als netwerkbeheerderen of de wet voldoende handvatten biedt om redelijke, non-discriminatoire tarieven te waarborgen of dat nadere tariefregulering nodig is. Overigens geeft VenW ten aanzien van de gebruiksvergoeding ook aan dat lidstaten weliswaar veel ruimte hebben om een eigen invulling te geven aan

[458] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 7, 8.

[459] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 71-76.

[460] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 71-76.

door te berekenen kosten, maar dat dit in de praktijk vooral een politieke beslissing is.

Stimulering van rationele beslissingen efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur
ProRail geeft aan dat de gebruiksvergoeding tot dusverre nog (te) beperkt wordt ingezet om efficiënt spoorgebruik te bevorderen. ProRail wil de gebruiksvergoeding via differentiaties, kortingen en toeslagen meer dan nu hanteren als een instrument om het optimale gebruik van de infrastructuur en van de capaciteit te bevorderen. Dit betreft kortingsregelingen, de toeslag schaarse capaciteit of specifieke investeringsprojecten. In 2007 is ProRail naar eigen zeggen regelingen hiervoor gaan uitwerken. Die zijn ter consultatie aangeboden, voordat ze als aanvulling op de Netverklaring 2009 worden vastgesteld.

NS geeft aan dat de gebruiksvergoeding een aanvullende overweging is bij de besluitvorming over de inzet en samenstelling van treinen. In die zin prikkelt de gebruiksvergoeding tot een rationeel gebruik van de infrastructuur. Deze prikkel werkt in aanvulling op de volgens NS sterkere prikkel van de variabele onderhouds- en energiekosten richting de inzet van kortere en lichtere treinen. NS weegt efficiëntie uiteraard af tegen de gewenste kwaliteit en de concessieverplichtingen zoals onder meer de zitplaatskans.[461] NS geeft bovendien aan dat een annuleringssvergoeding zoals deze nu wordt toegepast geen voordelen biedt voor het reizigersvervoer, omdat personenvervoerders voor start dienstregeling zekerheid moeten hebben over de beschikbare capaciteit. Capaciteit die gedurende het dienstregelingsjaar beschikbaar komt is volgens NS niet bruikbaar voor personenvervoer (wel voor andere goederenvervoerders en ProRail). Vanuit het perspectief van personenvervoer is het nodig een prikkel te introduceren bij alle partijen (niet alleen bij personenvervoerders en goederenvervoerders, maar ook bij ProRail) om bij de verdeling van de jaardienst niet teveel capaciteit te claimen. Die prikkel is er volgens NS nog steeds niet.

Goederenvervoerders geven aan dat de stijging van de gebruiksvergoeding tot gevolg heeft dat spoorwegondernemingen misschien meer rationele beslissingen maken bij 'capaciteitbestellingen', te meer omdat via prestatieregelingen per 2008 ook voor wijzigen en annuleren moet worden betaald.[462] Spoorgoederenvervoerders geven bovendien aan dat het wrange van de huidige annuleringsregeling is, dat het systeem van het aanvragen van paden geënt is op het reizigersvervoer dat al lang van te voren weet welke treinen in het volgende jaar gereden zullen worden.[463] Spoorgoederenvervoerders geven verder aan dat bij differentiatie het *level playing field* tussen modaliteiten als de weg, het water en het spoor niet moet worden verstoord. Tevens moet volgens hen de internationale concurrentiepositie van het goederenvervoer per spoor niet worden aangetast. Goederenvervoerders (niet zijnde BRG en Railion) zijn van

[461] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 45.

[462] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 71-76.

[463] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers*, pagina 71-76.

mening dat de differentiatie tussen zwaardere en lichtere goederentreinen te klein is, waardoor vervoerders met veel zware treinen in het voordeel zijn. Bovendien vinden deze goederenvervoerders dat het stimuleren door de infrabeheerder alleen nut heeft wanneer de maximum lengte van een trein ingrijpend zal worden verlengd (omdat treinen volgens deze vervoerders over het algemeen al nagenoeg aan hun maximale lengte zitten). Tot slot geeft BRG aan voor het stimuleren van rationele beslissingen het van belang is te sturen op de bezettingsgraad van reizigerstreinen (die volgens BRG relatief laag is) en een hogere vergoeding zou moeten worden gevraagd voor snellere reizigerstreinen die volgens BRG onnodig veel spoorcapaciteit vereisen.

Syntus geeft aan dat de gebruiksvergoeding 'nauwelijks' een prikkel vormt tot efficiënter werken. Connexxion geeft aan dat de gebruiksvergoeding zonder differentiatie geen prikkel geeft tot efficiënter werken.[464]

VenW geeft aan differentiatie van de gebruiksvergoeding te ondersteunen.[465] Een verdere differentiatie naar bijvoorbeeld tijd en plaats, zou kunnen bijdragen aan een betere benutting van het netwerk. Minstens zo belangrijk vindt VenW de prestatieregelingen, waarin financiële prikkels zijn ingebouwd om de prestaties over en weer te verbeteren.[466]

De bereidheid om afspraken te maken die leiden tot grotere differentiatie neemt volgens NMa ook toe.[467] Wel geeft NMa aan dat kleinere vervoerders veelal de administratieve lasten vrezen die zijn gemoeid met differentiatie. Deze vervoerders verkiezen een eenduidig tarief dat op simpele wijze te registreren is boven een uitsplitsing naar een (groot) aantal prestaties.[468]

4.4.3. Percepties ruimte wettelijke kaders en operationele bemoeienis

Hierna worden de percepties van partijen weergegeven. Die hebben achtereenvolgens betrekking op de ruimte die NS, ProRail, decentrale vervoerders en goederenvervoerders krijgen om prestaties te leveren.

Ruimte van NS om optimale prestaties te leveren
Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft aan dat NS binnen de gestelde kader voldoende ruimte heeft om prestaties te leveren. Door middel van de vervoerconcessie wordt de vervoerder aangestuurd op

[464] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 9.
[465] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 8.
[466] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 33-34.
[467] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, Bijlage 2, pagina 32.
[468] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa*, Bijlage 2, pagina 31.

prestatieafspraken.[469] Daarbij krijgt NS volgens VenW ruime voorwaarden mee om jaarlijks een dienstregeling op te stellen aangaande de minimale bediening van stations en de mogelijkheid om verzoeken in te dienen voor ontheffing van bediening van bepaalde stations. Ook met betrekking tot tarieven en de tariefstelling heeft NS volgens VenW een aanzienlijke ruimte, zowel voor als na de introductie van de concessiesystematiek. Alleen voor de zogenaamde beschermde kaartsoorten is er sprake van een tariefrestrictie.[470]
Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat NS ruimte krijgt om prestaties te leveren betreft volgens VenW de reizigersgroei die is gerealiseerd sinds het gunnen van de vervoerconcessie en de aanzienlijke winsten[471] die worden gemaakt op het vervoer van reizigers op het hoofdrailnet en de exploitatie van de commerciële ruimtes op de stations.[472]

NS geeft aan dat zij, om het klantbelang optimaal te kunnen behartigen en harder te groeien dan de mobiliteitsgroei, de ruimte nodig heeft om te ondernemen. Het wettelijk kader - waarbij de overheid de publieke belangen borgt via de concessie en NS daarbinnen de vrijheid heeft om zich op de klant te richten - biedt die ruimte. In de afgelopen jaren is kwaliteit van de dienstverlening dan ook verbeterd en is er bovendien forse groei gerealiseerd[473].

VenW geeft aan dat de operationele bemoeienis volgens haar positieve effecten heeft gehad. Inspraak op de totstandkoming van de dienstregeling 2007 heeft er onder andere toe geleid dat er in samenspraak een aantal aanpassingen is gemaakt die volgens VenW voordelen voor grote en kleine groepen reizigers hebben opgeleverd.[474]

Volgens NS zijn in individuele gevallen nadelige consequenties opgetreden met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de besluiten en inmenging van de minister. Als voorbeeld noemt NS de door NS voorgestelde sluiting van drie Zeeuwse stations ten faveure van een snellere IC-verbinding tussen Zeeland en Randstad. Dit voorstel is als gevolg van politieke besluitvorming niet gehonoreerd met een direct gevolg voor het dienstenaanbod tussen Zeeland en Randstad. Dat leidde tot langere reistijden voor IC-reizigers door interferentie met stoptreinverkeer. Hier woog volgens NS de overheid het belang van relatief kleine groepen reizigers vanaf weinig gebruikte stations zwaarder dan het belang van een grotere groep reizigers vanaf een groot IC-station. Vergelijkbare voorbeelden zijn volgens NS te vinden met betrekking tot het openen van nieuwe stations. Volgens NS leiden nieuwe stations vaak tot negatieve effecten op bestaand

[469] Zie respectievelijk hoofdstuk VII van de vervoerconcessie (artikel 26 t/m 28) en paragraaf 8 (artikel 20 t/m 25) van de beheerconcessie.

[470] Artikel 15 vervoerconcessie.

[471] Dit in tegenstelling tot de financiële prognoses die NS voor de opstelling van de vervoerconcessie aan VenW presenteerde.

[472] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina. 30-32.

[473] Zelfevaluatie 2005-2007, NS, pagina 3 (samenvatting)

[474] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 28-30.

(IC-)verkeer op de desbetreffende corridor.[475]
Deze praktijkvoorbeelden tonen volgens NS aan dat er in enkele gevallen nog steeds directe inmenging naast de concessie mogelijk is. Dat is volgens NS niet in overeenstemming met de in de wetgeving beoogde rolverdeling tussen NS en VenW.[476]
NS geeft echter aan te verwachten dat de verhoudingen tussen het ministerie en NS veranderen door de aanhoudende verbetering van de prestaties van NS en door de invoering van outputsturing.[477]

Ruimte van ProRail om optimale prestaties te leveren
Volgens VenW heeft ook ProRail voldoende ruimte gekregen om de eigen prestaties te optimaliseren. De prestaties zijn volgens VenW verbeterd.[478] Door middel van de beheerconcessie wordt de beheerder aangestuurd op prestatieafspraken. In de periode 2005-2007 - op weg naar outputsturing - werden geen grenswaarden maar richtwaarden gegeven in het beheerplan, die door ProRail moesten worden onderbouwd met maatregelen. Hierdoor werd het voor VenW inzichtelijk hoe ProRail haar prestaties probeerde te verbeteren, een essentiële stap op weg naar outputsturing.[479]

Ook ProRail benadrukt dat de gedachte achter de beheerconcessie de overgang van ProRail op outputsturing is.[480] De rol van de rijksoverheid (VenW) verandert daarmee van karakter, aangezien de nadruk komt te liggen op het vaststellen van het kader waarbinnen de partijen moeten opereren en het toezien op de naleving daarvan. Dat betekent volgens ProRail dus dé facto minder bemoeienis met de operationele bedrijfsvoering van zowel ProRail als NS.[481]

Ruimte van decentrale overheden en vervoerders om optimale prestaties te leveren
Volgens VenW hebben ook de decentrale overheden en vervoerders voldoende ruimte gekregen voor de exploitatie van regionale treindiensten. De verantwoordelijkheid voor het decentraal vervoer is gedecentraliseerd inclusief de financiële middelen zoals de exploitatiebijdrage, de compensatie voor de gebruiksvergoeding[482] en de vergoeding voor de huur van kaartautomaten tot aan het moment van introductie van de OV-chipkaart. Wel beantwoordden de Minister

[475] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 48-49.
[476] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 48.
[477] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 49.
[478] Zie onder andere de Midterm Review die is mee gezonden met de begroting 2007 en de rapportages van ProRail over de beheerplannen, met name het "dashboard" daarin met ontwikkelingen prestatie-indicatoren.
[479] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 30-32.
[480] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 28.
[481] Bron: Toetsingrapport *Kan ProRail op 1 januari 2008 op output sturen ….en gestuurd worden*, Holland Consulting Group, 2007
[482] Het Rijk geeft compensatie voor de gebruiksvergoeding op basis van frequentie en haltering uit de dienstregeling 2004. Wanneer een vervoerder in opdracht van een decentrale overheid meer gaat rijden, komen kosten voor hogere gebruiksvergoeding voor rekening van de vervoerder en/of de decentrale concessieverlener.

en Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in de periode 2005-2007 Kamervragen en bestaan er reguliere overleggen tussen Rijk en decentrale overheden waar afstemming plaatsvindt.[483] Het publieke belang is volgens VenW geborgd door de prestatie-indicatoren die door decentrale overheden zijn opgenomen in decentrale concessies. Het Rijk heeft bij de totstandkoming van die decentrale concessies overigens geen rol gespeeld.[484]

Ruimte van spoorgoederenvervoerders om optimale prestaties te leveren
VenW geeft aan ook geen operationele bemoeienis te hebben gehad met de bedrijfsvoering van de spoorgoederenvervoerders te hebben. De spoorgoederenvervoerders zijn zelfstandig opererende ondernemingen, waarover het Rijk geen zeggenschap heeft.[485]

4.4.4. Percepties uitvoering onafhankelijk toezicht

Volgens NMa bevordert de uitvoering van onafhankelijk toezicht een gelijkwaardige relatie tussen beheerder en vervoerders. Volgens NMa blijkt dat onder meer uit de klacht die ACTS bij NMa indiende tegen ProRail met betrekking tot een onttrekking van capaciteit ten behoeve van beheer, waardoor ACTS een aantal treinen niet zou kunnen rijden. Door tussenkomst van NMa is een oplossing gevonden door de vervoerder die op een omleidingsroute reed en aanvankelijk niet wilde wijken vanwege concessieverplichtingen alsnog te laten wijken. Hiervoor was volgens NMa tevens de instemming van de concessiegever nodig. Omdat de onttrekking in beginsel onrechtmatig was volgens NMa, is ProRail op haar verantwoordelijkheid gewezen voor het vinden van een oplossing. ProRail heeft de oplossing mede mogelijk gemaakt door vervangend vervoer voor de personenvervoerder te faciliteren, waardoor ProRail haar verplichtingen jegens ACTS kon nakomen. Hiermee werd een dreigende overtreding van de AMvB capaciteitsverdeling (artikel 6) voorkomen.[486] NMa geeft verder aan dat dat implementatie van een aantal richtlijnbepalingen van 2001/14/EG via artikel 17, 1, d in de Spoorwegwet toezicht houden lastig maakt indien de bepalingen geen adressant kennen (aan afdwinging worden dan hoge zorgvuldigheidseisen gesteld).

VenW geeft aan dat de diverse spoorpartijen de toezichthouder (NMa/VK) steeds beter weten te vinden. NMa heeft volgens VenW in de afgelopen jaren een plek gekregen in het spoorsysteem: niet alleen op papier, maar ook in de praktijk. NMa voert haar wettelijke taken volgens VenW naar behoren uit. Ook blijkt uit signalen die VenW krijgt van de andere partijen in de spoorsector dat deze partijen tevreden zijn met de invulling van het toezicht door NMa.

[483] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 28-30.

[484] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 30-32.

[485] Vergelijk in dat opzicht NS Reizigers, waar VenW indirect invloed uitoefent vanuit haar rol als aandeelhouder.

[486] *Zelfevaluatie 2005-2007, NMa,* pagina 27-29.

Er is volgens ProRail nog onvoldoende ervaring opgedaan met NMa om tot onderbouwde uitspraken te komen over het functioneren van NMa en de effecten ervan op ProRail. De indruk bestaat dat een onafhankelijk toezichthouder de gelijkwaardige relatie tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders bevordert en ProRail scherp houdt op haar positie. ProRail geeft aan dat de bevoegdheden van NMa in de Spoorwegwet voldoende helder zijn omschreven. De achterliggende Europese Richtlijnen geven volgens ProRail echter niet tot in detail helderheid over de bevoegdheden van de verschillende toezichthouder(s) in relatie tot elkaar. Zo is de bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouders IVW, DGP en NMa volgens ProRail op de grensvlakken niet gedefinieerd.

Het toezicht draagt volgens NS bij aan een versterking van de positie van vervoerders ten opzichte van de infrastructuurbeheerder. Overigens bestaat dit toezicht volgens NS nog te kort om te oordelen welk effect het toezicht en optreden van NMa heeft op het gedrag van ProRail en de spoorwegondernemingen. NS geeft aan redelijk tevreden te zijn met de wijze van afhandeling van klachten, verzoeken en dergelijke door NMa en voelt zich correct bejegend. NS geeft aan dat er meer of minder regelmatig (informeel) contact is tussen NMa en NS en vindt de administratieve lasten van het toezicht door NMa tot op heden redelijk beperkt.[487] NMa treedt professioneel op en is volgens NS inhoudelijk redelijk op de hoogte van hetgeen er speelt in de spoorsector. Volgens NS is NMa soms iets te stellig en juridisch dogmatisch in haar houding en optreden.[488]

Door de houding van NMa is de verhouding tussen railgoederenvervoerder en beheerder volgens de spoorgoederenvervoerders ongetwijfeld gelijkwaardiger geworden. Spoorgoederenvervoerders voelen sterk het 'beschermende' steuntje in de rug van NMa.[489]
De spoorgoederenvervoerders geven tevens aan dat NMa zeer goed benaderbaar is waardoor in een aantal gevallen NMa een zaak ambtshalve heeft onderzocht zonder dat een vervoerder een formele klacht hoefde in te dienen.[490] Verder geven zij aan dat de wijze waarop hun klachten ter hand zijn genomen, alle waardering verdient. Indien snelheid gewenst was, hield NMa daar volgens de goederenvervoerders en spooraannemers rekening mee door bijvoorbeeld een voorlopige visie te geven. De afhandeling van de door Railion ingediende klacht bij NMa is naar tevredenheid van Railion afgehandeld. Dit geldt niet enkel voor de initiële uitkomst, maar zeker ook voor de door NMa gevolgde procedure.[491]

[487] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 50

[488] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 50.

[489] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina. 77, 78

[490] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 77, 78

[491] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 77, 78

Syntus geeft aan dat de uitvoering van onafhankelijk toezicht 'vermoedelijk wel' een gelijkwaardige relatie heeft bevorderd tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder.[492]

Veolia geeft aan het idee te hebben dat toezicht wel goed is georganiseerd.[493]

Connexxion benadrukt het positieve voorbeeld dat op 5 december 2007 tijdens een hoorzitting bij NMa een oplossing is gevonden voor de klacht die Connexxion had ingediend over de capaciteitsverdeling.[494] Volgens Connexxion was ProRail eenzijdig en zonder overleg teruggekomen op de op 22 oktober 2007 definitief geworden capaciteitsverdeling voor 2008.
Arriva is van mening dat NMa wel heel "close" lijkt te zijn met ProRail. Het lijkt Arriva zinvol dat NMa (meer) toetst bij betrokken organisaties of ProRail de regelingen die op papier staan ook werkelijk effectueert en nakomt (al dan niet gedwongen door NMa).[495] Arriva vindt bovendien dat bij onduidelijkheid nog meer dan nu NMa moet worden ingeschakeld.

IPO geeft aan dat NMa meer leidend zou moeten optreden in plaats van afwachtend.[496]

4.4.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. interactie tussen infrastructuur en vervoer

Tabel 4.4
Punten ingebracht uit Beter Geregeld

Punten ingebracht bij beter geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
	Algemene punten	
Nr. 156	Naast lagere regelgeving van de overheid zal naar onze mening ook gekeken moeten worden naar lagere regelgeving uitgegeven door ProRail. Met name het NVW en VVW stroken niet overal met de wet- en regelgeving van de overheid. Op zich vinden we het ook vreemd dat ProRail als "slechts"concessiehouder zo veel regelgeving zelf mag maken. Mede in het licht van een mogelijke overgang van de concessie wordt gepleit voor overheidsregelgeving. Verder is ProRail een ongelofelijk bureaucratisch geheel, waarbij de linkerhand vaak niet weet wat de rechterhand doet. Veel spoorwegondernemingen hebben fulltime een of meerdere medewerkers in dienst die niets anders doen	Adviesbureau voor spoorwegveiligheid

[492] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 17
[493] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia*, pagina 4
[494] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 19
[495] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 17
[496] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 19

dan vergaderingen van ProRail af lopen en aan de papieren bevrediging van onze beheerder te voldoen. Die vervolgens aangeeft dat het nodig is om de overheid te voorzien van informatie.
Uit de matrix lagere regelgeving spoor en stakeholders blijkt gelukkig dat bij alle 14 besluiten en regelingen de vervoerders gevraagd zullen worden. Ook hier staat echter helaas niets over nog lagere regelgeving waarop naar onze mening, de overheid wel degelijk invloed zou kunnen uitoefenen: regelgeving van ProRail.

Toelichting binnen Beter geregeld
Betreft de status van de uitvoeringsregelingen (9 bevoegdheidsregelingen en 15 generieke operationele regelingen) van ProRail. Deze uitvoeringsregelingen staan opgenomen in bijlage 7 van de Netverklaring.

ProRail heeft als beheerder nadere privaatrechtelijke regels gesteld die het gebruik van de spoorwegen nader reguleren. Dit wordt in het kader van de toegangsovereenkomst overeengekomen. Het is aan de partijen zelf hier mee in te stemmen of niet. Het zelfregelen door de sector past prima bij doelregelgeving en zelfregulering door de branche (zie het veranderplan).
.

Algemene punten bij Spoorwegwet

Nr. 173	NMa pleit voor het expliciet opnemen van de monitortaak op basis van EU-regels. Dit betekent niet alleen dat de toezichthouder de marktontwikkelingen volgt, maar ook dat de toezichthouder bevoegd zou moeten zijn ongewenste marktontwikkelingen te sturen. Naar het oordeel van de Vervoerkamer is artikel 10, zevende lid, op onvoldoende wijze in de Sw geïmplementeerd. Daarbij spelen drie aspecten een rol: de mogelijkheid tot ambtshalve toezicht, onvoldoende bevoegdheden om ongewenste marktontwikkelingen te kunnen bijsturen en de mogelijkheid om de noodzakelijke informatie te verkrijgen	NMa Vervoerkamer
Nr. 175	De Vervoerkamer wijst erop dat de Mededingingswet thans wordt aangepast aan de Vierde Tranche Awb. Omdat een deel van de bevoegdheden en verplichtingen I van de Vervoerkamer via een verwijzing naar de Mededingingswet is geregeld, dient erop te worden gewezen dat wijzigingen in de Mededingingswet automatisch wijzigingen in de bevoegdheden en verplichtingen van de Vervoerkamer teweeg zullen brengen.	NMa Vervoerkamer

4.5 Kernboodschappen

Toegangsovereenkomst
Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet zijn nieuwe eisen aan de toegangsovereenkomst gesteld. In artikel 59 van de Spoorwegwet is aangegeven dat een tussen de beheerder en een gerechtigde gesloten overeenkomst in elk geval bedingen bevat over de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld, over de door de beheerder te bieden kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en over de gebruiksvergoeding. Uit de Model Toegangsovereenkomsten van 2006 en 2007 blijkt dat die bedingen een plek hebben gekregen. Om nog beter te kunnen beoordelen in hoeverre die onderdelen voor de specifieke situaties van de verschillende vervoerders zijn uitgewerkt en in hoeverre er daarbij sprake is van maatwerk, is inzicht in de individuele toegangsovereenkomsten van de verschillende vervoerders van belang (naast de Model Toegangsovereenkomst). Die zijn echter (nog) niet beschikbaar gesteld ten behoeve van dit onderzoek.

Komt de toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders tot stand op basis van gelijkwaardigheid?

De toegangsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst in de zin van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 213 van Boek 6 is een overeenkomst een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan. Dat betekent dat er in juridische zin sprake is van een gelijkwaardige positie tussen infrabeheerder en vervoerder. Bovendien legt ProRail de Model Toegangsovereenkomst aan spoorwegondernemingen voor en betrekt hun zienswijze bij de uiteindelijke Model Toegangsovereenkomst (die de basis vormt voor de individuele toegangsovereenkomst die met elke vervoerder en spooraannemer wordt afgesloten).

NMa heeft ook geen formele klachten ontvangen met betrekking tot de in totaal 71 toegangsovereenkomsten die met personenvervoerders, goederenvervoerders en aannemers zijn afgesloten in de periode 2005-2007.
Desondanks ervaren sommige vervoerders die gelijkwaardigheid niet of in mindere mate. Dat komt ten eerste omdat sommige vervoerders zich afhankelijk voelen van ProRail omdat ze volgens de wet in het bezit moeten zijn van een toegangsovereenkomst. Anders mogen ze niet rijden.[497] ProRail daarentegen hoeft geen toegangsovereenkomst te sluiten met een vervoerder.

[497] Hierbij is het relevant te vermelden dat de toegangsovereenkomst in principe ook mondeling kan zijn. Zo heeft NMa aangegeven in haar zelfevaluatie (bijlage 2, p. 14) dat de toegangsovereenkomst 2006 door NS niet schriftelijk was ondertekend voordat de dienstregeling in werking was getreden. NS en ProRail beriepen zich er op dat er sprake was van een mondelinge overeenkomst. In de wetgeving is niet expliciet genoemd dat de overeenkomst schriftelijk moet zijn.

Ten tweede komt dat omdat een aantal vervoerders vond dat de toegangsovereenkomst vooral verplichtingen bevatte voor de vervoerder en nauwelijks voor ProRail. Dat was overigens met name zo in de periode voor eind 2007 (toen er nog geen prestatieregelingen waren geintroduceerd met een wederzijdse bonus-malusregeling). Overigens vinden vervoerders waaronder NS dat deze regelingen nog steeds een meer wederzijds karakter mogen krijgen. Ten derde komt dat omdat door het sluiten van een toegangsovereenkomst veel aanvullende regelingen en documenten van toepassing worden verklaard, bijvoorbeeld de Algemene Voorwaarden bij de toegangsovereenkomst, een aantal onderdelen van de netverklaring en 12 Generieke Operationele Regelingen[498] van ProRail.

Bevat de toegangsovereenkomst een duidelijke omschrijving van de kwaliteit/prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden?

De (Model) Toegangsovereenkomst bevat een beschrijving van de prestaties die ProRail levert ten aanzien van de af te nemen diensten en de daarbij behorende voorwaarden waaraan bijvoorbeeld de vervoerder of aannemer dient te voldoen. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar hoofdstuk 5 van de Netverklaring waarin een uitgebreide beschrijving van het serviceniveau en de voorwaarden is opgenomen. Vervoerders geven aan behoefte te hebben aan prijs-kwaliteitsafspraken waarin maatwerk wordt geleverd. Daarnaast vinden niet alle vervoerders de serviceniveaus en daarbij behorende voorwaarden voldoende duidelijk omschreven. NS geeft bijvoorbeeld aan niet tevreden te zijn over de door ProRail gehanteerde KPI's (kern prestatie indicatoren) omdat ze onvoldoende relatie hebben met klantbeleving.

Op grond van de NMa-spoormonitor blijkt dat vervoerders vinden dat met name in het laatste jaar van de evaluatieperiode 2005-2007 een verbetering heeft plaatsgevonden ten aanzien van het afsluiten van een toegangsovereenkomst, onder meer omdat eind 2007 de prestatieregelingen met bonus-malus zijn vastgesteld. Zij vonden dat de Toegangsovereenkomst 2007 helderder geformuleerd en inhoudelijk beter doordacht was dan die van 2006. Ook is de kwaliteit van de dienstverlening van ProRail steeds concreter beschreven en steeds meer in termen van resultaatverplichtingen in plaats van inspanningsverplichtingen. In de beginfase van de evaluatieperiode (2005 en 2006) was dat volgens vervoerders nog een kritiekpunt.

Ook McKinsey & Company merkt op dat personen- en goederenvervoerders tevreden zijn over de toegangsovereenkomsten voor 2008 (die eind 2007 zijn afgesloten) en over de introductie van de bonusmalus-maatregelen. Via die maatregelen heeft de vervoerder de mogelijkheid wederzijdse resultaatverplichtingen met ProRail af te spreken die gekoppeld zijn aan een bonus/malusregeling: de

[498] Een Generieke Operationele Regeling (GOR) beschrijft een aantal regels op het grensvlak van de bedrijfsprocessen tussen vervoerders en ProRail.

prestatieregelingen. Via deze regelingen is er een duidelijke koppeling aangebracht tussen het door de beheerder geleverde serviceniveau en de prijs die de vervoerder daarvoor dient te betalen. Vervoerders vonden dat belangrijk, gezien de kritiek die ze eerder op dat punt hebben gegeven in de verschillende spoormonitors. Door de spoorwegondernemingen de mogelijkheid te bieden om te kiezen uit een aantal prestatieregelingen is er een vorm van maatwerk geïntroduceerd. Overigens merkt NS tegelijkertijd op dat deze introductie een stap in de goede richting is, maar dat de regelingen tegelijkertijd nog niet voldoende prikkelen tot het gewenste gedrag.

Gebruiksvergoeding

De Spoorwegwet geeft uitvoering aan richtlijn 2001/14/EG, waarin nadere bepalingen zijn opgenomen over de gebruiksvergoeding. De tarifering dient op grond van artikel 62 lid 7 van de Spoorwegwet te voldoen aan deze richtlijn. Conform richtlijn 2001/14/EG dient de gebruiksvergoeding de kosten te omvatten, die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van een treindienst (variabele kosten). De richtlijn biedt de mogelijkheid om onder voorwaarden schaarsteheffingen door te voeren en te differentiëren naar milieueffecten. Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid om reserveringsvergoedingen te vragen en prestatieregelingen af te sluiten. De richtlijn geeft in de praktijk veel ruimte aan lidstaten (en infrabeheerders via gedelegeerde bevoegdheden) om een eigen invulling te geven aan de door te berekenen kosten en de toedeling daarvan aan de treindiensten.

De Europese regelgeving was in eerste instantie nog dusdanig geformuleerd dat deze op verschillende manieren kon worden geïnterpreteerd. De Europese Commissie en de Developing Railways Committee (DERC) hebben in 2004 een taskforce voor "track access charges" ingesteld. Deze task force heeft een aantal aanbevelingen gedaan aan de European Conference of Ministers of Transport (ECMT), gehouden in mei 2005 te Moskou.

In 2005 is nog de oude systematiek gehanteerd, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven vaststelde middels een tariefregeling. Vanaf 2006 is de nieuwe systematiek gehanteerd. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is in die nieuwe systematiek een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder (en niet meer van de overheid).

Uit de door NMa uitgevoerde spoormonitors blijkt dat de respondenten op een aantal punten opmerkingen hebben over de gebruiksvergoeding. Ten eerste geven veel van de respondenten aan geen of onvoldoende inzicht te hebben in de achterliggende kostenstructuur van de beheerder. Ten tweede: daar waar de personenvervoerders zich over het algemeen kunnen vinden in de hoogte van de gebruiksvergoeding of hierover geen nadrukkelijke mening hebben, geldt dat niet voor de goederenvervoerders. Zij vinden de vergoeding te hoog en wijzen op vraaguitval. Ten derde vindt een deel van de bevraagden dat de beheerder de tarieven zou moeten

differentiëren naar gelang van de geleverde kwaliteit. Veel partijen zouden graag een effectievere prestatieregeling zien, waaraan wel financiële consequenties verbonden zijn. Ten vierde vinden aannemers, blijkens de Spoormonitor 2006, een gebruiksvergoeding overbodig omdat zij deze kosten in het algemeen doorberekenen aan ProRail in haar rol als opdrachtgever. Om onnodige administratiekosten te voorkomen, pleiten zij voor een nultarief. Een ander punt dat vervoerders signaleren, is dat ProRail de kosten van de werkelijk verreden paden doorberekent aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegondernemingen vinden dat zij bij afwijkingen van het aangevraagde pad (bijvoorbeeld door buitendienststellingen) de meerkilometers en de meertijd die hiervan het gevolg zijn, vergoed zouden moeten krijgen van ProRail (in plaats van dat zij gebruiksvergoeding betalen voor de meerkilometers).

Op een aantal van deze punten zijn stappen gezet in de periode 2005-2007. Zo is met goederenvervoerders de eerder genoemde overgangsregeling 2007-2011 overeengekomen. Daarnaast worden de tarieven gedifferentieerd naar gelang van de geleverde kwaliteit als gevolg van de nieuwe prestatieregelingen met wederzijdse financiële consequenties. Door de respondenten van de spoormonitor wordt onderschreven dat de prestatieregelingen - nu er een financiële relatie is gelegd tussen geleverde kwaliteit en te betalen prijs - zijn verbeterd. Tot slot is ProRail voornemens om vanaf 2008 geen gebruiksvergoeding meer in rekening te brengen voor aannemers en onderhoudsbedrijven. NMa heeft overigens aangegeven dat deze regeling, die is opgenomen in de Netverklaring 2008 en 2009, in strijd is met de Spoorwegwet die aangeeft dat elke spoorwegonderneming verplicht is gebruiksvergoeding te betalen.

De opbrengsten uit de gebruiksvergoeding zijn in 2005, 2006 en 2007 achtereenvolgens € 164 mln, € 195 mln € 207 mln. Ze bedragen daarmee ongeveer 15% van het totale budget van ProRail. Overigens zijn op die bedragen conform de beschikking van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de kosten van de NS-refundregeling ('Geld terug bij vertraging') in mindering gebracht. Aangezien dat een bedrag van € 4 mln betrof, betekent dit dat de totale gebruiksvergoeding in bijvoorbeeld 2007 feitelijk € 211 mln bedroeg.

Daarvan werd € 156 mln opgebracht door NS, € 41 mln door regionale personenvervoerders en € 14 mln door goederenvervoerders (waarvan de overheid als gevolg van de Overgangsregeling een deel voor haar rekening neemt). Het aandeel van de Betuweroute in de gebruiksvergoeding goederenvervoer bedraagt € 2 mln.

Worden afspraken over de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) gemaakt in samenspraak tussen de infrabeheerder en vervoerders binnen de wettelijke kaders?

Hierna wordt eerst ingegaan op de vraag of de vergoedingen binnen de wettelijke kaders tot stand zijn gekomen. Daarna wordt aangegeven in hoeverre de vergoedingen in samenspraak worden gemaakt.

Op verzoek van ProRail heeft de Vervoerkamer van NMa de 'Systematiek Gebruiksvergoeding Nieuwe Stijl', onder meer op conformiteit met de wettelijke kaders beoordeeld. Aan de resultaten van de beoordeling van de Vervoerkamer heeft een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) ten grondslag gelegen.

De Vervoerkamer concludeert - mede op basis van dat onderzoek - dat de wijze van totstandkoming en de voorgestelde systematiek (mits aangevuld met een financiële prestatieregeling en mits gepubliceerd in de netverklaring) aan richtlijn 2001/14 EG en de Spoorwegwet voldoet. Voorts concludeert de Vervoerkamer dat de door ProRail vastgestelde variabele kosten een weergave vormen van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. De Vervoerkamer geeft daarbij wel aan dat het variabele deel van de kosten op subjectieve wijze door interne ProRail-experts wordt ingeschat en dat niet is uit te sluiten dat nieuwe berekeningen met andere experts zouden leiden tot andere uitkomsten. De EUR heeft daarover geconstateerd op p.9 van haar rapportage dat de kans op onderschatting van de variabiliteit groot is en dat zij vanuit een theoretisch oogpunt het vermoeden heeft dat de variabele kosten eerder te laag dan te hoog ingeschat zullen zijn. Op p. 23 van het rapport geeft de EUR aan dat binnen de door ProRail gekozen interpretatie een groot deel van de totale kosten als vast is beschouwd en een klein deel (ca. 17%) als variabel. De EUR geeft daarnaast aan dat de kans groot is dat voor sommige kostenonderdelen een te hoog aandeel variabele kosten is verondersteld en op andere kostenonderdelen een te laag aandeel. Bij de EUR is de indruk ontstaan dat de percentages variabiliteit van een aantal activiteiten die het grootschalig en kleinschalig onderhoud betreffen eerder aan de lage kant zijn dan aan de hoge kant**.** Desalniettemin passen volgens de Vervoerkamer de vastgestelde variabele kosten binnen de voorwaarden zoals gesteld in Richtlijn 2001/14/EG en in de Spoorwegwet.

Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat de te hanteren vergoedingen (hoogte en principes) *binnen de wettelijke kaders* zijn uitgewerkt.

Als het gaat om de mate waarin afspraken over de gebruiksvergoeding in *samenspraak* worden gemaakt, dan is het relevant te constateren dat in de praktijk ProRail via de netverklaring een aanbod doet aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegonderneming aanvaardt door de ondertekening van de toegangsovereenkomst het aanbod van ProRail (conform netverklaring of een ander tarief dat wordt overeengekomen). ProRail kan op grond van artikel 62 van de Spoorwegwet en de toegangsovereenkomst de gebruiksvergoeding in rekening brengen en invorderen.

Daarnaast is de discussie die momenteel speelt over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding relevant in het licht van de gelijkwaardigheid. Railion stelt zich daarbij op het standpunt dat de tarieven van de basisvoorzieningen onderhandelbaar zijn - in tegenstelling tot het standpunt van ProRail - in het kader van de

privaatrechtelijke toegangsovereenkomst. Volgens BRG is die onderhandelbaarheid van belang, omdat volgens hen daarmee de beheerder kan worden aangezet tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. NMa heeft het verzoek van Railion om te onderhandelen gegrond verklaard. ProRail heeft daartegen beroep ingesteld waarbij de rechtbank heeft geoordeeld dat de gebruiksvergoeding voor de basisvoorzieningen niet onderhandelbaar is. Partijen waren eind 2007 nog in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep van NMa en Railion.

Daarnaast is relevant dat ook in de periode van de nieuwe systematiek de minister - mede op aandrang van de Tweede Kamer - een rol heeft gespeeld bij de vaststelling van de tarieven voor goederenvervoerders om grote tariefschokken voor middelzware en zware goederentreinen te voorkomen. Dit zou leiden tot vraaguitvaleffecten en een verslechtering van het exploitatieresultaat van de Betuweroute. Dat heeft geleid tot een *Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2007-2011.* Dat betekent dat bij het vaststellen van de tarieven voor goederenvervoerders voor de overgangsperiode niet alleen de infrabeheerder en de vervoerders een rol hebben gespeeld, maar ook de minister.

NS, regionale personenvervoerders en goederenvervoerders geven in hun zelfevaluaties allen aan dat ProRail de gebruiksvergoeding eenzijdig vaststelt en niet in samenspraak met vervoerders (waarbij moet worden aangetekend dat NS dit in principe ook logisch vindt in het licht van de doelstelling om de variabele kosten aan de vervoerders door te berekenen). Partijen hebben niet het gevoel invloed te hebben gehad op de vaststelling van de gebruiksvergoeding. NS heeft eind 2007 daarover een klacht ingediend tegen ProRail. Deze klacht had betrekking op het verhoogde gebruiksvergoedingstarief voor personenvervoer op het hoofdrailnet per 1 maart 2008 en de voorfacturering van de gebruiksvergoeding door ProRail vanaf 1 april 2008. NMa concludeerde dat ProRail ten onrechte een tariefverhoging heeft doorberekend aan een aantal spoorwegondernemingen van NS. Dit betekent dat ProRail in 2008 bijna € 24 miljoen minder in rekening mag brengen aan deze verschillende spoorwegondernemingen. De klacht van NS over de manier van factureren door ProRail heeft de toezichthouder afgewezen.Tegelijkertijd geven goederenvervoerders aan dat hierin eind 2007 enige verandering leek te zijn gekomen in de onderhandelingsbereidheid van ProRail, aangezien er onderhandeld is over tarieven, waarbij er volgens deze vervoerders zowel bij ProRail als bij Keyrail oog is geweest voor '*what the market can bear*'.

Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat er momenteel geen onderhandeling plaatsvindt over de gebruiksvergoeding. Partijen zijn in afwachting van de uitkomst van het hoger beroep dat NMa en Railion hebben aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven over de vraag of er wel of geen onderhandelingen zouden moeten plaatsvinden.

VenW geeft aan dat de beleidsmatige vraag zich voordoet of additionele tariefregulering nodig en wenselijk is in het licht van de uitspraak van de rechter dat ProRail de basistarieven eenzijdig moet opleggen. Dit gegeven het feit dat ProRail volgens VenW een monopolistische positie bezit en de richtlijn 2001/14/EG veel ruimte biedt om een eigen invulling te geven aan het begrip gebruiksafhankelijke kosten en de toedeling daarvan aan de vervoerders.

Stimuleren deze afspraken rationele beslissingen door vervoerders en efficiënt gebruik van de spoorweginfrastructuur?

Volgens richtlijn 2001/14/EG is de gebruiksvergoeding mede bedoeld om economische signalen te geven en te bevorderen dat spoorwegondernemingen beslissingen nemen die in lijn zijn met een optimale en efficiente benutting van de spoorweginfrastructuur. Doordat de tarieven voor de gebruiksvergoedingen zijn toegenomen worden zowel personenvervoerders als goederenvervoerders sterker gestimuleerd efficiënt gebruik te maken van de spoorinfrastructuur. De goederenvervoerders maken nog wel gebruik van een overgangsregeling tot 2011, waarbij in deze overgangsperiode de tarieven toe groeien naar de variabele kosten van het spoorgebruik.

In artikel 62 van de Spoorwegwet worden nog andere mogelijkheden gecreëerd om rationele beslissingen door vervoerders en een efficiënt gebruik van de infrastructuur nog verder te kunnen stimuleren. De infrabeheerder kan bijvoorbeeld schaarsteheffingen, milieudifferentiatie, kortingsregelingen, prestatieregelingen en annuleringsvergoedingen introduceren.[499]

In de periode 2005-2007 maakte ProRail nog geen gebruik van deze mogelijkheden. Wel is ProRail voornemens een verdere differentiatie door te voeren. Middels de nieuwe prestatieregelingen (zie de beschrijving bij de toegangsovereenkomst hiervoor) voor het dienstregelingsjaar 2008 wordt bijvoorbeeld een annuleringsvergoeding ingevoerd, waardoor een prikkel ontstaat bij de vervoerder die van de regeling gebruik maakt (alleen goederenvervoerders konden dat gedurende de evaluatieperiode) om het aanvragen en vervolgens niet benutten van treinpaden te voorkomen. Overigens geeft NS aan dat een annuleringssvergoeding zoals deze nu wordt toegepast geen voordelen biedt voor het reizigersvervoer, omdat personenvervoerders voor start dienstregeling zekerheid moeten hebben over de beschikbare capaciteit.
Er kan worden geconstateerd dat middels de verhoging van de gebruiksvergoeding vervoerders reeds meer worden gestimuleerd om rationele beslissingen te nemen. Daarnaast kan worden geconstateerd dat de Spoorwegwet aanvullende mogelijkheden biedt die nog niet zijn gebruikt in de evaluatieperiode 2005-2007, maar die voor een deel zullen worden gehanteerd in 2008 middels de prestatieregelingen waarin bonus-malus consequenties zijn opgenomen.

[499] NMa benadrukt dat dit facultatieve variatiemogelijkheden zijn die in de praktijk niet afdwingbaar zijn door de toezichthouder.

Bieden de wettelijke vastgestelde kaders de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren en heeft de overheid geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangsperiode?

In de Herbezinningsbrief en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging wordt aangegeven dat infrabeheerder en vervoerders samen het primaat moeten hebben en dat de overheid daarbij een regisserende rol heeft waarbij zij zich niet bemoeit met de dagelijkse gang van zaken. Wel stelt de overheid de wettelijke kaders, reguleert de uitvoerende organisaties en ziet toe op naleving van de concessies.

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein is invulling gegeven aan die nieuwe institutionele ordening van de spoorsector. Het werk wordt gedaan door uitvoerende spoororganisaties (de beheerder en vervoerders), die door de overheid zijn gereguleerd en binnen gestelde kaders worden gestuurd (via concessies). Onverlet de politieke verantwoordelijkheid heeft de overheid in normale omstandigheden geen omkijken naar de dagelijkse bedrijfsvoering.

In de evaluatieperiode 2005-2007 is de wijze van aansturen – als gevolg van de in de concessies afgesproken transitie naar outputsturing – een combinatie geweest van sturing op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output/outcome (grenswaarden). Via deze combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output is stapsgewijs toegewerkt naar volledige sturing op output per 1 januari 2008. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft eind 2007 ook expliciet aangegeven aan de Tweede Kamer om per 1 januari 2008, conform de eisen van de Vervoerconcessie, NS aan te sturen op grenswaarden en volledig over te gaan op outputsturing. Daarbij heeft de minister aangegeven dat het belangrijk is dat deze sturing plaatsvindt op een gecombineerde en evenwichtige set van indicatoren op basis van klantoordelen en objectieve indicatoren. Dit is in lijn met de gewenste en reeds in 2005 besloten invulling van een zakelijke relatie tussen het ministerie en NS en ProRail. De minister heeft toen ook aangegeven dat Holland Consulting Group (HCG) een toetsing heeft uitgevoerd en heeft geconstateerd dat NS eind 2007 nog niet voldeed aan de concessie-eisen (artikel 26 van de Vervoerconcessie). Het gaat dan om eisen als bekend zijn met de langetermijneffecten van de wijze van de bedrijfsvoering en bekend zijn met het verband tussen operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten. De minister gaf aan te hebben aangedrongen op maatregelen om zo snel mogelijk de noodzakelijke verbeteringen uit te voeren en na de zomer van 2008 opnieuw te gaan beoordelen of NS voldoet aan de eisen uit de concessie.[500]

[500] Zie ook: Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 29984, nr. 106.

Ten aanzien van de relatie tussen VenW en NS is gelet op de toegroei naar outputsturing bewust sprake van bemoeienis op operationeel niveau via de maatregelen in de vervoerplannen. Daarnaast was er op specifieke dossiers hiervan sprake bijvoorbeeld ten aanzien van de fundamenteel nieuwe dienstregeling van 2007. Mede door inbreng van de Tweede Kamer is over individuele lijnen en stations in combinatie met reistijden gesproken.

VenW en NS zijn beide van mening dat de concessie voldoende ruimte biedt om tot goede prestaties te komen. VenW en NS verschillen overigens van mening als het gaat om het effect van operationele bemoeienis. VenW benadrukt de positieve effecten van die bemoeienis, terwijl NS aangeeft dat in individuele gevallen nadelige consequenties zijn opgetreden met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de besluiten en inmenging van de minister.

Bevordert de uitvoering van onafhankelijk toezicht een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders?

Richtlijn nr. 91/440/EEG eist een onafhankelijke instantie om toezicht te houden op de concurrentie op de markt van spoorwegvervoerdiensten, inclusief het goederenvervoer. In artikel 70 Spoorwegwet is de Raad van Bestuur van NMa als zodanig aangewezen. Het toezicht door NMa betreft de contractuele relatie tussen de spoorwegondernemingen enerzijds en de infrastructuurbeheerders en houders van bijzondere diensten en voorzieningen anderzijds. Het toezicht richt zich daarbij primair op de naleving van regels die worden gesteld aan de beheerder voor de hoofdspoorwegen en de beheerders van de BDV's.

Daarnaast oefent NMa ook uit hoofde van de Mededingingswet toezicht uit, bijvoorbeeld in het geval van verboden prijsafspraken en misbruik van een monopoliepositie.

In de periode 2005-2007 heeft NMa 3 klachten met betrekking tot de gebruiksvergoeding ontvangen, 1 klacht met betrekking tot de netverklaring en 6 klachten met betrekking tot de capaciteitsverdeling.

Alleen in de zaak Railion-ProRail (11 mei 2006) over de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding is bezwaar en beroep ingediend. Ook NS had bezwaar aangetekend tegen het besluit van NMa over de onderhandelbaarheid van de tarieven. Het bezwaar van NS is echter niet ontvankelijk verklaard.

Op grond van de Spoorwegwet kan de raad van bestuur van NMa een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opleggen. NMa heeft in de periode 2005-2007 geen boetes opgelegd, maar wel eenmaal een last onder dwangsom aan ProRail in verband met de inhoud van de netverklaring.

Bijna alle partijen geven aan dat de uitvoering van onafhankelijk toezicht in meer of mindere mate een gelijkwaardige relatie tussen

beheerder en vervoerders bevordert. VenW geeft aan dat de diverse spoorpartijen NMa steeds beter weten te vinden en NMa haar wettelijke taken naar behoren uitvoert. Het toezicht draagt volgens NS bij aan een versterking van de positie van vervoerders ten opzichte van de infrastructuurbeheerder. De spoorgoederenvervoerders geven aan dat NMa zeer goed benaderbaar is waardoor in een aantal gevallen NMa een zaak ambtshalve onderzocht zonder dat een vervoerder een formele klacht hoefde in te dienen.
Arriva is van mening dat NMa wel heel "close" lijkt te zijn met ProRail en geeft aan het zinvol te achten dat NMa (meer) toetst bij betrokken organisaties of ProRail de regelingen die op papier staan ook werkelijk effectueert en nakomt. IPO geeft aan dat NMa meer leidend zou moeten optreden in plaats van afwachtend.

Op grond van voorgaande kan worden geconstateerd dat de uitvoering van onafhankelijk toezicht heeft bijgedragen aan een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders.

5. Doel 9: Samenwerking infrabeheerder - vervoerders

5.1 Vragen

Een van de beoogde doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven.[501]

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de periode 2005-2007 de volgende vragen van belang:

1. Is er een gemeenschappelijk kader voor de afhandeling van verstoringen? Bevat het kader transparante informatie over procedures om het ontstaan van verstoringen toe te kennen aan de veroorzaker, en procedures voor afhandeling en herstel en zorgt het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?
2. Is er een helder kader en een cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken verminderen/voorkomen kunnen worden opgelost?

Deze vragen worden hierna beantwoord onder de volgende tussenkoppen:
- Kader voor afhandeling en herstel
- Procedures om ontstaan verstoringen te registreren en toe te kennen aan veroorzaker
- Cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten.

[501] In de richtlijn nr. 2001/14/EG werd gesteld dat een belangrijk doel van verkeersleiding is dat spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder worden gestimuleerd om verstoringen op het netwerk zoveel mogelijk te beperken. De Herbezinningsbrief uit 2001 (p.7) wijst eveneens op het belang van een goede bedrijfscultuur en benadrukt dat actieve communicatie en soepele interactie tussen vervoerders en infrabeheerder noodzakelijk is. In de *Vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet* (Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 13) werd eens te meer aangegeven dat dagelijkse intensieve interactie en onderlinge optimalisatie en afstemming tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerder(s) de basis vormen voor het goed functioneren van de spoorsector, bijvoorbeeld als het gaat om de omgang met verstoringen. Bij de dagelijkse activiteiten speelt de wijze waarop verstoringen worden afgehandeld een belangrijke rol. De streefbeelden bij dit thema gaan op dat aspect in

5.2 Feitelijke beschrijving

Met de spoorwetgeving is beoogd om de relatie tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder vorm te geven als relatie van gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie.[502] Een dagelijkse intensieve interactie en onderlinge optimalisatie en afstemming tussen de infrastructuurbeheerder en vervoerder(s) vormen de basis voor het goed functioneren van de spoorsector.[503] Infrabeheerder en vervoerder moeten niet teveel op de overheid zijn gericht, maar juist op elkaar.[504]

Het doel van de wetgever is om tot een goede samenwerking tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders te komen bij het uitvoeren van de treindienst, ook in het geval zich verstoringen voordoen. De afspraken over deze samenwerking moeten hun beslag krijgen in privaatrechtelijke overeenkomsten. Bij de uitwerking hiervan in dit hoofdstuk, wordt conform het beoordelingskader beschreven hoe deze samenwerking bij verstoringen verloopt. In het evaluatierapport zal het onderwerp samenwerking in ruimere zin aan de orde komen.

5.2.1. Kader voor afhandeling en herstel

Het beheer omvat krachtens artikel 16 Spoorwegwet onder meer 'de zorg voor het leiden van het verkeer over de infrastructuur.'[505] In artikel 23 van het Besluit Spoorverkeer is die beheertaak nader uitgewerkt:

- De beheerder draagt er zorg voor dat bij storing van het treinverkeer over de hoofdspoorweg of bij andere onregelmatigheden […] zo spoedig mogelijk de veilige en ongestoorde treinenloop wordt hersteld.
- Daartoe kan de beheerder in het belang van een veilig en ongestoord verkeer […] aan bestuurders en aan andere personen […] aanwijzingen inzake dat verkeer geven.
- De bestuurders en de andere personen […] zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen.
- De beheerder stelt op grond van het eerste lid een noodplan op dat voldoet aan richtlijn 2001/14/EG.[506]

In artikel 22 van het Besluit Spoorverkeer is opgenomen dat de bestuurder of andere personen storingen en andere onregelmatigheden

[502] Deze relatie wordt dan ook beheerst door privaatrechtelijke toegangsovereenkomsten.Zie ook: *Vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet,* Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 13), pagina 18

[503] *Vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet,* Kamerstuk 2001-2002, 27482, nr. 13, pagina 29

[504] Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 482 en 27 216, nr. 91, pagina 10

[505] Andere taken betreffen de zorg over de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur en een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen

[506] Artikel 29, eerste lid.van Richtlijn nr. 2001/14/EG

die een veilig en ongestoord gebruik van de hoofdspoorweg in gevaar (kunnen) brengen, onverwijld aan de beheerder melden.[507]

De infrabeheerder heeft dus de taak om zo spoedig mogelijk de treinenloop te herstellen bij ontregelingen. Bij het herverdelen van de infracapaciteit ligt de regie dan ook bij ProRail.

De regels om de capaciteit bij ontregelingen opnieuw te verdelen verschillen ten opzichte van de regels met betrekking tot een ongestoorde situatie.[508] In het geval van een verstoring gelden de volgende regels:

- In eerste instantie gelden de afhandelingsstrategieën die partijen met elkaar hebben afgesproken. Afhandelingstrategieën zijn afspraken tussen infrabeheerder en één of meerdere spoorwegondernemingen over de verdeling van infracapaciteit in geval van bepaalde, voorziene ontregelingen.[509]
- Als die strategieën in een bepaalde verstoringssituatie niet voorzien, gelden verdelingsregels waarbij ProRail de resterende (beschikbare) infracapaciteit zo veel mogelijk naar evenredigheid van de geplande capaciteitsverdeling (conform verdelingsplan) herverdeeld onder de betrokken spoorwegondernemingen.

Hierna worden de twee bevoegdheidsregelingen beschreven waarin dit nader is toegelicht en vastgelegd.[510]

[507] Artikel 22, lid 1, Besluit Spoorverkeer

[508] ProRail heeft capaciteit verdeeld op grond van de prioriteringsregels in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. In het geval van een verstoring wordt niet meer naar de prioriteringsregels gekeken, maar naar andere regels (zie toelichting in de hoofdtekst)

[509] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 5, 9 oktober 2006

[510] Bevoegdheidsverdelingen zijn regelingen waarin ProRail weergeeft op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan een aan ProRail publiekrechtelijk toegekende bevoegdheid. ProRail stelt zulke regelingen op (en wijzigt ze) na overleg met de spoorwegondernemingen (tenzij spoedeisend belang een dergelijk overleg onmogelijk maakt). Bevoegdheidsregelingen maken formeel deel uit van de netverklaring en zijn op gelijke wijze voor alle gerechtigde van toepassing. Zie Netverklaring 2008, versie 1.7, p. 17. De geschillenregeling van de netverklaring is niet van toepassing op deze regeling en de totstandkoming ervan (zie Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', pagina 3, 9 oktober 2006)

[510] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 5, 9 oktober 2006

Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën'[511]

ProRail beschikt over een groot aantal afhandelingstrategieën die grotendeels in overleg met spoorwegondernemingen zijn vastgesteld.[512] Om ervoor te zorgen dat afhandelingstrategieën succesvol zijn en door de spoorwegondernemingen worden gedragen, worden nieuwe afhandelingstrategieën zoveel mogelijk in samenwerking met de spoorwegondernemingen opgesteld.[513]

ProRail of een spoorwegonderneming kan het initiatief nemen tot een nieuwe afhandelingsstrategie of een wijziging van een bestaande afhandelingsstrategie. Naar aanleiding van een verzoek wordt door ProRail een concept voor een nieuwe afhandelingsstrategie opgesteld. Dit concept wordt verspreid onder de spoorwegondernemingen die een toegangsovereenkomst hebben gesloten met ProRail en die geraakt (kunnen) worden door de gewijzigde of nieuwe afhandelingsstrategie. De spoorwegondernemingen hebben de gelegenheid om binnen 10 werkdagen te reageren. Afhankelijk van de binnengekomen reacties kan ProRail besluiten om een overleg te organiseren waarvoor de spoorwegondernemingen worden uitgenodigd. Binnen 5 werkdagen na het overleg zal ProRail de definitieve afhandelingsstrategie opstellen en verspreiden onder de spoorwegondernemingen.[514]

Nieuw toetredende spoorwegondernemingen ontvangen een afschrift van de bestaande afhandelingstrategieën en kunnen - net als alle andere ondernemingen - een verzoek tot wijziging indienen.[515]

Spoorwegondernemingen kunnen voor het herverdelen van de capaciteit van één spoorwegonderneming ook specifieke treingerelateerde afhandelingafspraken maken met ProRail die worden vastgelegd in een Specifieke Operationele Regeling (SOR).[516]

Indien afhandelstrategieën niet (voldoende) voorzien in de herverdeling van de infrastructuur, gebruikt ProRail de in de Bevoegdheidsregeling

[511] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', 9 oktober 2006. Deze Bevoegdheidsregeling is openbaar en beschikbaar op de website van ProRail: http://www.prorail.nl/ProRail/Vervoerders/Toegang+tot+het+spoor/Uitvoeringsregelingen/Bevoegdheidsregelingen.htm.

[512] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', pagina 5, 9 oktober 2006

[513] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', pagina 9 oktober 2006, pagina 3

[514] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', 9 oktober 2006, pagina 5

[515] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', 9 oktober 2006, pagina 5

[516] Dit heeft als voordeel dat vervoerders precies weten hoe een bepaalde verstoring wordt afgehandeld.

'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen' opgenomen verdelingsregels.[517]

Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen'

ProRail past deze regeling toe indien er geen afhandelingsstrategie is voor de desbetreffende verstoring. Er worden in dat geval twee typen van verdelingssituaties onderscheiden:[518]

1. Verdelingsregels bij een versperring.[519] Bij een versperring wordt de resterende (beschikbare) infracapaciteit zo veel mogelijk naar evenredigheid van de geplande capaciteitsverdeling herverdeeld onder de betrokken spoorwegondernemingen. Voor het herverdelen van infracapaciteit wordt dan uitgegaan van het laatst actuele verdelingsplan.[520]
2. Verdelingsregels indien een trein afwijkt van het verdelingsplan.[521] Voor treinen worden per knooppunt vooraf bepaalde vertragingsmarges vastgesteld. Wanneer een trein een vertragingsmarge overschrijdt, vervalt (het recht op) het infrapad en wordt het verdelingsplan aangepast. Overschrijding van een vertragingsmarge triggert dus de bijsturing. Voor de vertraagde trein wordt een conflictvrij pad gezocht en vastgesteld, waardoor wordt voorkomen dat andere treinen worden verdrongen.[522]

Indien de betrokken spoorwegondernemingen wensen af te wijken van de capaciteitsverdeling conform de verdelingsregels, dan is dit in principe mogelijk. Voorwaarde hiervoor is dat al deze spoorwegondernemingen

[517] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', 9 oktober 2006. Deze Bevoegdheidsregeling is openbaar en beschikbaar op de website van ProRail: http://www.prorail.nl/ProRail/Vervoerders/Toegang+tot+het+spoor/Uitvoeringsregelingen/Bevoegdheidsregelingen.htm

[518] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', 9 oktober 2006, p. 3. En: ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', pagina 6, 9 oktober 2006

[519] Versperringssituaties dragen de volgende kenmerken: een of meer sporen op de vrije baan of op een knooppunt zijn voor ten minste 30 minuten versperd; door de versperring is de beschikbare infracapaciteit minder groot dan in het verdelingsplan is gepland; spoorwegondernemingen kunnen niet de infracapaciteit (infrapaden) krijgen waarop zij volgens het verdelingsplan recht hebben. Bron: ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 6, 9 oktober 2006

[520] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 6 en 7, 9 oktober 2006.

[521] Situaties waarin een trein afwijkt van het verdelingsplan dragen de volgende kenmerken: een trein loopt vertraging op; hierdoor legt de trein beslag op andere infracapaciteit dan het verdelingsplan voorschrijft; de trein loopt een vertraging op met een zodanige duur, dat deze in het pad van een andere trein treedt of dreigt te treden. Bron: ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 7, 9 oktober 2006.

[522] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 7 en 8, 9 oktober 2006

hiermee akkoord gaan en consensus bereiken over de desbetreffende afhandeling.[523]

De beide genoemde Bevoegdheidsregelingen zijn onderdeel van de actuele netverklaring en worden in principe niet jaarlijks gemuteerd.[524]

Calamiteiten

De meeste verstoringen in het railverkeerssysteem worden door de staande organisatie opgevangen middels de afhandelingsstrategieën en verdelingsregels uit de Bevoegdheidsregelingen die hiervoor zijn beschreven. Echter, als er sprake is van een calamiteit[525] wordt teruggevallen op de Generieke Operationele Regeling (GOR) "Calamiteitenplan Rail".[526] In de GOR is omschreven hoe calamiteiten voorbereid, beheerst en gecoördineerd worden door een Calamiteitenorganisatie.[527] Die Calamiteitenorganisatie is onder

[523] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', pagina 5, 9 oktober 2006.

[524] ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen', 9 oktober 2006, p. 3. En: ProRail Verkeersleiding, Bevoegdheidsregeling 'Afhandelingsstrategieën', pagina 3, 9 oktober 2006

[525] Onder een calamiteit wordt verstaan een 'Ongewenste gebeurtenis waarbij sprake is van verstorende effecten op het railverkeerssysteem en/of op diensten van deelnemers aan het railverkeerssysteem, zodanig dat continuering in gevaar komt of reeds belemmerd is. Deze gebeurtenissen hebben direct dreigende of al opgetreden letsel/schade voor mens, dier, goederen en/of milieu tot gevolg'. Zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.4 van Deel 1: Managementdeel.

[526] Het Calamiteitenplan Rail (CPR) geeft inzicht in de rollen, taken, verantwoordelijkheden en de daarvoor benodigde samenwerkingsafspraken. Het bevordert een uniforme en gezamenlijke aanpak en bevat de gemaakte afspraken en regelt de afstemming tussen alle betrokken bedrijven en instanties (zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.3 van de inleiding). De reacties op incidenten worden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en uitgewerkt in scenario's. Dit scenariodenken leidt tot een gestandaardiseerde en te beoefenen aanpak van incidenten die voldoen aan de vastgestelde, hierboven omschreven definitie calamiteit. Voor de calamiteitenafhandeling in het railverkeerssysteem zijn twintig calamiteitenscenario's ontwikkeld en vastgesteld (zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.4 en 5 van Deel 1: Managementdeel). Voor elk van die calamiteitenscenario's is uitgewerkt welke acties door wie dienen te worden genomen (zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, , pagina12, 13 en 14 van Deel 2: Operationeel deel, uitgave 21 december 2007).

[527] In deze zogenoemde Calamiteitenorganisatie nemen alle bedrijven in het railverkeerssysteem en overige instanties deel. Ofschoon de OverheidshulpDiensten (OHD) geen deel uitmaken van het railverkeersysteem zijn er wel sluitende afspraken gemaakt en procedures opgesteld die indien nodig een effectief en efficiënt gezamenlijk optreden mogelijk maken. De calamiteitenorganisatie richt zich op de volgende drie zaken: voorkomen dat een concrete dreiging van een voorval uitmondt in een calamiteit, beperken van de gevolgen van een calamiteit en het (doen) wegnemen van de oorzaak van een calamiteit. Zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.3 van de inleiding.

verantwoordelijkheid van ProRail op grond van de verleende beheerconcessie ingericht.[528]

Het Calamiteitenplan Rail (CPR) geeft inzicht in de rollen, taken, verantwoordelijkheden en de daarvoor benodigde samenwerkingsafspraken. Het bevordert een uniforme en gezamenlijke aanpak en bevat de gemaakte afspraken en regelt de afstemming tussen alle betrokken bedrijven en instanties.[529] De reacties op incidenten worden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en uitgewerkt in scenario's. Dit scenariodenken leidt tot een gestandaardiseerde en te beoefenen aanpak van incidenten die voldoen aan de vastgestelde, hierboven omschreven definitie calamiteit. Voor de calamiteitenafhandeling in het railverkeerssysteem zijn twintig calamiteitenscenario's ontwikkeld en vastgesteld.[530] Voor elk van die calamiteitenscenario's is uitgewerkt welke acties door wie dienen te worden genomen.[531]
De GOR Calamiteitenplan Rail is onderdeel van de actuele netverklaring/toegangsovereenkomst en is onbepaald geldig.[532]
De operationele leiding van elke calamiteitenafhandeling ligt bij de algemeen leider van ProRail Verkeersleiding. Bij een grotere calamiteit kan op grond van een aantal criteria worden opgeschaald naar een regionaal beleidsteam incidentmanagement rail (RBI) of zelfs een landelijk beleidsteam incidentmanagement rail (LBI).[533]

McKinsey & Company constateert dat ProRail de processen over storingen, bijsturing en calamiteiten heeft gedocumenteerd. Ook geeft McKinsey & Company aan dat die gedocumenteerde verantwoordelijkheden zowel door NS als ProRail in de praktijk worden gevolgd.[534] De uitvoering van het storingsmanagement-, bijsturing- en calamiteitenproces is volgens McKinsey & Company de laatste jaren verbeterd en vertoont geen essentiële problemen.[535] De processen die worden toegepast om in het geval van verstoringen de schade te beperken, werken volgens McKinsey & Company in de praktijk: de reiziger wordt ingelicht en opgevangen en de treinenloop wordt zo spoedig mogelijk hervat. Alle cruciale functies in het

[528] ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, pagina 3 van de inleiding.
[529] Zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.3 van de inleiding.
[530] Zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, p.4 en 5 van Deel 1: Managementdeel.
[531] Zie ook: ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, pagina 12, 13 en 14 van Deel 2: Operationeel deel, uitgave 21 december 2007.
[532] ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, pagina 4 van de inleiding.
[533] ProRail, Generieke Operationele regeling, Calamiteitenplan Rail, uitgave 21 december 2007, pagina 7, 8 en 9 van Deel 1: Managementdeel.
[534] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 23 en 25.
[535] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 26.

storingsmanagement-, bijsturings- en calamiteitenproces zijn 24 uur per dag, 7 dagen in de week ingevuld. Tevens is er een plan aanwezig en in uitvoering om de informatievoorziening voor reizigers te verbeteren.[536]De documentatie van de processen is echter in een aantal gevallen verouderd: in de 'Werkwijze Netwerkbestuurder' is bijvoorbeeld de verwijzing naar het aantal calamiteitenscenario's incorrect (12 terwijl het er 20 zijn) en wordt gebruik gemaakt van de oude namen van bedrijfseenheden.[537]

Als prestatie-indicatoren voor de kwaliteit van de bijsturing gelden ten eerste het aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling (ORI's)[538] en ten tweede het percentage bijsturing conform de (afhandelings)afspraken.

Jaarlijks stelt de Verkeersleiding meer dan 25 miljoen rijwegen of treinpaden in. De kritische factor in het (bijsturings-)proces is de tijdigheid en correctheid van het instellen van rijwegen. In tabel 5.1 volgen de cijfers met betrekking tot de onregelmatigheden in de rijweginstelling en met betrekking tot de bijsturing conform afspraken.

Tabel 5.1:
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'kwaliteit bijsturing'

Waarde beheerplan	Indicator	2005	2006	2007
Richtwaarde	Onregelmatigheden in rijweginstellingen	1.075	1.000	1.100
Realisatie	Onregelmatigheden in rijweginstellingen	832	971	5.476[1]
Grenswaarde	Bijsturing conform afspraken (%)	92	97	97
Realisatie	Bijsturing conform afspraken (%)	98	97	98

1 Als gevolg van een gewijzigde registratiemethode.
Bron: beheerplannen en jaarberichten van ProRail.

Het daadwerkelijk aantal opgetreden onregelmatigheden in de bijsturing 2005 was met 832 flink lager dan de richtwaarde. De stijging naar 971 onregelmatigheden in 2006 wijt ProRail aan de extra onderhoudswerkzaamheden die zijn uitgevoerd.[539] In 2007 bedraagt het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen 5.476.[540] Dat is het gevolg van een andere registratiemethode, zodat dit cijfer niet vergelijkbaar is met de realisatie in 2006.

[536] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 28, 29.

[537] Zie: McKinsey & Company, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, eindrapport 13 mei 2008, p. 29.

[538] De kritische factor in het (bijsturings-)proces is de tijdigheid en correctheid van het instellen van rijwegen. Het aantal onregelmatigheden in het instellen is daarmee van groot belang voor de kwaliteit van de sturing.

[539] Bron: ProRail Jaarbericht 2006

[540] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail, 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, pagina 7.

In de periode 2005 -2007 bedroeg de bijsturing conform afhandelingsafspraken 97-98%. Daarmee voldeed ProRail aan de grenswaarde.

5.2.2. Procedures om ontstaan verstoringen te registreren en toe te kennen aan veroorzaker

In de Herbezinningsbrief van september 2001 geeft de Minister van VenW aan dat is geconstateerd dat het Nederlandse spoorsysteem nog onvoldoende meting en management-informatiesystemen kent over oorzaak-gevolg relaties bij verstoringen. Om de voortgang van het herstel te borgen en om direct voor bijsturing bruikbare managementinformatie te genereren is afgesproken dat een transparant, voldoende gedetailleerd monitoringsysteem snel tot stand komt.[541] Ook de Tweede Kamer drong daar op aan, zoals ook blijkt uit de Motie Hofstra van december 2001.[542]

Op basis van de door Railinfrabeheer uigevoerde studie[543] uit 2003 inzake de registratie van verstoringen heeft ProRail op 18 maart 2005 een beschikkingsaanvraag ingediend bij VenW voor de realisatie van een nieuw monitoringsysteem om verstoringen te registreren en toe te kennen aan de veroorzaker.[544] Het oude proces en systeem boden, door de beperkingen op het gebied van dekkingsgraad en registratiemogelijkheden, onvoldoende grondslag voor een betrouwbare analyse waaruit voorstellen tot verbetermaatregelen konden worden afgeleid die konden rekenen op een breed draagvlak en acceptatie in de spoorsector.[545]

Het Ministerie van VenW heeft vervolgens opdracht gegeven voor de realisatie en implementatie van dat nieuwe systeem.[546] Dat nieuwe

[541] Herbezinningsbrief, p. 4. (Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 465, nrs. 53a en 3)
[542] In de Motie Hofstra van 20 december 2001 wordt de regering verzocht te rapporteren over de methodiek en feitelijke registratie bij de verdeling van verstoringen door enerzijds NS en anderzijds Railinfrabeheer. Aanleiding voor deze motie is volgens de indieners dat de dienstuitvoering van NS niet verbetert maar verslechtert en dat onduidelijk was in welke mate deze verslechtering werd veroorzaakt door NS dan wel de taakorganisaties die destijds nog onderdeel van het Rijk waren. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 18 986, nr. 80.
[543] Een nieuw monitoringmodel, rapportage Deel I Monitoringstudie, Railinfrabeheer, 2003. Voor een uitvoeriger beschrijving wordt verwezen naar 'Nulmeting beschrijving uitgangssituatie', versie compleet, pagina 107.
[544] Brief van ProRail aan de het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Aanvraag beschikking Monitoringsysteem Verkeersleiding', kenmerk RvB/AA-PdL/20512393, 18 maart 2005
[545] Zie: Beschikking d.d. 12 mei 2005. Zie ook: Brief van ProRail aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Omgang met prestatiebeoordeling Onregelmatigheden 2007', 5 april 2007. Zie ook: brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal met als onderwerp Motie Hofstra (18986, nr. 80), kenmerk DGP/SPO/U.06.01580, 5 juli 2006
[546] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk DGP/SPO/U.06.01580, onderwerp Motie Hofstra (18986, nr. 80), 5 juli 2006

systeem heeft als doelstelling om tenminste 90% (dekkingsgraad[547]) van alle opgetreden vertragingen en hun oorzaak vast te leggen met een betrouwbaarheid van tenminste 95%.
Eind 2005 is de eerste fase van het nieuwe monitoringsproces en het bijbehorend systeem geïmplementeerd. Daarbij worden voorvallen en de eerste (primair) vertraagde trein geregistreerd. Teneinde de dekkings- en betrouwbaarheidsdoelstellingen[548] van het monitoringproces te halen volgde in 2007 een tweede fase waarin de registratie werd uitgebreid met vertragingen die een direct of indirect gevolg zijn van een voorval.[549] Overigens kunnen de prestatieregelingen die vanaf 2007 zijn ontwikkeld, ook als 'driver' worden aangemerkt voor het verbeteren van het monitoringproces en het ontwikkelen van procedures om verstoringen te registreren. Middels prestatieregeling 7, die vervoerders kunnen overeenkomen met de infrabeheerder, worden vervoerders beloond (of bestraft) indien zij weinig (of veel) verstoringen veroorzaken.[550]

ProRail Verkeersleiding is eigenaar en beheerder van het monitoringsysteem, draagt zorg voor het registreren van oorzaken en dient de aan zichzelf toegewezen oorzaken te fiatteren. Daarnaast verifieert ProRail Verkeersleiding de niet geaccepteerde toewijzingen, draagt zorg voor de voorbereiding van arbitrage indien een toewijzing twee maal door dezelfde partij is afgewezen en is verantwoordelijk voor rapportages als resultaat van de monitoring.

De achtereenvolgende stappen zijn: registratie, fiattering, verificatie en arbitrage. Voor elk van deze stappen gelden vastgelegde doorlooptijden.[551] Voor het bepalen van de veroorzaker gebruikt de treindienstleider toewijzingsregels. Door middel van een beslisboom en het beantwoorden van toewijzingsvragen wordt een oorzaak aan een organisatie toegewezen. Vervolgens krijgen vervoerders en ProRail Infra Management de oorzaken ter fiattering aangeboden. Als de toewijzing wordt afgewezen, moet dat worden gemotiveerd.[552] Het is voor partijen mogelijk om 'te fiatteren items' automatisch te fiatteren na een bepaalde periode.[553] Indien een toewijzing wordt afgewezen komt deze terecht bij een regionale verificateur van ProRail die aanvullend onderzoek doet en opnieuw (al dan niet aan dezelfde partij) de verstoring toewijst. Indien die toewijzing voor de twee keer wordt

[547] Dekkingsgraad is het percentage daadwerkelijk verklaarde treinafwijkingen en veiligheidsincidenten ten opzichte van het totale aantal te verklaren treinafwijkingen en veiligheidsincidenten (TVTA's). Zie Project Monitoring fase 2, Spelregels Monitoring, pagina 53, 11 januari 2007,

[548] 90% dekkingsgraad van voorvallen en vertragingen en 95% betrouwbaarheid (95% van de voorvallen en vertragingen worden door partijen geaccepteerd)

[549] ProRail, Monitoringsysteem Verkeersleiding, Project initiatie document fase 2, pagina. 3, november 2005

[550] Zie bijlage 31 van de Netverklaring 2008, waar een uiteenzetting is gegeven van de prestatieregelingen.

[551] Project Monitoring fase 2, Spelregels Monitoring, pagina 52 en 53, 11 januari 2007

[552] Project Monitoring fase 2, Spelregels Monitoring, pagina 34, 11 januari 2007

[553] Project Monitoring fase 2, Spelregels Monitoring, pagina 36, 11 januari 2007

afgewezen komt deze terecht bij de centrale verificateur die – indien alsnog geen overeenstemming wordt bereikt – de arbitragedossiers opstelt. De arbiter - die zelf geen interactie met het systeem mag hebben - besluit over oorzaken die tot twee maal toe door een bepaalde partij zijn afgewezen. Dit besluit is onherroepelijk.[554]

Statistische analyses tonen aan dat door het nieuwe registratiesysteem een beduidend groter aandeel van de opgetreden onregelmatigheden wordt geregistreerd. De verbetering van de registratie is gerealiseerd door landelijke implementatie van een computersysteem en door de gezamenlijke doelstelling binnen de spoorsector om de registratie zowel kwalitatief als kwantitatief te verbeteren.[555]

5.2.3. Cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten

In de Herbezinningsbrief in 2001[556] is aangegeven dat de toen bestaande wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. Ook is actieve communicatie en soepele interactie tussen vervoerders en infrabeheerder noodzakelijk om goed vervoer voor de reiziger en de verlader te bereiken. Infrabeheerder en vervoerders moeten samen het primaat hebben en niet het overheidsapparaat.

Voor de borging van het publieke belang is bedrijfscultuur net zo'n belangrijke factor als bijvoorbeeld concessievoorwaarden. Die cultuur moest volgens de Herbezinningsbrief weer in Utrecht komen te liggen.

Deze constatering heeft ertoe geleid dat is afgezien van de publieke vormgeving van de infrastructuurbeheerder in de vorm van een ambtelijke organisatie (zelfstandig bestuursorgaan). Infrastructuurbeheerder en vervoerders zijn als twee gelijkwaardige partijen vormgegeven die op basis van privaatrechtelijke instrumenten zoals de toegangsovereenkomst afspraken moeten maken. De NMa ziet toe op deze relatie tussen infrabeheerder en vervoerders.[557]

Met de Spoorwegwet en de Concessiewet is er aldus een ordening gekomen waar de verantwoordelijkheid primair bij de spoorsector zelf ligt. De vervoerconcessie en de beheerconcessie ondersteunen die structuur. De systematiek is er op gericht om de sector zelf te laten optimaliseren en voorstellen te laten doen. Zo kan bijvoorbeeld een vervoerder bij ProRail aandringen op die zaken die zij nodig vindt. Het is vervolgens aan ProRail

[554] Project Monitoring fase 2, Spelregels Monitoring, pagina 46,47, 11 januari 2007

[555] Zie: Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal met als onderwerp Motie Hofstra (18986, nr. 80), 5 juli 2006

[556] Herbezinningsbrief, pagina 7 en 8 (Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3)

[557] Tweede Kamer 2000-2001, Herbezinningsbrief, pagina 7 en 8, Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nrs. 53a en 3.

om een afweging te maken tussen de belangen en argumenten van deze vervoerder en andere belangen (zoals bijvoorbeeld de belangen van andere personen- en goederenvervoerders).[558]

De samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders is onder meer vormgegeven in het Directeurenoverleg Samensporen, een informeel overleg om gemeenschappelijke keuzes te maken over specifieke thema's die voor de participerende partijen als geheel koersbepalend zijn.[559] Hierin zijn ProRail, NS en de Brancheverenigingen Rail Goederenvervoerders (BRG) vertegenwoordigd. Onder regie van het Directeurenoverleg 'Samensporen' heeft de sector de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van de visie Benutten & Bouwen. Een voorbeeld is de gezamenlijke netwerkanalyse in Nederland die ProRail NS en de goederenvervoerders samen hebben opgesteld. Andere voorbeelden van samenwerking tussen ProRail en de vervoerders betreffen het opstellen van een onderhoudsrooster dat overlast als gevolg van noodzakelijke werkzaamheden moet minimaliseren en het ontwerp van de nieuwe dienstregeling voor 2007. Deze dienstregeling is volgens ProRail een product van intensieve samenwerking tussen ProRail, NS, Railion en de overige vervoerders.[560]

Zoals hiervoor is beschreven werken infrabeheerder en vervoerders samen en lossen zij in onderling overleg vraagstukken op. Maar tegelijkertijd proberen deze partijen soms de overheid bij het oplossen van deze vraagstukken te betrekken, bijvoorbeeld door dat via de band van de politiek of via de band van de media te spelen. Een voorbeeld: NS bracht op 3 december 2007 een persbericht uit - vlak voor de begrotingsbehandeling Verkeer en Waterstaat - waarin NS laat weten dat de business-case 'gratis internet in de trein' niet haalbaar is. De begrotingsbehandeling richtte zich, mede daardoor, op dit vraagstuk.

Een voorbeeld dat bedoeld is om de samenwerking binnen de sector te bevorderen is het project dat gericht is op het verkleinen van de afstand tussen machinisten en verkeersleiding. In het Overleg Veiligheid Spoorbranche (OVS) zijn afspraken gemaakt over terugkoppeling van veiligheidsmeldingen aan machinisten. Eind 2007 heeft ProRail een project afgerond dat er voor moest zorgen dat veiligheidsmeldingen die door machinisten werden gemeld met de juiste prioriteit werden opgelost en dat de actie die door ProRail is ondernomen wordt teruggekoppeld aan de machinisten. ProRail verschafte vervoerders iedere 14 dagen een overzicht van meldingen en de ondernomen acties. Dit overzicht bevatte datum van de melding, traject, eventueel treinnummer en een toelichting. In het OVS is afgesproken dat vervoerders zelf zorg zouden dragen voor de verdere terugkoppeling van machinisten binnen hun organisaties. Het is binnen ProRail niet bekend of de terugkoppeling bij de machinisten terechtkomt. Tijdens de Overleg Spoorwegondernemingenvergadering van 3 maart 2008 bleek

[558] Algemene toelichting op de vervoerconcessie.

[559] NMa geeft aan dat de juridische status van wat in dit gremium wordt afgesproken, onduidelijk is.

[560] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 24.

dat machinisten ten aanzien van het melden van onveilige situaties nog steeds ontevreden zijn.[561]

De ontwikkeling en implementatie van een proces om onregelmatigheden, gemeld door machinisten, op te lossen en terug te koppelen is volgens McKinsey & Company een goede actie.[562] Echter, de voortgang op de ondernomen actie is onvoldoende. Tevens is er bij het ontwerpen van het nieuwe proces onvoldoende samenwerking geweest met, of input gevraagd van de machinisten. De machinisten zijn uiteindelijk degene waarvoor dit proces ontworpen is.[563]

5.3 Percepties

5.3.1. Percepties kader voor afhandeling en herstel

Partijen geven aan dat er een gemeenschappelijk kader voor het afhandelen van verstoringen is. De vervoerders vinden dat ze invloed hebben op de afspraken bij afhandeling van verstoringen. Ook geven ze aan dat de verstoringen over het algemeen worden afgehandeld conform het kader.
Veolia, Connexxion en NS vinden dat conflicten over de afhandeling van verstoringen in onderling overleg worden beslecht.

Goederenvervoerders en aannemers geven echter aan dat ze niet tevreden zijn over de rol die zij als vervoerders bij het afhandelen van conflicten hebben, aangezien zij op het moment suprême geen of onvoldoende invloed kunnen uitoefenen. Wanneer er achteraf een klacht over de wijze van afhandeling van een conflict wordt ingediend, komen er volgens hen geen of onbevredigende antwoorden van de beheerder.[564]

Arriva geeft aan tevreden zijn over de samenwerking met ProRail op lokaal en regionaal niveau. De samenwerking met de centrale organisatie van ProRail verloopt echter minder goed volgens Arriva.[565] Goederenvervoerders zeggen over de Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen' dat het 'op papier een transparant systeem is, maar in de praktijk veelal een zwarte doos.' Dit komt omdat de goederenvervoerders vinden dat ze in praktijk onvoldoende zicht hebben op de totale situatie en de wijze waarop maatregelen worden toegepast op andere vervoerders.[566]

[561] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails'*, eindrapport 6 mei 2008, pagina 73, McKinsey & Company.

[562] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails'*, eindrapport 6 mei 2008, pagina 74, McKinsey & Company

[563] *Evaluatie voortgang 'Op de Rails',* eindrapport 6 mei 2008, pagina 74, McKinsey & Company

[564] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 82

[565] *Zelfevaluaties 2005-2007 Arriva,* pagina 18

[566] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 80

Bovendien geven de spoorgoederenvervoerders aan dat de belangen van reizigers en verladers evenwichtig moeten worden gewogen binnen het afhandelingskader verstoringen. Ze geven aan in de praktijk te merken dat de belangen van reizigers zwaarder wegen en (dus) beter zijn geborgd dan de belangen van verladers.[567]

NS is van mening dat er meer ruimte moet zijn om vakmanschap (om alternatieve scenario's te hanteren) in specifieke situaties in te zetten met het oog op de actuele behoeften van reizigers.[568] NS geeft aan dat het voor haar een zeer wezenlijk punt is dat de bijsturing ten opzichte van de periode voor ontvlechting minder goed verloopt. Het scheiden van de bijsturingsactiviteiten in een ProRail-deel en een vervoerdersdeel heeft in het algemeen geleid tot een tragere, minder daadkrachtige en minder efficiënte bijsturing, ondanks dat partijen hebben leren werken met de gescheiden processen en organisaties. Door fysieke scheiding van werkplekken is de afstemming van het toedelen van een infrapad en het beschikbaar hebben van treinmaterieel en personeel in situaties dat de treindienst ontregeld is een vrijwel onmogelijke opdracht. Als voorbeeld geeft NS aan dat de communicatie tussen verkeersleiders (van ProRail) en bijstuurders (van NS) soms via de fax plaatsvindt, wat een snelle afhandeling van verstoringen niet ten goede komt.[569]

ProRail geeft aan dat de laatste jaren de relatie met vervoerders op het gebied van bijsturing aanzienlijk is verbeterd.[570] ProRail geeft aan dat ze bezig is met het inrichten van een Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) gericht op het voorkomen en minimaliseren van effecten van verstoringen. Het voordeel van zo'n centrum ten opzichte van de calamiteitenorganisatie is dat het OCCR een continue bezetting heeft en de situatie op het spoor 24 uur per dag op een centraal punt monitort.[571] NMa geeft aan er aan te hechten dat het van belang is dat alle vervoerders in gelijke mate toegang hebben tot dit OCCR, zodat een non-discriminatoire behandeling van alle vervoerders gewaarborgd blijft bij de afhandeling en analyse van verstoringen.

5.3.2. Percepties procedures om ontstaan verstoringen te registreren en toe te kennen aan de veroorzaker

Meerdere partijen waaronder NS geven aan dat de toekenning van verstoringen aan de veroorzaker nog niet transparant plaatsvindt.

Goederenvervoerders geven aan dat het systeem waarin wordt aangegeven welke partijen de verstoring hebben veroorzaakt, niet goed wordt gecontroleerd door de vervoerders.[572] Een aantal vervoerders (waaronder Veolia Cargo en RRF) zou niet zijn aangesloten omdat zij te

[567] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 80

[568] *Zelfevaluaties 2005-2007 NS,* pagina 53

[569] *Zelfevaluaties 2005-2007 NS,* pagina 53

[570] *Zelfevaluaties 2005-2007 ProRail,* pagina 21

[571] *Zelfevaluaties 2005-2007 ProRail, p*agina 23

[572] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 81

weinig mankracht of tijd hebben om steeds in het systeem te kijken en ' beschuldigingen' te weerleggen. Dit zou wel moeten gebeuren omdat volgens hen de toekenning van verstoringen door de beheerder niet altijd juist plaatsvindt. In het kader van de performance-afspraken tussen vervoerders en de beheerder wordt het op betrouwbare wijze toewijzen van verstoringen alleen maar belangrijker.[573]
NS geeft aan dat het monitoringsysteem nog op een groot aantal punten kan worden verbeterd om ervoor te zorgen dat het voldoende betrouwbare informatie oplevert voor het sluiten van de feedbackloop.[574]

5.3.3. Percepties cultuur van gelijkwaardigheid en voorkomen van conflicten

Als het gaat om de vraag of er een cultuur van gelijkwaardigheid wordt ervaren door partijen, dan is het ten eerste relevant te verwijzen naar de beschouwing die daarover al is opgenomen in het hoofdstuk interactie. Daar is aangegeven dat de vervoerders weinig gelijkwaardigheid ervaren bij de totstandkoming van de toegangsovereenkomsten en bovendien weinig gelijkwaardigheid ervaren bij de totstandkoming van de gebruiksvergoeding.

Voorts wijzen regionale vervoerders en goederenvervoerders op het feit dat er één beheerder is en één vervoerder van het HRN. Het ontstaan van een cultuur waarin sprake is van een gelijkwaardige manier van omgaan met elkaar is gegeven deze ongelijke posities moeilijk. De verschillen in belangen zoals bijvoorbeeld bij capaciteitsverdeling zijn ook evident en groot. IPO, regionale vervoerders en goederenvervoerders typeren de Utrechtse cultuur als een 'nee, tenzij' cultuur.[575] Deze partijen geven aan dat de Utrechtse cultuur hun prestaties negatief beïnvloedt. Goederenvervoerders vinden dat er teveel macht ligt bij ProRail.[576] Arriva geeft aan dat de Utrechtse cultuur wordt gekenmerkt door een reactieve houding en een grote hoeveelheid aan brieven en documenten.[577] Ook BRG geeft aan dat vervoerders te maken krijgen met zware lasten, die volgens hen veroorzaakt zouden zijn door onder meer stroperigheid en inefficiëntie aan de zijde van ProRail.

Overigens staan sommigen van hen positiever ten aanzien van het functioneren van ProRail in de regio. IPO geeft bijvoorbeeld aan dat met de regionale afdelingen van ProRail goed overleg plaatsvindt over de mogelijkheden.[578]

NS is van mening dat de hele sector zoveel als mogelijk moet vasthouden aan het consensusmodel en zich, waar dit mogelijk is, moet

[573] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 84
[574] *Zelfevaluaties 2005-2007 NS,* pagina 54
[575] *Zelfevaluaties 2005-2007 IPO,* pagina 22
[576] *Zelfevaluaties 2005-2007 spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 89
[577] *Zelfevaluaties 2005-2007 Arriva,* pagina 19
[578] *Zelfevaluaties 2005-2007 IPO,* pagina 22

inspannen om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Alleen als dit niet mogelijk is dient gebruik te worden gemaakt van juridische procedures en instrumenten die de spoorwetgeving biedt.[579] Voorts geeft NS aan dat de spoorwetgeving voldoende ruimte moet bieden om de reiziger maximaal te bedienen, maar dat NS voor het bedienen van de reiziger in belangrijke mate afhankelijk is van de dienstverlening door ProRail, bijvoorbeeld als het gaat om het zorgen voor voldoende infracapaciteit, zo weinig mogelijk storingen, zo weinig mogelijk klanthinder als gevolg van onderhoud en een bijsturing van de treindienst in geval van verstoringen die rekening houdt met de gevolgen voor reizigers. NS ervaart dat de dienstverlening door ProRail onvoldoende aansluit bij de wensen van NS. Dit heeft NS ertoe gebracht om klachten bij de NMa-vervoerkamer in te dienen aangaande de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding. Maar ook op andere vlakken (kleine inframaatregelen, verkeersleiding) verloopt de samenwerking volgens NS niet optimaal. Onderlinge discussies kosten veel tijd en energie en meningsverschillen blijken volgens NS vaak terug te voeren op de rolopvatting van ProRail.

ProRail geeft aan dat - door zich steeds meer op zijn klanten te gaan richten – de laatste jaren de samenwerking tussen spoorpartijen is versterkt. Met de komst van meerdere vervoerders, het gebruik van de netverklaring en toegangsovereenkomsten worden de relaties steeds transparanter en zakelijker volgens ProRail. Conflicten worden op een steeds zakelijker wijze benaderd en opgelost en in uiterste gevallen aan de toezichthouder voorgelegd. Dat is een verandering ten opzichte van enkele jaren geleden, waar meer informeel werd beslecht en uitgevochten.

Volgens ProRail is uit onderzoek van de Holland Consulting Group inmiddels gebleken dat de samenwerking tussen ProRail en NS op de belangrijkste prestatie-indicatoren van ProRail voor alle essentiële situaties formeel is vastgelegd. Zo zijn er afspraken gemaakt over het oplossen van calamiteiten (afhandelingscenario's), het leveren van reisinformatie op stations, het verdelen van de capaciteit en het schoonmaken van de transferruimten. Overigens geeft NS aan dat van een aantal van de door ProRail gehanteerde indicatoren niet de juiste prikkels uitgaan (bijvoorbeeld de indicatoren beschikbaarheid en bijsturing conform afspraken). Holland Consulting Group heeft volgens ProRail bovendien geconstateerd dat er formeel overleg plaatsvindt waarbij op basis van de uitkomsten en doelstellingen wordt gekeken of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Dit uit zich ook in gemeenschappelijke projecten, waarin ProRail en NS gezamenlijk werken aan verbetering van de scores op de prestatie-indicatoren. ProRail geeft aan dat ProRail en NS elkaar de laatste jaren steeds beter blijken te vinden onder andere door die gezamenlijke projecten. Volgens ProRail geeft Holland Consulting Group voorts aan dat de grootste pijn in de interactie zit in de door NS gevraagde benutting in relatie tot de beschikbaarheid van het spoor. Incidenten op dat vlak worden te vaak uitgemeten in de media en naar het oordeel van de

[579] *Zelfevaluaties 2005-2007 NS*, pagina 57

onderzoekers van Holland Consulting Group hebben beide organisaties hierin een verantwoordelijkheid, aldus ProRail.[580] Een voorbeeld van zo'n incident wat is uitgelicht is het meningsverschil tussen NS en ProRail waarbij NS op een aantal trajecten meer treinen wilde laten rijden, maar waar dat volgens ProRail vanwege de veiligheidseisen onmogelijk was (in verband met het volgens ProRail vereiste veiligheidsniveau voor medewerkers die aan het spoor werken).[581]

ProRail onderschrijft het uitgangspunt uit de herbezinningsbrief dat de infrabeheerder en de vervoerders samen het primaat hebben en dat de bedrijfscultuur van publiek belang weer in Utrecht moet komen te liggen.

5.4 Kernboodschappen

Is er een gemeenschappelijk kader voor de afhandeling van verstoringen en zorgt het kader voor waarborging van de belangen van reizigers en verladers?

Beheerder en vervoerders hebben een gemeenschappelijk kader ontwikkeld voor de afhandeling van verstoringen. Afhandeling van verstoringen verloopt conform dit kader, maar is nog niet op alle punten optimaal.

Aan de beheerder is op grond van artikel 23 van het Besluit Spoorverkeer opgedragen ervoor zorg te dragen dat bij storing van het treinverkeer zo spoedig mogelijk een veilige treinenloop wordt hersteld (en dat de beheerder aanwijzingen kan geven die anderen verplicht zijn op te volgen). De wettelijke basis is dus gelegen in het Besluit Spoorverkeer. Voor de concrete uitvoering van dit taak - verdelen van capaciteit bij verstoringen – is een tweetal Bevoegdheidsregelingen opgesteld. Om bij verstoringen capaciteit te verdelen worden door ProRail in eerste instantie de afhandelingsstrategieën toegepast die samen met vervoerders zijn opgesteld. De regels voor het opstellen van afhandelingsstrategieën zijn vastgelegd in de Bevoegdheidsverdeling Afhandelingsstrategieën. Indien er geen afhandelingsstrategie beschikbaar is voor een bepaalde verstoring, verdeelt ProRail de capaciteit evenredig conform de verdelingsregels zoals die zijn vastgelegd in de Bevoegdheidsregeling 'Regeling voor operationele verdeling tijdens verstoringen'.
In aanvulling op deze twee bevoegdheidsregelingen geldt in geval van calamiteiten de Generieke Operationele Regeling (GOR) "Calamiteitenplan Rail".
Dit gemeenschappelijk kader zorgt enerzijds voor waarborging van belangen van reizigers en verladers in de zin dat deze belangen worden betrokken bij de afhandelingsstrategieën, en dat - indien er geen afhandelingsstrategieën van toepassing zijn - er verdelingsregels in werking treden waarbij de capaciteit bij een verstoring naar

[580] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 25.

[581] Zie bijvoorbeeld: http://frontpage.fok.nl/nieuws/81280.

evenredigheid wordt verdeeld. Vervoerders geven aan invloed te hebben op de afspraken bij afhandeling van verstoringen. Ook geven ze aan dat de afhandeling over het algemeen conform het gemeenschappelijke kader verloopt.

Anderzijds blijkt dat bijvoorbeeld goederenvervoerders het proces van verdeling weinig transparant vinden en het gevoel hebben dat ze soms worden benadeeld ten opzichte van andere spoorgebruikers. Goederenvervoerders hebben bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de wijze waarop maatregelen worden toegepast op andere vervoerders. Daarnaast zijn de goederenvervoerders niet tevreden over de weging van belangen van reizigers en verladers: die is volgens hen in de praktijk te veel in het voordeel van de reiziger. NS geeft aan dat de bijsturing ten opzichte van de periode voor ontvlechting minder goed verloopt als gevolg van de fysieke afstand tussen ProRail en de vervoerders. Echter, ProRail heeft in de loop van de evaluatieperiode een steeds groter percentage van de bijsturingen bij verstoringen conform de afhandelingsafspraken afgehandeld (97-98%).

Bevat het kader transparante informatie over procedures om het ontstaan van verstoringen toe te kennen aan de veroorzaker, en procedures voor afhandeling en herstel?

Het kader op zich bevat transparante informatie en de toepassing ervan leidt tot meer geregistreerde verstoringen. De uitvoering geeft echter volgens vervoerders nog geen betrouwbaar beeld, omdat de toekenning van verstoringen aan de veroorzaker en de controle van die gegevens door de vervoerders nog onvoldoende plaatsvindt.

Eind 2005 is uitgaande van het gemeenschappelijk kader de eerste fase van het nieuwe monitoringsproces en het bijbehorend systeem geïmplementeerd waarbij primaire vertragingen werden geregistreerd (niet de vervolgvertragingen). In 2007 volgde een tweede fase waarin de registratie werd uitgebreid met vertragingen die direct of indirect een gevolg zijn van een voorval. Dat nieuwe systeem heeft als doelstelling om tenminste 90% (dekkingsgraad) van alle opgetreden vertragingen en hun oorzaak vast te leggen met een betrouwbaarheid van tenminste 95%. De achtereenvolgende stappen in het monitoringproces zijn: registratie, fiattering, verificatie en arbitrage. Voor elk van deze stappen gelden vastgelegde doorlooptijden en zijn beslisbomen ontwikkeld.

Met de komst van het nieuwe systeem zijn ook nieuwe spelregels ontwikkeld. Voor het bepalen van de eigenaar van de oorzaak worden door ProRail Verkeersleiding toewijzingsregels toegepast. Vervolgens krijgen de partijen - ProRail Verkeersleiding, ProRail Infra Management en de afzonderlijke vervoerders - de oorzaken die aan hen zijn toebedeeld ter fiattering aangeboden. Als de toewijzing wordt afgewezen, moet dat worden gemotiveerd. Als die toewijzing voor de tweede keer wordt afgewezen neemt een arbiter een onherroepelijk besluit.

Statistische analyses op basis van de rapportage van ProRail over het eerste kwartaal van 2006 tonen aan dat door het nieuwe registratiesysteem een beduidend groter aandeel van de opgetreden onregelmatigheden wordt geregistreerd dan in het verleden.

Een aantal vervoerders geeft aan dat de toekenning van verstoringen aan de veroorzaker en de controle van die gegevens door de vervoerders nog onvoldoende plaatsvindt, omdat vervoerders blind kunnen fiatteren dan wel onvoldoende mankracht en tijd hebben om in het systeem te kijken. Als consequentie daarvan is de betrouwbaarheid nog niet optimaal.

Is er een helder kader en een cultuur waarin, op basis van gelijkwaardigheid, verschillen in opvattingen en conflicten over de dagelijkse uitvoering van taken verminderen/voorkomen kunnen worden of worden opgelost?

In de Herbezinningsbrief in 2001 is aangegeven dat de toenmalige wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. Infrabeheerder en vervoerders moeten samen het primaat hebben en niet het overheidsapparaat. Infrastructuurbeheerder en vervoerders zijn als twee gelijkwaardige partijen gepositioneerd die op basis van privaatrechtelijke instrumenten zoals de toegangsovereenkomst met elkaar afspraken moeten maken. Voor de borging van het publieke belang is bedrijfscultuur net zo'n belangrijke factor als bijvoorbeeld concessievoorwaarden. Die cultuur moest volgens de Herbezinningsbrief weer in Utrecht komen te liggen.

Het oplossen van conflicten vergt samenwerking tussen partijen. De samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders is vormgegeven in onder meer het Directeurenoverleg Samensporen, een informeel overleg waarin een aantal partijen gemeenschappelijke keuzes en afspraken maakt. Hierin zijn ProRail, NS en de Brancheverenigingen Rail Goederenvervoerders (BRG) vertegenwoordigd. Onder regie van het Directeurenoverleg 'Samensporen' heeft de sector de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van de visie Benutten & Bouwen.

Sommige partijen geven aan dat de wijze waarop ProRail als beheerder haar klanten behandelt in positieve zin te zien veranderen: van aanbodgericht naar vraag- en klantgericht (zie voor aanwijzingen hiervoor ook de andere hoofdstukken).

Als het gaat om de vraag of er een cultuur van gelijkwaardigheid wordt ervaren door partijen, dan is ook relevant te verwijzen naar de beschouwing die daarover al is opgenomen in het hoofdstuk interactie. Daar is aangegeven dat de vervoerders weinig gelijkwaardigheid ervaren bij de totstandkoming van de toegangsovereenkomsten en de gebruiksvergoeding.

Volgens ProRail is uit onderzoek van de Holland Consulting Group gebleken dat de samenwerking tussen ProRail en NS op de

belangrijkste ProRail prestatie-indicatoren voor alle essentiële situaties formeel is vastgelegd. NS geeft daarentegen aan dat van een aantal van de door ProRail gehanteerde indicatoren niet de juiste prikkels uitgaan (bijvoorbeeld de indicatoren beschikbaarheid en bijsturing conform afspraken) en dat onderlinge discussies veel tijd en energie kosten en dat meningsverschillen volgens NS vaak terug te voeren zijn op de rolopvatting van ProRail.

In de praktijk blijkt dat sommige partijen soms de band van de media en politiek proberen te benutten in plaats van zelf de oplossing te zoeken en te vinden.

Voorts wijzen regionale vervoerders en goederenvervoerders op het feit dat er één beheerder is en één vervoerder van het HRN. Het ontstaan van een cultuur waarin sprake is van een gelijkwaardige manier van omgaan met elkaar is gegeven deze ongelijke posities moeilijk. De verschillen in belangen zoals bijvoorbeeld bij capaciteitsverdeling zijn ook evident en groot. IPO, regionale vervoerders en goederenvervoerders typeren de Utrechtse cultuur als een 'nee, tenzij'-cultuur. Overigens staan sommigen van hen positiever ten aanzien van het functioneren van ProRail in de regio.

6. Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid

6.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen.

In het beoordelingskader zijn drie streefbeelden geformuleerd met betrekking tot het aansturen van de infrastructuurbeheerder:
1. Zijn de prestaties, zoals weergeven in de concessie en uitgewerkt in de beheerplannen, leidend bij het handelen van de concessieverlener en infrastructuurbeheerder?
2. Komen de beschikbare subsidies voort uit een integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur?
3. Biedt de minister duidelijkheid over de beschikbare middelen, geeft de sector de gewenste besteding aan en toetst en neemt de minister de beslissing?

6.2 Feitelijke beschrijving

De relatie tussen de overheid en de infrastructuurbeheerder is meervoudig. De volgende relaties en bijbehorende rollen kunnen worden onderscheiden:
- Concessieverlener - concessiehouder / opdrachtgever - opdrachtnemer
- Subsidieverstrekker - subsidieontvanger
- Aandeelhouder - besloten vennootschap
- Toezichthouder - subject van toezicht

Het eerste streefbeeld heeft voornamelijk betrekking op de concessierelatie; streefbeeld twee en drie op de subsidierelatie. Opgemerkt moet worden dat in de praktijk er samenhang is tussen de verschillende rollen. Zo zijn concessieverlening en subsidieverstrekking met elkaar verweven. Dat geldt in nog sterkere mate voor de concessieverlening en het toezicht daarop. De toezichtrol van VenW (Directoraat-generaal Personenvervoer, DGP)[582] op de naleving van de concessie beschrijven we om die reden bij de beschrijving van het eerste streefbeeld. Andere vormen van toezicht door de overheid (toezicht van NMa en IVW op respectievelijk mededinging en veiligheid) komen uitgebreid aan bod in de hoofdstukken Non-discriminatoire toegang, Capaciteitsverdeling, Interactie en Spoorwegveiligheid[583]. Voor de aandeelhouderrelatie is geen apart

[582] Artikel 1, tweede lid, onderdeel a, Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

[583] In de juridisch-technische toets worden alle toezichtrollen meer uitgebreid beschreven.

streefbeeld geformuleerd; deze relatie wordt desalniettemin tot slot beschreven.

6.2.1. Concessierelatie

Uit artikel 5 van de Spoorwegwet volgt dat de minister zorg draagt voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. Voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur moet de minister één of meer concessies verlenen.[584] De wettelijke definitie van het beheer omvat de zorg voor:[585]

a. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
b. een eerlijke, niet discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
c. het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

De minister heeft de mogelijkheid om de concessie geografisch en functioneel te splitsen.[586]

Beheerconcessie
In de periode 2005 – 2007 is er één concessie voor het beheer van spoorweginfrastructuur verleend: de concessie aan ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland.[587] De beheerconcessie is per 1 januari 2005 in werking getreden en loopt af op 1 januari 2015.[588] Het uitgangspunt was een beheerconcessie voor onbepaalde tijd, maar naar aanleiding van de kamerbehandeling is een beperkte concessieduur afgesproken. De Tweede Kamer was van mening dat de concessie met ProRail op hetzelfde moment af zou moeten lopen als de vervoerconcessie met NS. De verlening van een nieuwe concessie voor het vervoer op het hoofdrailnet was volgens de Kamer tevens het moment om te bezien of de concessievoorschriften voor ProRail aan herziening toe zijn.[589]

Op grond van de wet worden aan de concessie voorschriften verbonden om te waarborgen dat:[590]

a. De infrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is;

[584] Artikel 16 Spoorwegwet.

[585] Artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet.

[586] Toelichting op artikel 16, Spoorwegwet.

[587] VenW wilde eerst de ervaringen met RandstadRail afwachten voordat eventuele verdergaande wijzigingen in reikwijdte van het beheer door ProRail zouden worden gestart, bron: Tweede Kamer 2004-2005, 29 800 XII, nr. 46. De planning is dat de evaluatie Randstadrail rond 2010 zal zijn afgerond. Het beheer van de Betuweroute valt (voorlopig) onder de beheerconcessie van ProRail.

[588] Artikel 30, beheerconcessie.

[589] Tweede Kamer 2004-2005, 27 216, nr. 46.

[590] Artikel 17, eerste lid, Spoorwegwet.

b. De infrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
c. De risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van hoofdspoorwegen worden geanalyseerd en dat passende maatregelen worden genomen;
d. Voldaan wordt aan de richtlijnen nrs. 91/440/EEG en 2001/14/EG;
e. De beheerder financieel draagkrachtig en beroepsbekwaam is.

Deze voorschriften zijn in de beheerconcessie onder meer vertaald in een zorgplicht voor ProRail[591] en uitgewerkt in de volgende kernprestatie-indicatoren:[592]
a. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
b. De reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen;
c. De kwaliteit van de bijsturing;
d. De kwaliteit van de capaciteitsverdeling;
e. De kwaliteit van de informatievoorziening.

De kernprestatie-indicatoren voor de zorgplicht zijn niet nader geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt in de beheerconcessie.[593] De concessie verplicht infrastructuurbeheerder ProRail om een beheerplan op te stellen waarin ProRail zelf beschrijft hoe zij invulling geeft aan haar zorgplicht en andere beleidsdoelstellingen, onder meer door de kernprestatie-indicatoren te operationaliseren (zie ook verderop). In de praktijk wordt jaarlijks door ProRail een beheerplan opgesteld, omdat het beheerplan ook ter onderbouwing dient van de jaarlijkse subsidieaanvraag voor beheer(zie 6.2.3).

In de beheerconcessie zijn ook andere voorschriften[594] opgenomen, bijvoorbeeld over hoe ProRail om dient te gaan met eventuele werkzaamheden en aanleg voor derden. Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur mag niet lijden onder werkzaamheden voor derden.[595] En verder moeten de kosten van die werkzaamheden, inclusief vervangingen, geheel worden gefinancierd door de betrokken derde.[596] ProRail is verplicht werkzaamheden voor derden vooraf aan de minister te melden als er sprake is van een substantiële invloed van de werkzaamheden op de risico-aansprakelijkheid van ProRail en/of sprake is van bijzondere financiële gevolgen voor ProRail of bestuurlijke of

[591] Artikel 3, beheerconcessie. ProRail draagt zorg voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze concessie. Artikel 3 bevat een verder uitwerking van deze zorg.
[592] Artikel 6, eerste lid, beheerconcessie.
[593] De reden voor het niet operationaliseren en meetbaar maken van de kernprestatie-indicatoren ligt in het feit dat het de bedoeling is geweest een beheerconcessie te maken die robuust is in haar tijd, met andere woorden tot 1 januari 2015 gebruikt kan worden. Bovendien is met de wetgeving/instituitionel ordening beoogd de as beheerder-vervoerder centraal te stellen en niet de assen overheid-vervoerder en overheid-beheerder.
[594] Artikel 17, tweede lid, Spoorwegwet.
[595] Artikel 10, eerste lid, beheerconcessie.
[596] Artikel 10, tweede lid, beheerconcessie.

politieke gevolgen voor de minister.[597] Voor niet beheer-gerelateerde werkzaamheden is altijd melding vooraf nodig. In de praktijk worden in het financiële hoofdstuk van het beheerplan onder opbrengsten de inkomsten werken voor derden opgenomen voorzien van een korte toelichting. In de periode 2005 – 2007 heeft ProRail geen werken voor derden aan de minister gemeld (hoeven melden). Onderzoek van McKinsey & Company naar de voortgang op de aanbevelingen uit het onderzoek 'Op de Rails' wijst uit dat een groot deel (59%) van de projecten 'werken derden' vertraging oplopen ten opzichte van de planning. De onderzoekers geven hierbij wel aan dat scopewijzigingen en externe omstandigheden ook projectvertragingen kunnen veroorzaken en dat dit niet in de analyse is inbegrepen. Daarnaast ervaren lokale overheden in hun rol als klant voor 'werken derden' een lange tijd voor opstart van projecten en een gecompliceerde overeenstemming over financiering.[598] Volgens McKinsey zou overwogen moeten worden om in de reguliere managementrapportage van ProRail aan VenW meer aandacht te geven aan projecten 'werken derden' door hiervoor een aparte prestatieindicator te ontwikkelen.[599]

In haar onderzoek besteedt McKinsey & Company ook aandacht aan de klanttevredenheid onder decentrale overheden en vervoerders. De decentrale overheden lijken redelijk tevreden over ProRail. Ontevredenheid die er bij hen toch is, wordt vooral veroorzaakt door het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie van processen en besluitvorming bij ProRail. Voornaamste bron van ontrevredenheid bij vervoerders zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid.[600] McKinsey & Company merkt op dat ProRail het project Klantfocus is gestart.

Inhoud beheerplan
Het beheerplan geeft inzicht op welke wijze ProRail haar wettelijke beheertaak zal gaan uitvoeren in het komende subsidiejaar. Het kader waarbinnen ProRail haar taak dient uit te voeren is:

- De beheerconcessievoorschriftenDe begroting (hoofdstuk XII en het Infrastructuurfonds)
- Vastgesteld beleid (Nota mobiliteit, Kadernota Railveiligheid, et cetera)
- Het Regeerakkoord
- Specifieke wet- en regelgeving

In het beheerplan maakt ProRail in ieder geval de in de beheerconcessie genoemde kernprestatie-indicatoren operationeel door nadere prestatie-indicatoren te formuleren, daarvoor meetbare richtwaarden of grenswaarden te stellen en (tot 2008 in geval van richtwaarden – zie 'Ingroeifase: naar outputsturing') de te nemen maatregelen te

[597] Artikel 22 beheerconcessie.

[598] *Evaluatie voortgang op de rails,* pagina 29 en 30, Mc Kinsey en Company.

[599] *Evaluatie voortgang op de rails,* pagina 50 en 52, *eindrapport 6 mei 2008* McKinsey en Company.

[600] *Evaluatie voortgang op de rails,* pagina 28, eindrapport *6 mei 2008,*McKinsey en Company

omschrijven.[601] Daarnaast dient de concessiehouder een meetsysteem te maken en te hanteren waarmee de gerealiseerde niveaus kunnen worden bepaald.[602] Overzichten van de prestatie-indicatoren uit de beheerplannen van ProRail voor de jaren 2005, 2006 en 2007 en de resultaten op deze indicatoren zijn opgenomen in hoofdstuk 11 Prestaties en professionalisering NS en ProRail.

Ook moet ProRail in het beheerplan een beschrijving geven van de technische en economische staat van de hoofdspoorweginfrastructuur.[603] En moet het beheerplan een beschrijving bevatten van maatregelen die ProRail zal treffen op het gebied veiligheid en milieu, en een stappenplan om te komen tot toegankelijkheid van transfervoorzieningen voor mensen met een beperking.[604] Wat betreft de toegankelijkheid moet ProRail samen met de personenvervoerders een financieel dekkend stappenplan opstellen om transfervoorzieningen in 2030 ook toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking.

September 2005 heeft ProRail samen met NS een definitief programma Toegankelijkheid aangeboden aan de minister. Eind 2006 is gestart met het voorbereiden en uitvoeren van de maatregelen uit het Implementatieplan. Binnen ProRail is verder een herziene indicator voor toegankelijkheid ontwikkeld. Die geeft de status weer van de werkelijk toegankelijke stations tegenover het einddoel zoals vastgelegd in het Implementatieplan Toegankelijkheid. De prestatie-indicator bestaat uit twee delen:

- Percentage stations dat zelfstandig toegankelijk is -> Einddoel 220 stations in het jaar 2030;
- Percentage maatregelen dat is gerealiseerd -> Einddoel 100% in het jaar 2030.

Een van de voorschriften uit de beheerconcessie is verder dat het beheerplan financieel dekkend moet zijn. Dit betekent concreet dat er, met inachtneming van de te verwachten overige ontvangsten (bijvoorbeeld gebruiksvergoeding), aansluiting moet zijn met de in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen middelen voor beheer van het spoor.

Het beheerplan beschrijft niet alleen de eerstvolgende subsidieperiode (1 jaar), maar moet een langjarige doorkijk bieden, zodat een beeld van de benodigde financiële middelen voor de komende 10 jaar wordt verkregen.[605] Deze meerjaren-doorkijk is input voor de begroting van

[601] Artikel 6, tweede lid, onderdeel a en b, beheerconcessie.

[602] Artikel 6, tweede lid, onderdeel c, beheerconcessie.

[603] Artikel 5, eerste lid, onderdeel d, beheerconcessie.

[604] Artikel 5, eerste lid, onderdeel c, beheerconcessie.

[605] Artikel 5, eerste lid, onder e en tweede lid, beheerconcessie. Hiermee wordt tevens artikel 7, vierde lid, van richtlijn nr. 91/440/EEG geïmplementeerd. Dit artikel bepaalt: “In het kader van het door de overheid vastgestelde algemene beleid stelt de infrastructuurbeheerder een bedrijfsplan op dat ook investerings- en financiële programma's bevat. Het plan moet zodanig worden opgesteld dat wordt gewaarborgd dat gebruik en ontwikkeling van de infrastructuur

het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het volgend jaar. Op basis van de vastgestelde nieuwe begroting maakt ProRail voor het volgend jaar nieuwe afspraken met gerechtigden en dient ProRail een nieuw beheerplan in.[606]

Totstandkoming beheerplan
In de beheerconcessie is bepaald dat een aantal onderdelen van het beheerplan de instemming van de minister behoeft.[607] Het gaat om de beschrijving in het beheerplan van maatregelen met betrekking tot veiligheid, milieu en toegankelijkheid en om de nadere prestatie-indicatoren met grens- of richtwaarden en meetsystemen.

Alvorens ProRail het beheerplan aan de minister voorlegt dient ProRail echter eerst gerechtigden te consulteren op de onderdelen waarvoor instemming van de minister vereist is.[608] In artikel 57 van de Spoorwegwet is beschreven wie als gerechtigden worden beschouwd.[609] Naast vervoerders zijn dit concessieverlenende overheden en anderen, die door middel van een AMvB zijn aangewezen.[610] In artikel 2 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is uitgewerkt dat het gaat om partijen die om commerciële redenen een aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit en op grond daarvan gerechtigd zijn tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en kaderovereenkomst met de infrastructuurbeheerder. De belangen van reizigers en verladers bij de aansturing van de infrastructuurbeheerder worden op deze manier via de vervoerders indirect geborgd.

In het beheerplan moet ProRail verslag doen van het overleg met de betrokken gerechtigden en moeten mogelijke afwijkingen van de zienswijze van de gerechtigden in het plan worden gemotiveerd.[611] Bij het opstellen van het Beheerplan 2005 heeft geen overleg met de gerechtigden plaatsgevonden. In het Beheerplan 2005 geeft ProRail aan dat door de vertragingen in de besluitvorming omtrent de beheerconcessie maar bovenal de strakke planning van de operationele bedrijfsvoering binnen ProRail in 2004 weinig ruimte was voor inhoudelijk overleg met gerechtigden over de relevante elementen uit de beheerconcessie. ProRail erkent hiermee in gebreke te zijn gebleven, maar belooft dat bij het opstellen van het Beheerplan 2006 wel tijdig overleg zal plaatsvinden met de gerechtigden. Bij het opstellen van het Beheerplan 2006 heeft inderdaad overleg met gerechtigden plaatsgevonden. In het Beheerplan is per indicator aangegeven hoe omgegaan is met de zienswijze van de gerechtigden. Verder is een consultatieverslag in het plan opgenomen. Bij het opstellen van het

optimaal en efficiënt zijn, en tevens een financieel evenwicht wordt bereikt en in de middelen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt voorzien".

[606] Algemene toelichting beheerconcessie.

[607] Artikel 4, tweede lid, beheerconcessie.

[608] Artikel 4, eerste lid jo. artikel 6, vierde lid, beheerconcessie.

[609] Tweede Kamer 2000-2001, 27 482, nr. 3, p. 55, waarin bijvoorbeeld de verladers worden genoemd.

[610] Artikel 57 Spoorwegwet.

[611] Artikel 5, eerste lid, onderdeel a, beheerconcessie.

Beheerplan 2007 en 2008 is dezelfde procedure gevolgd. Terugkerende onderwerpen waren de prestatie-indicatoren en maatregelen, de grens- en richtwaarden, de meetsystemen en de maatregelen op het gebied van veiligheid en milieu. In tabel 6.1 is opgenomen welke gerechtigden gereageerd hebben op de Beheerplannen 2006, 2007 en 2008.

Tabel 6.1:
Reacties op de beheerplannen in de verschillende jaren.

Beheerplan 2006	*Beheerplan 2007*	*Beheerplan 2008*
ACTS BV	Connexxion Openbaar Vervoer N.V.	Arriva
ERS Railways BV	HSA N.V.	NedTrain
Nedtrain BV	NedTrain B.V.	NS Internationaal
NedTrain Consulting BV	NS Reizigers B.V.	NS Reizigers
NMBS / B-Cargo	Railion Nederland N.V.	Provincie Friesland
NoordNed Personenvervoer BV	Rotterdam Rail Feeding B.V.	Railion Nederland namens BRG (ACTS, ERS en R4C)
Railion Nederland NV	Spitzke Spoorbouw B.V.	Syntus
Syntus BV	Thalys Nederland N.V.	Veolia Transport
Thalys Nederland NV	Veolia Cargo Nederland B.V.	
NS Reizigers	provincie Drenthe	
	provincie Gelderland	
	regio Twente	
	Stadsregio Arnhem - Nijmegen	

Het voorleggen van het beheerplan aan de minister dient gelijktijdig te gebeuren met de jaarlijkse aanvraag voor subsidie voor beheer. Voor het beoordelen van beheerplan heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat intern een toetskader opgesteld. In dit toetskader wordt bevraagd of en op welke wijze het beheerplan voldoet aan de concessievoorschriften en aan andere eisen die door de overheid aan het functioneren van ProRail worden gesteld.

Stemt de minister in met de aan instemming onderhevige onderdelen in het beheerplan, dan hebben deze onderdelen de status van concessievoorschriften en kunnen zij publiekrechtelijk gehandhaafd worden.[612] Indien de minister aangeeft dat hij niet zal instemmen met de betreffende onderdelen van het beheerplan, dan krijgt ProRail mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn een gewijzigd beheerplan voor te leggen. Wanneer de minister goedkeuring onthoudt, blijft het oude beheerplan gelden.

In de periode 2005-2007 is het niet voorgekomen dat de minister niet met het beheerplan heeft ingestemd. Wel is het zo dat de minister met vertraging heeft ingestemd met het Beheerplan 2005, omdat naar aanleiding van de voorhangprocedure van de concessies bij de Tweede Kamer de beheerconcessie werd aangepast en als gevolg daarvan ook het beheerplan op een aantal punten moest worden gewijzigd.[613] Verder hebben de Beheerplannen 2005 – 2008 aanleiding gegeven tot vragen

[612] Artikel 4, lid 5, beheerconcessie.

[613] Brief VenW aan ProRail d.d. 23 december 2004 (kenmerk DGP/SPO/U.04.04660).

in de jaarlijkse beoordelingsperiode (september-december). Waar nodig zijn naar aanleiding van de vragen de beheerplannen door ProRail bijgesteld. Belangrijke aandachtspunten waren onder meer de (on)volledigheid van het beheerplan, de aansluiting op de begroting van VenW, de zienswijzen van de gerechtigden en de ontwikkeling van nadere prestatie-indicatoren.

Verder achtte VenW het nodig in de periode 2005-2007 om ProRail in zogeheten 'verbeterbrieven'[614] verbeterpunten mee te geven voor het komende beheerplan ten opzichte van het vorige beheerplan.

In de verbeterbrief voor het Beheerplan 2006 wilde VenW onder meer verbeteringen zien voor wat betreft de onderbouwing van de keuze voor een nadere prestatie-indicator. Bij de onderbouwing moest specifiek aandacht zijn voor de vergelijkbaarheid van de meetresultaten op de indicatoren over meerdere jaren. VenW benadrukte ook het belang van het overleg met gerechtigden en gaf aan dat ProRail in het Beheerplan 2006 een tienjarige doorkijk moest geven in plaats van een vierjarige. In de verbeterbrief in het jaar erop voor het Beheerplan 2007 geeft VenW aan dat ProRail met het Beheerplan 2006 een verbeterslag heeft gemaakt ten opzichte van het Beheerplan 2005. VenW geeft aan te verwachten dat ProRail deze lijn zou doorzetten. VenW benadrukt in de verbeterbrief voor het Beheerplan 2007 wederom het belang van een goede onderbouwing van de nadere prestatie-indicatoren. Andere aandachtspunten zijn de (richt- of grens-)waarden die worden gekozen bij een prestatie-indicator – daaruit moet ambitie blijken – en wederom de tienjarige doorkijk. Ook in de verbeterbrief voor het Beheerplan 2008 concludeert VenW dat ProRail de opwaartse lijn heeft voortgezet voor wat betreft de kwaliteit van de beheerplannen. Een van de aandachtspunten blijft de consultatie van de gerechtigden en de weerslag van de in het overleg met gerechtigden naar voren gebrachte zienswijzen in het beheerplan. Gerechtigden worden nog onvoldoende betrokken vindt VenW.

Na instemming door de minister wordt het beheerplan ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden. De begrotingsverantwoording in mei is het moment waarop de minister verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer over de instemmingsbeschikking voor het nieuwe jaar en het beheer door ProRail van het afgelopen jaar. In de periode 2005-2007 heeft de Tweede Kamer in alle jaren, vooruitlopend op de begrotingingsverantwoording, een algemeen overleg (AO) belegd, waarin zij de minister heeft bevraagd op het beheer van het spoor door ProRail.[615]

[614] Brief VenW aan ProRail d.d. 23 mei 2005 (kenmerk DGP/SPO/U.05.00678); brief VenW aan ProRail d.d. 16 december 2005 (kenmerk DGP/SPO/U.05.030089) en brief VenW aan ProRail d.d. 1 mei 2007 (kenmerk DGP/SPO/U.07.01080).

[615] Tweede Kamer 2004-2005, 29 984, nr 6, AO 1 maart 2005, beheerplan 2005; Tweede Kamer 2005-2006, 29 984, nr. 45, AO 23 februari 2006, beheerplan 2006; Tweede Kamer 2006-2007, 29 984, nr. 87, AO 21 maart 2007,beheerplan 2007.

Prikkels beheerconcessie: jaarlijkse prestatieverbetering, benchmarks en audits
De beheerconcessie bevat – in aanvulling op de instemming door de minister en de afstemming met gerechtigden – een aantal prikkels om ProRail te stimuleren tot betere prestaties. De belangrijkste prikkels zijn: jaarlijkse prestatieverbetering[616], benchmarks[617] en audits[618]. De wijze waarop ProRail invulling geeft aan deze prikkels en de resultaten ervan worden door de minister betrokken bij de jaarlijkse beoordeling van het beheerplan.

Jaarlijkse prestatieverbetering
De beheerconcessie schrijft voor dat de grens- en richtwaarden bij de indicatoren zodanig worden gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende grenswaarden.[619] Er moet dus altijd sprake zijn van een prestatieverbetering ten opzichte van het jaar ervoor. Is verbetering naar het oordeel van de ProRail niet haalbaar dan motiveert zij dit in het beheerplan. Zie voor een overzicht van de prestaties van ProRail hoofdstuk 11 Prestaties en Professionalisering.

Benchmark
In de beheerconcessie is de verplichting opgenomen voor ProRail om eens per vier jaar een benchmark uit te voeren waarin onder meer een vergelijking wordt gemaakt tussen de kosten en organisatie van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en de geleverde beheerprestaties en een benchmark uit te voeren naar de gebruiksvergoeding.[620] In de praktijk worden deze benchmarks gecombineerd. ProRail is verplicht om de resultaten van de benchmarks te gebruiken om haar prestaties te monitoren en continu te verbeteren.[621] Volgens de toelichting bij de beheerconcessie verschaffen de benchmarks inzicht in de efficiëntie van de ProRail-organisatie en zijn zij bedoeld om continue prestatieverbetering van ProRail te bevorderen.

In december 2005 verscheen de eerste benchmark. VenW heeft in haar reactie aangegeven dat de benchmark nog niet aan alle eisen uit de beheerconcessie voldeed. Zo waren nog niet alle gegevens beschikbaar, werd in de benchmark voornamelijk gegevens tegen elkaar afgezet en ontbrak de analyse naar het waarom van de verschillen en welke maatregelen op basis van deze analyse genomen zouden kunnen worden om tot een continue prestatieverbetering te komen. In het Beheerplan 2007[622] heeft ProRail aangegeven dat de benchmark 2005 geen directe aanleiding geeft tot het nemen van extra maatregelen. Daarnaast heeft ProRail in het Beheerplan 2007 aangegeven dat naar aanleiding van de benchmark nadere afspraken zullen worden gemaakt

[616] Artikel 6, vierde lid, beheerconcessie.
[617] Artikel 15 jo artikel 21, eerste lid, onderdeel f, beheerconcessie.
[618] Artikel 19, derde lid jo artikel 21, eerste lid, onderdeel f, beheerconcessie.
[619] Artikel 6, vierde lid, beheerconcessie.
[620] Artikel 15, eerste en tweede lid, beheerconcessie.
[621] Artikel 15, zesde lid jo artikel 21, eerste lid, onderdeel f, beheerconcessie.
[622] Beheerplan 2007, pagina 3 - 17.

tussen ProRail en VenW over de doelstellingen en nadere invulling van de benchmarkverplichting. Om het instrument benchmark verder te ontwikkelen heeft Prorail voor de oplevering van de tweede benchmark, juli 2007, uitstel gevraagd. VenW heeft uitstel verleend zodat er meer tijd voor ProRail ontstond om het instrument benchmark door te ontwikkelen. In 2008 is de tweede benchmark opgeleverd.

Audit
Tenslotte verplicht de beheerconcessie ProRail tot het meewerken en/of uitvoeren van audits.[623] Op verzoek van de minister voert ProRail een audit uit naar de uitvoering van de concessie, of geeft zij haar medewerking aan een audit die in opdracht van de minister door derden wordt uitgevoerd. Een audit wordt maximaal eens in de vier jaar uitgevoerd, maar kan frequenter plaatsvinden als de minister redenen heeft om aan te nemen dat ProRail een concessievoorschrift niet naleeft. De minister bepaalt de omvang, aard en reikwijdte van de audit. In het beheerplan neemt ProRail de maatregelen op die zij naar aanleiding van audits neemt. De audit van de meerjarenfinanciering van ProRail door Booz Allen Hamilton kan hier als voorbeeld dienen.

Informatie over uitvoering beheerconcessie
Uit de beheerconcessie vloeit een informatieplicht voort voor ProRail.[624] ProRail rapporteert over de uitvoering van de beheerconcessie in kwartaalrapportages en jaarrapportages. Deze informatieplicht is gekoppeld aan de rapportage over de uitvoering van de jaarlijkse subsidiebeschikking. Voor de rapportages heeft het ministerie een informatieprofiel (bijlage bij de subsidiebeschikking) opgesteld, waarin de informatie-items voor de kwartaal- en jaarrapportages zijn beschreven die tenminste in de rapportages dienen te worden opgenomen, zoals de prestatie-indicatoren, financiën en een overzicht van de uitvoering van maatregelen op het gebied van veiligheid en milieu. De overleggen en rapportages verschaffen het ministerie inzicht in de uitvoering van de beheerconcessie en het beheerplan door ProRail en van de uitvoering van de activiteiten in het kader van verleende subsidies (zowel beheer en instandhouding als aanleg). Deze rapportages kunnen aanleiding zijn voor VenW voor het stellen van nadere vragen. Daarnaast vinden periodieke overleggen tussen de infrastructuurbeheerder en het ministerie plaats tussen managers en directeuren van beide partijen en op het niveau Raad van Bestuur van ProRail en de directeur-generaal Personenvervoer. Deze overleggen worden voorafgegaan door voorbereidende overleggen tussen medewerkers van beide partijen. In de periodieke overleggen worden onder meer de voortgangsrapportages van ProRail en de beantwoording van de nadere vragen van VenW door ProRail besproken.

[623] Artikel 19 beheerconcessie.

[624] Artikel 19, eerste en tweede lid, jo. artikel 23, beheerconcessie en subsidiebeschikking 2005 t/m 2007 ProRail, bijlage 3 informatieprofiel.

Informatieverzoek op grond van artikel 96 van de Spoorwegwet
Op grond van artikel 96 van de Spoorwegwet is onder andere de beheerder verplicht de bij hun berustende gegevens te verstrekken en inzage te geven van boeken en bescheiden die betrekking hebben op het gebruik of beheer van de spoorwegeninformatie voorzover de minister dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig heeft.

Van deze verplichting is gebruik gemaakt toen de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in 2007 de Minister van Verkeer en Waterstaat verzocht een onderzoek te laten uitvoeren naar het functioneren van ProRail.[625] VenW heeft vervolgens ProRail verzocht haar medewerking te verlenen.[626] Aanleiding voor het onderzoek vormden de twijfels over het functioneren van ProRail in de Tweede Kamer en in de publieke opinie als gevolg van verstoringen in de verkeersleidingssystemen en de naar aanleiding daarvan gehouden hoorzitting.

Het onderzoek betreft enerzijds een door NMa uit te (laten) voeren onderzoek naar de markt van toeleveranciers van vooral ICT-systemen. Het betreft anderzijds een door de Minister van Verkeer en Waterstaat uit te laten voeren onderzoek naar:
- Het functioneren van ProRail ingeval van calamiteiten en storingen inclusief de interactie met de vervoerders;
- De aanbestedingspraktijk vooral betreffende die van ICT-systemen;
- De binnen ProRail aanwezige kennis van ICT-systemen en het borgen van leerervaringen;
- Eenduidigheid van verantwoordelijkheden op het gebied van procesleiding, beveiliging en buitenapparatuur;
- De voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Op de Rails'.[627]

In juni 2008 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer ingelicht over de resultaten van het onderzoek dat door onderzoeksbureau McKinsey & Company is uitgevoerd. De conclusies uit dit onderzoek zijn op een aantal plekken in dit hoofdstuk verwerkt.

Toezicht op en handhaving van uitvoering en naleving beheerconcessie
De Spoorwegwet en het Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen geven aan wie de wettelijke toezichthouders zijn op het spoor. Het komt er op neer dat "alles" is gemandateerd aan IVW, behalve hetgeen is gemandateerd aan NMa, DGP en ProRail. Voor het toezicht op de uitvoering en naleving van de beheerconcessie (artikel 17 van de Spoorwegwet) geldt dat DGP als toezichthouder is aangewezen.[628] Met uitzondering van hetgeen in artikel 17, eerste lid,

[625] Tweede kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 984, nr. 97.

[626] Brief van VenW aan ProRail d.d. 5 december 2007 (VenW/DGP-2007/10502).

[627] ProRail had zelf al een onderzoek laten doen door Booz Allen & Hamilton (BAH) naar de voortgang van de aanbevelingen uit 'Op de Rails'. De minister heeft echter besloten dat dit onderzoek onvoldoende antwoord geeft. Onderdeel van het onderzoek is daarom een second opinion op het onderzoek van BAH.

[628] Artikel 1, tweede lid, Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

onderdelen a, b en c, staat voor zover dit de het toezicht op de veiligheid van de spoorweginfrastructuur betreft. Hier wordt wel weer toezicht op gehouden door IVW (zie hoofdstuk 10 voor toezicht op spoorwegveiligheid). En ook met uitzondering van hetgeen in artikel 17, eerste lid, onderdeel d, staat. NMa houdt toezicht op de naleving van de voorschriften die in de concessie zijn opgenomen ter implementatie van richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG.

Het toezicht op de uitvoering en naleving van de beheerconcessie is met de toezichtvisie ProRail, 29 mei 2006 vastgesteld door de Secretaris-Generaal van VenW, ingevuld. In deze toezichtvisie komen de rollen concessieverlener, subsidieverlener en aandeelhouder aan bod. In de toezichtvisie is aangegeven dat de overgang op outputsturing kan leiden tot een aanpassing van de toezichtvisie. VenW is op dit moment bezig met een aanpassing van de toezichtvisie naar aanleiding van de overgang op outputsturing.

Zodra er een vermoeden is van een overtreding of sprake is van een overtreding gaat toezicht over in handhaving. In de beheerconcessie staat een toelichting op het publiekrechtelijk handhavinginstrumentarium dat openstaat voor de minister als ProRail zich niet houdt aan de verplichtingen in de beheerconcessie en het beheerplan.[629] In oplopende zwaarte zijn dat de volgende instrumenten:

- Overleg- en informatieplicht;
- Bestuursdwang;
- Last onder dwangsom;
- Gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

De grens tussen informatie verzamelen over de uitvoering van de beheerconcessie die voortvloeit uit de beheerconcessie (beschreven onder 'Informatie over uitvoering beheerconcessie') en de overleg- en informatieplicht in relatie tot de rol als toezichthouders is vloeiend.

Als de rapportages van ProRail of bepaalde gebeurtenissen de minister daartoe aanleiding geven, dan kan ProRail worden verplicht tot het aangaan van overleg of het verstrekken van informatie. In de periode 2005-2007 is dit met name gebeurd met betrekking tot de maatregelen die aan de richtwaarden bij de nadere prestatie-indicatoren waren gekoppeld. ProRail diende aan te geven welke acties zij ging ondernemen zodat de maatregelen alsnog zouden worden uitgevoerd.

De minister kan ook nader onderzoek in stellen. Zo is er in de periode 2005-2007 onderzoek gedaan naar de meetsystemen[630] van ProRail, is er een onderzoek naar het risicomanagement rond het ERTMS-project uitgevoerd en heeft de minister in de tweede helft van 2007 ter beoordeling van de uitvoering door ProRail van artikel 20 (outputsturing) aan de Holland Consulting Group gevraagd de

[629] Toelichting beheerconcessie, pagina 15.

[630] Aangekondigd in de verbeterbrief VenW-ProRail d.d. 16 december 2005 (kenmerk DGP/SPO/U.05.030089).

voortgang van de professionalisering te beoordelen (zie ook verderop 'Ingroeifase: naar outputsturing').

Bestuursdwang houdt in het afdwingen van een door de minister gewenste toestand door middel van feitelijk handelen van de overheid. De minister kan hierbij ook derden inschakelen.

Over de last onder dwangsom wordt in de beheerconcessie opgemerkt dat deze onder andere kan worden opgelegd indien ProRail de in het beheerplan beschreven invulling van de zorgplicht niet uitvoert doordat verplichte prestaties niet worden gehaald.[631]

De minister heeft tot slot de mogelijkheid de beheerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken indien de beheerder de concessie of een voor de beheerder geldend wettelijk voorschrift niet naleeft. Over de intrekking van de concessie wordt in de beheerconcessie opgemerkt dat dit een 'ultimum remedium' is.

VenW heeft in de periode 2005-2007 alleen gebruik gemaakt van de overleg- en informatieplicht; de andere handhavingsinstrumenten die de beheerconcessie aanreikt, zijn niet ingezet. Dit betekent niet dat de handhavingsinstrumenten geen rol hebben gespeeld. Enkel de dreiging die uitgaat van de mogelijkheid om handhavingsinstrumenten in te zetten, kan partijen ertoe 'dwingen' gewenst gedrag te vertonen.

Ten aanzien van de handhaving en het opleggen van sancties moet wel worden opgemerkt dat de plannen in de periode 2005-2007 deels bestonden uit inspanningsverplichtingen. Inspanningsverplichtingen zijn over het algemeen moeilijker te handhaven dan resultaatverplichtingen, omdat minder gemakkelijk en eenduidig is aan te tonen dat aan een inspanningsverplichting niet voldaan is. Bovendien heeft de minister juist gekozen voor een ingroeifase met inspanningsverplichtingen, omdat hard afrekenen op resultaten nog niet opportuun was.

Ingroeifase: naar outputsturing
Vanaf midden jaren '90 leeft de ambitie om de infrastructuurbeheerder op output af te rekenen en de bemoeienis van de overheid met de dagelijkse beheer- en vervoerspraktijk te beperken. Met de introductie van de nieuwe spoorwetgeving is hier invulling aan gegeven. En deze ambitie is verder uitgewerkt in de beheerconcessie, die is ingericht volgens het principe van outputsturing. Niet een ambtelijke aansturing van het productieproces, maar interactie tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders met de overheid 'slechts' in een regisserende rol moet leiden tot een goed spoorproduct. In een parlementair onderzoek (rapport "Op de Rails") wordt het belang van outputsturing benadrukt: *"Verkeer en Waterstaat moet doelstellingen formuleren en via wet- en regelgeving en budget kaders stellen, waarbinnen ProRail moet functioneren. ProRail moet als professionele organisatie binnen die*

[631] Beheerconcessie, pagina 15.

kaders zelfstandig kunnen opereren zonder bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met operationele zaken".[632]

De minister heeft er in de beheerconcessie voor gekozen outputsturing stapsgewijs in te voeren, met als einddatum 1 januari 2008. De reden daarvoor was dat ProRail (en vervoerders) ten tijde van de concessieverlening nog niet klaar was voor volledige outputsturing. Haar bedrijfssysteem was nog niet gereed voor outputsturing, waardoor de infrastructuurbeheerder nog onvoldoende zicht had op welke maatregelen bij zouden dragen aan het realiseren van een bepaalde prestatie.[633] De minister heeft er daarom voor gekozen om in de concessie een ingroeifase in te bouwen, waarin de sturing bestond uit een combinatie van sturing door de overheid op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output (grenswaarden). In deze periode, die liep tot 1 januari 2008, werden voor verschillende nadere prestatie-indicatoren nog geen grenswaarden opgelegd, maar richtwaarden met te nemen maatregelen.[634]

Voor een uitgebreide beschrijving zie hoofdstuk 11 Prestaties en Professionaliseren.

Continuïteit beheer
De mogelijkheid de concessie in te trekken is een gezond tegenwicht voor een monopolie en zal de monopolist prikkelen tot een goede prijs-prestatieverhouding, mits de mogelijkheid tot intrekking reëel is. De continuïteit van het beheer mag immers niet in gevaar komen. Ten tijde van het verlenen van de beheerconcessie begin 2005 leek intrekking geen optie, omdat het zo goed als onmogelijk zou zijn om een nieuwe beheerder te vinden.[635] VenW onderzoekt momenteel of die mogelijkheid er nu wel is. Dit onderzoek volgt uit artikel 25 van de beheerconcessie, waarin staat dat VenW voor 1 januari 2008 een onderzoek moet laten uitvoeren naar de maatregelen die genomen moeten worden om bij (gedeeltelijke) intrekking of afloop van de beheerconcessie de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te waarborgen. Het onderzoek door VenW, waaraan ProRail haar medewerking verleent, heeft een vertraging opgelopen van circa negen maanden.

6.2.2. Subsidierelatie

De minister verleent subsidies voor de aanleg en voor het beheer van de infrastructuur aan de infrastructuurbeheerder. Subsidies voor de aanleg en het beheer van de landelijke railinfrastructuur vinden hun grondslag in de Wet Infrastructuurfonds en in respectievelijk §2 en §4

[632] Rapport "Op de rails" d.d. 1 december 2005 (aanbeveling 4, pagina 50).

[633] Artikel 20, p 28, artikelsgewijze toelichting, beheerconcessie.

[634] Artikel 21, derde lid, beheerconcessie: `*Tot 1 januari 2008 wordt voor de prestatie-indicatoren 'beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur', 'toegankelijkheid van de transfervoorzieningen' en 'kwaliteit van de capaciteitsverdeling'.*

[635] Artikel 25, p 30, artikelsgewijze toelichting, beheerconcessie.

van het Besluit Infrastructuurfonds. De doelmatige en rechtmatige besteding van rijksgeld staat in deze relatie centraal.

Subsidie voor aanleg
Het beheerplan moet investerings- en financiële programma's bevatten, om zo te borgen dat de infrastructuur optimaal en efficiënt wordt gebruikt en ontwikkeld. De subsidies voor alle grote aanlegprojecten, waaronder spoor, worden verleend voor de werkelijk te maken kosten, tenzij de subsidie in de vorm van een vast subsidiebedrag wordt verleend. Na voltooiing van het aanlegproject vindt de subsidievaststelling plaats. De regels die daarbij gelden zijn vastgelegd in onder anderen de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds en het Spelregelkader MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport).[636]

Subsidie voor beheer[637]
ProRail dient jaarlijks een subsidieaanvraag in voor beheer bij de Minister van Verkeer en Waterstaat.[638] Als onderbouwing van de subsidieaanvraag dient het beheerplan. Het beheerplan bevat (onder meer) een vertaling van de afspraken tussen ProRail en gerechtigden, die zijn vastgelegd in toegangs- en kaderovereenkomsten, en de visie van de gerechtigden op het beheerplan. De sector heeft daardoor invloed op de besteding van de middelen en dat draagt bij aan de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur. Andersom worden de prestaties die ProRail aan de gerechtigden kan leveren randvoorwaardelijk bepaald door de financiële middelen die ProRail ter beschikking krijgt uit de gebruiksvergoeding, de subsidie van de Minister van Verkeer en Waterstaat en eventuele andere inkomstenbronnen. Dit betekent concreet dat er aansluiting moet zijn met de in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen middelen voor beheer van het spoor (en de andere inkomstenbronnen). Na goedkeuring van de subsidieaanvraag voor beheer geeft de minister een beschikking af aan ProRail, waarin het bedrag staat dat ProRail aan subsidie ontvangt. De meerjaren-doorkijk, die deel uitmaakt van het beheerplan, is input voor de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het volgend jaar. Op basis van de vastgestelde nieuwe begroting maakt ProRail voor het

[636] Met ingang van de begroting 2008 is het MIT vervangen door het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).

[637] NB. In de praktijk is de grens tussen aanleg en beheer overigens niet altijd makkelijk te trekken. Kleine infrastructuurmaatregelen als perronverlengingen en het bijplaatsen van seinen maken deel uit van het beheer vanwege de operationele verwevenheid van deze werkzaamheden met het dagelijks beheer.637 Deze infrastructuurmaatregelen gaan dan ook mee in de subsidie voor het beheer. Er worden geen aparte aanlegbeschikkingen meer voor afgegeven. Het voordeel van opname van kleine aanlegprojecten in de beheerbeschikking is dat gelden tussen projecten binnen hetzelfde programma geschoven kunnen worden, waardoor optimale besteding van rijksmiddelen kan worden bereikt. Bij aanlegbeschikkingen – die per project worden afgegeven – kan dat niet.

[638] Artikel 18, Besluit Infrastructuur.

volgend jaar nieuwe afspraken met gerechtigden en dient ProRail een nieuw beheerplan in.[639]

Bij de verlening van de subsidie wordt uitgegaan van de kapitaallasten, van de kosten van onderhoud en de omvang van de opbrengsten van vergoedingen van gebruikers, in een door de minister vast te stellen basisjaar.[640] De subsidieaanvraag voor beheer moet gelijktijdig met het jaarlijkse beheerplan worden ingediend.[641] Het besluit omtrent subsidieverlening vindt vervolgens in de regel gelijktijdig plaats met het besluit omtrent instemming met het beheerplan. De subsidiebeschikking ProRail 2008 is voor het eerst niet tegelijk met de instemmingbeschikking 2008 aan ProRail verleend. Reden hiervoor was dat door de overgang per 1 januari 2008 naar outputsturing de invulling van het Beheerplan 2008 veranderde ten opzichte van voorgaande beheerplannen.[642]

De minister kan afwijken van het gevraagde bedrag, mits onderbouwd. Het is in de praktijk ook voorgekomen dat de subsidieaanvraag niet volledig aan ProRail is gehonoreerd, maar dat een lager bedrag is toegekend door de minister. Het betrof in alle gevallen een relatief klein deel van de totale subsidieaanvraag. De oorzaken hiervoor waren wisselend, bijvoorbeeld het ontbreken van een onderbouwing van de subsidieaanvraag, dubbelingen in de aanvraag en kosten die niet te herleiden waren aan de wettelijke beheertaak die aan ProRail via de beheerconcessie is opgedragen. Zo zijn in de subsidiebeschikking voor 2008 onderdelen voorlopig geschrapt vanwege onvoldoende onderbouwing.[643]

Tegen de subsidiebeschikking aan ProRail kan bezwaar worden ingediend. Dit is in de praktijk ook voorgekomen. Zo heeft ProRail in 2005 een bezwaar ingediend tegen de subsidiebeschikking voor 2005.[644] ProRail kon zich niet vinden in een additionele efficiency taakstelling, een afwijzing van een aanvraag voor pensioenpremies en een korting op het onderdeel capaciteitsmanagement. Over dit bezwaarschrift heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen VenW en ProRail. Dit heeft geresulteerd in een oplossing[645], waarna ProRail haar bezwaarschrift heeft ingetrokken.[646] Daarnaast is in 2006 tegen de wijziging subsidiebeschikking ProRail 2006 een bezwaarschrift ingediend door ProRail.ProRail was het niet eens met een bepaling over de overdraagbaarheid van informatie en producten.[647]

[639] Algemene toelichting op de Beheerconcessie.

[640] Artikel 19, tweede lid Besluit Infrastructuurfonds.

[641] Artikel 4, derde lid, beheerconcessie.

[642] Aanbiedingsbrief en subsidiebeschikking ProRail 2008 d.d. 18 december (kenmerk VenW/DGP-2007/10500 en 10923).

[643] Aanbiedingsbrief VenW aan ProRail bij de Subsidiebeschikking ProRail 2008 d.d. 18 december 2007.

[644] Bezwaarschrift d.d. 18 maart 2005 (kenmerk RvB/AA-PdL/20512356).

[645] Brief van VenW d.d. 1 december 2005 (kenmerk DGP/SPO/U.05.03078).

[646] Brief van ProRail d.d. 14 december 2005 (kenmerk RvB/BK-JN/20555796).

[647] Bezwaarschrift d.d. 8 maart 2007 (kenmerk JPB/LM/JBu/20705547).

Verder kan ProRail bij wijziging van de scope[648] een aanvullende beschikkingsaanvraag indienen. Dit is in de periode 2005-2007 ook gebeurd.[649]

De subsidie wordt bevoorschot in 13 gelijke termijnen.[650]

Verantwoording en handhaving
Gedurende het uitvoeringsjaar rapporteert ProRail elk kwartaal, tegelijk met de rapportage over de voortgang van de uitvoering van de beheerconcessie, over de voortgang van de subsidiebeschikking.[651] Na afloop van de subsidieperiode dient ProRail een verzoek tot vaststelling in.[652] Dit verzoek gaat vergezeld van een jaarverslag (incl, jaarrekening), voorzien van een accountantsverklaring. De accountantsverklaring wordt opgesteld op basis van een door VenW opgesteld controleprotocol.[653] Doel daarvan is een rechtmatige en doelmatige aanwending van de middelen te waarborgen.

Voert ProRail de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel uit of komt zij haar subsidieverplichtingen niet na, dan bestaat de mogelijkheid voor de minister om op grond daarvan de subsidie *na afloop* van het subsidiejaar lager vast te stellen.[654] Bij het bepalen van de omvang van de verlaging moet rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat de omvang van de verlaging in redelijke verhouding moet staan tot de niet uitgevoerde activiteiten c.q. de niet nagekomen verplichtingen.

De minister heeft ook de mogelijkheid om *voordat* de subsidie is vastgesteld in te grijpen.[655] Artikel 4:48 Awb biedt de mogelijkheid om de subsidie tussentijds te verlagen of in te trekken indien duidelijk wordt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet plaatsvinden en niet zullen plaatsvinden of dat verplichtingen niet worden nageleefd.

Tenslotte heeft de minister ook nog de mogelijkheid om de subsidie te verlagen of in te trekken *nadat* de subsidie is vastgesteld.[656] Dit kan echter alleen onder stringente voorwaarden. Een van de gronden is dat er sprake is van feiten of omstandigheden die tot een lagere subsidievaststelling hadden geleid wanneer de subsidieverlener daarvan ten tijde van de vaststelling op de hoogte was geweest.[657]

[648] Algemene toelichting, wijzigingen, p. 15, beheerconcessie.

[649] Zie PB/JPB/X (aanvraag) en DGP/SPO/u.06.03448 (beschikking).

[650] Artikel 10, Subsidiebeschikking ProRail 2007.

[651] Artikel 7 en bijlage 3 Informatieprofiel jo, beheerconcessie, artikel 19 Subsidiebeschikking ProRail 2007.

[652] Artikel 9 Subsidiebeschikking ProRail 2007.

[653] Subsidiebeschikking ProRail 2007, bijlage 4, controleprotocol.

[654] Artikel 4:46, tweede lid, Awb.

[655] Artikel 4:48 Awb.

[656] Artikel 4:49 Awb.

[657] Zie voor de overige gronden artikel 4:49 Awb.

ProRail heeft in de periode 2005 – 2007 in alle jaren een goedkeurende accountantsverklaring overlegd. Voor de jaren 2005 en 2006 is de subsidie voor beheer vastgesteld conform de verlening. ProRail heeft dus voor beide jaren kunnen aantonen dat de subsidie rechtmatig is besteed. Voor het jaar 2007 is de subsidie nog niet vastgesteld. Het verzoek tot vaststelling dient uiterlijk 1 juli 2008 door ProRail bij VenW te worden ingediend. Tussentijds heeft zich geen wijziging voorgedaan ten nadele van de subsidieontvanger.

Meerjarige financiering
In de artikelsgewijze toelichting bij de beheerconcessie is bij artikel 20 aangegeven dat het logisch lijkt om over te gaan op meerjarige financiering als ProRail aan de vier eisen uit artikel 20 van de beheerconcessie voldoet (o.a. het kunnen leggen van een transparante relatie tussen de financiële middelen en de prestaties die daarmee geleverd worden). In de periode 2005 -2007 is in het kader van het migratietraject Outputsturing door VenW en ProRail over de mogelijkheid van een meerjarige financiering gesproken.[658] Uitkomst hiervan is dat er geen sprake kan zijn van het meerjarig toekennen van budgetten; vanwege het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt de rijksbegroting slechts voor één jaar goedgekeurd. De Tweede Kamer heeft dus het recht elk volgend jaar de begroting te wijzigen. Voor ProRail is het, uit oogpunt van efficiency, echter van belang om meerjarige verplichtingen aan te kunnen gaan met zijn aannemers. De oplossing hiervoor ligt in de Nota Mobiliteit, waarin sprake is van meerjarige budgettering, omdat hierin meerjarige prestatieafspraken (in termen van richtwaarden) zijn vertaald in budgetten. Dat betekent dat tot en met 2020 sprake is van een financiële reservering. Tevens is tussen ProRail en VenW afgesproken, dat er geen juridische belemmeringen zijn voor ProRail om in samenspraak met het ministerie een werkwijze te hanteren, waarbij een groot deel (als uitgangspunt 80%) van de in de Rijksbegroting genoemde bedragen voor beheer en instandhouding, meerjarig gecontracteerd wordt in de markt. Aldus ontstaat een modus operandi voor meerjarige financiering. Tenslotte zijn er afspraken gemaakt over overplanning ("sturen boven kader"). Dit betekent, dat in een kalenderjaar meer werk kan worden weggezet bij aannemers dan waarvoor budget beschikbaar is (ergo: het schuiven met budgetten over de grenzen van het kalenderjaar). Het voordeel hiervan is, dat middelen effectiever kunnen worden ingezet en dat het voor ProRail mogelijk is om op het juiste moment te investeren en zo te komen tot een optimaal lifecyclemanagement.

McKinsey & Company heeft in haar onderzoek van medio 2008 geconstateerd dat er de afgelopen jaren voldoende voortgang is geboekt op de ambitie uit 'Op de Rails' om langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en efficiencytaakstellingen te bereiken.[659]

[658] "Blauwdruk" Sturingsrelatie VenW-ProRail (Versie 5 vastgesteld in VenW-ProRail-Directeurenoverleg d.d. 19-01-2007). Deze is met de overgang per 1-1-2008 op outputsturing geüpdatet.

[659] *Evaluatie voortgang op de rails,* pagina 53, eindrapport 6 mei 2008, McKinsey & Company.

6.2.3. Aandeelhouderrelatie

ProRail is een besloten vennootschap, waarvan alle aandelen in handen zijn van Railinfratrust B.V. (RIT). De Staat houdt alle aandelen van RIT. Strikt genomen is het het bestuur van RIT dat de rechten van aandeelhouder in ProRail uitoefent. Wil de Staat de zeggenschap over ProRail via RIT geldend maken dan moet de Staat de zogeheten "doorgrijpbepaling" hanteren. Het bestuur van de RIT heeft namelijk de instemming van haar aandeelhouders (lees: de Staat) nodig voor het uitoefenen van de rechten in ProRail.[660] De Staat kan daarom via die zogeheten doorgrijpbepaling de zeggensmacht over ProRail vooralsnog via RIT uitoefenen. Dit verandert zodra het Koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 125 van de Spoorwegwet[661] in werking treedt. Vanaf dat moment wordt RIT ontbonden en gaan de aandelen in ProRail over naar de Staat en wordt de Staat juridisch eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur. De Staat kan dan rechtstreeks aandeelhoudersinvloed uitoefenen op de besluitvorming binnen ProRail.

De statuten van ProRail en RIT zijn gelijkluidend. En er is zowel ten aanzien van het bestuur als de raad van commissarissen sprake van een zogenaamde personele unie. Dit houdt in dat de commissarissen en bestuursleden bij RIT dezelfde zijn als bij ProRail. De aandeelhoudersrol van RIT is belegd bij de Minister van Verkeer en Waterstaat.[662]

Zo vaak als nodig is kan er een aandeelhoudersvergadering worden belegd of kunnen er aandeelhoudersbesluiten worden genomen. In de praktijk is er per jaar vaak één aandeelhoudersvergadering. Onderwerp van deze vergadering betrof in de periode 2005 - 2007 onder meer de resultaten van de onderneming over het afgelopen jaar (vaststelling jaarrekening), benoemingen van bestuurders, beloningen van bestuurders, de statuten en een vooruitblik naar komende jaren (in elk geval de belangrijkste ontwikkelingen).

De Staat heeft als meest verstrekkende vennootschappelijke instrument het schorsen of ontslaan van de bestuurders van RIT en het benoemen van nieuwe bestuurders.

Door de aandeelhoudersrechten in RIT heeft de Staat de volgende bevoegdheden ten aanzien van ProRail:
Het vragen van inlichtingen;[663]

- Het geven van aanwijzingen;[664]
- Het verlangen – via de statuten – van goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten;[665]

[660] Artikel 13, lid 4, sub b, Statuten RIT

[661] Artikel 125 Spoorwegwet bepaalt dat op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip alle vermogensbestanddelen van RIT om niet onder algemene titel overgaan op de Staat.

[662] ProRail is een zogenaamde beleidsdeelneming, Nota Staatsdeelnemingenbeleid (december 2007).

[663] Artikel 2:217, tweede lid, Burgerlijk Wetboek.

[664] Artikel 2:239, vierde lid, Burgerlijk Wetboek en artikel 13.3, Statuten van ProRail.

- Benoeming, schorsing, en ontslag van de bestuurders en commissarissen van ProRail;[666]
- Het vaststellen van de bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van iedere bestuurder;[667]
- Het vaststellen van de jaarrekening en de bepaling van de winstbestemming.

Belangrijk ten aanzien van deze bevoegdheden is dat de Staat niet in de plaats van het bestuur van ProRail kan opereren. Dat houdt in dat de Staat – ook niet als het publieke belang daarmee gediend is – het bestuur van ProRail niet kan dwingen een bepaald *concreet* bestuursbesluit te nemen; dat behoort tot de autonomie van het bestuur. De Staat kan alleen *algemene* aanwijzingen geven. Bij meningsverschillen kan de Staat de bestuurders echter wel ontslaan (instructiemacht).

Een voorbeeld van een sanctie die vanuit de aandeelhoudersrol is ingezet, betreft de aankondiging niet akkoord te kunnen gaan met de conceptjaarrekening 2005. Dat heeft geleid tot aanpassing zodat de Minister van Verkeer en Waterstaat uiteindelijk wel kon instemmen.

6.3 Percepties

6.3.1. Percepties concessierelatie

Beheerconcessie
VenW is van mening dat de wet voldoende ruimte en kader biedt om de huidige concessie zo in te kunnen richten als VenW noodzakelijk leek.[668] Door de inwerkingtreding van de beheerconcessie is volgens VenW de relatie tussen ProRail en haarzelf meer gestroomlijnd en samenhangend geworden.[669] Had VenW eerst een relatie met de taakorganisaties RIB, Railned en Railverkeersleiding afzonderlijk, nu heeft VenW alleen een concessierelatie met ProRail. VenW heeft als opdrachtgever nu een meer integraal overzicht. Dit draagt volgens VenW bij aan de kwaliteit van de aansturing van ProRail.

VenW is wel van mening dat de invulling van de concessierelatie nog beter kan. Ze wijst erop dat de nieuwe aansturingsrelatie via de beheerconcessie voor VenW een ingroeiperiode met zich meebracht, waarin vooral in het begin het ministerie nog naar haar eigen rol moest zoeken.[670]

[665] Artikel 2:239, vierde lid, Burgerlijk Wetboek.

[666] Artikel 11.2, Statuten van ProRail.

[667] Artikel 12, Statuten van ProRail.

[668] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 42.

[669] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 46.

[670] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 7.

ProRail herkent dit beeld. Ze geeft aan dat, alhoewel de situatie gaandeweg is verbeterd, de relatie tussen VenW en haarzelf nog niet naar wens verloopt. Beide partijen waren in het begin zoekende.[671] Ze merkt op dat het gezien de historische ontwikkelde relatie een opgave is om deze nieuwe verhoudingen te realiseren.[672] Voorheen was sprake van veel informele contact op werkvloerniveau over een breed scala aan onderwerpen. Volgens ProRail is de huidige relatie nog deels op die situatie gebaseerd. De aard van de contacten is nog onvoldoende gericht op de strategische vraagstukken en de wijze waarop ProRail bijdrage levert aan de mobiliteit van Nederland. ProRail is van mening dat met de introductie van de nieuwe wetgeving de invloed van de overheid groter is geworden.[673]

ProRail wijst er verder op dat op het spoor sprake is van een dynamisch evenwicht tussen monopolie en marktwerking enerzijds en tussen publieke zorg en privaat initiatief anderzijds.[674] ProRail moet daarbij bedrijfseconomische afwegingen maken voor wat betreft de inzet van (grotendeels publieke) middelen binnen de kaders van de concessie. De spoorwetgeving geeft daar ook inhoudelijk de ruimte voor, maar in de uitvoering zijn er volgens ProRail beperkingen als gevolg van de financieringssystematiek, het niet kunnen inzetten van eigen vermogen als risicobuffer en aanvullende politieke wensen. Zo geeft ProRail aan dat de kwartaaloverleggen tot dusver meer beheerst worden door verantwoording van de lopende dossiers en door de politieke actualiteit dan door sturingsvraagstukken.[675]

VenW is van mening dat de huidige beheerconcessie over het algemeen een goed kader biedt om op een integrale manier afspraken te maken over de inzet van middelen en de te realiseren prestaties.[676] Maar VenW plaatst hier enkele opmerkingen bij.

Ten eerste geeft VenW aan de betrokkenheid van de gerechtigden bij het tot stand komen van het beheerplan van groot belang te vinden.[677] De inbreng van gerechtigden moet bijdragen aan de afstemming van vervoer en infrastructuur. NS merkt hierover op dat dit in theorie wel is geregeld - het beheerplan moet een vertaling bevatten van de afspraken tussen ProRail en gerechtigden – maar dat hier in de praktijk niet naar wordt gehandeld.[678] De praktijk is volgens NS dat vervoerders in een laat stadium pas worden geïnformeerd over de invulling van het beheerplan.

Ten tweede vindt VenW dat het instrument benchmark uit de beheerconcessie nog niet optimaal worden ingezet door ProRail en dat

[671] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 30.

[672] Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail, pagina 30.

[673] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 32.

[674] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 31.

[675] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 30.

[676] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 42.

[677] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 42.

[678] Reactie NS op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

de doorontwikkeling van dit instrument te langzaam gaat.[679] VenW constateert dat het instrument benchmark door ProRail tot voor kort nog niet zodanig was ontwikkeld, dat er de beoogde (interne) sturing van uitging. Doel van de benchmark is volgens VenW niet om alleen de verschillen in prestaties tussen de verschillende (internationale) beheerders te vergelijken en daarover te rapporteren richting VenW, maar om op basis van de vergelijking als beheerder zelf eventueel verbetermaatregelen te nemen. De ontwikkeling van het instrument is volgens VenW echter laat op gang gekomen en is nog niet uitontwikkeld. VenW voegt wel toe dat ProRail een omslag lijkt te hebben gemaakt en geeft aan het gevoel te hebben dat ProRail de benchmark nu wel ziet als een instrument om intern bij te sturen om zo haar eigen prestaties te verbeteren.

Ten derde merkt VenW op dat het instrument audit in vergelijking met de andere genoemde instrumenten het best werkt. ProRail gaat actief met de rapporten aan de slag. VenW merkt wel op dat dit niet altijd op een voor VenW transparante wijze gebeurt. VenW moet vaak vragen wat wordt gedaan met de aanbevelingen, welke maatregelen er zijn genomen en hoe de planning eruitziet.[680]

Ten vierde geeft VenW aan dat de doorontwikkeling van de nadere prestatie-indicatoren door ProRail (in afstemming met vervoerders) nog in volle gang is.[681] Een goed teken volgens VenW, want de nadere prestatie-indicatoren moeten niet in beton worden gegoten, maar worden aangepast aan de behoefte op dat moment. Aandachtspunt is echter wel dat de prestaties over de kalenderjaren met elkaar moeten kunnen worden vergeleken,[682] onder meer om inzichtelijk te kunnen maken of sprake is van een continue verbetering van de prestaties van ProRail. Verder wijst VenW erop dat het aanbeveling verdient om voor de prestatie-indicatoren waarvan de grenswaarde heel hoog ligt en de verbetering marginaal is, aanvullende maatregelen of prestatie-indicatoren in het beheerplan op te nemen om zo de relevantie en dynamiek te vergroten van de bestaande set prestatie-indicatoren.[683]

Ten vijfde wijst VenW erop dat beide partijen nog zoekende zijn welke informatie op welk (detail)niveau moet worden uitgewisseld. Het ministerie geeft aan dat het niveau van de informatie die ProRail verstrekte bij eerdere rapportages niet altijd bruikbaar (te algemeen of te gedetailleerd) was voor het door VenW uitoefenen van haar toezichthoudende rol op de uitvoering van de beheerconcessie en beheerplannen.[684] Wat haarzelf betreft geeft VenW aan dat met de overgang naar outputsturing VenW kritisch zal kijken naar nut en

[679] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 39.

[680] Zie bijvoorbeeld de brief aan ProRail kenmerk VENW/DGP-2007/9178.

[681] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 42.

[682] Artikel 6, tweede lid, onderdeel c, beheerconcessie.

[683] Eindrapport HCG d.d. 31 oktober 2007 'Toetsingsrapport: Kan ProRail op 1 januari 2008 op output sturen…. en gestuurd worden?' punt 6 van hoofdstuk 10 Samenvatting en conclusies.

[684] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 42.

noodzaak van de vragen die zij stelt aan ProRail.[685] Dat neemt niet weg dat er altijd een informatiebehoefte vanuit VenW zal blijven bestaan. VenW geeft aan het noodzakelijk te vinden om voortdurend energie te steken in het bespreken van elkaars verwachtingen ten aanzien van de te leveren informatie.[686]

Ten zesde geeft VenW aan dat naar de mening van de buitenwereld ProRail relatief weinig innoveert.[687] Een specifieke prikkel om dit te stimuleren ontbreekt volgens VenW in de beheerconcessie. Impliciet moet dit komen uit de opdracht tot jaarlijkse verbetering en uitvoeren van benchmarks en audits. Dit gebeurt in de ogen van VenW onvoldoende. VenW voegt hier aan toe dat de vraag kan worden gesteld of een strakke sturing op output risicovermijding niet meer bevordert, dan voor innovatie gewenst zou zijn, omdat om output te behalen het zekere voor het onzekere wordt genomen.

Outputsturing
Voor percepties over outputsturing zie hoofdstuk 11 Prestaties en Professionaliseren.

Decentraal vervoer
Decentrale partijen zijn van mening dat ze (formeel) onvoldoende in positie zijn ten opzichte van ProRail. Volgens de regionale vervoerders Arriva en Connexxion leidt dat voor regionale vervoerders tot ongewenste situaties. Arriva geeft aan dat veel belangrijke besluiten worden genomen in de (landelijke) driehoek VenW, NS en ProRail, die vervolgens – met name door ProRail – worden verheven tot standaarden, maar op decentraal niveau niet werkbaar zijn. Arriva zou graag zien dat een soort decentraal driehoeksoverleg zou ontstaan tussen ProRail, vervoerder en opdrachtgever (decentrale overheid), maar tot dusver is structureel en formeel overleg tussen deze partijen achterwege gebleven. De laatste tijd is er volgens Arriva wel sprake van overleg maar dat heeft geen formeel karakter en is op aandringen van regionale partijen tot stand gekomen.[688] Volgens Connexxion heeft het ontbreken van een formele positie van decentrale overheden ten opzichte van ProRail als consequentie dat decentrale overheden geen invloed hebben op zaken als capaciteitsverdeling, onderhoud, prioritering en aansluitingen op het hoofdrailnet. Onwenselijk vindt Connexxion, omdat bij de aanbesteding van regionale spoorlijnen decentrale overheden daardoor niet of onvoldoende met deze zaken rekening kunnen houden. De aanbesteding kan hierdoor uiteindelijk behoorlijk anders uitpakken dan oorspronkelijk de bedoeling van de provincie was, omdat dan pas naar voren komt of hetgeen partijen (winnende spoorvervoerder en decentrale overheid) qua dienstregeling voor ogen hebben mogelijk is. Connexxion zou graag zien dat de Spoorwegwet erin voorziet dat decentrale overheden wel een formele

[685] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 43.
[686] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW, p*agina 42.
[687] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 43.
[688] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva, p*agina 21.

positie hebben ten opzichte van ProRail.[689] Syntus is van mening dat ondanks alle nobele overlegvormen en goede intenties die partijen naar elkaar toe uitspreken om die ontbrekende contractrelatie te "compenseren", het de voorkeur verdient de beheerconcessie te decentraliseren of in ieder geval te harmoniseren.[690] De argumenten om het beheer op landelijk niveau in één hand te houden als tegenreactie verwondert Syntus. Het is ten aanzien van de infrastructuur niet moeilijker (wellicht zelfs makkelijker) om tot een verdeling te komen dan ten aanzien van vervoer, waar die decentralisatie wel heeft plaatsgevonden.

IPO is ook van mening dat decentrale overheden onvoldoende invloed hebben op de infrastructuur, terwijl deze wel een belangrijke factor is bij de totstandkoming van het (regionale) vervoerproduct.[691] Nu is het volgens IPO zo dat onvolkomenheden in de infrastructuur op het bordje van de decentrale overheid worden gelegd - onder dreiging van afkeuring van de dienstregeling – terwijl de verantwoordelijkheid bij VenW en ProRail ligt, die oplossingen uit reguliere middelen zouden moeten betalen. En zelfs als decentrale overheden bereid zijn om voor de kosten op te draaien, maakt ProRail volgens IPO geen tempo.[692] IPO constateert dat ook als een decentrale overheid projecten financiert ProRail niet aanspreekbaar/aanstuurbaar is ten aanzien van planning, kostenbeheersing en output. Bij dit zogenaamde derdenwerk kan ProRail volgens IPO afspraken niet nakomen, zonder dat hier financiële sancties tegenover staan. [693] IPO pleit voor meer zeggenschap over de infrastructuur voor decentrale overheden. Tegelijkertijd geeft IPO aan dat ProRail meer ruimte zou moeten hebben om zakelijker te kunnen opereren. Volgens IPO zou ProRail een eigen reserve moeten hebben, waarmee ze zelf de consequenties kan dragen van mislukte aanbestedingen en andere tegenvallers. Pas dan kunnen decentrale overheden zakelijke (contractuele) afspraken met ProRail maken, waarbij sanctiemogelijkheden zijn ingebouwd. De provincie Gelderland werpt het alternatief op om decentrale overheden zelf de werkzaamheden aan het spoor (laten) uit te laten voeren en ProRail achteraf te laten toetsen of het werk volgens de geldende eisen is uitgevoerd.[694]

Ook SkVV is van mening dat de decentrale overheden onvoldoende in positie zijn ten opzichte van ProRail. SkVV vindt dat meerdere driehoeken tussen (decentrale) overheden, beheerders en vervoerders hadden moeten ontstaan onder de nieuwe wetgeving.[695]

ProRail wijst erop de wetgever expliciet wel een formele relatie tussen decentrale overheden in hun rol als concessieverlener en ProRail heeft

[689] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 10.

[690] Reactie Syntus op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

[691] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 24.

[692] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 25.

[693] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 24.

[694] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO*, pagina 24.

[695] *Zelfevaluatie Nulmeting SkVV*, pagina 5.

voorzien.[696] Decentrale overheden, die op grond van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 concessieverlener zijn, zijn gerechtigd (artikel 57 Spoorwegwet) tot het afsluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst (maximaal 10 jaar) met de beheerder. Zij kunnen dus meerjarige capaciteit overeenkomen. Hiermee is volgens ProRail aan concessieverlenende overheden de mogelijkheid geboden zekerheid te verkrijgen over beschikbaarheid van infracapaciteit voorafgaande aan aanbesteding van een vervoerconcessie. ProRail merkt wel op dat van deze mogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt en dat ProRail deze mogelijkheid tot voor kort niet actief heeft gepromoot. ProRail erkent verder dat de rol van regionale en lokale overheden als belanghebbende bij ontwikkelingen in railinfrastructuur en als concessieverlener voor het reizigersvervoer op regionale lijnen steeds substantiëler wordt.[697] Zij zijn als financier van diensten inmiddels belangrijke klanten van ProRail. De positie van ProRail als spoorbeheerder staat op regionale lijnen echter ter discussie. Volgens ProRail voelen decentrale overheden zich achtergesteld ten opzichte van het hoofdrailnet. Het management van ProRail heeft dit onderkend en gaat na welke aanpassingen van werkwijzen en interne processen bij ProRail nodig zijn om deze decentrale klanten te bedienen. Ook de spanning tussen de vigerende rijksbeleidskaders en de regionale wensen moet worden opgelost. Zo is het ProRail niet toegestaan eigenstandig financieel te participeren in lokale projecten en is het rijksbudget voor de lokale projecten overwegen en fietsenstallingen uitgeput.

VenW geeft aan dat decentrale overheden weliswaar als derden aan ProRail kunnen vragen om onderzoeken of maatregelen, maar dat ze in de praktijk ziet – onder meer omdat het vaak relatief kleine opdrachten zijn – dat decentrale overheden het gevoel hebben dat ProRail weinig gevoelig is voor hun wensen.[698] VenW constateert ook dat ProRail in sommige gevallen aangeeft dat werkzaamheden in het kader van de beheerconcessie zouden lijden dat het uitvoeren van opdrachten voor derden. Artikel 10 van de beheerconcessie staat dit niet toe.[699]

Goederenvervoer
Goederenvervoerders geven aan moeilijk te kunnen beoordelen in hoeverre de beheerconcessie en het bijbehorende beheerplan leidend zijn voor het handelen van de concessieverlener en infrastructuurbeheerder.[700] Wel constateren de vervoerders dat ProRail hen nogal eens 'om de oren slaat' met deze documenten, vooral om zaken af te houden. Dingen zouden niet kunnen omdat dat volgens de beheerconcessie of het beheerplan niet zou kunnen. Onterecht vinden de goederenvervoerders, want de concessie en het beheerplan vormen afspraken tussen overheid en ProRail, die ProRail niet in een relatie met anderen dwingend kan laten interveniëren.

[696] Reactie ProRail op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

[697] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 7.

[698] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 43.

[699] Artikel 10 beheerconcessie.

[700] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 82.

Goederenvervoerders merken ook op dat de afspraken in de concessie niet volledig nagekomen worden.[701] Als voorbeeld noemen zij dat in de Rotterdamse havens een behoorlijk aantal overwegen niet is voorzien van een andreaskruis of een andere vorm van beveiliging. ProRail plaatst ze ook niet, omdat de desbetreffende overwegen niet van haar zijn en door andere zijn aangelegd (bijvoorbeeld de gemeente of het havenbedrijf) terwijl het spoor wel onder de beheerconcessie valt.

De goederenvervoerders geven verder aan dat de belangen van de verladers bij de aansturing van ProRail onvoldoende geborgd zijn. [702] Ze trekken de vergelijking met personenvervoer: de belangen van de reizigers zijn min of meer geborgd zijn, omdat de minister verantwoordelijk is voor het openbaar personenvervoer op het hoofdrailnet. [703] Een dergelijke verantwoordelijkheid bestaat er echter niet ten opzichte van de verladers. De ratio daarvan is volgens de goederenvervoerders niet onbegrijpelijk (anders dan reizigers zijn verladers over het algemeen zelf ook professionele organisaties), maar leidt in hun ogen wel tot scheve verhoudingen. De grote belangstelling vanuit het ministerie voor het reizigersvervoer (zowel voor de personenvervoerder als voor de reiziger) staat volgens de goederenvervoerders in schril contrast met de 'belangstelling' voor het goederenvervoerder en diens clientèle, de verladers. Een equivalent voor de consumentenorganisaties in het Locov, die een formele positie hebben ten opzichte van VenW en NS, ontbreekt voor het goederenvervoer. Dit wordt als een serieuze omissie beschouwd door de goederenbranche. EVO zou bijvoorbeeld een formele rol kunnen spelen. Nu geschiedt dat op vrijblijvende basis, maar ontbreekt een wettelijke grondslag.

6.3.2. Percepties subsidierelatie

Het feit dat er bij de financiering van het beheer van de infrastructuur onder de nieuwe wetgeving de verschillende subsidiestromen voor beheer bijeen zijn gebracht, werkt volgens VenW bevorderend voor de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur (beheer en aanleg).[704] Dat vereist echter wel dat de financiële en beleidsmatige kaders strak worden gehanteerd. VenW geeft aan dat als ProRail en NS samen iets willen, het voor beide partijen makkelijk is om voor de financiering naar VenW te kijken.[705] Omdat zij samen een groot deel van de sector uitmaken, weten ze op die manier grote druk te organiseren. Volgens VenW kan met strak gehanteerde, heldere kaders hieraan tegenwicht worden geboden.

[701] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 82.

[702] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 70.

[703] *Zelfevaluatie 2005-2007, spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 82.

[704] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 49.

[705] Dit was bijvoorbeeld het geval met de wens voor extra kwaliteit voor NSP-stations en met maatregelen die sector nodig acht voor realisatie 5%-groeidoelstelling.

ProRail uit de verwachting dat onder de spoorwetgeving die per 1 januari 2005 van kracht is een evenwichtiger financieel beeld tot stand gaat komen.[706] Tot op heden wordt vrijwel alle nieuwe aanleg door de minister gefinancierd en meer dan tachtig procent van de beheer en instandhoudingkosten worden op jaarbasis door de minister betaald.

Een tekortkoming in de wijze van financiering is volgens ProRail dat als gevolg van het kasstelsel op jaarbasis gestuurd wordt op uitgaven in plaats van op kosten.[707]
Verder constateert ProRail dat het beheerplan zowel de onderbouwing moet vormen voor de beheersubsidie als de investeringen in aanleg, maar dat in de praktijk sprake is van separaat opdrachtgeverschap van de minister ten aanzien van de aanleg van nieuwe infrastructuur en het jaarlijks verlenen van subsidie voor beheer. Dit staat volgens ProRail op gespannen voet met elkaar.[708] VenW geeft aan deze spanning niet te herkennen.[709]

VenW geeft aan dat het proces van informatie-uitwisseling nog in ontwikkeling is.[710] Enerzijds komt dit voort uit het feit, dat de outputsturing nog maar net in werking is; anderzijds is het door ProRail en VenW nog zoeken naar welke informatie VenW wil hebben/nodig heeft om sturingsrol te kunnen vervullen.

Verschillende rollen
VenW is van mening dat de aandeelhoudersrelatie de positie van VenW als concessieverlener en subsidieverlener versterkt.[711] Zo dient VenW als aandeelhouder de jaarrekening van ProRail goed te keuren, maar is de jaarrekening ook een belangrijke informatiedrager/instrument bij de vaststelling van de (jaarlijkse) subsidiebeschikking ProRail. Ten tweede bieden de verschillende rollen verschillende (complementaire) sanctiemogelijkheden.

ProRail geeft aan dat er gezocht wordt naar een nieuw evenwicht tussen ProRail en het ministerie.[712] De verschillende relaties en rollen (concessierelatie, aandeelhouderrelatie, et cetera) zijn nu volgens ProRail niet altijd scherp onderscheiden en worden vaak door dezelfde mensen vervuld. Het is volgens ProRail, niet altijd duidelijk wie wanneer met welk doel welke rol vervult. De relatie met het ministerie begint in de ogen van ProRail wel steeds beter vorm te krijgen, waaronder het overleg tussen de diverse delen en lagen van de organisaties. Niet alles is echter even stabiel in deze fase en er zijn allerlei oorzaken aan te wijzen waarom dat zo is, maar ProRail geeft aan dat er wel een slag is gemaakt met het ordenen en onderling bespreekbaar maken van de thema's met het ministerie.

[706] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 32.
[707] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 30.
[708] Reactie ProRail op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.
[709] Reactie VenW op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.
[710] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 42.
[711] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 45.
[712] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 31.

ProRail geeft aan nog in afwachting te zijn van een concretisering van de verschillende rollen van de overheid en uitwerking van de *checks and balances* tussen enerzijds de rol als aandeelhouder en anderzijds de rollen beleidsmaker, concessieverlener en subsidieverstrekker.[713]

6.3.3. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. relatie infrastructuurbeheerder en overheid

Tabel 6.2
Punten ingebracht uit Beter Geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Spoorwegwet		
Nr. 162	Op grond van artikel 16 verleent de Minister van Verkeer en Waterstaat de concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het beheer omvat tevens de zorgplicht. Zo worden op grond van artikel 17 van de Spoorwegwet in elk geval voorschriften opgenomen om de staat, de veiligheid en de doelmatige berijdbaarheid van de infrastructuur te garanderen. Ook worden op grond van artikel 17, lid 1, sub d van de Spoorwegwet voorschriften vastgesteld op grond waarvan voldaan wordt aan de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG. Naar het oordeel van de Vervoerkamer is deze zorgplicht niet op heldere en afdoende wijze omgezet naar duidelijke voorschriften in de beheerconcessie. In de beheerconcessie zijn dezelfde doelstellingen uit artikel 16 en 17 van de Spoorwegwet overgenomen in artikel 3, doch ze zijn niet omgezet in concrete, toetsbare en heldere normen gericht aan ProRail. De Vervoerkamer zou deze verfijning graag terugzien in de beheerconcessie, nu er thans geen duidelijk voorschriften zijn opgenomen en er feitelijk niet voldaan wordt aan het gestelde in de artikelen 16 en 17 van de Spoorwegwet. De voorschriften aan de concessie moeten in ieder geval zo vormgegeven worden, dat daarmee wordt gewaarborgd dat voldaan wordt aan de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG. Indien dit niet mogelijk is, dan moet de norm in artikel 17, lid 1, sub d van de Spoorwegwet meer specifiek en concreet omschreven worden, zodat deze ook daadwerkelijk als uitgangspunt voor toezicht kan dienen.	NMa Vervoerkamer

6.4 Kernboodschappen

Zijn de prestaties, zoals weergeven in de concessie en uitgewerkt in de beheerplannen, leidend bij het handelen van de concessieverlener en infrastructuurbeheerder?

[713] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 31.

Uit de Spoorwegwet volgt dat de minister zorg draagt voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur moet de minister één of meer concessies verlenen. Het beheer omvat de zorg voor: de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur; een eerlijke, niet discriminerende verdeling van de capaciteit; het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

In de periode 2005 – 2007 is er één concessie voor het beheer van spoorweginfrastructuur verleend: de concessie aan ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland die afloopt op 1 januari 2015. In de concessie is de zorgplicht voor ProRail onder meer uitgewerkt in kernprestatie-indicatoren als de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur en de kwaliteit van de capaciteitsverdeling.

De concessie verplicht infrastructuurbeheerder ProRail om een beheerplan op te stellen waarin ProRail zelf beschrijft hoe zij invulling geeft aan haar zorgplicht en andere beleidsdoelstellingen. In de praktijk gebeurt dit jaarlijks, omdat het beheerplan ook de onderbouwing vormt van de jaarlijkse subsidieaanvraag voor beheer.
Een aantal onderdelen van het beheerplan behoeft de instemming van de minister. Alvorens ProRail het beheerplan aan de minister voorlegt dient ProRail gerechtigden[714] te consulteren op de onderdelen waarvoor instemming van de minister vereist is. De belangen van reizigers en verladers bij de aansturing van de infrastructuurbeheerder worden op deze manier via de vervoerders indirect geborgd. ProRail kan gemotiveerd afwijken van de zienswijze van de gerechtigden. Alleen bij het opstellen van het Beheerplan 2005 heeft geen overleg met de gerechtigden plaatsgevonden.

In de periode 2005-2007 heeft de Minister van VenW elk jaar met het beheerplan ingestemd. Wel achtte VenW het nodig om ProRail in zogeheten 'verbeterbrieven' verbeterpunten mee te geven voor het komende beheerplan ten opzichte van het vorige beheerplan.

De beheerconcessie bevat – in aanvulling op de instemming door de minister en de afstemming met gerechtigden – een aantal prikkels om ProRail te stimuleren tot betere prestaties. De belangrijkste prikkels zijn: jaarlijkse prestatieverbetering, benchmarks en audits.

Uit de beheerconcessie vloeit een informatieplicht voort voor ProRail. ProRail rapporteert over de uitvoering van de beheerconcessie in kwartaalrapportages en jaarrapportages. Daarnaast vinden periodieke overleggen plaats tussen ProRail en VenW.

[714] In artikel 2 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is uitgewerkt dat het gaat om partijen die om commerciële redenen een aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit en op grond daarvan gerechtigd zijn tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en kaderovereenkomst met de infrastructuurbeheerder. Het gaat onder meer om vervoerders, spooraannemers en concessieverlenende overheden.

Oplopend in zwaarte kan VenW de volgende publiekrechtelijk instrumenten inzetten: overleg- en informatieplicht, bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie. VenW heeft in de periode 2005-2007 alleen gebruik gemaakt van de overleg- en informatieplicht; de andere handhavingsinstrumenten zijn niet ingezet.

De minister heeft er in de beheerconcessie voor gekozen outputsturing stapsgewijs in te voeren, met als einddatum 1 januari 2008. In deze overgangsperiode is sprake geweest van een combinatie van sturing op output en input.

VenW is van mening dat de wet voldoende ruimte en kader biedt om de huidige concessie zo in te kunnen richten als VenW noodzakelijk leek. De relatie tussen ProRail en VenW is volgens het ministerie onder de nieuwe wetgeving meer gestroomlijnd en samenhangender geworden. VenW geeft wel aan dat de invulling van de concessierelatie nog beter kan. Zij wijst erop dat de aansturingsrelatie via de beheerconcessie voor VenW een ingroeiperiode met zich meebracht. ProRail herkent dit beeld. Zij geeft aan dat, alhoewel de situatie gaandeweg is verbeterd, de relatie tussen VenW en haarzelf nog niet naar wens verloopt. Zo zijn beide partijen nog zoekende welke informatie op welk (detail)niveau moet worden uitgewisseld. En ProRail vindt dat de verschillende relaties en rollen (concessierelatie, aandeelhouderrelatie, et cetera) niet altijd scherp onderscheiden zijn. VenW is juist van mening dat de aandeelhoudersrelatie de positie van VenW als concessieverlener en subsidieverlener versterkt.

Decentrale partijen zijn van mening dat ze onvoldoende in positie zijn ten opzichte van ProRail. Volgens IPO, SkVV en de regionale vervoerders Arriva en Connexxion leidt dit gemis tot ongewenste situaties. Regionale partijen zijn van mening dat er ook op decentraal niveau een institutionele driehoek had moeten bestaan tussen (decentrale) overheden, beheerder en vervoerders onder de nieuwe wetgeving. ProRail wijst erop de wetgever expliciet wel een formele relatie tussen decentrale overheden in hun rol als concessieverlener en ProRail heeft voorzien. Decentrale overheden, die concessieverlener zijn, zijn gerechtigd tot het afsluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst (maximaal 10 jaar) met de beheerder. Zij kunnen dus meerjarige capaciteit overeenkomen. Hiermee is volgens ProRail aan concessieverlenende overheden de mogelijkheid geboden zekerheid te verkrijgen over beschikbaarheid van infracapaciteit voorafgaande aan aanbesteding van een vervoerconcessie. ProRail merkt wel op dat van deze mogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt en dat ProRail deze mogelijkheid tot voor kort niet actief heeft gepromoot. ProRail is voornemens na te gaan welke aanpassingen van werkwijzen en interne processen bij ProRail nodig zijn om decentrale klanten beter te bedienen.

In haar onderzoek naar de voortgang op de ambities uit ‘Op de Rails’ besteedt McKinsey & Company ook aandacht aan de klanttevredenheid onder decentrale overheden en vervoerders. De decentrale overheden

lijken redelijk tevreden over ProRail. Ontevredenheid bestaat bij hen over het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie van processen en besluitvorming bij ProRail. Voornaamste bron van ontevredenheid bij vervoerders zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. McKinsey & Company merkt op dat ProRail het project Klantfocus is gestart om de dienstverlening aan haar klanten te verbeteren.

De beheerconcessie en de beheerplannen zijn leidend geweest bij het handelen van VenW en de infrabeheerder. Door de toegroei naar outputsturing zijn prestaties hierin ook steeds meer leidend. Wel speelde er discussie over de mate van informatievoorziening. Naast concessieverlener is VenW tevens aandeelhouder van ProRail en subsidieverstrekker. Dit laatste wordt hieronder toegelicht.

Komen de beschikbare subsidies voort uit een integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur?
Biedt de minister duidelijkheid over de beschikbare middelen, geeft de sector de gewenste besteding aan en toetst en neemt de minister de beslissing?

De minister verleent op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds subsidies voor de aanleg en voor het beheer van de infrastructuur aan de infrastructuurbeheerder. Daarmee geeft hij voor dat jaar duidelijkheid over de beschikbare middelen. Ook is er tot en met 2020 duidelijkheid over de meerjarige beschikbare middelen. Deze zijn opgenomen in de Nota Mobiliteit.

ProRail dient voor aanlegprojecten subsidieaanvragen in bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ter onderbouwing van de investeringen in aanleg bevat het beheerplan investerings- en financiële programma's. Na voltooiing van een aanlegproject vindt de subsidievaststelling plaats.

Voor beheer dient ProRail jaarlijks een subsidieaanvraag in bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Als onderbouwing van de subsidieaanvraag dient het beheerplan. Het beheerplan bevat (onder meer) een vertaling van de afspraken tussen ProRail en gerechtigden (waaronder vervoerders), die zijn vastgelegd in toegangs- en kaderovereenkomsten, en de visie van de gerechtigden op het beheerplan. De sector heeft daardoor invloed op de besteding van de middelen en dat draagt bij aan de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur. Volgens NS is die invloed in de praktijk overigens beperkt, omdat de gerechtigden in de ogen van NS pas in een laat stadium worden geïnformeerd over de invulling van het beheerplan. Andersom worden de prestaties die ProRail aan de gerechtigden kan leveren randvoorwaardelijk bepaald door de financiële middelen die ProRail ter beschikking krijgt uit de gebruiksvergoeding, de subsidie van de Minister van Verkeer en Waterstaat en eventuele andere inkomstenbronnen. Na goedkeuring van de subsidieaanvraag voor beheer geeft de minister een beschikking af aan ProRail. De minister kan afwijken van het gevraagde bedrag, mits onderbouwd. Het is in de

praktijk ook voorgekomen dat de subsidieaanvraag niet volledig aan ProRail is gehonoreerd en dat een lager bedrag is toegekend door de minister. De doorkijk in het beheerplan is agenderend voor de begroting van het Ministerie van verkeer en waterstaat voor het volgend jaar.

Na afloop van de subsidieperiode dient ProRail een verzoek tot vaststelling in. Voert ProRail de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel uit of komt zij haar subsidieverplichtingen niet na, dan bestaat de mogelijkheid voor de minister om de subsidie *na afloop* van het subsidiejaar lager te vast te stellen. De minister heeft ook de mogelijkheid om *voordat* en *nadat* de subsidie is vastgesteld in te grijpen. Voor de jaren 2005 en 2006 is de subsidie voor beheer door de minister getoetst en vastgesteld conform de verlening.

Het feit dat er bij de financiering van het beheer van de infrastructuur onder de nieuwe wetgeving de verschillende subsidiestromen voor beheer bijeen zijn gebracht, werkt volgens VenW bevorderend voor de integrale optimalisatie tussen vervoer en infrastructuur (beheer en aanleg). ProRail vindt een tekortkoming in de wijze van financiering dat als gevolg van het kasstelsel op jaarbasis wordt gestuurd op uitgaven in plaats van op kosten. McKinsey & Company heeft geconstateerd dat er de afgelopen jaren voldoende voortgang is geboekt op de ambitie uit 'Op de Rails' om langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en efficiencytaakstellingen te bereiken.

7. Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid

7.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor treindiensten in een bepaalde periode, zoals vastgelegd in concessies. In het beoordelingskader zijn zeven streefbeelden geformuleerd, welke zijn omgezet in de volgende onderzoeksvragen:

Aanbestedingen in het regionaal vervoer

1. Komen de concessies voor regionaal vervoer tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen?

Optreden verwachte effecten

2. Is er sprake van een verbetering van de verhouding tussen geleverde kwaliteit in het spoorvervoer en de omvang van de subsidies, bij gelijkblijvende overige omstandigheden?
3. Leidt de exclusiviteitsbepaling in concessies tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied?
4. En leidt de geleidelijke invoering van marktwerking tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer?

Tijdsduur van concessies

5. Is de tijdsduur van concessies afgestemd op de afschrijvingsperiode van investeringen in het spoorvervoer?

Concessie HRN: aansturing NS

6. Zijn de prestaties zoals weergeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder?
7. Komt de concessiehouder de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen?

Omdat de vragen over de verwachte effecten (2 t/m 4) zeer sterk met elkaar samenhangen, worden deze gezamenlijk behandeld, evenals de streefbeelden 6 en 7.

7.2 Feitelijke beschrijving

Inleiding

In de Nulmeting is het ontstaan van de exclusiviteitsgedachte omschreven. Met de invoering van de Concessiewet op 1 januari 2005 is exclusiviteit ook voor treindiensten juridisch vastgelegd. Het uitgangspunt van de Wp2000 en de Concessiewet is dat een

concessiehouder het recht heeft om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten op het betreffende netwerk.[715] Zes maanden na de invoering van de wetgeving is het voor een vervoerder verboden te rijden zonder een concessie.[716]

Het hoofdregime uit de Concessiewet is dat bij de overgang van een concessie bij aanbesteding van de concessie de productiemiddelen worden overgedragen aan een opvolgende concessiehouder.
Bij de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is - conform de wens van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Concessiewet[717] - voor een ander regime gekozen, omdat het impliciet het einde van het staatseigendom van de nationale spoorwegmaatschappij zou betekenen. In plaats hiervan is gekozen voor een specifieke aanbestedingsvorm: de zogenaamde managementaanbesteding. Ook al staat in de toelichting op artikel 30 van de Vervoerconcessie dat de minister voornemens is om te kiezen voor een managementaanbesteding, behoort een volledige aanbesteding technisch nog tot de mogelijkheden. In hoofdstuk "Condities voor overgang van verschillende soorten concessies' is dit nader toegelicht.

De Wp2000[718] schrijft voor dat een concessie in ieder geval voorschriften bevat ten aanzien van:
- de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt
- de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert
- het verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie
- de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan
- het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie, welke verantwoording gescheiden is van die voor andere activiteiten;
- de wijziging, de openbaarmaking, de datum van ingang en de geldigheidsduur van de dienstregeling;
- de eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap;

[715] Tweede Kamer 1999-2000, 27216, nr. 3a, memorie van toelichting, aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein);
[716] Tweede Kamer 2004-2005, 29984, nr. 2, stand van zaken concessies contractsectordiensten; Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer,
[717] Tweede Kamer 2001-2002, 27216, nr. 24, 27 maart 2002, aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein,Concessiewet personenvervoer per trein, Amendement van de leden Dijsselbloem en Eurlings,
[718] Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer,Wet personenvervoer 2000

- het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer;
- punctualiteit;
- een procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen;
- het zowel op stations als in de trein aan reizigers geboden serviceniveau.

Concessieverleners zijn de Minister van Verkeer en Waterstaat en - indien de verantwoordelijkheid voor de treindienst is gedecentraliseerd (zie volgende hoofdstuk) - het bestuur van een provincie of dat van een kaderwetgebied.

In de Concessiewet personenvervoer per trein is opgenomen dat spoorvervoerdiensten die het hoofdrailnet vormen worden aangewezen bij koninklijk besluit[719]. Dit is gebeurd in het Besluit Hoofdrailnet van 20 december 2004[720], dat per 1 januari 2006 is gewijzigd (lijnen toegevoegd).[721]

7.2.1. Aanbestedingen in het regionaal vervoer

In de wetgeving is opgenomen dat de verlening van concessies in het regionaal vervoer geschiedt op basis van aanbestedingen[722].

Onder bepaalde voorwaarden, welke staan beschreven in artikel 36a van Besluit personenvervoer 2000, kan de concessie voor regionaal vervoer maximaal voor 3 jaar onderhands gegund worden. Deze voorwaarden zijn:
a) in afwachting van tot stand te brengen infrastructuur;
b) in afwachting van de vorming van nieuwe concessiegebieden;
of
c) gedurende een periode waarin aanbesteding wordt voorbereid.
Een openbare aanbesteding wordt bekend gemaakt via het EU publicatieblad. De concessiehouder is verplicht de concessieverlener

[719] Wet van 23 april 2003 tot aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering
van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein), lid 69b; Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2003
[720] Artikel 69b, eerste lid, besluit van 20 december 2004, houdende vaststelling van het hoofdrailnet, , Wet personenvervoer 2000, Besluit hoofdrailnet, Staatsblad. 2004, 742
(Overigens zijn internationale aansluitingen (grensoverschrijdend personenvervoer per trein) niet geregeld in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Conform de Europese richtlijn 91/440 is de markt voor internationale openbaar vervoerdiensten vrij toegankelijk voor internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen)
[721] Tweede Kamer 2004-2005, 29 984, nr. 14, brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 oktober 2005,
[722] Dit geldt niet voor het stadsgewestelijk vervoer. De Derde Eeuw Spoor en de Herbezinningsbrief melden dat decentralisatie en aanbesteding van dit deel van het spoorvervoer pas kan plaastvinden zodra er voldoende infrastructuur beschikbaar is om uit logistiek oogpunt aparte stadsgewestelijke netwerken verantwoord te exploiteren.

informatie te verstrekken die relevant is voor de voorbereiding van de aanbesteding.[723]

Ten einde continuïteit te borgen, is de nieuwe concessiehouder in principe verplicht is het personeel en de productiemiddelen van de vorige concessiehouder over te nemen, zodat geborgd is dat een nieuwe concessiehouder over de benodigde middelen beschikt om de concessie uit te voeren. *In principe*, omdat de bepaling niet geldt wanneer de concessieverlener ervoor heeft gekozen de toepassing van deze bepaling in de concessie uit te sluiten, en omdat de oude en de nieuwe concessiehouder ook anders overeen mogen komen. Per amendement[724] is in de wetgeving opgenomen dat de overgangsbepaling niet geldt wanneer het een eerste aanbesteding van een concessie voor regionaal openbaar vervoer op een gedecentraliseerde lijn betreft[725]. Reden was dat de Tweede Kamer het regionale vervoer niet wilde verplichten om het relatief zware en wat oudere materieel van de NS over te nemen voor gedecentraliseerde lijnen en de mogelijkheid wilde bieden initiatieven op het gebeid van lightrail te stimuleren[726].

Op het moment van invoering van de wet waren er 11 contracten voor treindiensten verleend door decentrale overheden, waarvan 7 contracten door middel van aanbesteding en 4 contracten door middel van onderhandse gunning (zie *Rapportage Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie*). Deze contracten zijn na invoering van de wet omgezet in publiekrechtelijke concessies.[727]

Omdat de concessies minimaal moeten voldoen aan hetgeen in artikel 32 Wp2000 staat (zie hiervoor), zijn er waar nodig aanvullende verplichtingen opgenomen. Dit betreft voorschriften ten aanzien van de punctualiteit, zitplaatskans, serviceniveau, veiligheid en toegankelijkheid.[728]

---

[723], Artikel 46 Wet personenvervoer2000, artikel 39 in het Besluit personenvervoer 2000) staat welke gegevens de concessiehouder minimaal moet verstrekken.

[724] Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein), Kamerstuk 2001-2002, 27 216, nr. 33

[725] WP2000, artikel 43

[726] Voortzetting van de behandeling van de wetsvoorstellen: - Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet) (27482); - Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein) (27216), Tweede Kamer 2001-2002, nr. 62, pag. 4211-4243

[727]Tweede Kamer 2004-2005, 29984, nr. 2, stand van zaken concessies contractsectordiensten; Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer,

[728] Tweede Kamer 2004-2005, 299984, nr. 9, spoor: vervoer- en beheerplan; Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 27 juni 2005

Na invoering van de wet hebben decentrale overheden en VenW voor nog 12 andere 'contractsectordiensten' concessies verleend.[729] Hiervan zijn er 5 aanbesteed en 7 onderhands gegund. Hiernaast vindt de aanbesteding van 4 lijnen na 2014 plaats.[730] Achterliggende redenen voor onderhandse gunning zijn;[731]:

Tabel 7.1:
Achterliggende redenen voor onderhandse gunning.

Lijn		Uitzonderingsgrond	Toelichting
Zoetermeerlijn		A	Is lokaal spoor geworden i.v.m. totstandkoming Randstadrail
Hofpleinlijn		A	Is lokaal spoor geworden i.v.m. totstandkoming Randstadrail
Zwolle – Kampen		A	Vanwege infrastructurele maatregelen en/of de aanleg van nieuwe haltes
Tiel – Arnhem		B	Provincie Gelderland en stadsregio Arnhem/Nijmegen bezien mogelijkheden van gezamenlijk aanbesteden
Gouda - Alphen (-Leiden)		A	Overbruggingsperiode tot realisering Rijn-Gouwelijn
Rotterdam C - Hoek van Holland		A	Lijn wordt mogelijk lokaal spoor
Zwolle – Emmen		A	Vanwege infrastructurele maatregelen en/of de aanleg van nieuwe haltes

De totstandbrenging van infrastructuur is vrijwel altijd de reden waarom er nog niet is aanbesteed. Hiernaast is een aantal contractsectorlijnen, dat aanvankelijk zou worden aanbesteed, weer toegevoegd aan het HRN. Voornaamste reden was samenhang met het HRN.

7.2.2. Optreden verwachte effecten in regionaal vervoer

Van concurrentie om het spoor werd verwacht dat het een betere verhouding tussen kwaliteit en de omvang van subsidies, een versterking van de samenhang in het netwerk, meer klantgerichtheid en een efficiëntere besteding van middelen teweeg zou brengen in het regionale vervoer.

Inmiddels heeft op een aantal regionale treindiensten (zie bovenstaand) concurrentie plaatsgevonden bij het verkrijgen van een concessies. De afspraken uit deze contracten/concessies vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de Staat, maar van de decentrale overheden.

[729] alle door decentrale overheden

[730] Zie tabel 8.1 voor een overzicht. Hieruit is op te maken, dat een aantal diensten dat tot de contractsector behoorden, weer zijn toegevoegd aan het HRN. Meer hierover staat beschreven in het hoofdstuk decentralisatie.

[731] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27

Binnen de scope van deze evaluatie valt wel of het wettelijk kader afdoende handvatten biedt voor de decentrale overheden om hun rol ten aanzien van het regionale spoorvervoer in te vullen (zie hoofdstuk Decentralisatie). Hiermee wordt bedoeld dat de inhoud van deze concessies niet is geanalyseerd en er niet is gekeken naar de effecten die zijn opgetreden op de individuele lijnen. Wel wordt op hoofdlijnen ingegaan op de effecten die in het regionaal vervoer zijn opgetreden. Dit omdat deze effecten een indicatie geven of de bevoegdheden van decentrale overheden toereikend zijn. Overigens is een belangrijke notie dat de regionale spoorvervoerdiensten bijvoorbeeld qua omvang en complexiteit niet vergelijkbaar zijn met het HRN. Deze diensten kunnen worden gezien als *"uitlopers"* van het hoofdrailnet.

De regionale overheden ontvangen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat via de BDU middelen voor de spoorvervoerdiensten (zie het volgende hoofdstuk decentralisatie). Zoals in de Memorie van toelichting op de Concessiewet staat beschreven, is de doelstelling van de aanbesteding in het regionaal openbaar vervoer per trein om *hetzij* het door de regionale overheid gedefinieerde openbaar vervoersysteem tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren, *hetzij* een zo goed of uitgebreid mogelijk openbaar vervoersysteem geboden te krijgen voor het beschikbare geld.[732] De keuze die de decentrale overheid hierin maakt is van invloed op het type effecten dat optreedt.

VenW heeft via de BDU niet meer subsidie aan de decentrale overheden ter beschikking gesteld dan dat ze voorheen voor de lijnen ter beschikking stelde.[733] De hoogte van de rijkssubsidie is kortom gelijk gebleven. Het is echter niet bekend welk deel van de rijkssubsidie door decentrale overheden is ingezet voor regionaal treinvervoer. Het staat decentrale overheden namelijk vrij het geld van de BDU naar eigen inzicht in te zetten voor de verschillende modaliteiten. Het is dus mogelijk dat er, ondanks het gelijk blijven van de rijkssubsidie, meer geld voor treinvervoer is ingezet dan de subsidie die hier voor decentralisatie ter beschikking stond, bijvoorbeeld ten koste van busvervoer.
De experimenten zijn in de periode 2000-2004 uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.[734]. De resultaten van dat onderzoek zijn opgenomen in de monitor uitgangssituatie. Sedert dat onderzoek heeft geen nader integraal onderzoek naar de ontwikkelingen in het decentraal spoorvervoer meer plaatsgevonden. Ook hebben de regionale OV-autoriteiten de ontwikkelingen in de zelfevaluaties niet kwantitatief onderbouwd. Het gevolg van deze beperkte gegevens is dat slechts indicaties van de ontwikkelingen in het regionaal spoorvervoer en de achtergronden daarbij kunnen worden geschetst.

[732] Tweede Kamer 2004-2005, 27216, nr. 3, aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Memorie van toelichting,

[733] zie Meerjarige Monitor Prestaties en Effecten: 2005-2007

[734] Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer, Syntheserapport, MuConsult, 2004.

Zo is er niet bekend wat de decentrale overheid daadwerkelijk voor de spoorvervoerdiensten betaalt.. Wel heeft het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) gegevens verzameld ten aanzien van het regionale spoorvervoer. Op basis hiervan kan het volgende beeld worden geschetst. Positief is dat:

- de frequenties zijn verhoogd;
- het aantal reizigers is toegenomen;
- er nieuwe stations zijn gebouwd;
- er nieuw materieel is aangeschaft.

Hiernaast is recentelijk een onderzoek verschenen van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, waarin gelijkluidende conclusies worden getrokken: vervoerders en decentarle overheden hebben maatregelene getroffen die vóór decentralisatie, aanbestedding en cioncessieverlening zijn uitgebleven, en deze maatregelen hebben bijgedragen aan vervoersgroei[735].

Ook hebben zich knelpunten voorgedaan. Zo was, zo meldt het KpVV, voor een aantal vervoerders de periode tussen de gunning van de concessie en de start van de exploitatie te kort om tijdig nieuw materieel te kunnen bestellen. Hierdoor waren regionale vervoerders gedwongen om voor de eerste jaren bestaand materieel te huren. Dit voldeed niet altijd aan de gewenste prijs en/of kwaliteit van de vervoerders. Hiernaast was er in een aantal gevallen een lichte daling van de klantwaardering. Dit wijdt het KpVV aan het uitvallen van treinen door onderhoud, maar deze conclusie is niet gebaseerd op 'harde feiten'. Tenslotte zijn knelpunten gemeld met betrekking tot de infrastructuur, bijvoorbeeld dat niet (tijdig) kon worden uitgebreid, over perronhoogtes, over de openstelling van nieuwe stations en de uitval van treinen vanwege onderhoud.[736]

7.2.3. Tijdsduur van concessies (streefbeeld 5)

De tijdsduur van concessies verschilt. In de Wp2000 is opgenomen dat de tijdsduur zodanig wordt vastgesteld dat daarmee naar het oordeel van de concessieverlener evenwicht bestaat tussen de op het stimuleren van de kwaliteit van het openbaar vervoer gerichte duur van de concessie en de stabiliteit en continuïteit van het openbaar vervoer. De maximale toegestane concessieduur is tien jaar voor onderhands gegunde concessies en 15 jaar voor aanbestede concessies, conform de PSO-verordening van 2007[737].[738]

[735] *Decentraal spoor: quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde lijnen (2008),* Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid,

[736] zie *Meerjarige Monitor Prestaties en effecten: 2005-2007*

[737] Per 1 december 2008 wordt echter de PSO-verordening ((EG) nr. 1370/2007) van kracht, op grond waarvan de concessieverlener, op basis van bepaalde uitzonderingsgronden bevoegd is een maximale concessieduur te verlengen.

[738] Artikel 24, wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer, Wet personenvervoer2000

Op grond hiervan is ervoor gekozen de concessie voor het HRN te verlenen voor 10 jaar.[739]
In tabel 8.1 is de duur van verleende concessies in het regionale spoorvervoer opgenomen. Hieruit valt af te leiden dat de minimaal verleende concessieduur 3 jaar betreft, en de maximaal verleende concessieduur 15 jaar.

7.2.4. Concessie HRN: wijze aansturing NS (streefbeelden 6 en 7)

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen hoe de relatie tussen NS en VenW is vormgegeven, bijvoorbeeld welke prikkels het systeem biedt voor goede prestaties en welk sturings- en handhavingsinstumentarium VenW tot haar beschikking heeft om NS aan haar plichten te houden. Hierbij wordt aandacht besteed aan de afspraken in de vervoerconcessie, de vervoerplannen en discussies die zich tussen 2005 en 2007 hebben afgespeeld ten aanzien van de naleving van de concessie door NS en de handhaving op dit gebied door VenW.

De vervoerconcessie
Er is voor het instrument concessies gekozen onder meer om concurrentie op het spoor uit te sluiten. De concessiesystematiek sluit de toetreding van andere personenvervoerders namelijk wettelijk uit. Dit was niet het geval met de privaatrechtelijke contracten die voor invoering van de nieuwe wetgeving met vervoerders waren afgesloten (zie ook de Nulmeting). Ook werd voor een concessie gekozen omdat contracten ten onrechte gelijkwaardigheid van de contractpartijen suggereren, terwijl de Staat in feite eenzijdig rechten verleent waaraan verplichtingen zijn gekoppeld.[740]

Aan de totstandkoming van de vervoerconcessie voor het HRN is enkele jaren gewerkt. Het betrof een intensief proces met NS waar de af te wegen belangen complex waren. Op 18 juni 2004 is de vervoerconcessie aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierop zijn meerdere debatten in de Tweede Kamer gevolgd die tot aanpassingen in de concessie hebben geleid. Een aantal voorbeelden betreft het toevoegen als zorgplicht dat het reizigersvervoer gericht moet zijn op groei, het versterken van de positie van decentrale overheden en het toevoegen van de indicator trefkans conducteur.[741]

Op 21 december 2004 heeft de Tweede Kamer zich in meerderheid achter de verlening van de vervoer- en beheerconcessie per 1 januari 2005 geschaard. Dit echter onder de voorwaarde dat de concessies konden worden gewijzigd indien de ontwerpen van het beheer- en vervoerplan voor het eerste jaar, 2005, daar in de ogen van de Tweede Kamer aanleiding toe gaven. Uiteindelijk kon de staatssecretaris de

[739] Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[740] Tweede Kamer 2000-2001, 27 465, nrs 53a en 3 van 7 september 2001, brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Eerste en Tweede Kamer,

[741] Tweede Kamer 2004-2005, 27 216 nr. 46 , 1 december 2004, brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, .

concessie op 19 april 2005 ondertekenen en aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen verlenen.[742] De concessie is met terugwerkende kracht per 1 januari 2005 in werking getreden.

Na inwerkingtreding van de wetgeving, heeft via een overdrachtsprotocol het aandeelhoudersschap door VenW overgedragen aan Financiën. Hiervoor is gekozen omdat deze overdracht naar één ministerie past binnen het beleid van organisatorische concentratie van het staatsaandeelhouderschap (Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid)[743]

Met het van kracht worden van de vervoerconcessie, heeft NS het exclusieve recht voor de bediening van alle verbindingen op het hoofdrailnet zoals gedefinieerd in het Koninklijk Besluit Hoofdrailnet.. Een uitzondering op dat exclusieve recht is de samenloop die op dat moment bestond tussen hoofdrailnetdiensten en contractsectordiensten (op basis van de dienstregeling 2004).[744] In de vervoerconcessie is opgenomen dat NS de bestaande samenloop tussen HRN-treindiensten en contractsectordiensten op basis van de frequenties uit dienstregeling 2004 moet respecteren. Dit houdt in dat wanneer een decentrale overheid/decentrale vervoerder hogere frequenties wil gaan rijden, hierover afspraken gemaakt dienen te worden tussen NS, de decentrale vervoerder en de concessieverlenende decentrale overheid. Uitgangspunt hierbij is dat er géén concurrentie op het spoor mag ontstaan. Samenloop moet voor beide vervoerders voordelen opleveren en logistiek inpasbaar zijn. Indien vervoerders niet tot overeenstemming kunnen komen, zal de minister dit proces faciliteren.[745] Dit is in de praktijk niet voorgekomen.

NS is voor deze concessie tot ten minste 2008 een jaarlijkse concessieprijs verschuldigd van € (nul euro).[746] (zie nader toegelicht onder in hoofdstuk Prestaties en professionaliseren ProRail en NS).NS voert de concessie uit voor eigen rekening en risico. Wel krijgt NS voor een aantal bijzondere spoorvervoerdiensten (de voormalige 'contractsectorlijnen', die later aan het hoofdrailnet zijn toegevoegd) op grond van artikel 22 van de wet een subsidie.

Tegenover het exclusieve recht zijn in de vervoerconcessie verplichtingen voor NS opgenomen.
Deze hebben onder meer betrekking op:

[742] DGP/SPO/u05.10055 (Besluit tot verlening voor de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, 19 april 2005)

[743]Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein), Kamerstuk 2004-2005, 27216, nr. 46 (1 december 2004)

[744] Er is sprake van samenloop als twee vervoerders beide hetzelfde vervoer tussen twee of meer hoofdrailnetstations bieden.

[745] Artikel 2 vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[746] Artikel 3 vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

- de dienstregeling[747]
- de tarieven[748]
- de kwaliteit en kwantiteit van het aangeboden vervoer
- de openingstijden van fietsenstallingen
- de kaartintegratie en de verkrijgbaarheid van kaarten[749]
- investeringen in productiemiddelen[750]
- informatievoorziening aan de concessieverlener over vervoerprestaties, financiële prestaties etc.

Zo dient NS er voor zorg te dragen dat (zogeheten zorgplichten):[751]

1. Met het aangeboden vervoer het publiek belang van het personenvervoer per trein is gewaarborgd en het aangeboden vervoer dienovereenkomstig bijdraagt aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, en draagt bij aan de bereikbaarheid van alle landsdelen;
2. Het aangeboden vervoer gericht is op reizigersgroei;
3. De treinen toegankelijk zijn voor een ieder;
4. In de treinen en op de stations een verantwoorde mate van veiligheid voor reizigers en personeel is gewaarborgd;
5. De treinen op tijd rijden;
6. De reiziger een redelijke kans op een zitplaats heeft gedurende zijn treinreis;
7. Aan de reizigers op stations en in de trein een adequaat serviceniveau wordt geboden, waaronder wordt verstaan dat de reiziger adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van de treindiensten en dat de treinen en stations schoon zijn.

[747] NS dient deze één keer per jaar voor het komende jaar vast te stellen en ten minste twee maanden voor de ingangsdatum aan de minister te zenden. Hieraan zijn eisen verbonden op het gebied van de minimale bediening van stations. (Op verzoek van NS kan de minister ontheffing verlenen op het gebied van de minimale stationsbediening). Tussentijds wijzigen van de dienstregeling is toegestaan, maar structurele wijzigingen dienen tijdig vooraf meegedeeld te worden aan de minister. Ook is NS verplicht ten minste eenmaal per jaar advies aan de betrokken decentrale overheden over de door NS voorgenomen wijziging van de dienstregeling in te winnen (*Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 9, 12, 13, 25)*.

[748] Doel van de voorschriften is het beschermen van de reizigers die zijn aangewezen op de trein tegen te grote tariefstijgingen. De toegestane tariefstijging wordt beperkt tot de kaartsoorten waarvoor wordt aangenomen dat de reizigers zonder alternatief ze gebruiken (*Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 15)* (zie nader hoofdstuk X prestaties)

[749] Artikel 18 vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, om te zorgen dat reizigers op elk station in Nederland een kaartje kunnen kopen naar elk ander treinstation in Nederland

[750] Artikel 31-32 vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, in de concessie zijn verplichtingen aan NS opgelegd die borgen dat NS voldoende blijft investeren in productiemiddelen, ook met het einde van de concessie in zicht Opgemerkt dient te worden, dat ten aanzien van productiemiddelen, bij de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet - conform de wens van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Concessiewet[750] - niet is gekozen voor het hoofdregime uit de Concessiewet: aanbesteding van de concessie waarbij productiemiddelen worden overgedragen aan een opvolgende concessiehouder. Dit zou immers impliciet het einde van het staatseigendom van de nationale spoorwegmaatschappij betekenen. Zie voor een nadere toelichting hierover doel 5 (Condities voor overgang).

[751] Artikel 6 vervoerconcessie

De wijze waarop NS invulling aan deze zorgplichten geeft (de prestaties die zij hiervoor nastreeft of levert), dient zij jaarlijks te concretiseren in een **vervoerplan,** met daarin de doelstellingen voor het volgend jaar**.** Dit beoogt, samen met de verplichte benchmark en consultatie van betrokkenen en de financiële en halfjaarlijkse verantwoordingen, checks and balances in het systeem in te bouwen.

Totstandkoming en inhoud vervoerplan
In het vervoerplan geeft NS voor de zorgplichten de (nadere) prestatie-indicatoren en de bijbehorende waarden aan (zie hiervoor doel 14 Prestaties van NS). Voorafgaand aan het opstellen van het plan dient NS te overleggen met de infrastuctuurbeheerder, de decentrale overheden (verenigd in IPO en SkVV) en met de consumentenorganisaties in het Locov.[752] Het vervoerplan dient een weergave van naar voren gebrachte zienswijzen en, voorzover het vervoerplan afwijkt van die zienswijzen, een deugdelijke motivering van die afwijking te bevatten. [753]

Voor het instrument vervoerplan is gekozen, omdat bij de inwerkingtreding van de concessie is erkend dat de spoorsector - na veel veranderingen in de 10 jaar daarvoor (zie de Nulmeting) - nog steeds in beweging is. Het in de concessie vastleggen van prestatie-eisen en waarden geldend voor de gehele concessieduur werd daarom onwenselijk geacht. Om prestatie-eisen te kunnen stellen en hierop te kunnen sturen, worden deze daarom jaarlijks in het vervoerplan vastgelegd. Het vervoerplan biedt de oplossing voor het schijnbare dilemma van een toekomstvaste concessie en een sector in beweging.[754] Het vervoerplan wordt telkens voor 1 november van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarop het plan betrekking heeft, ingediend bij de minister. Onderdelen van het plan behoeven de instemming van de minister (ministeriële verantwoordelijkheid).[755] Stemt de minister in, dan hebben de onderdelen waarvoor instemming nodig is de status van concessievoorschriften en kunnen zij publiekrechtelijk gehandhaafd worden. Indien de minister aangeeft niet met betreffende onderdelen van het vervoerplan in te stemmen, krijgt NS de mogelijkheid deze onderdelen van het vervoerplan aan te passen. Vervolgens wordt het uiteindelijk wel goedgekeurde vervoerplan aan de Tweede Kamer toegezonden. Dit om de Tweede Kamer te informeren over de afspraken en op de hoogte te stellen van de doorkijk die in het vervoerplan is opgenomen naar de toekomst.

In de praktijk heeft NS ieder jaar (2005, 2006 en 2007) een vervoerplan ingediend. De plannen zijn getoetst aan onder meer: de voorschriften

[752] Het overleg met de consumentenorganisaties en de infrastructuurbeheerder betreft de prestaties inzake kwaliteit en kwantiteit van het aangeboden vervoer; het overleg met IPO en SKVV betreft met name hoe het aangeboden vervoer bijdraagt aan de bereikbaarheid van de grote steden, economische kerngebieden (met name in spits) en alle landsdelen.

[753] Artikel 7, 9 en 23 vervoerconcessie voor het hoofdrailnet,

[754] Algemene toelichting, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet,

[755] In artikel 7 en 28 van de vervoerconcessie staat vermeldt welke onderdelen instemming behoeven.

van de concessie, verenigbaarheid met de begroting en andere wet- en regelgeving, verenigbaarheid met beleid, historische prestaties (prestatieverbetering) en gegevens uit benchmarks/audits.[756] VenW heeft ieder jaar ingestemd. Aan instemming gingen echter wel discussies tussen VenW en NS vooraf. Deze richtten zich met name op het ambitieniveau en de onderbouwing van de keuze voor bepaalde waarden en maatregelen.[757] Ook het toezenden aan de Tweede Kamer was jaarlijks aanleiding voor een overleg tussen de Kamer en de Minister/Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.[758] Er is in 2006 een motie ingediend met het verzoek om in deze evaluatie specifiek aandacht te besteden aan mogelijke aanpassingen van de wetgeving, waardoor de Tweede Kamer vooraf in plaats van achteraf kan spreken over het vervoerplan. Deze motie is aangenomen.[759]

In de vervoerconcessie is opgenomen dat de waarden in beginsel zodanig worden gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende waarden. Indien verbetering naar het oordeel van NS niet haalbaar is, moet zij dit deugdelijk in het plan motiveren.[760] Doordat instemming van de minister een vereiste is, kan gestuurd worden op deze prestatieverbetering. Immers: indien NS in het vervoerplan waarden opneemt, die in de ogen van de minister onvoldoende zijn of onvoldoende zijn gemotiveerd, kan instemming worden onthouden. Dit biedt de mogelijkheid om 'de lat steeds hoger te leggen'. En na instemming, is er een prikkel voor NS om deze waarden te bereiken. Het niet bereiken ervan betekent namelijk de overtreding van een voorschrift (uitvoering van concessie met inachtneming van de vervoerplan-onderdelen waarmee de minister heeft ingestemd, artikel 7, vijfde lid).
Omdat de sector bij het verlenen van de concessie nog niet toe was aan outputsturing (zie doel 14 Prestaties en professionaliseren), is in de vervoerconcessie vastgelegd dat via een combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output, stapsgewijs wordt toe gegroeid naar volledige sturing op output per 1 januari 2008. Tot

[756] Tweede Kamer 2004-2005, 29 984 nr. 6, 29 maart 2005.Spoor: vervoer- en beheerplan, verslag van een algemeen overleg van 1 maart 2005,

[757] Zo werd niet ingestemd met het vervoerplan 2006, omdat de inzichten uit het nadere onderzoek van NS naar de tegenvallende prestaties in 2005 (zie paragraaf toezicht en handhaving) nog ontbraken. Ook diende NS over een aantal zaken nadere informatie op te nemen (o.a. de navolgbaarheid van de maatregelen, de onderbouwing van de gekozen instelniveaus en de informatie over de dienstregeling 2007). Naar aanleiding van de resultaten van het nader onderzoek heeft NS het plan aangepast en maatregelen ingezet op de verbeterpunten. Op verzoek van VenW zijn, op een aantal onderdelen, de afspraken aangescherpt (punctualiteit, reizigergroei en klantoordelen). Hierna heeft VenW, met het vervoerplan ingestemd en het aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook over het vervoerplan 2007 hebben zich discussies tussen VenW en NS afgespeeld. Hierop is een aantal prestatieambities naar boven bijgesteld.

[758] Dit betrof onder meer de ambitieniveaus en de onafhankelijkheid van het klanttevredenheidsonderzoek

[759] Tweede Kamer 2005-2006, 29 984, nr. 69, motie van het lid Slob C.S Spoor: vervoer- en beheerplan:

[760] Artikel 9, lid 5, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

de invoering van outputsturing in 2008 mocht NS in plaats van grenswaarden (een te realiseren prestatieniveau) ook richtwaarden (na te streven prestatieniveau) in het vervoerplan opnemen. Bij de keuze voor richtwaarden, diende NS de maatregelen die zij nam om te komen tot de prestatie in het plan te omschrijven.[761] Daarnaast benoemde de concessie voor de tussenfase welke nadere prestatie-indicatoren NS in ieder geval in het vervoerplan diende op te nemen.

Met het oog op de toegroei naar outputsturing, bevat het vervoerplan van 2007, wat betreft reinheid en sociale veiligheid, volledig grenswaarden. Hiermee heeft NS zich voor dit deel van de zorgplicht verbonden aan een resultaatverplichting voor deze prestaties. Voor de kwaliteitsaspecten 'informatievoorziening bij ontregelingen', 'redelijke kans op een zitplaats' en 'op tijd rijden' hanteert NS in haar vervoerplan van 2007 nog richtwaarden en maatregelen.[762]

Prikkels
Het systeem biedt een aantal prikkels om NS beter te laten presteren. Naast de instemming met de prestaties (zie onder vervoerplan) betreft dit bijvoorbeeld:

- Het voorschrift eens in de drie jaar een benchmark uit te voeren. NS dient de resultaten van de benchmark te gebruiken om haar prestaties te monitoren en continue prestatieverbetering te bevorderen. De eerste benchmark diende te worden uitgevoerd in 2005, de tweede benchmark uiterlijk op 1 januari 2008.[763] Deze benchmarks zijn uitgevoerd en aan VenW verstrekt.
- Het voorschrift te professionaliseren naar outputsturing; en
- Het uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek in samenwerking met de consumentenorganisaties en de publicatie hiervan.

Toezicht op naleving en handhaving
Met het toezicht op de naleving van de concessie zijn belast de door de minister aangewezen personen: de Directeur-Generaal Personenvervoer van het ministerie en onder hem werkzame ambtenaren.[764]

Om te borgen dat NS de afspraken uit de concessie nakomt, bevat de vervoerconcessie een aantal verplichtingen. Zo vindt monitoring van de uitvoering onder meer plaats op basis van de halfjaar- en jaarrapportages die NS moet aanleveren aan VenW.[765]

[761] Vanuit deze optiek is er in de concessie een onderscheid gemaakt tussen de gegevens die het vervoerplan ten minste dient te bevatten (artikelen 8 en 9) en de (inputgerelateerde) gegevens die het vervoerplan in de ingroeifase daar bovenop dient te bevatten (artikelen 27 en 28). Bij de overgang naar output- en outcomesturing, zullen deze inputgerelateerde verplichtingen niet meer van toepassing zijn

[762] Tweede Kamer 2006-2007, 29 984, nr. 84, spoor: vervoer- en beheerplan: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer

[763] Artikel 22, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[764] Artikel 87, eerste lid, Wp2000 jo. artikel 2 Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

[765] Artikel 20, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

Hiernaast is NS verplicht om op verzoek van de minister audits uit te (laten) voeren naar de uitvoering van de concessie. De minister bepaalt de omvang, aard en reikwijdte van de audit na overleg met NS. Het verzoek tot het uitvoeren van een audit wordt in principe niet vaker gedaan dan één keer per vier jaar, tenzij de minister redenen heeft om aan te nemen dat NS de concessie niet naar behoren uitvoert.[766]

Ook is NS verplicht jaarlijks een financiële verantwoording op te stellen inzake de uitvoering van de concessie in het voorgaande kalenderjaar. Deze verantwoording dient gescheiden te zijn van die van openbaar-vervoersactiviteiten van NS die niet onder deze concessie vallen. Ook dient NS de minister jaarlijks, gelijktijdig met de indiening van het vervoerplan, een financiële prognose inzake de uitvoering van de concessie te zenden.[767]

In de loop van 2005 bleek uit de halfjaarrapportage van NS dat de prestaties (met name op het gebied van de punctualiteit en de informatievoorziening) achter bleven bij de waarden in het vervoerplan. NS gaf hierbij aan dat sommige doelen te ambitieus waren gebleken. Dit leidde ertoe dat de staatssecretaris NS verzocht om een brede en diepgravende analyse van de achterliggende oorzaken. Ook diende NS beter inzichtelijk te maken welke maatregelen al genomen waren en nog genomen zouden worden en hoe en waarom die maatregelen zouden gaan helpen. NS diende dit alles onafhankelijk te laten toetsen (zie voor de uitkomsten het hoofdstuk Prestaties en professionalisering ProRail en NS).[768]

Tijdens deze onafhankelijke toetsing, liet NS aan VenW en aan de Tweede Kamer weten dat volgens haar een aantal oorzaken van de tegenvallende prestaties niet, of slechts beperkt, in de invloedssfeer van NS lagen. Bij de realisatie hiervan was NS, zo gaf ze aan, afhankelijk van afspraken met andere partijen, waaronder de afspraken tussen VenW en ProRail. NS verzocht VenW aanvullende maatregelen te treffen richting ProRail.[769] Hier heeft VenW geen gehoor aan gegeven. Gesteld werd dat er met de nieuwe spoorwetgeving voor een ordening was gekozen waarbij de verantwoordelijkheid bij de sector ligt en het daarom aan de partijen zelf was om de samenwerking vorm te geven en onderlinge afspraken te maken.[770]

[766] Artikel 20, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[767] Artikel 21, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[768] Tweede Kamer 2004-2005, 29 984, nr. 16, 27 oktober 2005, Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, Spoor: vervoer- en beheerplan:

[769] BD/AV/2005/Vaste Kamercie 081105 (Brief NS aan staatsecretaris VenW, onderwerp: prestaties sector)

[770] NS kon er volgens VenW zelf bij ProRail aandringen op die zaken die NS van belang achtte, waarna ProRail een afweging zou kunnen maken tussen de belangen van NS en andere belangen. De minister zou vervolgens toetsen of ProRail de zienswijzen van gerechtigden in het beheerplan weergeeft en of ProRail afwijkingen deugdelijk motiveert. Bovendien was in beide concessies vastgelegd dat t.a.v. punctualiteit beide partijen afspraken maken over ieders maatregelen die tezamen gericht moesten zijn op het bereiken van ten minste het vermelde niveau van punctualiteit in de rijksbegroting

Een andere audit betrof een toets van het professionaliseringstraject van NS door HCG (zie nader toegelicht in hoofdstuk Prestaties en professionalisering ProRail en NS).

Verder dient NS de minister jaarlijks, gelijktijdig met de indiening van het vervoerplan, een financiële prognose inzake de uitvoering van de concessie te zenden. Hierbij dient zij gebruik te maken van het model dat in de bijlage van de concessie is opgenomen. Ook verplicht de concessie NS jaarlijks (voor 1 april of – in de periode tot 1 januari 2007 – uiterlijk voor 1 juni) een financiële verantwoording te verstrekken inzake de uitvoering van de concessie in het voorgaande kalenderjaar. Deze verantwoording dient gescheiden te zijn van die van openbaar-vervoersactiviteiten van NS die niet onder deze concessie vallen.[771.]

Tussen 2005 en 2007 heeft er geregeld overleg tussen VenW en NS plaatsgevonden. Vaste overleggen die plaatshebben, zijn routine-overleggen tussen directeur Spoorvervoer van VenW en de directeur Bedrijfs- en Productontwikkeling van NS Commercie en kwartaaloverleggen tussen de DG-P en leden van de Raad van Bestuur van NS. Hiernaast vinden er specifiek ingelaste overleggen plaats.[772.]

Indien NS de verplichtingen uit de concessie niet naleeft, dan heeft de minister de bevoegdheid NS te verplichten tot overleg en het aanleveren van informatie. Hiernaast staat de minister publiekrechtelijke handhavingsinstrumentarium ter beschikking om naleving af te dwingen: bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.[773.]
Er is tot op heden geen gebruikgemaakt van de zwaardere handhavingsinstrumenten (de laatste drie categorieën). Wel heeft zich in 2005 en 2006 een discussie tussen VenW en NS afgespeeld over de financiële informatieverplichting van NS, waarbij VenW bijna is overgegaan tot het inzetten van last onder dwangsom. Deze discussie

[771] Artikel 21, vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

[772] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 55-57

[773] De wet voorziet in een keuze tussen ofwel de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom, ofwel het in de concessie opnemen van het voorschrift dat de concessiehouder, indien hij tekortschiet in het verrichten van bepaalde prestaties, gehouden is een geldsom te voldoen aan de concessieverlener (artikel 32, vijfde en zesde lid van de wet). Gekozen is voor de last onder dwangsom. Daarvan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt indien NS zich niet houdt aan de gestelde voorschriften ten aanzien van bijvoorbeeld de tarieven of indien NS de in het vervoerplan beschreven invulling van de zorgplicht niet uitvoert (voorzover onderworpen aan instemming van de minister, zie artikel 7, derde en vijfde lid). Het laatste kan zich voordoen doordat de in het vervoerplan opgenomen grenswaarden niet zijn bereikt of indien NS de in het vervoerplan opgenomen maatregelen niet heeft uitgevoerd die gericht zijn op het bereiken van de richtwaarden. De minister kan daarnaast tevens bestuursdwang toepassen, d.w.z. door middel van feitelijk handelen optreden tegen de overtreding. De minister kan daar ook derden bij inschakelen. Ten slotte kan de minister, indien is gebleken dat NS de concessie niet naar behoren uitvoert of heeft uitgevoerd, op basis van artikel 43 van de wet -bij wijze van ultimum remedium- overgaan tot (gedeeltelijke) intrekking van de concessie.

startte, toen NS in eerste instantie haar financiële prognose niet inleverde op de afgesproken datum en toen deze wel werd ingediend VenW van mening was dat deze niet volledig was. De ontbrekende informatie wenste VenW tezamen met de financiële verantwoording (1 juni) te ontvangen. De HRN-reikwijdte die NS hanteerde was volgens VenW niet conform de concessievoorwaarden en het informatieprofiel was niet geheel ingevuld. Omdat VenW en NS het niet eens werden over de reikwijdte, dus ook niet over de specifieke financiële informatie die diende te worden aangeleverd, heeft NS aangegeven niet in staat te zijn financiële verantwoording af te leggen op de verplichte datum van 1 juni 2006.[774] VenW heeft NS vervolgens een controleprotocol voor de accountant toegezonden en verzocht, met inachtneming van dit protocol, alsnog binnen zes weken een financiële verantwoording aan te leveren. Toen dit niet gebeurde, heeft de DG-P van VenW in september 2006 per brief geconstateerd dat NS in overtreding was en NS laten weten dat indien de herziene prognose en verantwoording niet binnen 4 weken zijn ontvangen, er tot handhaving zou worden overgegaan door het opleggen van een last onder dwangsom van 20 miljoen euro.[775] Omdat dit ertoe heeft geleid dat NS alsnog de financiële informatie (prognose en verantwoording) heeft aangeleverd conform de eisen van VenW, is er uiteindelijk niet tot handhaving overgegaan.[776]

Overige relevante ontwikkelingen tussen 2005-2007
Er hebben zich tussen 2005 en 2007 nog een aantal gebeurtenissen voorgedaan, die van invloed zijn geweest op de uitvoering van de concessie door NS en de aansturing hierop door VenW. Deze worden hieronder kort beschreven.

Toegankelijkheid
Om de toegankelijkheid te bevorderen is een stappenplan ontwikkeld. Zie meer hierover in hoofdstuk Prestaties en professionalisering ProRail en NS.

Tarifering: Randstadheffing en tariefruimte 2006
In juli 2005 ontstond een discussie tussen VenW en NS over het voornemen van NS om een Randstadheffing in te voeren. Deze bestond uit een gematigde generieke verhoging en op een aantal trajecten in de Randstad een hogere stijging. NS had een adviesaanvraag voor tariefaanpassingen per 2006 aan de consumentenorganisaties ingediend. Dit leidde nog voordat een tariefvoorstel bij VenW was ingediend (wat jaarlijks voor 1 oktober dient te gebeuren) tot veel media-aandacht en kamervragen. De staatssecretaris gaf aan dat het voorstel van NS bij de consumentenorganisaties lag en niet bij haar was ingediend. Indien dit zou gebeuren dan zou worden getoetst aan de kaders uit de concessie en de Nota Mobiliteit en aan het effect op de

[774] DGP/SPO/06.022448
[775] DGP/SPO/06.022448
[776] NSR/P&C/ER/079

reizigersaantallen[777]. NS heeft afgezien van het indienen van een voorstel met een hogere stijging in de Randstad.

Vervolgens ontstond er een discussie tussen VenW en NS over de (ruimte voor de) tariefverhoging (tariefruimte) voor 2006 (over de vuistregel die hierover was opgenomen in de toelichting op artikel 15 van de concessie). Uiteindelijk is door de Staatssecretaris en de president-directeur van NS afgesproken dat de tariefstijging beperkt werd tot 3,0% en NS af zou zien van aanspraak op verdere tariefruimte.

Dienstregeling 2007

Ten eerste is tussen 2003 en 2006 door de spoorsector (NS, ProRail en andere vervoerders samen met decentrale overheden) gewerkt aan een nieuwe dienstregeling, die eind 2006 is ingevoerd. Aanleiding vormde het inzicht van de spoorsector in het kader van Benutten en Bouwen (2003) om tot een fundamentele aanpassing van de dienstregeling te komen. Doorgaan op de oude weg was voor de toekomst geen oplossing meer; de structuur van de dienstregeling was afkomstig uit 1970 en het spoornetwerk was sindsdien sterk veranderd.[778] Gezien het grootschalige karakter van de dienstregelingswijziging zijn VenW en NS in 2005 overeengekomen dat sprake was van een bijzonder proces. Daarin zou VenW de dienstregelingswijzigingen in een breder kader toetsen en niet alleen uitgaan van de vereisten en de toetsingsprocedure uit de vervoerconcessie. VenW heeft in oktober 2005 aan NS laten weten welke uitgangspunten en welk toetsingskader ze hanteert ter beoordeling van het dienstregelingsvoorstel. Dit kader is ook ter informatie aan de Tweede Kamer verzonden.[779]

Eind 2005 heeft NS een dienstregelingsvoorstel voor 2007 gepresenteerd. De uitgangspunten van deze dienstregeling werden als bijlage (in het kader van de in de concessie verplichte doorkijk) toegevoegd aan het vervoerplan 2006[780] en aan de Tweede Kamer aangeboden, met de mededeling de conceptdienstregeling 2007 te zullen toetsen en pas een oordeel te vormen nadat bekend zou zijn hoe NS omgaat met de adviezen van de consumentenorganisaties en decentrale overheden.[781] De Kamer heeft de staatssecretaris nadrukkelijk verzocht om NS verbeteringen in de dienstregeling te laten aanbrengen, onder meer ondersteund met een aanzienlijk aantal moties. Door de Tweede Kamer werd meer toelichting op de voorgenomen wijzigingen en verbeterpunten gevraagd. Gedurende het

[777] Tweede Kamer 2004-2005, Aanhangsel van de Handelingen, 2238, Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 24 augustus 2005

[778] Tweede Kamer 2006-2007, 29 984, nr. 82, Spoor: vervoer- en beheerplan: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer

[779] Tweede Kamer 2005-2006, 29 984, nr. 15, Spoor: vervoer- en beheerplan: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer

[780] Spoor: vervoer- en beheerplan: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 2005-2006, 29 984, nr. 18 + bijlagen

[781] Tweede Kamer 2005-2006, 29 984, nr. 28, Spoor: vervoer- en beheerplan: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer

jaar 2006 is de Kamer diverse keren hierover geïnformeerd. Met name aspecten die niet zijn opgenomen in de vervoerconcessie zijn onderwerp geworden van het politieke debat (rijsnelheden, intercitystatus van stations en reissnelheden). Ook de mogelijke sluiting van stations in Zeeland was een voornaam punt voor de Kamer. Een van de moties betrof het verzoek om in deze evaluatie aandacht te besteden aan mogelijke aanpassingen van de wetgeving, waardoor de Tweede Kamer meer invloed krijgt op de dienstregeling ten aanzien van bediening en reissnelheden. Deze motie is aangenomen.[782]

De minister heeft aangegeven dat de reistijden belangrijk zijn en dat de mogelijkheden voor reistijdverbetering voor de landsdelen voor 2008 onderzocht zouden worden. NS, ProRail en VenW hebben hierop vervolgens gestudeerd. Conclusie was dat dit onderzoek een aantal goede, concrete verbetermaatregelen heeft opgeleverd, maar dat elke maatregel om een afweging van dilemma's vraagt. Hierover is de Kamer in december 2006 geïnformeerd. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is het project reistijdverbetering gestart, waarin VenW en de spoorsector een aantal maatregelen hebben uitgevoerd om de reistijden te verbeteren. Dat betrof onder meer aanpassing van brugopeningstijden en infrastructurele maatregelen.
Over reistijdverbetering is enkele malen met de Kamer gesproken. Ook is vlak voor de definitieve invoering van de dienstregeling 2008 nog gevraagd om actie van de Minister van Verkeer en Waterstaat.[783]

Regeerakkoord 2007
'*Actieplan Groei op het spoor*'
Met het aantreden van het nieuwe kabinet op 22 februari 2007 is in het regeerakkoord opgenomen dat de ambitie voor groei van het OV per spoor wordt bijgesteld naar 5% per jaar, de realisatie van de jaren 2005 en 2006. Deze ambitie is vervolgens uitgewerkt in het Actieplan 'Groei op het spoor', waarin 29 concrete en snel uitvoerbare maatregelen zijn opgenomen. In het Actieplan is het accent van de sturing vanuit VenW verlegd van een algemene zorgplicht van NS naar een actievere en regisserende rol bij de concessieverlener om in samenwerking met NS, ProRail en decentrale vervoerders deze groei te realiseren (en te sturen op het niveau van afzonderlijke acties/maatregelen die dit mogelijk maken). Een aantal maatregelen die als mogelijkheden worden voorgesteld, raken mogelijk de inhoud van de Vervoerconcessie. Zo wordt er gesproken over het verkennen van mogelijkheden van extra treinen in de daluren. Het gaat hier om treinen op trajecten waar extra aanbod nu nog niet de huidige vraag wordt gerechtvaardigd, maar waarvoor de verwachting is dat in de nabije toekomst wel voldoende vraag zal zijn.Het ministerie is, zo stelt ze in het Actieplan, zo nodig bereid tijdelijk financieel bij te dragen aan aanloopverliezen. Dit wijkt af van de huidige concessie, op grond

[782] Tweede Kamer 2005-2006, 29 984, nr. 69, Spoor: vervoer- en beheerplan: Motie van het lid Slob C.S., (in deze motie is ook verzocht om instemming met het vervoerplan vóór in plaats van na vaststelling door de Minister, zie hiervoor)
[783] Het ging hierbij om het vervallen van een aantal treinen in verband met onderhoud aan het spoor in de avonduren. Zie brief aan de Tweede Kamer (VenW/DGP-2007/10506),

waarvan NS een aanbod moet bieden dat passend is bij de huidige vraag. [784]

"NS als maatschappelijke onderneming"
In het Coalitieakkoord wordt aangegeven dat NS wordt gezien als een maatschappelijke onderneming, die als opdracht heeft een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren.

"Experimenteerartikel"
Om NS in staat te stellen meer te experimenteren, bijvoorbeeld op het gebied van treinaanbod, is een zogenaamd 'experimenteerartikel' opgesteld, dat onderdeel is gaan uitmaken van de vervoerconcessie. Dit geeft NS de vrijheid om onder randvoorwaarden een experiment te staken indien het niet voldoet, ruimte die de huidige concessie te weinig biedt.[785]

7.3 Percepties

7.3.1. Percepties aanbestedingen in het regionaal vervoer

IPO geeft aan dat aanbestedingen zijn verlopen volgens de regels in de concessiewet.[786] Ook Syntus is deze mening toegedaan.[787] VenW[788], Arriva[789] en NS[790] onderschrijven dit- voor zover ze het naar eigen zeggen kunnen overzien- ook.

Volgens IPO zijn er verschillende redenen waarom lijnen niet zijn aanbesteed maar onderhands gegund.[791]. Arriva spreekt haar zorg uit ten aanzien van de nog aan te besteden concessies. Ze is van mening dat dit onvoldoende in gang wordt gezet. Met enige regelmaat wordt Arriva geconfronteerd met aanbestedingen die niet doorgaan doordat ze worden uitgesteld en/of onderhands worden verlengd.[792.]

Connexxion zegt tevreden te zijn over de invoering van concurrentie in het regionale vervoer, maar is ontevreden over het tempo waarmee de invoering van de concurrentie op het hoofdnet plaatsvindt.[793] Arriva stelt dat over de aanbesteding van het HRN nog veel onduidelijkheid bestaat. Tevens merkt Arriva op dat zijn niet in staat was zich in te

[784] *Actieplan 'Groei op het spoor',* uitwerking korte termijn kabinetsambitie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008
[785] 9 december 2007, artikel 29a
[786] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 26
[787] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus,* pagina 23
[788] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW*, pagina 51
[789] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 22
[790] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 22
[791] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27
[792] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23
[793] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 12

schrijven op regionale aanbestedingen, doordat NS het benodigde materieel niet voor twee jaar maar voor minimaal tien jaar beschikbaar wilde stellen Er dient volgens Arriva iets te worden gedaan aan de machtpositie die NS nu als eigenaar van het onroerend goed en het materieel heeft.[794.]

NS stelt dat in een aantal aanbestedingstrajecten meer is beloofd door partijen dan men, naar later bleek, kon bieden. NS ziet nu dat in dergelijke gevallen de desbetreffende decentrale overheden (als concessieverlener) overgaan tot handhaving. Omdat dit achteraf gebeurt, biedt dit volgens NS veelal geen direct soelaas aan gedupeerde reizigers, noch genoegdoening aan partijen die in de aanbesteding hebben meegeboden. NS pleit ervoor om te onderzoeken hoe kan worden voorkomen dat partijen een aanbesteding winnen door beloften te doen die later -in de praktijk- door hen niet blijken te worden nageleefd. NS stelt dat als gevolg daarvan de wet mogelijk moet worden aangepast.[795] Ook IPO stelt dat het opstarten van een nieuwe concessie vaak problematisch blijkt, omdat de vervoerder zijn beloftes niet nakomt of kan nakomen.[796]

NS geeft verder aan dat er geen uniforme aanbestedingsprocedure bestaat. Het betrekken van vervoerders (marktconsultatie) bij de voorfase is afhankelijk van de overheden (hier is geen formele regeling over). De bestekken zijn om deze reden erg wisselend qua eisen en qua ontwikkelfunctie.[797] VenW merkt op dat dit met de PSO-verordening aanzienlijk zal worden geharmoniseerd.

NMa merkt op dat de concessie voor het hoofdrailnet tot op heden niet openbaar is aanbesteed, waardoor verbeteringen die met openbare aanbesteding wel maar met onderhandse gunning niet kunnen worden behaald, nu niet te meten zijn. Dit maakt beoordeling van het succes van het gekozen marktordeningsmodel volgens NMa deels onmogelijk. Verder stelt NMa dat NS volgens enkele persberichten initiatieven ontwikkelt om de markt voor busvervoer te betreden en dat het daarmee van het grootste belang is dat artikel 1 onderdeel PP van de Concessiewet in werking treedt om een ongelijk speelveld op deze markt te voorkomen.

7.3.2. Percepties Optreden verwachte effecten: betere verhouding kwaliteit en omvang subsidies, versterking samenhang, klantgerichtheid en meer efficiënte besteding van middelen

Besteding middelen
De partijen die zich hebben uitgelaten over de besteding van middelen zijn van mening dat dit door de marktwerking efficiënter gebeurt. Er is

[794] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23
[795] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 58
[796] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 28
[797] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 58

volgens IPO meer frequentie voor hetzelfde bedrag of meer dienstregeling voor een lager bedrag.[798] Hiervan worden verschillende voorbeelden aangedragen.[799] Syntus en Connexxion[800] bevestigen dit beeld. Zo stelt Syntus dat ze grofweg de productie van vervoer heeft verdubbeld, zonder navenante kostenstijging.[801] En ook VenW stelt dat marktwerking heeft geleid tot een betere verhouding tussen kosten en baten. Het aanbod is door de marktwerking, aldus VenW, meer toegesneden op de vraag.[802].[803] Het resultaat is, volgens zowel VenW[804]. als de decentrale overheden[805], dat het aantal reizigers op regionale spoordiensten is gegroeid.
Het aanbod is volgens betrokken partijen toegenomen, zonder dat de kosten zijn gestegen. De vraag is nu welke effecten er volgens de betrokken partijen zijn opgetreden op het gebied van de aangeboden kwaliteit. Hierbij gaat het om de kwaliteit en klantgerichtheid in zijn algemeenheid, de kwaliteit van het materieel en de mate waarin de aangeboden spoordiensten op elkaar aansluiten (ook op het HRN) en op andere vervoersmodaliteiten (samenhang). Deze aspecten worden nu achtereenvolgens besproken.

Kwaliteit en klantgerichtheid
NS vindt dat de regionale overheden in de bestekken te weinig aandacht hebben voor kwaliteit: er wordt volgens NS vooral gekeken naar dienstregelingsuren.[806] De vervoerder stelt dat het borgen van de integraliteit van de dienstverlening aandachtspunt blijft bij het afsluiten van regionale concessies. Verplichtingen van NS ten aanzien van regionale vervoerders zoals opgenomen in de hoofdrailnetconcessie (zoals het aanbieden van vervoersbewijzen van ander vervoerders)

[798] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27, 28

[799] *IPO noemt ter illustratie:*
- *Intermodele concessie ZHO, tegen hetzelfde budget, 30% meer productie*
- *Treindienst concessie Apeldoorn-Zutphen, tegen 30% minder budget, dezelfde productie*
- *Intermodale concessie Zuid Limburg, tegen 15% minder budget, 40% meer productie bus en 150 % productie trein*
- *Intermodale concessie Noord Midden Limburg, tegen 75% meer budget, 90% meer productie bus en meer 100% productie trein*
- *Treinconcessies Leeuwarden-Harlingen, Leeuwarden-Stavoren, tegen minder, dezelfde productie*
- *Treinconcessies Groningen-Roode School, Groningen-Delfzijl en Groningen-Nieuwe Schans-Leer tegen minder budget, meer productie*
- *Treinconcessie Leeuwarden-Groningen, een combinatie van minder geld, zelfde productie (Brief IPO, 28 februari 2008)*

[800] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 12

[801] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus,* pagina 24

[802] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 53

[803] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 53

[804] Twynstra Gudde Adviseurs en Managers en MuConsult, *Evaluatie WP2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, 2005. Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit onderzoek de Rapportage Nulmeting: beschrijving uitgangssituatie

[805] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27, 28

[806] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60

dienen daarom ook vice versa in regionale concessies opgenomen te worden, zo stelt NS.[807]

IPO stelt echter dat er juist meer aandacht is voor de wensen van de reiziger.[808] Voorbeelden die worden genoemd zijn o.a. investeringen die zijn gedaan op het gebied van de herinrichting van de stationsomgeving, het aanbod van verschillende faciliteiten voor reizigers[809] en de opening van vijf nieuwe stations en een transferium. De introductie van periodieke openbare aanbesteding heeft er volgens IPO toe bijgedragen dat er sprake is van meer klantgerichtheid. De vervoerder stuurt volgens IPO op het winnen van de concessie en speelt daarom in op de wensen en gunningscriteria.[810]

Kwaliteitsproblemen doen zich volgens IPO echter voor wanneer het gaat om de service aan concessiegrensoverschrijdende reizigers. Dit komt volgens IPO doordat de concessiegrenzen te veel de reikwijdte van de dienstverlening van bedrijven bepalen.[811]
Problemen doen zich dan met name voor op het gebied van overstaptijden (zie hieronder onder 'samenhang'). Daarnaast wordt er gewezen op negatieve invloed die ProRail heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. Zo wordt gesteld dat de treindienst in de Achterhoek regelmatig verstoord wordt door problemen met de railinfrastructuur[812], wat een negatieve invloed heeft op de punctualiteit. Ondanks eerder gemaakte afspraken over verbetermaatregelen wordt in de praktijk de realisatietermijn steeds door ProRail naar achteren geschoven, aldus de provincie Gelderland.[813.]

Syntus zegt te betwijfelen dat de marktwerking heeft geleid tot meer klantgerichtheid. Ze denkt wel dat decentralisatie hieraan bij heeft gedragen.[814]

Materieel
Decentrale overheden spreken van een kwaliteitsverbetering op het gebied van materieel. Deze verbetering komt, volgens IPO, doordat er op de aanbestede lijnen nieuw materieel is ingezet. Wel geeft IPO aan dat er niet in alle gevallen sprake is van een verbetering. Zo stelt de

[807] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60

[808] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 28

[809] De provincie Gelderland wijst op de volgende faciliteiten op de Valleilijn: een persoonlijke en bereikbare klantenservice, eigen kaartsoorten, de introductie van een Valleilijn-krant, een kortingskaart voor scholieren, persberichten, grote communicatie en klanttevredenheidsacties, geld-terugactie, service medewerkers op de lijn (zie Zelfevaluatie IPO).

[810] *Aanvulling op vragenlijst 2005-2007 IPO,* 28 februari 2008

[811] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 38

[812] Volgens een provincie is de kwaliteit van de infrastructuur slecht, verloopt het herstel van storingen traag en soms niet afdoende en hebben vervoerder en reizigers te kampen met de gevolgen van seinstoringen, overwegstoringen, kapotte relaiskasten, slecht functionerende wissels, ontbrekende detectie van treinen en beperkte plekken waar treinen elkaar kunnen kruisen

[813] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 39

[814] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus,* pagina 24

provincie Groningen dat blijkt dat de vervoerder, al dan niet bewust, weinig reservematerieel heeft aangeschaft en er wordt gedaan alsof vervoersgroei niet te voorzien was.[815]

Ook waren er volgens IPO behoorlijk wat aanloopproblemen met het nieuwe materieel.[816.]
Voor nieuwe vervoerders was het volgens IPO moeilijk om een plek te verwerven omdat zij, totdat het bestelde, nieuwe materieel gereed was, afhankelijk waren van NSFC en NS. De krapte in materieel en discussies over marktconformiteit van tarieven voor huur van materieel voor korte periodes leidde, zo geeft IPO aan, tussen Ede-Wageningen en Amersfoort tot inzet van bussen in plaats van treinen.[817] Ook Veolia wijst op problemen bij het verkrijgen van materieel. Ze stelt dat ze na de concessieverlening nieuwe treinen heeft besteld, maar de levering duurde 1 jaar. In de tussentijd was ze gedwongen tijdelijk Wadlopers in te zetten. NS wilde namelijk geen treinen leasen wanneer dit niet voor een periode van 10 jaar zou zijn.[818]

Ook NS stelt dat er bij de start van de nieuwe vervoerders vaak ernstige problemen zijn opgetreden rond het materieel (capaciteit, beschikbaarheid), met grote kwaliteitsproblemen tot gevolg.[819.]

Wat betreft het leasen van materieel door Connexxion (Valleilijn), merkt NS op dat sinds de start van de aanbestedingsprocedure van de Valleilijn er met diverse partijen gesproken over de mogelijkheid van lease, waaronder met ConneXXion. Daarbij is onder andere aan de orde gekomen de duur van het leasecontract c.q. de leaseperiode. ConneXXion wilde tijdelijk materieel leasen, ter overbrugging van de periode tussen start van de concessie en de levering van nieuw materiaal ('Protos'). NSFSC heeft richting ConneXXion aangegeven dat naar mening van NS ConneXXion een (veel) te optimistische planning hanteerde aangaande zowel de bouw van, als ook de toelatingsprocedure voor nieuw materieel. Ook raadde NFFSC aan reservematerieel te leasen. Deze adviezen zijn volgens NS niet overgenomen, maar toen het nieuw bestelde materieel uiteindelijk inderdaad te laat werd geleverd, heeft NS de leaseperiode opgerekt. Verder is, ondanks het (beperkte) leasecontract, door NS ingesprongen toen ConneXXion capaciteitsproblemen had als gevolg van (bots)schade. Gelet op bovenstaande kan volgens NS niet anders worden geconcludeerd dan dat NS meervoudig heeft gefaciliteerd bij problemen die ontstonden vanwege keuzen van ConneXXion.

Over het leasen van materieel door Veolia, stelt NS dat het leasen voor een korte leaseperiode voor NS niet rendabel was, en dat dit ruim voordat de aanbesteding plaatsvond, besproken is met de provincie Limburg. Voor de Maaslijn resulteerde dit in een aanbieding van NSFSC

[815] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27, 28

[816] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 27, 28

[817] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 4

[818] *Zelfevaluatie 2005-2007,Veolia,* pagina 1

[819] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 59

die door de provincie is gesteund en is meegestuurd met de aanbestedingsdocumenten. Deze aanbieding betrof een 10 jarige lease van de treinserie 'DM90' tegen, aldus NS, zeer gunstige condities. De partijen waren dus vooraf van deze voorwaarden op de hoogte. Veolia heeft er, zo stelt NS, vervolgens zelf voor gekozen nieuw materieel aan te bieden en het risico te nemen dat er een gat zou kunnen ontstaan tussen de start van de concessie en de levering van nieuw materieel. Gegeven dit risico en het NSFSC aanbod kennende, had Veolia volgens NS moeten zoeken naar een andere interim oplossing. Aangezien NSFSC alle partijen gelijk heeft behandeld gedurende de aanbestedingsprocedure, en ook gelijk wilde blijven behandelen, kon NSFSC na gunning niet aan Veolia een andere aanbieding doen voor DM 90 dan zij gedurende de aanbestedingsprocedure kenbaar had gemaakt. Dit zou op bezwaren gestuit hebben bij de andere deelnemers. Toen Veolia zich ná gunning van de concessie dus bij NSFSC meldde met het verzoek tot interim lease van DM90, om de periode tussen de levering van nieuw materieel en de start van de concessie te overbruggen, heeft NSFSC Veolia niet kunnen helpen, zo stelt NS, maar heeft ze Veolia toch nog gefaciliteerd door kortstondig enkele Wadlopers te leasen[820].

NS stelt dat NS en NSFSC uiterst zorgvuldig, compliant en flexibel handelen naar overige vervoerders toe, maar dat het niet zo kan zijn dat NS noch NSFSC verworden tot 'supplier of last resort' die verplicht is, tegen elk willekeurig bod, willekeurige termijn of bij (zelf veroorzaakte) problemen, aan een ieder zou dienen te leveren."

NS vindt dat er voldoende tijd dient te worden ingeruimd voor de overgang van het moment van concessieverlening naar exploitatie.[821]

Samenhang
Wanneer het gaat om samenhang, is er onderscheid te maken tussen samenhang van verschillende modaliteiten, samenhang tussen het regionale spoorvervoer en het HRN en samenhang tussen verschillende concessieoverschrijdende lijnen. Deze verschillende vormen worden hieronder achtereenvolgens besproken.

De meeste (regionale) vervoerders zijn positief over de invloed van de invoering van concurrentie om het spoor op de mate van samenhang tussen verschillende modaliteiten. Syntus stelt dat door de exclusiviteit het totale openbaar vervoer in het concessiegebied multimodaal is geoptimaliseerd en is van mening dat dit bij concurrentie op het spoor niet of nauwelijks mogelijk zou zijn. [822] Ook Veolia geeft aan dat er door de wetgeving nu een meer geïntegreerd systeem is gekomen. Door de invoering van concessies zijn dode uiteinden veranderd in hoofdaders, aldus Veolia. Was er eerst concurrentie tussen streekbussen en spoorvervoer, door de invoering van concessies wordt er nu meer in onderlinge samenhang gekeken. De bussen en treinen zijn beter op

[820] Notitie NS: Levering van diensten en voorzieningen door NS

[821] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60

[822] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus,* pagina 24

elkaar aangesloten. Connexxion geeft ook aan ervan overtuigd te zijn dat de samenhang van het regionaal netwerk met het busnetwerk sterk is verbeterd[823], net als NS.[824]

Arriva is minder positief. De vervoerder is van mening dat door decentrale overheden momenteel nadrukkelijker naar de kosten gekeken wordt en er in mindere mate gekeken wordt naar afstemming tussen bus- en treinvervoer.[825] Arriva[826] geeft verder, net als de provincie Friesland, aan dat samenhang pas kan worden gerealiseerd wanneer er multimodaal wordt aanbesteed, maar dat dit nu niet altijd het geval is. De busconcessies in Friesland zijn bijvoorbeeld aparte concessies, waardoor het afstemmen van trein en bus volgens de provincie lastig blijft.[827] VenW wijst eveneens op het belang van het multimodaal uitgeven van concessies om tot een betere afstemming tussen spoor, stad-, streekvervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer te komen. Samenhang is volgens VenW mede het gevolg van het in één hand brengen van de opdrachtverlening.[828]

Over de samenhang met het HRN is Veolia tevreden: er zijn goede afspraken met NS gemaakt om de treinen op elkaar te laten aansluiten. Bij de laatste trein wacht men altijd om een aansluiting te garanderen.[829.]
NS stelt dat ze geen onderbouwing in cijfers heeft voor de stelling dat de exclusiviteitsbepaling in concessies geleid heeft tot versterking van samenhang in tussen het regionale vervoer en het HRN, maar dat er in de afstemming geen significante issues geweest.[830]
VenW stelt dat de mate van samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdrailnet nagenoeg gelijk is gebleven. Over het algemeen wordt NS-dienstregeling, zo stelt VenW, beschouwd als uitgangspunt en in de praktijk volgt het decentrale spoor deze. Dit is volgens VenW incidenteel niet mogelijk.[831]

IPO en Connexxion spreken over problemen wanneer het gaat om borgen van samenhang met het HRN. Dit is volgens IPO alleen mogelijk door eisen hieromtrent voor te schrijven in de concessie. Als NS echter wijzigingen aanbrengt in de dienstregeling van intercity's, wordt het volgens IPO voor de decentrale vervoerders (trein en bus) heel moeilijk om goede aansluitingen te blijven bieden.[832.] Als voorbeeld wordt de regionale spoorlijn Zutphen-Apeldoorn genoemd, waar, vanwege de invoering van de nieuwe dienstregeling op het HRN, het

[823] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 11
[824] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 59
[825] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 34
[826] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 22
[827] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 30
[828] *Aanvulling op vragenlijst 2005-2007 VenW,* 26 maart 2008
[829] *Interview Veolia, d.d. 21 februari 2008,* pagina 4
[830] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 59
[831] *Aanvulling op vragenlijst 2005-2007 VenW,* 26 maart 2008
[832] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 34

aantal reizigerskilometers met 35% is gedaald.[833] Het tot stand brengen van afspraken met NS over frequentieverhoging en bediening van nieuwe haltes is volgens IPO "niet zelden" een moeizaam proces.[834] Ook Connexxion is van mening dat de samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdnet niet verbeterd is, omdat NS daar in de ogen van Connexxion in de afgelopen jaren niet aan wilde meewerken.[835]

Verder geeft IPO aan dat de reikwijdte van concessies tot problemen in de samenhang kan leiden. Door bestuurlijke grenzen is de afstemming volgens IPO niet altijd optimaal. Reispatronen en niet concessies dienen volgens IPO het uitgangspunt te zijn voor verbindingen. Met relatief eenvoudige aanpassingen in de dienstregeling en zonder grote investeringen is hierdoor volgens IPO op korte termijn een enorme verbeterslag te realiseren. Voorwaarde hiervoor is dat de voor het hoofdrailnet afgegeven concessie dergelijke treindiensten niet belemmert, zo stelt ze.[836]

7.3.3. Percepties tijdsduur van concessies

VenW[837] en NS[838] zijn van mening dat de concessietermijn is afgestemd op de afschrijvingperiode van nieuw materieel. En ook Connexxion geeft aan dat een periode van 15 jaar in haar ogen goed is.[839] Hier zijn IPO[840], Arriva[841], Syntus[842] en Veolia[843] het niet mee eens. Deze partijen vinden dat de maximaal toegestane concessieduur in verhouding te kort. Zo stelt Syntus dat leaseprijzen worden afgestemd op een afschrijvingsperiode van decennia en dat hier in de concessieduur onvoldoende rekening mee wordt gehouden. Hierdoor staat de duur van de concessie op gespannen voet met de mogelijkheden voor de aanschaf van nieuw materieel en ontstaat er een lastige onderhandelingspositie met leasemaatschappijen.[844]

IPO is echter wel van mening dat de overnameverplichting ervoor heeft gezorgd dat er een balans is gevonden tussen enerzijds een concessieduur die lang genoeg is voor afschrijvingen en anderzijds kort genoeg om de concurrentiedruk op de vervoerders te houden. Er vinden hierdoor wel investeringen in nieuw materieel plaats[845]. NS[846],

[833] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 40
[834] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 43
[835] *Aanvulling op vragenlijst 2005-2007 Connexxion*, 6 maart 2008
[836] Zelfevaluatie 2005-2007 IPO
[837] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW*, pagina 52-53
[838] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS*, pagina 60
[839] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion*, pagina 12
[840] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 26
[841] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva*, pagina 23
[842] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus*, pagina 24
[843] *Interview Veolia, d.d. 21 februari 2008*, pagina 4
[844] *Zelfevaluatie 2005-2007 Syntus*, pagina 24
[845] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 28
[846] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS*, pagina 60

Arriva[847] en Connexxion onderschrijven dit.[848] Arriva stelt dat hiernaast de concessies investeringen voorschrijven, dus dat de vervoerder deze wel moet plegen.[849] Het is volgens IPO echter een gegeven dat de vervoerder tegen het eind van de concessie minder investeringen doet.[850]

IPO vindt de regels voor overdracht van niet afgeschreven materieel aan opvolgende concessiehouder echter complex[851]. IPO zou liever zien dat de provincies geheel zelf de concessieduur mogen bepalen, zodat de decentrale overheid de tijdsduur laten afhangen van de omstandigheden en toekomstplannen[852].

7.3.4. Percepties concessie HRN: wijze aansturing NS

De vervoerconcessie
NS geeft aan dat de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet in de praktijk goed werkbaar is en ruimte geeft aan kwaliteitsverbeteringen. De kwaliteit van de dienstverlening is dan ook verbeterd, zo stelt de vervoerder. De vervoerconcessie geeft volgens NS een goed en werkbaar kader en NS kan zich vinden in de reikwijdte zoals beschreven staat in artikel 2.[853] NS stelt dat de vervoerconcessie heeft bijgedragen aan het richten van de aandacht van de onderneming op de zorgplichtgebieden. NS geeft aan dat de focus ten tijde van OCII ook al op een deel van de genoemde zorgplichtitems, mede als onderdeel van de Herstelkoers, was gericht. Het is volgens NS dus niet zo dat de vervoerconcessie exclusief die focus heeft aangebracht; het is een voortzetting daarvan in een formeel institutioneel kader.[854]

VenW geeft aan dat de eerste jaren van de vervoerconcessie onderdeel uitmaakten van een rust- en herstelperiode na de Herbezinning, en dat dit de reden is dat een aantal zaken flexibel is ingevuld.[855] Ook VenW is van mening dat NS binnen de gestelde kaders voldoende ruimte heeft. Als voorbeelden hiervan noemt VenW onder meer het feit dat er tot 2008 geen grenswaarden maar richtwaarden in de vervoerplannen mochten worden opgenomen en de aanzienlijke ruimte die NS heeft op het gebied van tarifering.[856] Ook uit de reizigersgroei die is gerealiseerd

[847] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23
[848] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 12
[849] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23
[850] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 30
[851] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 26
[852] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 29
[853] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 4 en pagina 62
[854] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 62
[855] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 54
[856] VenW stelt dat ondanks het bestaan van een tariefrestrictie voor beschermde kaartsoorten NS de dit type treinkaartjes in 2003 met 4,9%, in 2004 met 6,1%, in 2005 met 3,25%, in 2006 met 3,0% en in 2007 met 4,6% (2,5% per 1 januari 2007 en 2,075% per 3 februari 2007 naar aanleiding van de Locov-overeenkomst) heeft verhoogd. In totaal bedraagt de stijging dus ongeveer 22 procentpunt in 5 jaar. De (geraamde) inflatie over diezelfde jaren

sinds het gunnen van de vervoerconcessie en de winsten die worden gemaakt op vervoer van reizigers op het hoofdrailnet en de exploitatie van commerciële ruimtes op de stations, komt volgens VenW naar voren dat NS voldoende ruimte heeft zich te ontwikkelen.[857]

VenW geeft aan dat de wet en de concessie, al met al, voldoende handvatten bieden voor de aansturing van NS. Zo zijn de zorgplichtgebieden naar de mening van VenW behoorlijk compleet, al wordt aangegeven dat er nog gewerkt wordt aan sommige prestatie-indicatoren die nog kunnen worden verbeterd.[858]

Verder stelt VenW dat de reikwijdte van het HRN voldoet, maar dat deze door NS nog onvoldoende wordt nageleefd. De vervoerconcessie voor het HRN is, aldus VenW, bewust verleend aan de N.V. NS (en niet aan NS Reizigers zoals onder OC I en OC II het geval was). Op grond van artikel 5 van de concessie maakt NS bij het uitvoeren van de concessie ook gebruik van andere vennootschappen uit het concern dan NS Reizigers. Volgens artikel 20 is NS verplicht om alle informatie noodzakelijk ter controle op de uitvoering van de concessie te verlenen. Hierover kan volgens VenW dus geen misverstand bestaan. Toch stelt NS de reikwijdte van de concessie veelvuldig ter discussie en lijkt zij deze bewust laag in te schatten, is VenW van mening.

Ook geeft NS aan dat er in de afgelopen drie jaar veel ervaring is opgedaan met de wijze waarop artikelen in de praktijk moeten worden toegepast en dat dit in het algemeen op een tevredenstellende wijze is verlopen. NS ziet echter kansen om de Vervoerconcessie op onderdelen te verbeteren met als belangrijkste motieven het flexibeler maken van het kader. Daarnaast moet de tekst volgens NS op een aantal plaatsen geactualiseerd worden.[859]

Decentrale overheden geven aan problemen te ondervinden met de wijze waarop samenloop nu in de concessie is geregeld. IPO stelt last te hebben van deze constructie en dat het exclusieve recht van NS ten onrechte beperkingen oplegt aan de exploitatie van de decentrale lijnen.[860] De positie van NS wordt te dominant bevonden.[861] Verschillende provincies noemen voorbeelden van problemen die nu ontstaan. Zuid-Holland stelt bijvoorbeeld dat samenloop vooral bij de Rijn-Gouwelijn een groot knelpunt was. *"Uitbreiding van de samenloop kan alleen met toestemming van NS, waarbij bovendien geen concurrentie op het spoor mag ontstaan. NS zal echter al gauw beweren dat ze inkomsten derft en dat er geen capaciteit is."*

bedroeg respectievelijk 2,1%, 1,2%, 1,7%, 1,1% en 1,0%. In totaal dus zo'n 7 procentpunt over 5 jaar.

[857] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 31

[858] Zo wordt er, geeft VenW aan, momenteel onderzocht welke mogelijkheden er zijn om te werken aan een systeem van tariefdifferentiatie en wordt tevens bezien of een jaarlijkse vergoeding voor het exclusief gebruik van het hoofdrailnet (concessieprijs) opportuun is.

[859] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 72

[860] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 26

[861] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 42

Gelderland noemt de bouw van station Hoevelaken als issue.[862] Decentrale overheden wensen dat de mogelijkheden van medegebruik verruimd worden.[863] NS stelt echter dat er zich geen problemen hebben voorgedaan die onoplosbaar bleken.[864]

Totstandkoming en inhoud vervoerplan
NS geeft aan dat het vervoerplan intern tot stand komt in een planning- en controlcyclus waarin parallel tevens het interne businessplan wordt opgesteld. Het interne businessplan bevat in groter detail een uitwerking van de (sub-)doelstellingen, activiteiten en projecten die in het vervoerplan zijn opgenomen. Het vervoerplan wordt door NS Directie vastgesteld. Het vervoerplan is daarmee, samen met het interne Businessplan, volgens NS leidend voor het vervullen van de zorgplichten.[865]

VenW geeft aan dat de toetsing van het vervoerplan door VenW plaatsvindt aan de hand van een toetskader, bestaande uit o.a.: de vervoerconcessie, de benchmarks, de begroting van VenW, de Nota Mobiliteit, het advies van consumentenorganisaties, de zienswijze van decentrale overheden en ProRail en historische cijfers (prestaties NS in voorgaande jaren).

Indien er vragen zijn van de kant van VenW of aanvullingen op het vervoerplan zijn gewenst, dan treedt VenW hierover in gesprek met NS, aldus het ministerie. Discussies gaan volgens VenW met name over het ambitieniveau en het waarom van de gekozen maatregelen. VenW geeft aan dat er in principe sprake dient te zijn van een jaarlijkse verbetering, en dat VenW NS hier op aanspreekt. Elk jaar wordt er volgens VenW gezocht naar een evenwicht tussen de doorgaans voorzichtige ambities van NS en de wens van VenW (en de Tweede Kamer) om betere vervoerprestaties te realiseren. Dit resulteert in een nieuwe, aangepaste conceptversie van het vervoerplan.[866.]

(Toezicht op) naleving en handhaving
NS geeft aan ernaar te streven de doelstellingen op de zorgplichtgebieden zoals vastgelegd in het vervoerplan te realiseren door de beschreven maatregelen uit te voeren.[867] VenW geeft aan dat NS een aantal van de afgesproken prestaties ten behoeve van de zorgplicht realiseert. Positief is volgens VenW dat de punctualiteit over 2007 sterk is verbeterd. Dat ook het bedrijfsresultaat van NS sterk is verbeterd, maar een aantal prestaties gelijk zijn gebleven of marginaal zijn verbeterd, betekent volgens VenW dat er weliswaar efficiënt wordt gewerkt, maar dat dit niet volledig kan worden omgezet in meerwaarde voor de reiziger.[868]

[862] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 22
[863] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 26
[864] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 59
[865] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60
[866] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 18 en pagina 55-56 en 59
[867] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60
[868] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 60 en 62

VenW is van mening dat, daar waar het gaat om de informatieplicht, de randen van de concessie zijn opgezocht. Het komt volgens het ministerie vaak voor dat NS (financiële of corridorspecifieke) informatie op grond van bedrijfsgevoeligheid liever niet aan VenW ter beschikking stelt, terwijl deze informatie benodigd is om inzicht te krijgen in het functioneren van NS. Het leveren van financiële informatie door NS verloopt naar mening van VenW niet soepel.[869] Gezien de intensiteit en doorlooptijd die met het proces gemoeid was, leeft bij VenW de vraag of naast het huidig handhavingsinstrumentarium niet nog meer eenvoudig inzetbare (handhavings)instrumenten nodig zijn.[870] VenW geeft ook aan dat de indruk bestaat dat er veel aandacht is voor bedrijfseconomisch en minder voor het maatschappelijk belang en dat dit kan worden aangescherpt middels het nieuwe Staatsdeelnemingenbeleid.[871]

NS geeft aan dat de aansturing van het ministerie zich richt op de zorgplichtgebieden. Volgens NS is het ministerie daarin pro-actief, in die zin dat niet uitsluitend gewacht wordt tot het moment dat de (half) jaarverantwoording beschikbaar is. De aansturing van het ministerie komt volgens NS mede tot uitdrukking door middel van een controlerende betrokkenheid bij processen.[872]

VenW geeft aan te monitoren op basis van o.a. het vervoerplan, de jaar-, halfjaar- en kwartaalrapportages, de financiële prognose, de financiële verantwoording, het jaarverslag, het financiële jaarverslag aan de aandeelhouder, (externe) onderzoeken, de dienstregeling en ontheffingsverzoeken en de voorstellen voor tariefwijziging. Verder wordt er gemonitord door vragen te stellen naar aanleiding van deze rapportages. VenW geeft aan dat om nadere toelichting of vervolgacties wordt gevraagd als daar aanleiding toe is. Dit wordt volgens VenW vaak ingegeven door het streven van VenW om NS de afgesproken prestaties te laten realiseren.

Om zowel NS als VenW tot meer inzicht te laten komen in het al dan niet behalen van een prestatie of de effectiviteit van een maatregel wordt veel gecorrespondeerd via brieven, rapportages of door middel van hiervoor bedoelde overleggen. Meningsverschillen over de ambities die VenW van NS verwacht en de prestaties die zij aangeeft te gaan leveren worden volgens VenW vaak in overleg opgelost.[873]

Ten aanzien van de informatieverplichting, geeft VenW aan dat hier jaarlijks meerdere malen gebruik van gemaakt wordt. Dit gebeurt volgens het ministerie meestal vanwege behoefte aan (additionele) informatie en/of een onderbouwing.[874]

[869] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 60 en 62

[870] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 6

[871] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 60 en 62

[872] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 61

[873] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 61

[874] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 19

Ten aanzien van de bevoegdheid de concessie in te trekken, merkt VenW op dat dit instrument doorgaans geldt als een last resort en alleen wordt ingezet wanneer alle andere onderdelen van het instrumentarium geen effect hebben gehad.[875]

De decentrale overheden hebben aangegeven de handhaving te afstandelijk te vinden. IPO stelt dat de betrokkenheid van de decentrale overheden hierin onvoldoende is verankerd.[876]

Outputsturing
Voor percepties over outputsturing zie hoofdstuk 11 Prestaties en Professionaleren.

Relevante ontwikkelingen en discussies tussen 2005-2007

Tarifering: Randstadheffing en tariefruimte 2006
VenW geeft aan dat er, in de periode dat NS een voorstel wilde indienen om per 2006 een Randstadheffing (extra tariefeenheden in de Randstad) door te voeren veel contact geweest tussen VenW en NS. Uiteindelijk heeft NS afgezien van het voornemen een Randstadheffing door te voeren. Dit kwam volgens VenW mede vanwege maatschappelijke onrust en omdat VenW in beantwoording van de kamervragen aangaf dat volgens VenW sprake was van tariefdifferentiatie en daartoe de vervoerconcessie moest worden aangepast.[877]

Vervolgens ontstond er, zo stelt VenW, een intensieve discussie tussen VenW en NS over de (ruimte voor de) tariefverhoging voor 2006 (zogenaamde tariefruimte). Uiteindelijk hebben medio november 2005 experts van VenW (DGP) NS bezocht en inzicht gekregen in de (systemen voor) tariefberekening en is vervolgens door de staatssecretaris en de President-Directeur van NS afgesproken dat de tariefstijging beperkt werd tot 3,0% en NS af zou zien van aanspraak op verdere tariefruimte.[878]

Dienstregeling 2007 en invloed Tweede Kamer
VenW geeft aan dat ze zich niet met de bedrijfsvoering wil bemoeien. Dit is soms lastig gebleken, aangezien in de praktijk de minister door de Tweede Kamer soms wordt gevraagd om in te grijpen bij NS op een operationeel niveau. De discussie rondom de dienstregeling 2007, ziet VenW als een voorbeeld hiervan. Dit fenomeen veroorzaakt volgens VenW een spanningsveld, aangezien de Minister van Verkeer en Waterstaat wettelijk gezien geen zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering, maar hiervoor soms wel politiek verantwoordelijk wordt geacht.[879] VenW stelt dat de samenwerking met NS op dit punt overigens wel naar tevredenheid is verlopen. Ook NS merkt op dat de

[875] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 20
[876] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 31
[877] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 29
[878] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 29
[879] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 58

concessie in beginsel beoogt om de noodzaak tot directe betrokkenheid vanuit het ministerie op de bedrijfsvoering weg te nemen, maar dat dit in de praktijk niet altijd het geval is en inmenging naast de concessie nog steeds mogelijk is. Als voorbeeld noemt NS dat ze – vanuit overall klantperspectief – de bediening op verschillende kleine stations (zoals station Dalen en enkele Zeeuwse stations) wilde staken. Op basis van in de concessie opgenomen objectieve criteria was NS hiertoe gerechtigd, stelt ze. Toch werden de stations na politieke druk door de minister opengehouden. Dergelijk ingrijpen staat volgens NS haaks op wat de concessie beoogt te doen en zou daarom niet meer mogen voorkomen.[880]

Regeerakkoord 2007
NS stelt dat de gehanteerde rolverdeling waarbij VenW NS aanstuurt via de vervoerconcessie en Financiën via het deelnemingenbeleid wat NS betreft op tevredenstellende wijze werkt.[881]

VenW geeft aan dat met het deelnemingenbeleid de aandeelhouder kijkt naar de efficiency van de NV NS en de concessieverlener kijkt naar vervoerprestaties en efficiency op het HRN.
Het nieuwe Staatsdeelnemingenbeleid biedt volgens VenW meer mogelijkheden tot een meer integrale aansturing De komst van het nieuwe Staatsdeelnemingenbeleid met NS als Maatschappelijke Onderneming betekent volgens VenW waarschijnlijk een nieuwe weg, waarin de aansturing via twee lijnen in de toekomst een versterkende werking moet hebben. Het beleid is volgens VenW instrumenteel in het verder verleggen van de focus van de onderneming: van bedrijfsmatige aspecten naar het borgen van publieke belangen (i.c. waarbij de reiziger centraal staat). Indien VenW en Financiën in de uitwerking van beide vormen van nieuw beleid samen sturen op het waarborgen van publieke belangen, is wellicht een gelijktijdige en, zo hoopt VenW, even grote verbetering in de vervoerprestaties mogelijk als die verbetering de afgelopen jaren van het financiële resultaat. In ieder geval is er volgens VenW meer inzicht in de financiële kasstromen van NS nodig.[882]

7.3.5. Percepties ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid

Tabel 7.2:
Punten ingebracht uit Beter Geregeld

Punten ingebracht bij beter geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Nr. 182	In artikel III van de Concessiewet wordt bepaald dat indien een concessiehouder als bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 op het tijdstip waarop	NMa Vervoerkamer

[880] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 4

[881] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 61

[882] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW,* pagina 60-63

zowel dat artikel als artikel I, onderdeel PP, van deze wet in werking is getreden, werkzaamheden verricht die op grond daarvan niet zijn toegestaan, die werkzaamheden binnen twaalf maanden na dat tijdstip worden beëindigd of overgedragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon. Bij besluit van 2004, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van bepalingen van de Concessiewet personenvervoer per trein en van daarmee samenhangende regelgeving (Staatsblad 2004, 740) is besloten artikel 1, onderdeel PP, van de Concessiewet niet in werking te laten treden. De Nederlandse Spoorwegen beschikt thans over een onderhands verleende concessie tot 2015. Ofschoon haar thuismarkt is beschermd door deze concessie, is het artikel dat moet voorkomen dat zij misbruik maakt van deze situatie door vanuit deze gesloten markt op aanverwante markten te concurreren niet in werking getreden. Ook in de concessie zijn geen waarborgen opgenomen om misbruik te voorkomen.

.

7.4 Kernboodschappen

Komen de concessies voor regionaal vervoer tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen?

Tussen 2005 - 2007 zijn 12 regionale concessies verleend, waarvan er 5 aanbesteed en 7 onderhands gegund. In 6 van de 7 gevallen is gekozen voor onderhandse gunning met als motivatie: afwachting van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Regionale vervoerders krijgen subsidie van decentrale overheden voor de exploitatie van deze lijnen. Een deel van de contractsectorlijnen dat aanvankelijk zou worden aanbesteed, is, voornamelijk vanwege samenhangmet het HRN, weer toegevoegd aan het HRN en dus onderhands gegund aan NS.

IPO, Syntus, VenW, Arriva en NS stellen of hebben de indruk dat de aanbestedingen volgens de regels zijn verlopen. Wat betreft de aanbestedingsprocedure merkt NS op dat hierin geen uniformiteit bestaat en dat het betrekken van vervoerders (marktconsultatie) bij de voorfase afhankelijk is van de overheden.
Ook stelt NS, dat in een aantal aanbestedingstrajecten meer is beloofd door partijen dan men, naar later bleek, kon bieden. IPO stelt eveneens dat het opstarten van een nieuwe concessie vaak problematisch blijkt, omdat de vervoerder zijn beloftes niet nakomt of kan nakomen. Zo stelt de provincie Groningen dat de vervoerder te weinig reservematerieel had aangeschaft, met het argument dat de vervoersgroei niet te voorzien was. Dit had aanloopproblemen tot gevolg.

Arriva spreekt haar zorg uit ten aanzien van de nog aan te besteden concessies. Ze is van mening dat dit onvoldoende in gang wordt gezet. Connexxion zegt tevreden te zijn over de invoering van concurrentie in

het regionale vervoer, maar is ontevreden over het tempo waarmee de invoering van de concurrentie op het hoofdnet plaatsvindt.

Is er sprake van een verbetering van de verhouding tussen geleverde kwaliteit in het spoorvervoer en de omvang van de subsidies, bij gelijkblijvende overige omstandigheden?
Leidt de exclusiviteitsbepaling in concessies tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied? En leidt de geleidelijke invoering van marktwerking tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer?

Omdat er geen systematisch onderzoek is uitgevoerd, is het niet goed mogelijk om de effecten van de invoering van marktwerking en van de exclusiviteitsbepaling op het regionaal spoorvervoer vast te stellen. Ook is de notie belangrijk dat de regionale spoorvervoerdiensten bijvoorbeeld qua omvang en complexiteit niet vergelijkbaar zijn met het Hoofdrailnet. Op basis van de gegevens die het KpVV heeft verzameld en dat wat partijen in de zelfevaluaties hebben aangegeven, komt het volgende beeld naar voren.

Partijen die zich hebben uitgelaten over de besteding van middelen zijn van mening dat dit door de marktwerking efficiënter gebeurt. Er is volgens IPO meer frequentie voor hetzelfde bedrag of meer dienstregeling voor een lager bedrag. Syntus en Connexxion bevestigen dit beeld. Ook VenW stelt dat marktwerking heeft geleid tot een betere verhouding tussen kosten en baten. Het resultaat is, volgens zowel de rijks- als de decentrale overheden, dat het aantal reizigers op regionale spoordiensten is gegroeid.

Ook de gegevens van het KpVV onderschrijven dit beeld. Er worden meer diensten aangeboden (frequentieverhogingen). De rijksbijdrage is niet gestegen. Decentrale overheden beslissen zelf welk deel van het BDU aan treinvervoer wordt besteed. Dit betekent dat niet duidelijk is hoeveel middelen hier tegenover staan.

Partijen hebben geen eenduidige mening over de mate waarin de invoering van marktwerking klantgerichtheid heeft bevorderd. Uit de gegevens van KpVV komt naar voren dat de regionale uitstraling van de lijnen is toegenomen; er zijn nieuwe stations gebouwd en het aantal reizigers is toegenomen. Maar partijen wijzen ook op knelpunten. In een aantal gevallen daalde bijvoorbeeld de klantwaardering, wat wordt geweten aan het uitvallen van treinen door onderhoud aan de infrastructuur. Ook had een aantal vervoerders in de beginperiode te kampen met oud materieel, omdat de periode tussen de concessieverlening en het begin van de concessieperiode te kort bleek om tijdig nieuw materieel te kunnen verwerven. Maar uiteindelijk zijn, zo stellen IPO en ook het KpVV, bijna overal nieuwe, energiezuinige treinen ingezet.

De meeste (regionale) vervoerders zijn positief over de invloed van marktwerking op de samenhang tussen verschillende modaliteiten. Er is

sprake van een meer geïntegreerd systeem; 'dode uiteinden' zijn veranderd in hoofdaders (Veolia Transport). Was er eerst concurrentie tussen streekbussen en spoorvervoer, nu zijn bussen en treinen beter op elkaar aangesloten, aldus Connexxion en NS. Arriva en VenW wijzen op het belang van multimodaal uitgeven van concessies om tot een betere afstemming tussen verschillende modaliteiten te komen. Samenhang is volgens VenW mede het gevolg van het in één hand brengen van de opdrachtverlening. Arriva is echter minder positief. Zij is van mening dat decentrale overheden momenteel nadrukkelijker naar de kosten kijken en in mindere mate naar de afstemming tussen bus- en treinvervoer.

IPO en Connexxion spreken over problemen wanneer het gaat om borgen van samenhang met het Hoofdrailnet. Als NS wijzigingen aanbrengt in de dienstregeling van intercity's, wordt het volgens IPO voor de decentrale vervoerders (trein en bus) heel moeilijk om goede aansluitingen te blijven bieden (zie ook kernboodschap decentralisatie). Het tot stand brengen van afspraken met NS over frequentieverhoging en bediening van nieuwe haltes is volgens IPO "niet zelden" een moeizaam proces. Ook Connexxion is van mening dat de samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdnet niet verbeterd is, omdat NS daar in de ogen van Connexxion in de afgelopen jaren niet aan wilde meewerken.

Over de samenhang tussen regionale lijnen en het HRN is Veolia Transport tevreden. NS geeft aan geen cijfers voor handen te hebben, maar dat er geen 'significante issues' hebben gespeeld. VenW stelt dat de mate van samenhang tussen het regionaal spoor en het hoofdrailnet nagenoeg gelijk is gebleven.

Verder geeft IPO aan dat de reikwijdte van concessies tot problemen in de samenhang kan leiden. Door bestuurlijke grenzen is de afstemming volgens IPO niet altijd optimaal. Reispatronen en niet concessies dienen volgens IPO het uitgangspunt te zijn voor verbindingen. Met relatief eenvoudige aanpassingen in de dienstregeling en zonder grote investeringen is hierdoor volgens IPO op korte termijn een enorme verbeterslag te realiseren. Voorwaarde hiervoor is dat de voor het hoofdrailnet afgegeven concessie dergelijke treindiensten niet belemmert, zo stelt ze.

Is de tijdsduur van concessies afgestemd op de afschrijvingsperiode van investeringen in het spoorvervoer.

De maximaal toegestane concessieduur is 15 jaar. De verleende concessies verschillen van duur. Voor Hoofdrailnet bedraagt de duur van de concessie 10 jaar, voor de regionale lijnen tussen de 3 en de 15 jaar. VenW, NS en Connexxion zijn van mening dat de concessieduur is afgestemd op de afschrijvingperiode van nieuw materieel. IPO en Syntus en Arriva vinden de concessieduur in verhouding (te) kort.

Tenzij de voormalige concessiehouder en de nieuwe concessiehouder anders overeenkomen, is de voormalige concessiehouder verplicht bij

overgang van een concessie voor openbaar vervoer per trein de in de concessie omschreven rechten en verplichtingen ten aanzien van productiemiddelen, alsmede de daarbij behorende bedrijfsinformatie, over te dragen aan de nieuwe concessiehouder. Dit geldt niet voor de concessiehouder van het HRN (zie volgende paragraaf) en voor de eerste keer dat een lijn wordt aanbesteed[883] (zie tevens de Juridisch-technische toets, Condities voor overgang).

IPO is van mening dat deze overnameverplichting ervoor heeft gezorgd dat er een balans is gevonden tussen enerzijds een concessieduur die lang genoeg is voor afschrijvingen en anderzijds kort genoeg om de concurrentiedruk op de vervoerders te houden. Er vinden hierdoor wel investeringen in nieuw materieel plaats[884.] NS[885,] Arriva[886] en Connexxion onderschrijven dit[887.] IPO merkt wel dat aan het eind van de concessieperiode investeringen afnemen.

Zijn de prestaties zoals weergeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder? En komt de concessiehouder de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen?

De concessie voor het HRN is verleend aan NS. In deze concessie zijn zorgplichten opgenomen, onder meer op het gebied van de toegankelijkheid en het op tijd rijden van treinen.

De concessie verplicht NS om jaarlijks een vervoerplan op te stellen waarin NS invulling geeft aan deze zorgplichten. Een aantal delen van dit vervoerplan behoeft instemming door de minister. Alvorens NS het vervoerplan aan de minister voorlegt, dient zij op deze onderdelen gerechtigden te consulteren.

De concessie bevat een aantal prikkels om NS te stimuleren tot betere prestaties. De belangrijkste prikkels zijn: jaarlijkse prestatieverbetering d.m.v afspraken in de vervoerconcessie, benchmarks en audits. NS dient te rapporteren over de uitvoering van de concessie middels kwartaal en jaarrapportages. Ook vindt er periodiek overleg tussen VenW en NS plaats.

Verder is NS verplicht jaarlijks een financiële verantwoording op te stellen inzake de uitvoering van de concessie in het voorgaande kalenderjaar. Deze verantwoording dient gescheiden te zijn van die van openbaar-vervoersactiviteiten van NS die niet onder deze concessie vallen. Ook dient NS de minister jaarlijks, gelijktijdig met de indiening

[883] *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer2000), artikel 43a-c*

[884] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 28

[885] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 60

[886] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 23

[887] *Zelfevaluatie 2005-2007 Connexxion,* pagina 12

van het vervoerplan, een financiële prognose inzake de uitvoering van de concessie te zenden.

De concessieverlener en -houder geven beide aan dat de vervoerconcessie en de vervoerplannen voor hun handelen leidend zijn. Dit blijkt ook uit de feiten. De concessiehouder heeft ieder jaar een vervoerplan opgesteld, en dit is, na aanpassingen naar aanleiding van discussies over onder meer de hoogte van het ambitieniveau, ook ieder jaar door VenW goedgekeurd. NS streeft ernaar de hierin opgenomen afspraken te realiseren.

De concessieverlener ziet op de uitvoering van de concessie toe. NS is van mening dat dit op pro-actieve wijze gebeurt. Ook VenW stelt dat de concessie, al met al, voldoende handvatten biedt voor de aansturing van NS. De instrumenten die VenW ter beschikking staan zijn, informatie en overleg, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en ultimo het intrekken van de concessie. De concessieverlener heeft diverse malen informatie opgevraagd en tweemaal een audit laten uitvoeren. Er zijn tussen 2005 en 2007 geen zwaardere handhavingsinstrumenten ingezet. Wel heeft VenW gedreigd met het inzetten van last onder dwangsom, toen NS weigerde financiële informatie aan te leveren. Dit heeft ertoe geleid, dat deze informatie alsnog is aangeleverd. Gezien de intensiteit en doorlooptijd die met dit proces gemoeid was, leeft bij VenW echter de vraag of naast het huidig handhavingsinstrumentarium eenvoudig inzetbare (handhavings)instrumenten nodig zijn.

Ook wijzen beide partijen erop dat de afgelopen jaren een zoekproces is geweest. Naast de discussie over de reikwijdte van de financiële informatieplicht, wordt er verwezen naar het proces rondom de totstandkoming van de dienstregeling. Hierbij heeft VenW zo nu en dan gestuurd op operationeel niveau, terwijl de concessie in beginsel beoogt om de noodzaak tot directe betrokkenheid vanuit het ministerie op de bedrijfsvoering weg te nemen. Over de onderlinge samenwerking en het resultaat geeft V&W aan tevreden te zijn, beide partijen zijn echter niet tevreden over de wijze waarop het proces is verlopen. VenW geeft aan dat ze zich niet met de bedrijfsvoering wil bemoeien. Dit is soms lastig gebleken, mede aangezien in de praktijk de minister door de Tweede Kamer soms wordt gevraagd om in te grijpen bij NS op een operationeel niveau. Inmenging naast de concessie zou naar de mening van NS in de toekomst niet meer mogelijk moeten zijn. De Tweede Kamer heeft een motie ingediend met het verzoek om in deze evaluatie aandacht te besteden aan mogelijke aanpassingen van de wetgeving, waardoor de Tweede Kamer meer invloed krijgt op de dienstregeling (ten aanzien van bediening en reissnelheden) en vooraf in plaats van achteraf kan spreken over het vervoerplan.

Verder geven decentrale overheden aan problemen te ondervinden met de wijze waarop samenloop tussen decentrale spoorvervoerdiensten en het hoofdrailnet nu in de vervoerconcessie is geregeld. IPO stelt dat het exclusieve recht ten onrechte beperkingen oplegt aan de exploitatie van de decentrale lijnen.

8.Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor

8.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe wetgeving, is het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per trein (voor bepaalde, kleinere, segmenten van het spoor). De vragen die bij dit doel centraal staan, luiden:

1. Is de bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor (stapsgewijs) gedecentraliseerd?
2. Waarborgt capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en het Hoofdrailnet?

8.2 Feitelijke beschrijving

De gedachte die aan het decentraliseren van de besluitvorming ten grondslag ligt, is dat op regionaal niveau een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten kan plaatsvinden, omdat zo de afwegingen worden gemaakt op het niveau waar de problemen zich voordoen. Dit moet leiden tot een betere integratie van het regionaal vervoer en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeer- vervoer- en ruimtelijke ordeningsbeleid[888] (zie ook Rapportage Nulmeting).

Na de decentralisatie van bevoegdheden, dragen óf Gedeputeerde staten van de provincie óf het bestuur van de kaderwetgebieden de zorg voor de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer in de regio. De reden dat het niet mogelijk is gemaakt bevoegdheid tot concessieverlening toe te kennen aan gemeentebesturen, is dat het regionale openbaar vervoer per trein – meer dan bij het overige regionale vervoer – voornamelijk gemeentegrens overschrijdend is.[889]

De exploitatiebijdrage die de rijksoverheid aan NS betaalde voor de exploitatie van de contractsectordiensten is ná decentralisatie geheel beschikbaar voor de decentrale overheden.[890] De bijdrage wordt

[888] Verhouding rijksoverheid-NS; brief minister inzake het voornemen m.b.t. de contractsector spoorvervoer. Kamerstukken II, 1996-1997, 18 986, nr. 38, Tweede Kamer. Verkeer en Waterstaat (19-02-1997)

[889] Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Memorie van toelichting, Kamerstuk 2004-2005, 27216, nr. 3

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

verstrekt door deze op te nemen in de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer. De provincies leggen jaarlijks financiële verantwoording af, voorzien van accountantsverklaring.[891] Het Rijk geeft een compensatie voor de gebruiksvergoeding op basis van frequentie en haltering uit de dienstregeling 2005. Wanneer een vervoerder in opdracht van een decentrale overheid meer gaat rijden, worden deze kosten voor hogere gebruiksvergoeding niet vergoed. Deze kosten komen dan voor rekening van de vervoerder en/of de decentrale concessieverlener (naargelang de afspraken die de decentrale vervoerder hier over maakt).

8.2.1. Overdracht bevoegdheden na 2005

Omdat de decentralisatie een belangrijke verschuiving in (nieuwe) verantwoordelijkheden met zich meebrengt voor de regionale overheden, is ervoor gekozen het regionale en stadsgewestelijke openbaar vervoer per trein gefaseerd, beheerst en flexibel te decentraliseren, te beginnen met de contractsectordiensten. Zoals in de Rapportage Nulmeting staat beschreven, is hier vanaf 1999 mee begonnen. Dit maakt dat bij invoering van de nieuwe spoorwetgeving reeds 10 treindiensten werden uitgevoerd op basis van een door de regionale overheid verleende contractvorm. De verantwoordelijkheid voor het verlenen hiervan, was gebaseerd op artikel 3 van de Wet personenvervoer 2000 en de Regeling experimenten regionale treindiensten. De andere contractsectordiensten werden nog in opdracht van VenW uitgevoerd (door NS).[892.]

Na 1 januari 2005 heeft de stapsgewijze decentralisatie van bevoegdheden zich voortgezet. Dit is als volgt in zijn werk gegaan. In januari 2005 heeft de minister, via IPO en SKVV, van alle betrokken decentrale overheden hun standpunt inzake de decentralisatie van de contractsectordiensten op hun grondgebied gehad. Alle decentrale overheden gaven aan bereid te zijn tot decentralisatie, mits er aan een aantal randvoorwaarden werd voldaan. Over deze randvoorwaarden heeft de minister (o.a. op 8 maart 2005) bestuurlijk overleg gevoerd met IPO en SKVV. De betrokken decentrale overheden zijn vervolgens schriftelijk geïnformeerd over de overeengekomen randvoorwaarden, waaronder de beschikbare exploitatiebijdrage voor de afzonderlijke contractsectordiensten. Hierbij is aan de decentrale overheden

Antwoorden Minister en Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Kamerstuk 2004-2005, 27 219, nr. 45. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag (1 oktober 2005)

[891] Regels met betrekking tot het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer); Kamerstuk 2004-2005, 29 469, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

[892] *Rapportage Nulmeting*: beschrijving uitgangssituatie

gevraagd om op korte termijn schriftelijk kenbaar te maken of men akkoord gaat met de decentralisatie en de termijn waarop.[893]

Vervolgens zijn, middels het Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid[894], de bevoegdheden formeel overgedragen. Dit is in de eerste helft van 2005 gebeurd voor alle decentrale overheden waarop dit betrekking had: de provincies Groningen, Friesland, Overijssel, Zuid-Holland, Drenthe, Limburg en Gelderland, de Regio Twente en het Knooppunt Arnhem Nijmegen. De besluiten van deze laatste drie decentrale overheden werden later ondertekend dan de besluiten voor de noordelijke provincies. Dit had te maken met het feit dat deze nog onderling overeenstemming dienden te bereiken over de toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de gedecentraliseerde contractsectordiensten op hun grondgebied. Op grond hiervan zijn decentrale overheden bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor regionaal openbaar vervoer per trein voor de in het besluit omschreven vervoersdiensten. De decentrale overheden zijn, binnen de voorwaarden van de WP2000 vrij de concessie-eisen naar eigen inzicht in te vullen. Wel bestaat een maximale concessieduur en een aanbestedingsverplichting (zie hoofdstuk 'Exclusiviteit en aansturing NS'). Hiernaast hebben de decentrale overheden een positie bij het opstellen van de vervoer- en beheerplannen. NS respectievelijk ProRail zijn namelijk verplicht om bij het opstellen ervan met decentrale overheden in overleg te treden. Wanneer het beheer- of vervoerplan afwijkt van de naar voren gebrachte in zienswijze, dienen NS en ProRail dit in het plan te motiveren.[895]

De overdracht van bevoegdheden heeft geresulteerd in de decentralisatie van nog eens 12 lijnen. Twee van deze lijnen (Zoetermeerlijn en Hofpleinlijn) zijn omgebouwd tot Randstadrail en valt daarmee niet meer in de categorie hoofdspoorweg, maar in de categorie lokaal spoor. Van een andere lijn (Rotterdam C - Hoek van Holland) is door Stadsregio Rotterdam het ombouwen naar Randstadlijn gepland. Verder is ervoor gekozen 10 contractsectorlijnen toe te voegen aan het HRN, waarvan 1 tijdelijk. Reden hiervan was de grote exploitatieve en logistieke samenhang met het HRN.[896]

Tabel 8.1
Overzicht van decentralisatie en aanbestedingen van regionale spoorlijnen

	Traject	Decentraal per	Aanbesteed?[1]	Concessieduur	vervoerder	Opmerkingen
1	Leeuwarden – Harlingen	30.5.1999	Ja	11.12-2005-15-12-2020	Arriva	per 15.12.2005 aanbesteed
2	Leeuwarden –	30.5.1999	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005

893 Spoor: vervoer- en beheerplan; brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstuk 2004-2005, 29 984, nr. 9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag (27 juni 2005)

894 dat wordt verleend op basis van artikel 20 van de WP2000

895 zie Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 25 en beheerconcessie artikel 4

896 Spoor: vervoer- en beheerplan; Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstuk 2004-2005, 29 984, nr. 9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag (27 juni 2005)

	Stavoren					aanbesteed
3	Groningen – Roodeschool	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
4	Groningen – Delfzijl	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
5	Groningen – Nieuweschans	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
6	Zwolle – Emmen	09.12.2007	Nee	09.12.2007-31.12.2010	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
7	Zwolle – Almelo	Dec. 2014				Per 2006 Hoofdrailnet
8	Zwolle – Kampen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
9	Almelo – Mariënberg	1998	Ja		Connexxion	per 1.1.2006 opnieuw aanbesteed
10	Hengelo – Oldenzaal	14.12.2003	Ja		Syntus	concessie geïntegreerd met 11 en bus
11	Hengelo – Zutphen	14.12.2003	Ja		Syntus	concessie geïntegreerd met 10 en bus
12	Zutphen – Apeldoorn	12.12.2004	Ja		NSR	
13	Zutphen – Winterswijk	19.5.1999	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 14a, 14b en bus
14a	Doetinchem – Winterswijk	30.5.1999	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14b en bus
14b	Arnhem - Doetinchem	mei 2001	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14a, en bus
15	Utrecht – Baarn					per 2005 Hoofdrailnet
16	Utrecht – Rhenen					per 2005 Hoofdrailnet
17	Amersfoort – Ede-Wageningen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-31.12.2016+5	Connexxion	
18a	Geldermalsen – Tiel[897]					per 2005 Hoofdrailnet
18b	Tiel – Arnhem	1.4.2005	Ja	01.04.2005-	Syntus	

[897] In de oorspronkelijke lijst van contractsectordiensten uit 1996 stond Tiel-Geldermalsen als contractsectorlijn benoemd, later niet meer.

				31.12-2009		
19	Geldermalsen - Dordrecht	10.12.2006	Ja	01.01.2007-31.12.2018	Arriva	Concessie geïntegreerd met bus
20	Roermond - Nijmegen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
21	Maastricht - Kerkrade	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
22	Alkmaar - Den Helder					per 2006 Hoofdrailnet
23	Alkmaar – Hoorn					per 2006 Hoofdrailnet
24	Zaandam - Enkhuizen					per 2005 Hoofdrailnet
25	Haarlem – Uitgeest					per 2006 Hoofdrailnet
32	Zandvoort - Haarlem					per 2006 Hoofdrailnet
26	Weesp – Lelystad					per 2005 Hoofdrailnet
27	Gouda – Alphen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009+1	NSR/HTM	sinds oktober 2002 lightrail-proef
28	Rotterdam - Hoek van Holland	9.12.2007	Nee	9.12.2007-31.12.2010	NSR	ombouw RandstadRail gepland
29	Den Haag CS – Rotterdam Hofplein[1]	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016/ 10.12.2006-09.12.2015	RET	RandstadRail, is geen hoofdspoorweg meer
30	Den Haag CS – Zoetermeerlijn	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016	HTM	RandstadRail, is geen hoofdspoorweg meer
31	Groningen – Leeuwarden	11.12.2005	ja	11.12-2005-15.12.2020	Arriva	Geen contractsectorlijn

8.2.2. Capaciteitsmanagement en afstemmingsverplichting

De decentrale overheden zijn, op grond van artikel 57 van de Spoorwegwet, bevoegd tot het sluiten van toegangsovereenkomsten en kaderovereenkomsten met de infrastructuurbeheerder[898] (zie meer over toegangs- en kaderovereenkomsten hoofdstuk Capaciteitsverdeling).

[898] Artikel 57 Spoorwegwet

Het afsluiten van toegangsovereenkomsten stelt decentrale overheden in staat capaciteit aan te vragen op het moment dat de vervoerder nog niet bekend is. Op deze wijze heeft de concessieverlenende overheid de garantie dat de capaciteit, ten tijde van het verlenen van de concessie, ook daadwerkelijk beschikbaar is. Artikel 25a bepaalt namelijk dat een concessie voor openbaar vervoer per trein niet mag worden verleend (of zodanig gewijzigd) als voor de uitvoering ervan onvoldoende spoorweginfrastructuurcapaciteit beschikbaar is.
In de Spoorwegwet is een bepaling opgenomen welke het mogelijk maakt de toegewezen capaciteit over te dragen aan vervoerders. De overdracht van capaciteit is echter alleen mogelijk gemaakt voor aanvragers die geen spoorwegonderneming zijn. Als dit anders zou zijn, zou capaciteit namelijk een object van speculatie kunnen worden.[899]

Omdat zowel de concessieverlener als de vervoerder in zijn rol van (toekomstig) concessiehouder behoefte heeft aan zekerheid omtrent de beschikbaarheid van spoorweginfrastructuurcapaciteit gedurende ten minste de looptijd van de concessie, bestaat er voor decentrale overheden ook de mogelijkheid tot het afsluiten van kaderovereenkomsten. Deze vormen de basis voor meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit[900] (zie ook hoofdstuk Capaciteitsverdeling).

Deze bevoegdheden, die decentrale overheden voor 2005 niet hadden, stellen de decentrale overheden in staat al voordat een concessie wordt verleend, een rol te spelen in het capaciteitsverdelingsproces. Samenhang kon worden geborgd door díe capaciteit aan te vragen die nodig is om vervoersdiensten zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Zodra een concessie is verleend, neemt de concessiehouder de rol van gerechtigde over.

Tussen 2005 en 2007 zijn door decentrale overheden echter geen kaderovereenkomsten en toegangsovereenkomsten afgesloten.

Om de samenhang in netwerken (zowel tussen treindiensten als tussen trein en andere modaliteiten) te borgen, is verder een afstemmingsverplichting in de wetgeving opgenomen.

Ten eerste is er een verplichting dat, voordat een concessie wordt verleend of gewijzigd, de concessieverlener overleg dient te plegen met de concessieverleners die bevoegd zijn tot het verlenen van concessies in aangrenzende gebieden. Het overleg dient in ieder geval te voorzien in afspraken inzake de afstemming van het openbaar vervoer tussen aangrenzende concessiegebieden. Indien de afstemming onvoldoende

[899] Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet), Memorie van toelichting. Kamerstuk 2000-2001, 27 482, nr. 3

[900] Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Memorie van toelichting, Kamerstuk 2004-2005, 27216, nr. 3

gestalte krijgt, is de minister bevoegd aan de betrokken concessieverleners een aanwijzing geven ter waarborging van die afstemming.[901]

Ten tweede is er een afstemmingsverplichting met ProRail, met als doel te borgen dat de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de (te verlenen) concessies ook daadwerkelijk beschikbaar is.[902] ProRail is verplicht om bij het opstellen van het beheerplan gerechtigden te consulteren, de resultaten van het overleg in het beheerplan te beschrijven, waarbij afwijkingen dienen te worden gemotiveerd.[903] Ook dient ProRail, op grond van artikel 17.3 van de Spoorwegwet gerechtigden de mogelijkheid te bieden hun zienswijze te geven, in geval van een voorgenomen wijziging (van de technische of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur) die de gebruiksmogelijkheden van de hoofdspoorwegen aanmerkelijk verandert. De decentrale overheden behoren tot deze gerechtigden totdat ze een concessie heeft verleend. Vanaf dat moment is de concessiehouder hiertoe gerechtigd. Alleen in 2007 zijn de decentrale overheden geconsulteerd[904] (zie ook hoofdstuk Relatie infrabeheerder). In 2005 heeft er in zijn geheel geen consultatie plaatsgevonden[905], in 2006 is het consultatiedocument alleen toegestuurd aan de ondernemingen die op dat moment een toegangsovereenkomst met ProRail hadden.[906]

Ten derde dient er afstemming plaats te vinden tussen decentrale overheden en NS, met als doel de dienstregeling van NS zo veel als mogelijk aan te laten sluiten op de regionale dienstregelingen en andersom. NS dient te bezien of de uitkomsten van het overleg binnen het kader van de concessie gerealiseerd kunnen worden (vertaling in dienstenaanbod). De resultaten van het verplichte overleg met de decentrale overheden dient NS te beschrijven in het vervoerplan, waarbij afwijkingen dienen te worden gemotiveerd.[907] In het vervoerplan van 2005 zijn de wensen van de decentrale overheden (per provincie) opgenomen en is de reactie hierop van NS weergegeven. In het vervoerplan van 2006 staat aangegeven dat NS de dialoog zoals beschreven in de concessie reeds in de reguliere overleggen met decentrale overheden voert, zoals deze in de vier NS-regio's plaatsvinden en dat in overleg met IPO en de SKVV dan ook is afgesproken om die overleggen te gebruiken om invulling te geven aan de afspraken in de Vervoerconcessie. In 2005 is in elke regio het reguliere overleg gebruikt voor het verzamelen van de reacties op het aangeboden vervoer en de wensen ten aanzien van het

[901] Artikel 26, Wet personenvervoer 2000

[902] *Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000*, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein); Memorie van toelichting, Kamerstuk 2004-2005, 27216, nr. 3 (artikel 25a)

[903] Beheerconcessie HSWI, artikel 4

[904] Beheerplan 2007. paragraaf 3.9

[905] *Beheerplan 2005*, hoofdstuk 8

[906] *Beheerplan 2006,* paragraaf 2.8

[907] Vervoerconcessie HRN, artikel 8

stadsgewestelijke en streekgewestelijke spoorvervoer. De uitkomsten van deze overleggen zijn verwerkt tot één document dat als basis heeft gediend voor de invulling van de genoemde artikelen uit de Vervoerconcessie.[908] In het vervoerplan van 2007 is aangegeven dat eenzelfde procedure is doorlopen. Tevens meldt het vervoerplan dat NS, IPO en SKVV het gelopen proces hebben geëvalueerd en dat er nadere afspraken zijn gemaakt over de werkwijze voor komende jaren om overleg in een vroegtijdig stadium te bewerkstelligen. Zo is er een structuur vastgesteld voor Bestuurlijk Overleg tussen IPO/SKVV en NS.[909] In 2006 heeft 3x bestuurlijk overleg plaatsgevonden: 18 januari, 12 april en 14 september.[910]

8.3 Percepties

8.3.1. Percepties overdracht bevoegdheden na 2005

IPO stelt om te beginnen dat de discussie over de contractsector aanleiding is geweest om een, door de provincies bestuurlijk gedragen, visie te ontwikkelen op het regionale openbaar vervoer. IPO was van oordeel dat het totale regionale openbaar vervoer, ongeacht de vervoerstechniek, tot de verantwoordelijkheid van één overheid dient te behoren. Omdat dit echter een ander besturingsregime betekende dan VenW voor ogen stond, wilde VenW, zo stelt IPO, eerst ervaring opdoen door een experiment met decentralisatie gekoppeld aan aanbesteding van het vervoer. IPO typeert de decentralisatie van het vervoer daarom als een eerste stap in een mogelijk verdergaand proces.[911] NS pleit ervoor het hoofdrailnet niet verder op te splitsen, daar dit volgens haar leidt tot suboptimalisaties.[912]

Op de vraag of de overdracht van bevoegdheden soepel is verlopen, antwoordt IPO bevestigend. Ook NS[913] en Arriva[914] geven aan de indruk te hebben dat dit het geval is. Wel geeft IPO aan dat de detaillering in een aantal gevallen moeilijk was. (Dit wordt niet nader toegelicht). Waar het moeizaam verliep, is dit volgens IPO vooral te wijten aan het onvoldoende op orde zijn van de infrastructuur bij de overdracht. Maatregelen op dat gebied hadden volgens IPO veel eerder door het Rijk genomen moeten worden.[915] Arriva plaatst als kanttekening dat gunningen te vaak onderhands worden verlengd of nieuwe

[908] Hoofdstuk 9,*Vervoerplan 2006*,

[909] [909]. Het genoemde Bestuurlijk Overleg bestaat uit twee vergaderingen: in het voorjaar (april) en in het najaar (september). De najaarsvergadering staat in het teken van de weergave van het regionaal overleg over het dienstregelingjaar X + 1, als onderdeel van het vervoerplan voor het jaar X+ 1.

[910] paragraaf 4.3, *Vervoerplan 2007*

[911] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 37

[912] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 63

[913] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 63-64

[914] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva*, pagina

[915] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 34

aanbestedingen niet in gang worden gezet. De onzekerheden over ontwikkelingen rond decentralisatie van spoorlijnen maakt het voor een bedrijf als Arriva, zo stelt ze, zeer lastig om op langere termijn plannen te maken en begrotingen vast te stellen. Decentrale overheden zouden hier volgens Arriva meer hun verantwoordelijkheid in moeten nemen.[916]

De omvang van de inspanningen van decentrale overheden als gevolg van de uitbreiding van bevoegdheden is volgens IPO niet ondervangen. Hierdoor is er volgens IPO sprake van onvoldoende personele capaciteit.[917] VenW geeft aan dat er inderdaad geen afspraken zijn gemaakt over een eventuele compensatie, omdat dit een zaak is voor de decentrale overheden zelf. Wel heeft het rijk naar eigen zeggen aanzienlijke financiële middelen ter beschikking gesteld. Ze noemt de exploitatiebijdrage, een compensatie voor de gebruiksvergoeding en een vergoeding voor de huur van kaartautomaten tot aan de introductie van de OV-chipkaart.[918]

Op de vraag of de decentrale overheid voldoende bevoegdheden/instrumenten heeft om haar taken uit te voeren, stelt IPO dat dit in beginsel het geval is. Zo geeft ze aan dat de decentralisatie, ondanks het extra tijdsbeslag, meer mogelijkheden biedt tot integrale beleidsontwikkeling en dat decentrale overheden hierdoor op regionaal gebied iets aan mobiliteit en aan het bereikbaarheidsprobleem kunnen doen.[919] De wetgeving biedt over het algemeen voldoende handvatten voor het inrichten van de concessie op een door de decentrale overheden gewenste manier[920] en de in de concessie ingebouwde prikkels (o.a. opbrengstverantwoordelijkheid) zorgen ervoor dat de vervoerder naar de decentrale overheden luisteren. De samenwerking met vervoerders is volgens IPO goed[921]. Bovendien weten reizigers de opdrachtgever gemakkelijker te vinden, aldus IPO, omdat de decentrale overheid dichter bij de burger staat dan VenW.[922.]
IPO plaatst echter ook een aantal kanttekeningen. Als grootste probleem ziet IPO het monopolie van NS. Ook wil IPO meer zeggenschap over ProRail en de infrastructuur. Hierover vindt u meer in hoofdstuk Aansturing infrabeheerder. Wat betreft NS wijst IPO ten eerste op problemen die volgens haar ontstaan door de zeggenschap van NS over voorzieningen op en rond het spoor. Als voorbeelden noemt IPO:

- *Omroepinstallatie:* IPO geeft aan dat Connexxion op de Valleilijn te kampen heeft gehad met aanloopproblemen inzake de informatieverschaffing. Het heeft volgens IPO te lang geduurd voordat Connexxion daar toegang toe had. Een tijdige instructie aan de medewerkers van ProRail door de leiding van ProRail zelf

[916] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva,* pagina 24
[917] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 32
[918] *Zelfevaluatie 2005-2007 VenW*, pagina 32
[919] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 32
[920] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 31
[921] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO, pagina*
[922] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO, pagina*

verdient volgens IPO aandacht bij volgende concessies/introductie nieuwe vervoerders. Hiernaast merkt IPO t.a.v. Infoplus op dat er hier sprake is van een gemeenschappelijk project van ProRail en NS en dat dit op gespannen voet staat met het bieden van "gelijke kansen" omdat andere vervoerders niet direct aan tafel zitten. Hiermee wordt in de ogen van IPO een reëel risico gelopen dat bij het stellen van prioriteiten NS als een belangrijke financier, de eigen prioriteiten voorrang geeft.

- *Kaartautomaten*: Er moeten volgens IPO afspraken worden gemaakt over het gebruik van kaartautomaten voor de OV-chipkaart door de reiziger die treindiensten van NS en een decentrale vervoerder op zijn reis gebruikt; kan de reiziger bij instap bij NS of in een regionale trein in één keer een kaartje voor het hele spoortraject kopen of niet?[923]
- *Grondpositie*: als een decentrale overheid of vervoerder investeert in een grondpositie van NS wordt NS de eigenaar van die investering. Dat weerhoudt de decentrale concessiepartners ervan te investeren.
- *Huisstijl*: NS heeft zoveel invloed op "huisstijl" op stations dat die onvoldoende ruimte laat voor profilering door andere, regionale vervoerders die het betreffende station gebruiken[924]

Meer over bijkomende voorzieningen en diensten staat beschreven in het hoofdstuk Toegang. Verder stelt IPO dat het een probleem is dat op lijnen waar NS de exploitatie doet bediening met stoptrein niet altijd voldoende frequent is als feeder voor goede exploitatie van het regionaal treinvervoer of ander streekvervoer.[925] Ook wijst IPO op problemen die ontstaan door samenloop (zie hoofdstuk Exclusiviteit en aansturing NS). De decentrale overheden stellen dat ze een grotere rol willen bij de totstandkoming van- en meer zeggenschap over de uitvoering van de concessie voor het HRN.[926]

Ook ervaart IPO de wetgeving remmend wanneer het gaat om:

- de beperking van de toegestane concessieduur (over de maximale lengte willen de decentrale overheden geheel zelf kunnen beslissen);

[923] Nu is er in de Vervoerconcessie geregeld dat, indien de regionale treinvervoerders, respectievelijk de verantwoordelijke decentrale overheden, op de door hen bediende stations vervoerbewijzen naar alle stations in Nederland willen verkopen, NS hieraan haar medewerking dient te verlenen. Dit door tegen redelijke voorwaarden kaartautomaten te leveren, voorzover deze tijdig bij NS besteld zijn.
Voor de verdeling van de opbrengsten uit de verkoop van alle kaartsoorten die NS doet namens andere vervoerders dient NS op basis van de Vervoerconcessie tegen redelijke voorwaarden overeenkomsten af te sluiten met de betrokken decentrale overheden en regionale treinvervoerders.
Kortom: NS is verplicht tot verlenen van medewerking aan, en tot het afsluiten van overeenkomsten met decentrale
overheden en redelijke voorwaarden te stellen. Wat deze voorwaarden zijn is niet gespecificeerd. Decentrale overheden hebben geen wettelijke instrumenten in handen om bepaalde voorwaarden af te dwingen.

[924] *IPO-visie Spoor,* bestuurlijk vastgesteld op 6 december 2007

[925] *IPO-visie Spoor*, bestuurlijk vastgesteld op 6 december 2007

[926] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 31

- de aanbestedingsplicht (Zuid-Holland licht toe dat door de aanbestedingsplicht de toekomstige vervoerder pas op een zeer laat moment bij een vervoerproject kan worden betrokken. Dit belemmert volgens de provincie een integraal vervoersysteem. Bovendien neemt het risico toe op technische incompatibiliteit en slechte afstemming van het infrastructuurontwerp op de behoefte vanuit het vervoer. Het zou volgens Zuid-Holland mogelijk moeten zijn een vervoerproject gezamenlijk met de beoogde eerste vervoerder te ontwikkelen, waarna na aangetoonde marktconformiteit de eerste concessie onderhands gegund kan worden.)
- de bepalingen rond samenloop met het HRN: decentrale overheden zouden graag de mogelijkheid hebben om de regionale vervoerders ook op het kernnet te laten (door)rijden) (zie Hoofdstuk Exclusiviteit en aansturing NS)
- en bepalingen op het gebied van capaciteitsverdeling[927] (zie hoofdstuk Capaciteitsverdeling)

De decentrale overheden willen volgens IPO meer maatwerk en minder regelgeving, meer vrijheid voor de decentrale opdrachtgever, gelijkwaardigheid tussen hoofd- en regionaal spoor en dat er meer stadsgewestelijk vervoer wordt gedecentraliseerd.[928] Ook wenst IPO dat de regionale treindienstenvan NS worden overgeheveld naar de decentrale overheden. Hiermee wordt volgens IPO ingespeeld op de te verwachten bereikbaarheidsproblemen in 2020 zoals geschetst in de netwerkanalyses.[929]

NS geeft aan dat effecten van de overdracht van bevoegdheden zijn dat NS nu intensievere contacten onderhoudt met regionale overheden en decentrale vervoerders.
NS zegt echter waar te nemen dat daar waar concessies de gebieden van meerdere vervoersautoriteiten doorkruisen, het voor NS lastig kan zijn om met partijen tot snelle besluitvorming te komen in geval van aanbesteding. NS zou het een verbetering vinden als bij concessies die door meerdere provincies en/of stadsgewesten lopen, de betrokken vervoersautoriteiten gezamenlijk opereren in de richting van de betrokken vervoerder.[930]

Verder merkt Arriva op dat er weinig betrokkenheid van de decentrale overheden te bespeuren is bij de problematiek die Arriva ondervindt door de logge en bureaucratische instelling van ProRail en de soms slechte medewerking van NS Stations en NSR. Ondanks dat dit bekend is bij de opdrachtgever, houdt zij zich volgens Arriva aan de afspraken in de concessie, zelfs als de concessie niet op alle vlakken meer representatief is en door de tijd is ingehaald.[931] Arriva wenst een meer pro-actieve houding van opdrachtgevers door oplossingsgericht mee te

[927] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 32-33

[928] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 30

[929] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 41

[930] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS*, pagina 63-64

[931] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva*, pagina 24

denken. Arriva stelt dat zij zelf anderzijds wellicht ook meer de dialoog met opdrachtgevers kan opzoeken dan tot nu toe is gedaan.[932]

8.3.2. Percepties capaciteitsmanagement en afstemmingsverplichting

IPO stelt ten eerste dat de samenhang binnen het regionaal vervoer niet geborgd is binnen het proces van capaciteitsverdeling. Het regionaal personenvervoer komt volgens IPO achteraan en wordt als stiefkindje beschouwd bij de afwikkeling van dienstregelingsaanvragen. De invloed van NS is volgens IPO manifest en ProRail kan de rol van adviseur niet aan (zie hoofdstuk capaciteitsverdeling).[933]

Op de vraag hoe de rolverdeling bij het opstellen van toegangsovereenkomsten, antwoordt IPO hierin geen rol te spelen.[934] IPO geeft verder aan nog geen ervaring te hebben met kaderovereenkomsten. Belangrijk minpunt is volgens IPO dat alleen afspraken gemaakt zouden kunnen worden over aantallen treinen per uur, maar niet over de tijdligging. Dit laatste is volgens IPO wel van belang, met name op enkelsporige baanvakken, onder om op knooppunten aan te kunnen sluiten op de intercity naar de Randstad.[935].

Het borgen van samenhang is volgens IPO alleen mogelijk door dit voor te schrijven in de concessie. De regionale vervoerder moet, zoals gesteld in het programma van eisen, namelijk zorgen voor goede aansluitingen, ook op het intercitynet.[936] Volgens NS is het een aandachtspunt dat er bij de aanbesteding van regionale concessies wordt geborgd dat er geen additionele capaciteitsknelpunten ontstaan. Als voorbeeld noemt NS de gunning van de Valleilijn.[937.]

Ten aanzien van de afstemming, geeft IPO aan het -volgens de HRN-concessie verplichte bestuurlijk overleg- met NS te voeren en gebruik te maken van haar adviesrecht op het vervoerplan.[938] Bij wijzigingen van de dienstregeling, treden er volgens IPO problemen op. IPO is van mening onvoldoende invloed te hebben op het aangeboden vervoer door NS, in relatie tot het regionale verkeers- en vervoerbeleid. Het is, zo stelt IPO, uiteindelijk NS die (in samenspraak met ProRail) bepaalt wat er rijdt, hoe vaak en hoe laat. De totstandkoming van afspraken met NS over frequentieverhoging en bediening van nieuwe haltes is in de ogen van IPO "niet zelden een moeizaam proces"[939] (zie ook hoofdstuk 'Exclusiviteit en aansturing NS'). NS stelt dat regionale vervoerders -daar waar mogelijk- proberen zo veel mogelijk in

[932] *Zelfevaluatie 2005-2007 Arriva*, pagina 24
[933] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 35
[934] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 16
[935] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 10
[936] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 42
[937] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina *59*
[938] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 42
[939] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO*, pagina 34 en 43

knooppunten aan te sluiten op Hoofdrailnettreinen en dat zij zelf probeert zo tijdig mogelijk over de verwachte aankomst- en vertrektijden op de betreffende knooppunten te overleggen.[940] Wat betreft de bediening van nieuwe haltes merkt NS op dat nieuwe stations vaak leiden tot negatieve effecten op bestaand (IC-)verkeer op de desbetreffende corridor (verlenging reistijd, capaciteitsknelpunt). De overheid kiest hier in de ogen van NS voor het belang van de relatief kleinere groep reizigers die van het nieuwe station gebruik kunnen gaan maken.[941]

Over het overleg met andere decentrale overheden stelt IPO dat door bestuurlijke grenzen de afstemming niet altijd optimaal is.[942]

NS geeft verder aan dat decentralisatie kan leiden tot suboptimalisaties op het gebied van de dienstregeling. Het is volgens NS echter niet ondenkbaar dat bij decentralisatie van bevoegdheden voor kleine segmenten onder specifieke omstandigheden een betere verhouding tussen vervoer van verschillende modaliteiten ontstaat.[943]

8.4 Kernboodschappen

Is de bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor (stapsgewijs) gedecentraliseerd?

Ja, de bevoegdheden zijn stapsgewijs gedecentraliseerd. In de eerste helft van 2005 zijn, op basis van het Besluit tot aanwijzing van concessieverlenende bevoegdheid, de bevoegdheden formeel aan de betreffende provincies en kaderwetgebieden overgedragen.
Het overdrachtsproces is over het algemeen soepel verlopen, zo oordelen IPO, NS en Arriva. De decentrale overheden hebben de eerder verleende contracten omgezet in concessies en na invoering van de wet zijn er nog 12 diensten onder de bevoegdheid van decentrale overheden gebracht.

Over het feit dat er is gedecentraliseerd, zijn de decentrale overheden positief. Het biedt mogelijkheden tot integrale beleidsontwikkeling, waardoor de decentrale overheden op regionaal niveau meer aan mobiliteit en aan het bereikbaarheidsprobleem kunnen doen. Bovendien weten reizigers de opdrachtgever gemakkelijker te vinden, aldus IPO, omdat de decentrale overheid dichter bij de burger staat dan VenW. VenW is van mening dat er voldoende ruimte aan de decentrale overheden is geboden. Ook volgens IPO heeft de decentrale overheid in beginsel voldoende bevoegdheden/instrumenten om haar taken uit te voeren.

[940] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS,* pagina 64
[941] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS*, pagina 49
[942] *Zelfevaluatie 2005-2007 IPO,* pagina 38
[943] *Zelfevaluatie 2005-2007 NS*

Hier wordt echter een aantal kanttekeningen bij geplaatst. Decentrale overheden zouden minder regelgeving willen, waardoor er meer mogelijkheden zijn tot maatwerk. Ook wensen decentrale overheden, onder andere, meer gelijkwaardigheid tussen hoofd- en regionaal spoor en de decentralisatie van meer stadsgewestelijk vervoer (overhevelen treindiensten van NS naar de decentrale overheden). Tevens wensen decentrale overheden meer zeggenschap over de spoorinfrastructuur. Ook willen decentrale overheden meer zeggenschap over bijkomende voorzieningen en diensten en over het onderhoud van de infrastructuur. VenW stelt dat hier een aantal nadelen tegenover kan worden gezet, zoals mogelijke synergieverliezen.

Waarborgt capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en de het Hoofdrailnet?

Informatie over de samenhang, is opgenomen in het hoofdstuk Exclusiviteit. Wat betreft de borging hiervan door capaciteitsmanagement en de afstemmingsverplichting kan het volgende worden opgemerkt.

Met de invoering van de nieuwe spoorwetgeving, hebben decentrale overheden ten eerste een positie gekregen in het capaciteitsverdelingsproces: ze zijn bevoegd om toegangs- en kaderovereenkomsten af te sluiten. Van deze bevoegdheid is in de praktijk geen gebruik gemaakt. Op deze wijze wordt de borging van samenhang dus niet door decentrale overheden vormgegeven.

Decentrale overheden geven aan 'geen ervaring te hebben met kaderovereenkomsten'. Ze zien het feit dat alleen afspraken over het aantal treinen per uur en geen afspraken over de tijdligging (aantal treinen per tijdseenheid en per baanvak) kunnen worden vastgelegd als een belangrijk minpunt. Dit is volgens IPO namelijk van belang om op knooppunten aan te kunnen sluiten op de intercity naar de Randstad. Ook hebben zij geen toegangsovereenkomsten afgesloten.
IPO stelt dat de samenhang van het regionaal vervoer niet geborgd is binnen het proces van capaciteitsverdeling. Bij het aanvragen van capaciteit komt het regionaal vervoer volgens IPO achteraan. Het borgen van samenhang kan volgens IPO slechts door hier voorschriften over op te nemen in de concessie.

Wat betreft het borgen van samenhang door middel van afstemming, blijkt uit de vervoerplannen dat er in de praktijk afstemming plaatsvindt middels bestuurlijk overleg in de regio's. Wanneer NS vervolgens echter haar dienstregeling aanpast, wordt het voor de decentrale vervoerders (trein en bus) lastig om goede aansluitingen te blijven bieden, aldus IPO. NS zelf stelt dat zij probeert zo tijdig mogelijk over de verwachte aankomst- en vertrektijden op de betreffende knooppunten te overleggen. Wat betreft de jaarlijkse afstemming die tussen NS respectievelijk ProRail dient plaats te hebben met decentrale overheden in het kader van de vervoerplannen en beheerplannen, blijk uit de

vervoerplannen dat dit in het geval van de vervoerplannen jaarlijks plaatsvindt.

Uit de beheerplannen blijkt dat decentrale overheden alleen in 2007 zijn geconsulteerd.

9. Doel 13: positie van consumentenorganisaties

9.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe spoorwetgeving is het versterken van de positie van consumentenorganisaties.

In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de positie van consumentenorganisaties. Op basis daarvan kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:
1. Hebben de consumentenorganisaties invloed op besluitvorming van de vervoerders?
2. Is de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties?

9.2 Feitelijke beschrijving

9.2.1. Invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming

Met de inwerkingtreding van de Concessiewet personenvervoer per trein op 1 januari 2005 is de rol van de consumentenorganisaties richting concessieverlener en concessiehouder voor de trein formeel vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000, het Besluit personenvervoer 2000 en de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Voor het overige openbaar vervoer waren de verplichtingen uit de Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000 al vanaf 2001 van kracht.

De verplichting om advies te vragen
De concessiehouder is verplicht de consumentenorganisaties tenminste éénmaal per jaar om advies te vragen over onderwerpen die voortvloeien uit de wet en de vervoerconcessie. Daarbij stelt de concessiehouder de consumentenorganisaties in de gelegenheid met hem overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht.[944] Verder mogen de consumentenorganisaties ongevraagd advies geven. Daarnaast is de concessieverlener verplicht de consumentenorganisaties om advies te vragen voordat een concessie verleend of gewijzigd wordt. Ook hiervoor geldt dat de concessieverlener de consumentenorganisaties in de gelegenheid moet stellen om overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht.[945]

[944] Artikel 31 Wet personenvervoer 2000.

[945] Artikel 27 Wet personenvervoer 2000.

Concessieverleners en concessiehouders hoeven niet alle consumentenorganisaties advies te vragen. In de Wet personenvervoer 2000 is bepaald dat de concessieverlener aan de concessie voorschriften verbindt welke consumentenorganisaties betrokken worden bij overleg en advies.[946] Het Besluit personenvervoer 2000 bepaalt aan welke criteria consumentenorganisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor overleg en advies.[947] Voor de concessie voor het hoofdrailnet (en voor de HSL-Zuid) beschikken de consumenten-organisaties die door de minister zijn benoemd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov)[948] over adviesrecht (dat voortvloeit uit de adviesplicht voor concessiehouders- en verleners). Voor de regionale concessies bepaalt de desbetreffende decentrale overheid aan welke consumentenorganisaties adviesrecht hebben gevraagd moet worden. Op regionaal niveau zijn consumentenorganisaties verenigd in reizigersplatforms, ook wel bekend als Rocovs.

Adviesonderwerpen
De concessiehouder moet advies vragen aan de consumentenorganisaties over de voorgenomen wijziging van de dienstregeling, de tarieven en overige in de vervoerconcessie geregelde onderwerpen.[949] In het Besluit personenvervoer 2000 is opgenomen over welke andere onderwerpen in elk geval advies aan consumentenorganisaties gevraagd moet worden:[950]

a. De uitvoering van de dienstregeling;
b. De wijze waarop de concessiehouder de reiziger informeert over de dienstregeling en de tarieven;
c. De vervoervoorwaarden waartegen openbaar vervoer wordt verricht;
d. De modellen van vervoerbewijzen die de concessiehouder uitgeeft;
e. De wijze waarop en de mate waarin vervoerbewijzen verkrijgbaar zijn gesteld;
f. De wijze waarop reizigers de prijs van het vervoerbewijs kunnen voldoen;
g. De voorzieningen die de concessiehouder treft ten aanzien van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een handicap en;
h. De voorzieningen die de concessiehouder treft ten behoeve van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid van reizigers en van het voor hem werkzame personeel.

Legt de concessie de concessiehouder ook verplichtingen op ten aan zien van een klachtenprocedure, compensatieregeling en/of klanttevredendheidsonderzoek dan geldt ook voor deze onderwerpen

[946] Artikel 32, tweede lid, onderdeel a, Wet personenvervoer 2000.

[947] Artikel 31 Besluit personenvervoer 2000.

[948] De volgende consumentenorganisaties zijn lid van het Locov: Rover, LSVb, ANWB, Consumentenbond, CG-Raad, Samenwerkende ouderenorganisaties CSO, Fietsersbond.

[949] Artikel 31 Wet personenvervoer 2000.

[950] Artikel 31, derde lid, Wet personenvervoer 2000 en artikel 33, eerste lid, Besluit personenvervoer 2000.

dat de concessiehouder hierover advies moet vragen aan de consumentenorganisaties.[951] De concessieverlener kan hier in de concessievoorschriften desgewenst nog onderwerpen aan toevoegen.

In de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet heeft de minister opgenomen dat – naast de wettelijk verplichte adviesonderwerpen – NS ook advies moet vragen aan consumentenorganisaties als zij wil afwijken van de verplichting in de vervoerconcessie met betrekking tot de minimale stationsbediening. Een verzoek voor ontheffing van de minimale stationsbedieningsverplichting moet vergezeld van de adviezen van de consumentenorganisaties en betrokken decentrale overheden voorgelegd worden aan de minister, die het toetst aan de in de vervoerconcessie opgenomen zorgplicht en een aantal aanvullende criteria.[952]

Verder is in de vervoerconcessie opgenomen dat NS iedere drie maanden in samenwerking met de consumentenorganisaties het oordeel van klanten op de onderdelen van de zorgplicht meet en de resultaten vervolgens openbaar maakt.[953]

Totstandkoming vervoerplan
De minister heeft in de vervoerconcessie opgenomen dat NS bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan overleg voert met onder meer de consumentenorganisaties over hoe NS in het daaropvolgende jaar invulling gaat geven aan haar zorgplicht.[954] In het vervoerplan neemt NS de zienswijzen van de consumentenorganisaties op en geeft zij aan hoe met de inbreng van de consumentenorganisaties is omgegaan.

Gekwalificeerd advies en juridische procedure
Met de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving is sprake van een gekwalificeerde adviesrecht adviesplicht voor de concessiehouders richting consumentenorganisaties.[955] In de jaren vóór 2005 handelden de partijen weliswaar al in de geest van de komende wet- en regelgeving (zie Nulmeting), maar toen ontbrak voor consumentenorganisaties nog de mogelijkheid om hun adviesrecht via de rechter af te dwingen.

Het De gekwalificeerde adviesrecht adviesplicht houdt kort gezegd in dat de concessiehouder consumentenorganisaties niet alleen verplicht is tot het vragen van advies aan consumentenorganisatieshet recht hebben om advies uit te brengen, maar dat op de concessiehouder in voorkomende gevallen ook de verplichting rust om aan de consumentenorganisaties mee te delen waarom van het advies wordt afgeweken. Bovendien moet de concessiehouder voordat hij gevolg geeft aan zijn beslissing om (deels) van het advies af te wijken, eerst

[951] Artikel 33, tweede lid, Besluit personenvervoer 2000.

[952] Artikel 13 vervoerconcessie.

[953] Artikel 24 vervoerconcessie.

[954] Artikel 7 vervoerconcessie.

[955] Artikel 31 Wet personenvervoer 2000.

aan de consumentenorganisaties de gelegenheid tot nader overleg bieden.

Als consumentenorganisaties van mening zijn dat de concessiehouder zijn verplichtingen op dit punt niet nakomt, bijvoorbeeld door het afwijken van een advies niet te motiveren, kunnen zij naar de burgerlijke rechter stappen. Aan de burgerlijke rechter wordt dan de vraag voorgelegd of de concessiehouder onrechtmatig heeft gehandeld jegens de consumentenorganisaties door de in artikel 31 van WpP 2000 opgenomen wettelijke verplichtingen niet (volledig) na te komen.[956] De burgerlijke rechter zal daarop toetsen of de concessiehouder zich aan zijn wettelijke verplichtingen heeft gehouden: heeft de concessiehouder vooraf advies gevraagd, heeft hij medegedeeld waarom hij van het advies is afgeweken en heeft hij de gelegenheid geboden voor nader overleg. De rechter toetst dus niet of hij het inhoudelijk met het standpunt van de concessiehouder eens is, maar enkel of uit de motivering bij een bepaald besluit blijkt dat de concessiehouder in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen en daarbij de juiste procedure heeft gevolgd.Daarbij toetst de rechter dus niet of hij het inhoudelijk met het standpunt van de concessiehouder eens is. Er vindt dus geen inhoudelijke beoordeling door de burgerlijke rechter plaats, maar alleen een meer marginale toets of de concessiehouder zorgvuldig heeft gehandeld en de juiste procedure heeft gevolgd.

Daarnaast kunnen de consumentenorganisaties ook aan de concessieverlener vragen om tot handhaving over te gaan als zij van mening zijn dat de concessiehouder te kort schiet in de naleving van de regelgeving of de vervoerconcessie.[957] Mocht de concessieverlener besluiten niet tot handhaving over te gaan dan kan daartegen een bezwaarschrift worden ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit bezwaar moet de concessieverlener zijn eerdere weigering om tot handhaving over te gaan volledig heroverwegen. Tegen de beslissing op het bezwaar kunnen zowel de consumentenorganisaties als de concessiehouder beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.[958]

Bij de toetsing door het College van Beroep voor het bedrijfsleven als bestuursrechter, geldt hetzelfde als bij de toetsing door de civiele rechter: niet het inhoudelijke besluit van de concessiehouder wordt getoetst, maar alleen of de concessiehouder daarbij de juiste procedure heeft gevolgd en voldoende heeft gemotiveerd waarom hij van het advies is afgeweken.

Verplichting tot informeren
Naast de verplichting om aan consumentenorganisaties advies te vragen, is de concessiehouder ook verplicht om de

[956] Dit betreft een vordering uit onrechtmatige daad op grond van artikel 162, boek 6 Burgerlijk Wetboek.

[957] Artikel 23, eerste lid, vervoerconcessie.

[958] Artikel 105 Wet personenvervoer 2000.

consumentenorganisaties over bepaalde onderwerpen te informeren.[959] De concessieverlener moet in de concessie aangeven om welke onderwerpen het gaat en op welke wijze de concessiehouder de consumentenorganisaties moet infomeren.

In de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is opgenomen dat NS ten minste éénmaal per jaar de consumentenorganisaties schriftelijk informeert over de resultaten van de prestaties inzake kwantiteit en kwaliteit van het vervoer.[960]

In het Besluit personenvervoer 2000 is verder opgenomen dat de concessieverlener consumentenorganisaties ten minste informeert over resultaten van maatregelen ten aanzien van de mate van bereikbaarheid van het concessiegebied en de aanleg en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer.[961]

OV-ambassadeur
Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft per 1 oktober 2006 voor een periode van twee jaar een OV-ambassadeur benoemd.[962] De OV-ambassadeur heeft de volgende rollen:[963]

- De OV-ambassadeur is het gezicht van het openbaar vervoer en bevordert bij overheden en vervoerders dat de kansen en mogelijkheden van het openbaar vervoer daadwerkelijk worden benut;
- De OV-ambassadeur kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen, ter voorkoming van zware en langdurige juridische procedures.

Het besluit om een OV-ambassadeur aan te stellen vloeit voort uit het voornemen in de Nota Mobiliteit en het achterliggende advies van het OV-beraad om een conflictbeslechtingskader op te stellen.[964] De uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit stelt dat "*ten behoeve van het zogeheten 'conflictbeslechtingskader' een deskundigenpool zal worden opgesteld om inhoudelijke patstellingen te kunnen doorbreken in de afstemming tussen alle betrokkenen in het OV*."[965] Deze deskundigenpool is er gekomen in de vorm van een commissie van wijzen, waarvan de OV-ambassadeur de onafhankelijke voorzitter is. Deze commissie van wijzen kan op verzoek bemiddelen c.q. adviseren

[959] Artikel 32, tweede lid, onderdeel b, Wet personenvervoer 2000.

[960] Artikel 23, tweede lid, vervoerconcessie.

[961] Artikel 34 Besluit personenvervoer 2000.

[962] Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29644, nr. 71. *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit* . Mevrouw J. van Nieuwenhoven is benoemd als OV-ambassadeur.

[963]; Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, nr. 29.644 – 64. *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit*.

[964] Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2005) *Nota Mobiliteit. Deel III Kabinetsstandpunt*. 2 september 2005. OV-Beraad (2005) *Visie OV. Advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat van het OV-beraad onder voorzitterschap van prof.dr. P. Winsemius*. 18 mei 2005.

[965] Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2005) *Uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit*. 2 september 2005.

bij conflicten tussen partijen in het openbaar vervoer. De adviezen zijn niet-bindend. Uit het werkprogramma van de OV-ambassadeur valt op te maken dat bij de werkzaamheden het perspectief van de reiziger is gekozen.[966] De OV-ambassadeur is de afgelopen tijd onder meer betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant over de overdracht van OV-fiets per 1 januari 2008. ProRail heeft de OV-fietsformule bedacht en ontwikkeld. In opdracht van ProRail heeft de stichting OV-fiets de formule de afgelopen drie jaar met succes geëxploiteerd en uitgebreid.[967]

Naar aanleiding van de motie Dijksma en Hermans heeft de minister als alternatief voor de instelling van de OV-ambassadeur onderzocht of het wenselijk zou zijn om een OV-arbiter in te stellen.[968] De rol en de bevoegdheden van de OPTA voor de telefoonmarkt zouden als uitgangspunt moeten dienen. De vervoerarbiter zou onder meer als taak hebben het beslechten van conflicten tussen vervoerders onderling en vervoersautoriteiten en vervoerders. Consumentenorganisaties pleiten voor een vervoerarbiter conform NMa/Dte, die op het gebied van consumentenbescherming een belangrijke rol speelt.[969] De minister zag uiteindelijk geen noodzaak om de bevoegdheden van de Vervoerkamer uit te breiden. Inventarisatie heeft volgens de minister namelijk uitgewezen dat in de bestaande ordening voor alle mogelijke conflictsituaties een formele vorm van toezicht of conflictbeslechting bestaat. Verder gaven de meeste betrokken partijen aan dat in het geval van conflictsituaties partijen er zelf moeten proberen uit te komen.[970]

9.2.2. Bijdrage van consumentenorganisaties aan kwaliteit en klantgerichtheid OV per trein

Aantal en inhoud adviezen
In 2005 hebben consumentenorganisaties in het kader van het Locov 14 adviezen uitgebracht, een jaar later 6 en in 2007 waren het er 9.

Tabel 9.1 toont de onderwerpen waarover de consumentenorganisaties binnen het Locov in 2005, 2006 en 2007 advies hebben uitgebracht.[971]

[966] OV-ambassadeur Jeltje van Nieuwenhoven (2007) *Werkplan OV-ambassadeur: Beter, sneller, schoner, mooier.* 6 juni 2007.

[967] Persbericht OV-ambassadeur, **NS gaat OV-fiets exploiteren,** 1 oktober 2007.

[968] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 23645, nr. 100.

[969] NMa/Dte kan op basis van individuele klachten van consumenten over de netbeheerder bindende uitspraken doen over de toepassing van de Elektriciteits- en Gaswet.

[970] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 644, nr. 64, brief aan de Tweede Kamer, OV-ambassadeur/vervoerarbiter, 26 april 2006.

[971] *Meerjarige monitor Prestaties en effecten 2005 – 2007.*

Tabel 9.1:
Overzicht inhoud adviezen

Jaar	Nr.	Maand	Onderwerp	Advies aan
2005	1	Februari	Dienstregeling 2006	NS
	2	Februari	Boeteregime	NS
	3	Februari	Concessies contractsector Dordrecht-Geldermalsen en Arnhem-Tiel	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	4	Maart	Reizigershandvest	NS
	5	April	Voordeelurenkaart	NS
	6	April	Kaartproposities in het OV-chiptijdperk	NS
	7	Mei	Wijziging Algemene vervoervoorwaarden NS	NS
	8	Juni	Concessies contractsectorlijnen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	9	Juni	Stappenplan toegankelijkheid	NS en ProRail
	10	Juni	Uitwerking dienstregeling 2006	NS
	11	September	Aanpassingen dienstregeling in de nachtelijke uren	NS
	12	September	Tariefaanpassingen per 1 januari 2006	NS
	13	November	Opname contractsectordiensten in het hoofdrailnet	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	14	December	Bediening Amersfoort Vathorst dienstregeling 2006	NS
2006	1	Februari	Dienstregeling 2007	NS
	2	Juli	7x24 uitwerking dienstregeling 2007	NS
	3	Juli	Kleine wijzigingen lopende dienstregeling 2006	NS
	4	Augustus	Tariefaanpassingen per 1 januari 2007	NS
	5	Augustus	Nooddienstregeling	NS
	6	Oktober	Zienswijzen Vervoerplan NS 2007	NS
2007	1	Maart	Landelijke introductie OV-chipkaart	NS
	2	Maart	Dienstregeling 2008	NS
	3	April	Kleine wijzigingen lopende dienstregeling 2007	NS
	4	Juli	Uitwerking dienstregeling 2008	NS
	5	September	Tariefaanpassingen per 1 januari 2008	NS
	6	Oktober	ERTMS level 2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	7	November	Experimenteerartikel in vervoerconcessie Hoofdrailnet	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

8	November	Aanvullend besluit dienstregeling 2008	NS
9	Nb	Zienswijze consumentenorganisaties concept vervoerplan NS 2008	NS

Bron: Locov Jaarbericht 05/06, Bericht Locov 2006-2007 en www.venw.nl/cend/overlegorganen/locov

Juridische procedure
In de periode 2005 – 2007 hebben de consumentenorganisaties geen procedure aangespannen bij de burgerlijke rechter.

Formele en informele contacten
Naast en mede ter voorbereiding op de adviezen voeren de partijen in het Locov overleg, zowel formeel (reguliere Locov-vergaderingen) als informeel (zogenaamde thema-overleggen). Over het aantal en de aard van meer informele contacten in de periode 2005 – 2007 bestaat weinig inzicht. Uit de jaarverslagen van het Locov valt hierover op te maken dat in 2005 de consumentenorganisaties meerdere thema-overleggen met NS hebben gevoerd over het ontwerp van de dienstregeling voor 2007 en het Vervoerplan 2006.[972] Ook in 2006 en 2007 heeft informeel overleg plaatsgehad tussen NS en de consumentenorganisaties. Twee Drie onderwerpen die regelmatig buiten de reguliere vergaderingen aan bod kwamen waren de dienstregeling, en het vervoerplan en de OV-chipkaart.[973] Maar er hebben ook thema-overleggen over veel andere onderwerpen plaatsgevonden zoals het boetebeleid, het Reizigershandvest, reisinformatie, voorzieningen op stations, het onderhoudsrooster van ProRail en een nooddienstregeling. Voorts vindt elk kwartaal overleg plaats met consumentenorganisaties over de klantoordelen van NS.

ProRail en Locov
ProRail heeft geen formele positie in het Locov. De invloed van de prestaties van ProRail op de prestaties van vervoerders is echter onmiskenbaar. Op verzoek van de consumentenorganisaties wordt ProRail daarom één of twee keer per jaar uitgenodigd om actuele onderwerpen toe te lichten en vragen te beantwoorden.

9.3 Percepties

9.3.1. Percepties invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming

Samenwerking in het Locov
In een gezamenlijke notitie van de partijen in het Locov (NS, consumentenorganisaties en VenW) van 12 april 2007 beschrijven de partijen hun gemeenschappelijk zienswijzen op het functioneren van

[972] Locov (2006), *Jaarbericht 05/06,* p. 3 en 4.
[973] Locov (2006), *Bericht Locov 2006-2007.*

het Locov:[974] De gemeenschappelijke conclusie is, dat wat met elkaar wordt bereikt positief is. De dialoog in Locov-verband heeft voor alle partijen een duidelijk toegevoegde waarde. De partijen zijn zeer tevreden over de overleg- en informatiefunctie van het Locov. De samenwerking in Locov-verband ter verbetering van het openbaar vervoer per spoor wordt door de betrokken partijen over het algemeen positief gewaardeerd."

De zelfevaluaties die in het kader van deze evaluatie zijn uitgevoerd, bevestigen het beeld dat in de notitie wordt geschetst. NS is van mening dat er sprake is van een constructief overlegproces in het Locov. Ze rept over een goed functionerend overlegmodel en wil de huidige constructieve samenwerking graag continueren.[975] De consumentenorganisaties erkennen dat het Locov als overleg- en informatieorgaan goed functioneert, maar vinden de feitelijke invloed, die in hun ogen beoogd was als ' tegenmacht' voor het ontbreken van effectieve consumenteninvloed, beperkt.[976] VenW wijst erop dat het logisch is dat de partijen van mening verschillen over de effectiviteit van het Locov. Dat is volgens het ministerie inherent aan de belangenverschillen en in sommige gevallen belangentegenstellingen die tussen de partijen bestaan.[977]

Adviezen van consumentenorganisaties

Totstandkoming van adviezen
De procedure bij de totstandkoming van een advies is niet vastgelegd maar kent volgens de consumentenorganisaties in het Locov doorgaans een vast patroon. De globale inhoud van een adviesvraag wordt veelal door de partijen in het Locov besproken in een of meer themabijeenkomsten. Daarna volgt een adviesaanvraag door NS of VenW, waarop de consumentenorganisaties 6 weken de tijd hebben voor de advisering. In die periode leveren de verschillende organisaties inbreng aan welke, na onderlinge becommentariëring, door het Locov-secretariaat wordt verwerkt tot een conceptadvies. Het conceptadvies wordt voor akkoord voorgelegd aan de consumentenorganisaties. Over de inhoud van de adviezen wordt niet gestemd. Wanneer geen consensus tot stand komt over de inhoud, wordt eventueel ook een minderheidsstandpunt opgenomen.[978] Dit komt overigens zelden voor.

De consumentenorganisaties geven aan dat in de afzonderlijke bijdragen van de consumentenorganisaties het accent ligt op de belangen waar de betreffende organisatie voor staat. Zo zal de CG-raad (Chronisch zieken en Gehandicapten Raad) extra alert zijn op toegankelijkheid en zal het LSVb (Landelijke Studenten Vakbond) de belangen van studenten bewaken. Over de jaren zijn door nieuwe inzichten en de veranderende situatie op het spoor die accenten wel

[974] Gezamenlijke Locov-notitie, 12 april 2007 (*Zelfevaluatie 2005-2007, Locov,* bijlage 2).

[975] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 66.

[976] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 3.

[977] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* 68 en 69.

[978] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 2.

verschoven. Als voorbeeld noemen de consumentenorganisaties de verschuiving in aandacht van treinpunctualiteit naar reizigerspunctualiteit.[979]

De consumentenorganisaties geven aan bij het bepalen van hun standpunt gebruik te maken van onder meer reizigersonderzoek, het klanttevredenheidsonderzoek van NS, signalen en klachten van reizigers en raadpleging van de achterban.[980]

Afweging van adviezen
Consumentenorganisaties merken op dat NS in veel gevallen andere belangen dan die van de klant vooropstelt bij het afwegen van adviezen. Zo zou NS soms aangeven dat maatregelen die de consumentenorganisaties voorstellen te duur zijn of als gevolg hebben dat het rendement te veel onder druk komt te staan. Ook zou NS adviezen afwijzen omdat ze niet binnen de bestaande strategie van NS passen of problemen geven bij de uitvoerbaarheid.[981]

NS weerspreekt dit en wijst erop dat elke aanbieder van diensten zal afwegen of de prijs/kwaliteitverhouding van een goed of dienst aansluit bij de behoeften van de klant. De klant betaalt immers zelf hiervoor via de prijs van het treinkaartje.[982] NS geeft aan dat ze bij de afweging van adviezen allereerst wordt kijkt gekeken naar het klantbelang, maar.dat ze daarnaast ook rekening houdt met andere belangen binnen de onderneming, onder meer met betrekking tot financiën, personeel en logistieke realiseerbaarheid. Het kan echter zijn dat NS hierop een andere visie heeft dan de consumentenorganisaties en dat NS er daarom in sommige gevallen voor kiest van het advies af te wijken. Volgens NS maakt ze een bredere afweging dan de consumentenorganisaties met het oog op de continuïteit van haar dienstverlening op langere termijn. De mogelijkheid om te blijven investeren in nieuwe voorzieningen (bijvoorbeeld treinen) en innovaties is op de langere termijn ook in het belang van de klant, aldus NS.Bij deze afweging zegt NS gebruik te maken van eigen ervaringen, marktonderzoek en dergelijke. Verder geeft NS aan rekening te houden met andere belangen binnen de onderneming, onder meer met betrekking tot financiën, personeel en logistieke realiseerbaarheid. Het kan daardoor zijn dat NS een andere visie heeft dan de consumentenorganisaties en dat NS er daarom in sommige gevallen voor kiest van het advies af te wijken. Bij deze afweging zegt NS naast de adviezen van consumentenorganisaties ook gebruik te maken van eigen ervaringen, marktonderzoek, klantenpanels en dergelijke..[983]

Consumentenorganisaties merken op dat NS in veel gevallen juist andere belangen dan die van de klant vooropstelt bij het afwegen van adviezen. Zo zou NS soms aangeven dat maatregelen die de

[979] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 2.
[980] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 2.
[981] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.
[982] Reactie NS op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.
[983] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 65.

consumentenorganisaties voorstellen te duur zijn of als gevolg hebben dat het rendement te veel onder druk komt te staan. Ook zou NS adviezen afwijzen omdat ze niet binnen de bestaande strategie van NS passen of problemen geven bij de uitvoerbaarheid.[984]

VenW geeft aan geen kant-en-klare instrumenten of argumenten te hanteren bij het afwegen van adviezen. Het ministerie beoordeelt elk (deel)advies in zijn context en wegen weegt mee de zienswijzen van andere partijen en hun eigen beleid, zoals dat is vastgesteld in de Nota Mobiliteit, de begroting, et cetera. VenW merkt bovendien op dat het afwegen van adviezen genuanceerd ligt. (Deel)adviezen worden vaak niet digitaal wel of niet overgenomen, maar tot op een zekere hoogte.[985]

Invloed van adviezen
De partijen verschillen met name van mening over de invloed die uitgaat van de adviezen die de consumentenorganisaties uitbrengen.

VenW ervaart de adviezen van de consumentenorganisaties aan NS en haarzelf als deskundig, constructief en realistisch en is tevreden over de manier waarop de consumentenorganisaties hun adviesrol invullen.[986] VenW geeft aan de adviezen zeer serieus te nemen: "we wegen ze zorgvuldig mee in ons uiteindelijke besluit".[987] En ze heeft de indruk dat NS dit ook doet.[988] Volgens het ministerie is de invloed van de adviezen dan ook aanzienlijk:[989] "Er zijn geen adviezen die geen invloed hebben gehad op de besluitvorming van VenW. Adviezen worden altijd serieus overwogen. Ook als ze uiteindelijk niet of niet geheel worden overgenomen, hebben ze toch een rol gespeeld in en dus invloed gehad op de besluitvorming van VenW." De adviezen helpen volgens VenW om te komen tot kwalitatief beter en meer klantgericht OV.[990]

NS geeft aan de adviezen van de consumentenorganisaties te bezien op verbetermogelijkheden voor de klant. Het spoorbedrijf komt tot de conclusie dat van de adviesaanvragen die NS in de afgelopen vijf jaar bij de consumentenorganisaties heeft ingediend, in meer dan driekwart van de gevallen gedeeltelijk dan wel praktisch volledig wordt tegemoetgekomen aan het advies van de consumentenorganisaties.[991] NS noemt de invloed van de adviezen dan ook aanzienlijk. De adviezen van de consumentenorganisaties hebben volgens het spoorbedrijf in de afgelopen periode op verschillende aspecten (zoals dienstregeling,

[984] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.
[985] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 67.
[986] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 68.
[987] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 66.
[988] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 68.
[989] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 67 en *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 68.
[990] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 69.
[991] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 65.

reisinformatie, serviceverlening op stations, OV-chipkaart, et cetera) bijgedragen aan de verbetering van de dienstverlening aan de klant.[992]

De consumentenorganisaties geven aan dat NS weliswaar aangeeft veel waarde te hechten aan haar adviezen, maar dat in de praktijk het merendeel van hun adviezen niet wordt overgenomen.[993] De consumentenorganisaties verwijzen naar een onderzoek dat Rover in 2006 heeft uitgevoerd naar de effectiviteit van adviezen door consumentenorganisaties aan NS en VenW vanaf 2002 en dat voor deze evaluatie is aangevuld met de adviezen in 2007.[994] Volgens consumentenorganisaties volgt NS met name bij ingrijpende onderwerpen, bijvoorbeeld de prijs van het treinkaartje, haar eigen lijn.[995] De consumentenorganisaties ervaren de directe invloed door middel van adviezen op de besluitvorming van NS daardoor als beperkt.[996]

De invloed van informele consultaties
In de gezamenlijke notitie van april 2007 merken de partijen in het Locov op dat tijdens de informele consultaties in de aanloop naar het formele advies al veel bereikt wordt. Het resultaat is daardoor in het formele advies niet altijd goed zichtbaar.[997]

VenW benadrukt dit beeld in haar zelfevaluatie.[998] Verder merkt VenW op dat consumentenorganisaties ook nog langs andere wegen invloed uitoefenen, bijvoorbeeld door publiciteit te zoeken of door zaken onder de aandacht te brengen van de politiek.[999] De consumentenorganisaties onderschrijven dat ook via de media en via politieke lobby successen worden behaald en invloed uitgeoefend.[1000]

De consumentenorganisaties geven verder aan de indruk te hebben dat van het feitelijke adviestraject wellicht zelfs minder invloed uitgaat dan van het overleg dat hieraan voorafgaat in de vorm van expert- of themabijeenkomsten.[1001] De daadwerkelijke invloed van consumentenorganisaties is daardoor moeilijk vast te stellen.[1002]

NS onderschrijft het belang van de expert- en themabijeenkomsten. Suggesties en adviezen die consumentenorganisaties geven in deze overleggen worden volgens NS gewogen alvorens voorgenomen

[992] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 66.
[993] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.
[994] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* bijlage 1. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in de *Monitor prestaties en effecten 2005 – 2007.*
[995] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.
[996] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 2.
[997] Gezamenlijke Locov-notitie, 12 april 2007 (*Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* bijlage 2).
[998] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 68 en 69.
[999] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 68.
[1000] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 3.
[1001] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.
[1002] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 3.

maatregelen in een adviesaanvraag worden voorgelegd. Daarnaast wisselt NS ook los van de adviestrajecten informatie met de consumentenorganisaties uit.[1003] Volgens NS hebben consumentenorganisaties door deze interactie rechtstreekse invloed op ideevorming en maatregelen met betrekking tot de dienstverlening aan de klant, die groter is dan blijkt uit de officiële adviesprocedures.[1004] De cijfers van het aantal uitgebrachte adviezen versus het aantal gehonoreerde adviezen geeft volgens NS een onvolledig beeld van de werkelijke invloed van consumentenorganisaties.[1005]

Marginale toetsing

Hoewel de wet de consumentenorganisaties de mogelijkheid geeft om adviesprocedures te laten toetsen door de rechter, hebben ze hier in de periode 2005 – 2007 geen gebruik van gemaakt. De belangrijkste reden is volgens de consumentenorganisaties dat de rechter alleen marginaal toetst en niet inhoudelijk. Volgens de consumentenorganisaties houden VenW en NS zich doorgaans goed aan de procedures, waardoor de kans gering is dat de rechter een besluit van één van beide partijen terugdraait.[1006] Daarnaast geven consumentenorganisaties aan dat de hoge kosten die een rechtsgang met zich mee brengt een rol spelen bij de keuze om wel of niet naar de rechter te stappen.[1007]

Zowel de consumentenorganisaties als NS geven aan dat conflicten worden besproken en in de meeste gevallen worden uitgesproken tijdens Locov-overleggen.[1008] NS merkt op dat de Locov-voorzitter hierin een belangrijke ondersteunende rol speelt.[1009]

Inhoudelijke toetsing: een vervoerarbiter

De consumentenorganisaties geven aan behoefte te hebben aan een meer inhoudelijke toetsing van het al dan niet overnemen van adviezen door NS door een vervoerarbiter. Deze toetsing zou moeten ingaan op de vraag of de maatregelen die NS in een besluit beschrijft leiden tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding.[1010, 1011] Meer specifiek gaat het

[1003] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 65.

[1004] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 66.

[1005] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 66.

[1006] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 1.

[1007] Gezamenlijke Locov-notitie, 12 april 2007 (*Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* bijlage 2).

[1008] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov* pagina 3 en *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 66.

[1009] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, pagina 66.

[1010] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 5.

[1011] Zie onder meer:

- ANWB: notitie Blaffen en bijten, Enkele overweging tot het instellen van een Toezichthouder Openbaar Vervoer (TOV), augustus 2001.
- Consumentenbond: pamflet Tegenmacht moet NS dwingen om beter te gaan presteren, oktober 2001.
- Consumentenorganisaties Locov: notitie Nederlandse Vervoer Arbiter, contouren van een voorstel, 18 april 2005.
- Consumentenorganisaties Locov: symposium Het nieuwe OV-beleid, 30 mei 2007.

om een markttoezichthouder die bevoegd en in staat is om de publieke belangen van het openbaar vervoer te bewaken (ook over concessiegrenzen heen) en als arbiter te fungeren bij geschillen tussen consumentenorganisaties en vervoerders. Deze toezichthouder zou volgens de consumentenorganisaties tevens de rol van nationale OV-autoriteit kunnen vervullen, daar waar de decentralisatie van verantwoordelijkheden de samenhang van het OV op bovenregionaal niveau (in netwerk, tarief, service enzovoort) te veel dreigt te schaden. Deze laatstgenoemde functie wordt volgens consumentenorganisaties op dit moment tot op zekere hoogte ingevuld door de OV-ambassadeur, die echter slechts voor een beperkte periode is benoemd.[1012]

Grensoverschrijdende treindiensten

De consumentenorganisaties zijn van mening dat met betrekking tot grensoverschrijdende treindiensten wettelijk verankerde instrumenten ontbreken om consumenteninvloed uit te kunnen oefenen. De consumentenorganisaties geven aan afhankelijk te zijn van een inspanningsverplichting die de Europese spoorwegmaatschappijen zichzelf hebben opgelegd om reizigersorganisaties te consulteren over veranderingen in hun dienstverlening.[1013] De consumentenorganisaties vinden deze inspanningsverplichting veel te vrijblijvend. Ze wijzen erop dat voor een aantal van de grensoverschrijdende treindiensten tot nu toe, ondanks verzoeken daartoe van ROVER, het niet gekomen is tot een overleg over bijvoorbeeld voorgenomen dienstregelingwijzigingen.[1014]

Regionale consumentenbelangen

Ook op regionaal niveau komen consumentenorganisaties op voor de belangen van de reiziger. Dit gebeurt in grote lijnen op overeenkomstige wijze als op landelijk niveau in het Locov. Belangrijke onderwerpen die aan bod komen, zijn volgens de regionale vervoerders de dienstregeling en tarieven.[1015]

De overleggen met consumentenorganisaties in zogeheten Rocovs dragen volgens de regionale vervoerders bij aan een kwalitatief beter en klantgerichter OV. Connexxion geeft aan dat het overleg met consumentenorganisaties naar tevredenheid verloopt en dat het overnemen van adviezen zeker leidt tot verbeteringen.[1016] Syntus vindt

[1012] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 4.

[1013] Charter on Rail Passenger Services, CER (Community of European Railways), 22-10-2002. Artikel 18 luidt: "Railway undertakings or their representative bodies will take part in consultation forums, notably with organizations representing customers. Railway undertakings will take part in discussions on the implementation of this Charter, monitoring of service levels, changes in service levels including line closures and the quality of rail services in general and will seek advice on their design and organisation".

[1014] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov,* pagina 4.

[1015] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus pagina 28, Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 26, *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 13 en Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia pagina 5.

[1016] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 13.

de consumentenorganisaties positief kritisch met oog voor algemeen belang. De adviezen van de consumentenorganisaties hebben volgens Syntus meerwaarde, omdat daardoor de achtergronden bij specifieke vervoersbelangen beter aan het licht komen.[1017] Veolia prijst het consumentenplatform Reizigers Overleg Limburg (ROL), waarin volgens Veolia voornamelijk mensen zitten die verstand hebben van het spoor. De adviezen leiden volgens Veolia daarom veelal tot een verbetering van het OV.[1018] Arriva merkt wel op dat in haar ogen het decentraal uitbaten van OV een grotere rol speelt bij de kwaliteit en klantgerichtheid dan de inbreng van consumentenorganisatie.[1019]

Connexxion en Syntus geven expliciet aan op dit moment geen verbetermogelijkheden te zien wat betreft de inbreng van consumentenorganisaties op regionaal niveau.[1020] Volgens Connexxion "verloopt alles naar ieders tevredenheid".[1021]

IPO maakt zich zorgen over de professionaliteit en representativiteit van de regionale consumentenplatforms.[1022] Arriva deelt de zorg van IPO op dit punt.[1023] Arriva heeft het gevoel dat besluitvorming en inbreng veelal op emotionele basis gaat en daardoor niet altijd bijdraagt aan de kwaliteit en de klantgerichtheid van het OV.[1024] IPO adviseert de consumentenplatforms zich verder te professionaliseren en te komen tot een betere afspiegeling van de samenleving.

De regionale partijen maken geen melding van conflicten. Ook zijn op regionaal niveau adviesprocedures nog nooit ter toetsing aan de rechter voorgelegd.

De consumentenorganisaties in het Locov geven aan dat ze het als een gemis ervaren dat er niet meer 'regionale' spoorkwesties aan de orde komen in het Locov, vooral waar regionale en landelijke spoorzaken elkaar raken en overlappen.[1025]

9.3.2. Percepties bijdrage van consumentenorganisaties aan kwaliteit en klantgerichtheid OV per trein

In de gezamenlijke notitie geven de partijen in het Locov aan dat het Locov toegevoegde waarde heeft en bijdraagt aan de kwaliteit en

[1017] *Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus,* pagina 28.

[1018] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia,* pagina 5.

[1019] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 26.

[1020] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion*, pagina 13 en Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus pagina 28.

[1021] *Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion,* pagina 13.

[1022] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* pagina 44.

[1023] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva*, pagina 26.

[1024] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 26.

[1025] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 1.

klantgerichtheid van het openbaar vervoer.[1026] Over de mate waarin verschillen de partijen echter op een aantal punten van mening. In de zelfevaluaties komt eenzelfde beeld naar voren.

Zowel NS, VenW als de consumentenorganisaties onderkennen dat de consumentenorganisaties bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV, de consumentenorganisaties alleen iets minder stellig dan de andere twee organisaties.

NS geeft aan dat de adviezen van de consumentenorganisaties er toe hebben geleid dat binnen NS nog explicieter en scherper aandacht wordt besteed aan de gevolgen die voorgenomen maatregelen hebben op de dienstverlening aan de klant.[1027] NS ziet de consumentenorganisaties als belangrijke partners om de klantgerichtheid van het bedrijf verder te verbeteren.[1028]

Ook VenW is van mening dat de inbreng van consumentenorganisaties helpt om te komen tot kwalitatief beter en meer klantgericht OV.[1029] Wel merkt VenW op dat de invloed van de consumentenorganisaties in het algemeen en hun adviezen in het bijzonder moeilijk is te meten en te kwantificeren.[1030]

De consumentenorganisaties onderstrepen de bijdrage die ze leveren aan de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV[1031], maar wijzen tegelijkertijd op andere belangrijke factoren als politieke druk, sturing door de overheid en de inzichten van NS zelf. Het is volgens de consumentenorganisaties nauwelijks mogelijk om aan te geven in welke mate deze verschillende krachten hebben bijgedragen aan de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV. Wel merken ze op dat in hun ogen NS de afgelopen jaren haar strategie meer laat bepalen door klantwensen en door klantoordelen dan voorheen. Dit is volgens de consumentenorganisaties in lijn met de outputsturing die vanaf 2008 door de concessie wordt opgelegd.[1032]

9.4 Kernboodschappen

Hebben de consumentenorganisaties invloed op besluitvorming van de vervoerders?

In de nieuwe spoorwetgeving is de rol van de consumentenorganisaties richting concessieverlener en concessiehouder voor de trein formeel vastgelegd.

[1026] Gezamenlijke Locov-notitie, 12 april 2007 (*Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, bijlage 2).

[1027] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 66.

[1028] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS,* pagina 65.

[1029] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 69.

[1030] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 68 en 70.

[1031] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 4.

[1032] *Zelfevaluatie 2005-2007, Consumentenorganisaties in het Locov*, pagina 4.

De concessiehouder is verder verplicht de consumentenorganisaties tenminste één maal per jaar om advies te vragen over onderwerpen die voortvloeien uit de wet en de vervoerconcessie. De concessieverlener verplicht de consumentenorganisaties om advies te vragen voordat een concessie verleend of gewijzigd wordt. De partijen verschillen van mening over de invloed die uitgaat van de adviezen die de consumentenorganisaties uitbrengen. NS en VenW geven aan dat de invloed van de adviezen aanzienlijk is. Ook als adviezen uiteindelijk niet of niet geheel worden overgenomen, hebben ze volgens VenW toch een rol gespeeld in en dus invloed gehad op de besluitvorming. NS concludeert dat in meer dan driekwart van de gevallen gedeeltelijk of volledig wordt tegemoetgekomen aan het advies van de consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties vinden echter dat de directe invloed door middel van adviezen op de besluitvorming van NS beperkt is. Volgens consumentenorganisaties volgt NS met name bij ingrijpende onderwerpen haar eigen lijn. De consumentenorganisaties, NS en VenW zijn het er wel over eens dat met de informele contacten in de aanloop naar formele adviezen in Locov-verband al veel wordt bereikt.

De concessiehouder moet verder bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan overleg voeren met onder meer de consumentenorganisaties over hoe zij in het daaropvolgende jaar invulling gaat geven aan haar zorgplicht.

Er is sprake van gekwalificeerd adviesrecht adviesplicht met marginale toetsing. Op de concessiehouder en -verlener rust de verplichting om aan de consumentenorganisaties mee te delen waarom van het advies wordt afgeweken. Consumentenorganisaties kunnen dit laten toetsen door de rechter. Die toetst niet het inhoudelijke besluit, maar alleen of de juiste procedure is gevolgd en voldoende is gemotiveerd waarom van het advies is afgeweken. In de periode 2005 – 2007 hebben de consumentenorganisaties geen procedure aangespannen bij de burgerlijke rechter. De belangrijkste reden is volgens de consumentenorganisaties dat de rechter alleen marginaal toetst en niet inhoudelijk.

NS moet de consumentenorganisaties ten minste één maal per jaar de informeren over haar prestaties. De concessieverlener moet consumentenorganisaties informeren over resultaten van maatregelen ten aanzien van de mate van bereikbaarheid de aanleg en onderhoud van infrastructuur.

VenW heeft een OV-ambassadeur benoemd die het gezicht van het openbaar vervoer is en bij overheden en vervoerders bevordert dat de kansen en mogelijkheden van het openbaar vervoer worden benut. De OV-ambassadeur kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen.

Is de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties?

De samenwerking in Locov-verband ter verbetering van het openbaar vervoer per spoor wordt door de betrokken partijen over het algemeen positief gewaardeerd. Zowel NS, VenW als de consumentenorganisaties onderkennen dat de consumentenorganisaties bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV, de consumentenorganisaties alleen iets minder stellig dan de andere twee organisaties. De consumentenorganisaties hebben wel het gevoel dat NS haar strategie meer laat bepalen door klantwensen en door klantoordelen dan voorheen, maar ervaren de directe invloed van hun adviezen op de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV als beperkt. NS en VenW vinden dat de adviezen van de consumentenorganisaties juist sterk doorwerken in de kwaliteit en klantgerichtheid van het OV.

10. Spoorwegveiligheid

10.1 Inleiding

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving noemt spoorwegveiligheid niet expliciet als doel. In de wet zijn echter wel de nodige eisen opgenomen met betrekking tot de veiligheid op en rond het spoor (bijvoorbeeld eisen aan veiligheidsfunctionarissen, het veiligheidsattest en beveiligingssystemen). Ook in de Memorie van Toelichting is onder het kopje '1.3 Doelstelling van het wetsvoorstel' gesteld dat gekomen moet worden tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen en is onder het derde aandachtsstreepje gesteld dat de wet veiligheidseisen regelt die gelden voor vervoerders, hun personeel en het te gebruiken materieel. Veiligheid is derhalve een belangrijk onderwerp.

In dit hoofdstuk wordt dit onderwerp verder uitgediept en wordt ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen rond spoorwegveiligheid. De rolverdeling bij het waarborgen van de veiligheid op het spoor verloopt langs de lijnen van de scheiding van *beleid (en regelgeving)*, *uitvoering* en *toezicht*. Uitgaande van deze indeling zijn voor de eenmeting de volgende vragen van belang:

1. Beleid: Wat waren in de periode 2005 - 2007 de belangrijkste wetten, regels en beleidslijnen met betrekking tot spoorwegveiligheid en hoe zijn die tot stand gekomen?
2. Uitvoering: Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen in de periode 2005 - 2007 bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?
3. Toezicht: Hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid in de periode 2005 - 2007 georganiseerd?

Bij de beschrijving van de doelen 15 en 16 (hoofdstuk 12 Maatschappelijke benutting) is onder 'Overige beoogde en neveneffecten' een aantal kengetallen opgenomen op basis waarvan een beeld is geschetst van de veiligheid op het spoor in de periode 2005 - 2007. In dit hoofdstuk wordt ter onderbouwing op een aantal plekken naar die kengetallen verwezen.

10.2 Feitelijke beschrijving

10.2.1. Beleid

In de nieuwe spoorwetgeving staan bepalingen op het gebied van veiligheid, maar dit betreft voor het overgrote deel geen nieuw beleid. Het gaat veelal om het vastleggen van wat de facto al enige jaren de

praktijk was met dien verstande dat dit op een aantal punten aan de nieuwe situatie is aangepast.
Wel zijn de nieuwe spoorwetgeving, de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen in het spoorbestel, Europese ontwikkelingen en de oprichting van de Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW), innovatie van het railvervoer en de verbreding van het begrip veiligheid evenals hernieuwde politiekmaatschappelijke aandacht aangrijpingspunten geweest voor een herijking van het spoorwegveiligheidsbeleid in de Tweede kadernota railveiligheid (november 2004).[1033] Met de Tweede kadernota is een richtinggevend beleidskader geformuleerd voor de railveiligheid. De kadernota bevat de ambities op het gebied van spoorwegveiligheid voor de periode van 2004 tot 2010. Deze ambities omvatten het streven naar permanente verbetering van de spoorwegveiligheid tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. De Tweede kadernota gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en alle actoren die bij het railvervoer betrokken zijn: de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, de vervoerders van personen en goederen, alsmede de reizigers- en verladersorganisaties. De overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de implementatie van het veiligheidsbeleid en het toezicht op de naleving van de daaromtrent gestelde regels, de actoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Verder heeft de werkgroep ProRail van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in het onderzoeksverslag[1034] 'Op de Rails' naast tal van andere aanbevelingen ook een drietal aanbevelingen opgenomen op het gebied van spoorwegveiligheid. De eerste betreft het ontwikkelen van een toezichtvisie, dat inzicht geeft in de rolverdeling tussen IVW en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) en het verwachte niveau van veiligheid dat mag worden verwacht als beide partijen hun werk goed doen. De tweede betreft het uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid uit de Beheerconcessie in concrete maatregelen, zodat deze plicht in de praktijk betekenis krijgt. De derde aanbeveling betreft het verkleinen van de afstand tussen de machinisten en de railverkeersleiders. De laatste aanbeveling heeft (ook) betrekking op de samenwerking tussen de infrabeheerder en de vervoerder en komt in hoofdstuk 5 Samenwerking aan bod.

10.2.2. Uitvoering

In de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving is geregeld dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor wat betreft spoorwegveiligheid zijn belegd bij verschillende partijen door middel van gebods- en verbodsbepalingen en door middel van attributie van taken en bevoegdheden. Hierna beschrijven we per risicodrager hoe de rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld met betrekking tot spoorwegveiligheid. Vervolgens beschrijven we de rollen en

[1033] Tweede Kamer 2004-2005, 29893, nrs. 1 en 2.

[1034] Van 1 december 2005.

verantwoordelijkheden op de verschillende onderdelen van het railsysteem (infrastructuur, materieel en systemen).

Veiligheid van risicodragers
Het beleid van de spoorwegveiligheid richt zich onder andere op een aantal doelgroepen, de zogenaamde risicodragers. Dit zijn de reizigers, het personeel, de overweggebruikers en de onbevoegden op het spoor. Specifieke cijfers over de veiligheid van risicodragers zijn opgenomen in hoofdstuk 12 Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten.

1. Reizigers
Vanzelfsprekend heeft het veiligheidsbeleid en de wet- en regelgeving voor het spoor in belangrijke mate tot doel de veiligheid van reizigers te waarborgen. Maar reizigers zijn ook subject ten aanzien van de veiligheid in de zin dat reizigers de veiligheid ook in het geding kunnen brengen. Reizigers worden op dit punt weliswaar niet specifiek genoemd in de wet, maar de nieuwe Spoorwegwet bevat het algemene artikel 3, dat een ieder verbiedt om op de spoorweg iets te doen dat gevaar kan veroorzaken of het verkeer kan hinderen.

Daarnaast bevat de Wp 2000 in dit kader twee bepalingen over veiligheid. De reizigers is het verboden om de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang te verstoren.[1035] De reizigers moeten aanwijzingen van de vervoerders over de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang opvolgen.[1036] Deze bepalingen zijn nader uitgewerkt in het Bp 2000.[1037]

De beheerder van de infrastructuur heeft geen bevoegdheden gekregen om op te treden tegen gedrag van de reizigers dat de veiligheid schaadt of kan schaden. Wel dienen de rechthebbenden ten aanzien van stations (dit kan de beheerder zijn, maar ook een spoorwegonderneming) er voor zorg te dragen dat stations, hallen, looproutes, perrons en dergelijke veilig zijn voor de reizigers.[1038]

2. Personeel
De kwaliteit, de aansturing en het gedrag van het personeel is van belang voor de veiligheid. In de Spoorwegwet is daarom een aantal bepalingen over spoorwegpersoneel opgenomen en zijn een algemene maatregel van bestuur[1039] en een ministeriële regeling aan dit onderwerp gewijd[1040]. De eisen ten aanzien van het personeel zijn gedetailleerd uitgewerkt. Ook is in 2007 de Europese richtlijn tot stand gekomen inzake de certificering van machinisten (Richtlijn nr. 2007/59/EG).[1041]

[1035] Artikel 72, WpWp 2000.

[1036] Artikel 73, Wp 2000.

[1037] Artikel 52, Bp 2000.

[1038] Artikel 26, Spoorwegwet.

[1039] Besluit spoorwegpersoneel.

[1040] Regeling spoorwegpersoneel.

[1041] Deze richtlijn is nog niet geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Dit wordt ten tijde van het verschijnen van de evaluatie ambtelijk voorbereid.

In de wet is het begrip veiligheidsfunctie gedefinieerd.[1042] Als veiligheidsfunctie zijn aangewezen de functies van machinist, rangeerder, wagencontroleur, treindienstleider, leider werkplaatsbeveiliging, veiligheidsman en werktreinbegeleider.[1043] Personeel met een veiligheidsfunctie moet aan eisen voldoen en over een certificaat van bekwaamheid beschikken.[1044] Deze certificaten worden verstrekt door daartoe erkende exameninstituten.[1045] Uitzondering hierop vormen de eisen die worden gesteld aan de specifieke, taakgebonden en bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid (artikel 24 van het Besluit spoorwegpersoneel). Hierop wordt geen examen afgenomen, maar is het de verantwoordelijkheid van de spoorwegonderneming (dan wel de personeelssteller in de zin van artikel 40 Besluit spoorwegpersoneel) om te voorzien in het benodigde niveau (zie ook artikel 5 van de Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen). Materieel- en wegbekendheid vallen hier bijvoorbeeld onder. Verder gelden ten aanzien van personeel met een veiligheidsfunctie rechtstreekse wettelijke verbodsbepalingen omtrent hun gedrag.[1046] Hieraan wordt ook aandacht besteed in het hoofdstuk 2 Non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur.

Werk aan het spoor gebeurt vaak door aannemers in opdracht van ProRail. Op de veiligheid van dit personeel is in algemene zin Arbo-regelgeving van toepassing. Er is geen uitwerking gegeven aan de bepaling in de Spoorwegwet dat in lagere regelgeving nadere regels worden gesteld over het verrichten van werkzaamheden aan het spoor.[1047] Deze uitwerking is door ProRail op privaatrechtelijke grondslag gedaan. Als basis hiervoor is door ProRail samen met de beleidsdirectie van VenW, IVW en de Arbeidsinspectie van het Ministerie van SZW het Normenkader Veilig Werken opgesteld, ter vervanging van het Reglement Veilig Werken. Het beschrijft hoe de veiligheid van personeel bij werk aan de infrastructuur moet worden georganiseerd en gewaarborgd. Dit gebeurt door eisen te stellen aan organisaties, mensen, middelen en processen. Er worden uiteenlopende methoden benoemd, waaronder buitendienststellingen en persoonlijke waarneming.

Uit de jaarlijkse trendanalyses van de spoorveiligheid van IVW is gebleken dat de veiligheidsrisico's voor baanwerkers al sedert een aantal jaren hoger zijn dan de doelstelling.[1048] Op 9 juni 2005 hebben de Staatssecretaris van SZW en de Minister van Verkeer en Waterstaat onder andere de afspraak gemaakt dat de permanente verbetering van de veiligheid van de baanwerkers, de invoering van het Normenkader Veilig Werken en de verdere implementatie van het onderhoudsrooster

[1042] Artikel 1, onderdeel j, Spoorwegwet.

[1043] Artikel 2, Besluit spoorwegpersoneel.

[1044] Artikel 49 t/m 54 Spoorwegwet.

[1045] Artikel 50 Spoorwegwet.

[1046] Artikel 4 Spoorwegwet.

[1047] Artikel 64, tweede lid, Spoorwegwet.

[1048] De doelstelling is maximaal 1 dodelijk slachtoffer per 10.000 werknemers per jaar (uit: Tweede kadernota railveiligheid, blz.67); zie hoofdstuk 12 voor de 'gerealiseerde' cijfers.

door ProRail worden uitgewerkt in een stappenplan met als (uiteindelijke) doelstelling dat in principe per 1 januari 2008 buitendienststelling van het werkspoor wordt ingevoerd voor vrijwel alle onderhoud, zonder effect op de kwaliteit van het treinproduct. In september 2007 rapporteert de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer over de voortgang.[1049] Hij concludeert onder meer dat in 2008 ongeveer 10% van de werkzaamheden niet in buitendienststelling zal plaatsvinden. ProRail geeft aan dat het streven naar 100% reductie van het werken in Persoonlijke Waarneming in 2008 een te grote impact heeft op het honoreren van meer treinen en het beperken van treinuitval. Over het verder naar beneden brengen van genoemde 10% Persoonlijke Waarneming worden afspraken gemaakt met IVW en de Arbeidsinspectie. In februari 2008 presenteert ProRail hiervoor een stappenplan.

Specifiek voor het werken aan het spoor vereist ProRail in zijn aanbestedingsbeleid dat bedrijven beschikken over het zogenaamde certificaat Veiligheid, gezondheid en milieu Checklist Aannemers (VCA). Dit is een certificaat voor bedrijven die opdrachten moeten uitvoeren op plaatsen met een hoog veiligheidsrisico. In aanvulling daarop geldt ook dat bedrijven moeten beschikken over het zogenaamde certificaat Branchegerichte Toelichting Railinfrastructuur. Beide certificaten worden verleend door geaccrediteerde certificatie-instellingen.[1050] Voor beide certificaten bestaat geen wettelijke grondslag.

3. Overweggebruikers

Evenals voor reizigers geldt voor overweggebruikers dat ze niet specifiek worden genoemd in de wet, maar dat ook op hen het algemene artikel 3 van de nieuwe Spoorwegwet van toepassing is. Het is verboden om op de spoorweg iets te doen dat gevaar kan veroorzaken of het verkeer kan hinderen, dus ook op overwegen.

De overwegen zijn onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit betekent dat ProRail verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud en dat IVW hierop toezicht uitoefent. In de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn concrete normen voor de beveiliging van overwegen opgenomen. Verder zijn verkeersregels gesteld voor overwegen in lagere regelgeving.[1051]

Tijdens de behandeling van de Tweede kadernota railveiligheid op 27 januari 2005 is de motie Hofstra c.s. ingediend. De motie verzocht om in het beleid de mogelijkheid open te houden om gelijkvloerse overwegen toe te staan, zowel in bestaande als in nieuwe situaties.[1052] Dit heeft geleid tot een aanpassing van het beleidsuitgangspunt dat er geen nieuwe gelijkvloerse overwegen mogen komen; in plaats daarvan

[1049] Tweede Kamer 2006-2007, 29984 nr. 98.

[1050] http://www.prorail.nl/Zakenpartners/(Arbeids)veiligheid/Pages/VCA-certificaat%20en%20BTR.aspx.

[1051] Besluit en Regeling spoorverkeer.

[1052] Tweede Kamer 2004-2005, 29893, nr.6, Motie Hofstra c.s.

is een risicoanalysemethode ontwikkeld om te bepalen of overwegen wel of niet gelijkvloers mogen zijn of blijven.

Overwegen worden nu pas afgesloten als uit een integrale risicoanalyse van ProRail blijkt dat de veiligheid in het geding is. IVW heeft de opdracht om ten aanzien van de gemaakte risicoanalyse een second opinion uit te voeren. Op die wijze vindt besluitvorming tussen ProRail, gemeenten en IVW plaats.

4. Onbevoegden op het spoor
Het is op grond van de wet verboden om zich onbevoegd op of bij het spoor te bevinden.[1053] Dit is strafbaar gesteld met een maximum straf van twee maanden hechtenis of een geldboete (van de tweede categorie).[1054]
Er zijn geen specifieke beleidsmaatregelen aangekondigd in de Tweede kadernota. Het betreft veelal operationele maatregelen, te nemen door de spoorbranche zelf, zoals het beperken van de toegankelijkheid van de spoorbaan voor onbevoegden (ProRail), het intensiveren van het toezicht (door KLPD-spoorwegpolitie, NS-Reizigers en NS-Stations en de BOA's van ProRail).

ProRail heeft (reeds ingezet in 2004) een proef uitgevoerd met Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's). Deze patrouilleren langs het spoor en verbaliseren onbevoegden. ProRail heeft dit initiatief genomen omdat de laatste jaren de zogenaamde 'derdenstoringen' (onbevoegden op het spoor, spoorvandalisme, spelende kinderen bij de spoorbaan, et cetera) waren toegenomen. Dergelijke verstoringen hebben niet alleen invloed op de veiligheid van het spoorsysteem, maar brengen ook de levens van reizigers en personeel in gevaar. Per 1 januari 2007 zijn deze BOA's in de organisatie van ProRail opgenomen. Het gaat hierbij niet om een wettelijke taak, maar om het opvullen van een lacune tussen de beheertaak van ProRail en de repressieve en toezichthoudende taken die door de spoorwegpolitie en IVW worden uitgevoerd. De bevoegdheden van de BOA's zijn vastgelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2007.

Veiligheid van het railsysteem
Ten aanzien van de componenten van het railsysteem: infrastructuur, materieel en systemen is een omvangrijk stelsel van wet- en regelgeving ingericht.

Mei 2007 is de Spoorwegveiligheidsrichtlijn[1055] geïmplementeerd in diverse Nederlandse AMvB's.[1056] Het streven van de Europese Commissie is om in 2011 het gehele stelsel van de spoorwegveiligheid, met alle veiligheidsvoorschriften, op Europees niveau te harmoniseren. Enerzijds om de veiligheid op het trans-Europese spoorwegnetwerk te vergroten en anderzijds om de markttoegang voor

[1053] Artikel 22, eerste lid, onderdeel c, Spoorwegwet.

[1054] Artikel 87, eerste lid, Spoorwegwet.

[1055] Richtlijn nr. 2004/49/EG.

[1056] Staatsblad. 2007, 170.

spoorwegondernemingen in alle lidstaten door middel van interoperabele veiligheidssystemen te verbeteren. Van volledige harmonisatie is op dit moment nog geen sprake. Harmonisatie op het terrein van technische voorschriften (de technische specificaties inzake interoperabiliteit - de TSI's op grond van richtlijn nr. 96/48/EG) voor hogesnelheidsvervoer is gerealiseerd. Er zijn stappen gezet op het terrein van de harmonisatie van technische voorschriften (de TSI's op grond van richtlijn nr. 2001/16/EG) ten aanzien van de subsystemen behorend tot het conventioneel spoor (in Nederland is dat de hoofdspoorweginfrastructuur) maar dit is nog niet afgerond.

1. Veiligheid van railinfrastructuur

De voorschriften over veiligheid van infrastructuur staan in de wetgeving en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Primair verantwoordelijke voor veilig gebruik van infrastructuur is de beheerder.

De beheerder dient voor zijn spoorweginfrastructuur te beschikken over een EG-keuringsverklaring.[1057] Door de minister aangewezen instanties verrichten de technische keuringen op grond waarvan door deze instanties een conformiteitsverklaring voor infrastructuur wordt verleend.[1058] De technische voorschriften over veiligheid van infrastructuur zijn opgenomen in het Besluit en de Regeling spoorweginfrastructuur en soms ook in TSI's. Bij verbetering of vernieuwing van de bestaande spoorweginfrastructuur kan de minister bepalen dat opnieuw een EG-keuringsverklaring dient te worden verstrekt.[1059]

In Nederland is de veiligheid van de railinfrastructuur verder geborgd door middel van voorschriften in de Beheerconcessie.[1060] Artikel 3 stelt dat ProRail zorg moet dragen voor de veilige berijdbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur.[1061] Verder is onder meer opgenomen dat ProRail moet beschikken over een adequaat veiligheidsmanagementsysteem[1062].[1063] IVW toetst minimaal elke drie jaar het veiligheidsmanagementsysteem en erkent het systeem als het aan de gestelde eisen voldoet. In 2008 is het veiligheidsmanagementsysteem door IVW getoetst en erkend. In de Beheerconcessie zijn geen nadere normen of prestatie-indicatoren (anders dan de zorgplicht) omtrent spoorwegveiligheid gesteld. Wel vereist de Beheerconcessie dat ProRail in het jaarlijkse beheerplan de maatregelen opneemt die op het gebied van veiligheid worden genomen. ProRail geeft verder in het beheerplan inzicht in 'nadere

[1057] Artikel 8 t/m 15, Spoorwegwet.

[1058] Artikel 93, eerste lid, onderdeel c, Spoorwegwet.

[1059] Artikel 12 t/m 15, Besluit spoorweginfrastructuur.

[1060] Staatsblad 2007, 170, blz. 17.

[1061] Artikel 3, onderdeel b, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur..

[1062] N.B. tegenwoordig wordt meestal de term 'veiligheidsmanagementsysteem' gebruikt in plaats van de term 'veiligheidszorgsysteem'.

[1063] Artikel 7, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur.

prestatie-indicatoren' die de veiligheid betreffen: de systeemveiligheidsindex en de arbeidsveiligheidsindex.[1064]

Het veilige gebruik van infrastructuur door spoorwegondernemingen en de compatibiliteit van materieel ten opzichte van infrastructuur is ten dele in publieke regelgeving vastgelegd en ten dele opgenomen in de privaatrechtelijke voorschriften van ProRail. De beheerder stelt op privaatrechtelijke grondslag via de netverklaring in de toegangsovereenkomst en de daarop gebaseerde algemene voorwaarden eisen aan het borgen van de veiligheid door de spoorwegondernemingen (voor meer toelichting zie hoofdstuk 4 Interactie).

In het onderzoek naar de opvolging van de eerder genoemde aanbevelingen uit het rapport 'Op de Rails' concludeert onderzoeksbureau McKinsey & Company dat ProRail in Europees perspectief gemiddeld tot boven gemiddelde resultaten boekt op het gebied van spoorwegveiligheid.[1065] Een aantal veiligheidsprojecten laat bovendien goede resultaten zien. Wel tekent McKinsey & Company aan dat niet alle projecten volgens planning verlopen en dat ProRail onvoldoende inzicht heeft in de samenhang van de veiligheidsprojecten. Dit strookt volgens McKinsey & Company niet met het belang dat ProRail hecht aan veiligheid. Deze observaties geven volgens McKinsey & Company overigens geen aanleiding om te concluderen dat de veiligheid op het Nederlandse spoor in gevaar zou zijn.

2. Veiligheid van materieel

De voorschriften voor veilig materieel staan in de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Primair verantwoordelijke voor het hebben en gebruiken van veilig materieel zijn de spoorwegondernemingen. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van fabrikanten en anderen die van invloed zijn op de veiligheid van materieel.

De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen, die geregeld is in art. 36 - 48 van de Spoorwegwet. Daarin is geregeld dat het verboden is over een hoofdspoorweg te rijden met een spoorvoertuig zonder geldige EG-keuringsverklaring (in Nederland of in een andere lidstaat afgegeven).

Materieel moet een toelatingsprocedure hebben doorlopen. Ook moet het zijn ingeschreven in een voertuigregister.[1066] De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:[1067]

1. Keuring op algemene constructie-eisen
2. Beoordeling infra-compatibiliteit

[1064] Beheerplan 2007, zie bijvoorbeeld blz. 16.

[1065] *Evaluatie voortgang op de rails*, eindrapport 6 mei 2008, McKinsey & Company.

[1066] Zie beschikking van de Commissie van 9 november 2007; 2007/756/EG.

[1067] De beschrijving van deze drie stappen is grotendeels gebaseerd op de concept toelatingsgids die is opgesteld door IVW.

3. Opname in het Nationale Voertuigregister (NVR)

In hoofdstuk 2 Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur staan deze stappen uitgebreid beschreven.

Het onderhoud van materieel dient te geschieden door personen of bedrijven die beschikken over een door de minister verleende erkenning.[1068] De technische voorschriften over veiligheid van materieel zijn opgenomen in het Besluit en de Regeling keuring spoorvoertuigen en TSI's.

3. Veiligheidssystemen
Het spoorsysteem kent veiligheidssystemen die ervoor moeten zorgen dat infrastructuur, materieel en mens (bijvoorbeeld de machinist) in samenhang opereren, zodat de veiligheid op het spoor is geborgd.

ProRail is verplicht de hoofdspoorweginfrastructuur te voorzien van een beveiligingssysteem.[1069] Hieraan zijn functionele eisen gesteld.[1070] ProRail gebruikt het ATB-systeem. ProRail heeft dat nader privaatrechtelijk bekrachtigd via de netverklaring in de toegangsovereenkomst. In de komende decennia zal het Europese ERTMS systeem ATB als nationaal Nederlands systeem geleidelijk vervangen. In overleg met de spoorsector stelt ProRail hiervoor een ERTMS-implementatieplan op, waarin onder meer wordt onderzocht hoe ProRail de implementatie van ERTMS kan aan laten sluiten op de ontwikkelingen in omringende Europese landen. Punt van aandacht is de relatie met de bestaande beveiligingssystemen. Onderzoek door McKinsey & Company wijst uit dat een integrale aanpak tussen ERTMS en het project Mistral, waarbinnen onderdelen van de bestaande beveiligingssystemen worden vervangen, ontbreekt.[1071] De verantwoordelijkheden voor deze projecten zijn in verschillende bedrijfseenheden belegd; Inframanagement is verantwoordelijk voor Mistral, Spoorontwikkeling voor ERTMS. In 2009 zal op het baanvak Amsterdam-Utrecht al ERTMS in gebruik genomen worden naast ATB.[1072]

Spoorondernemingen zijn verder verplicht tot het hanteren van een veiligheidsmanagementsysteem.[1073] In de Tweede kadernota railveiligheid wordt als ambitie voor 2010 gesteld: "*Alle actoren in de spoorwegsector hanteren een veiligheidsmanagementsysteem en er is sprake van een versterkte 'safety culture'*.[1074] De ambitie dat spoorwegondernemgingen een veiligheidsmanagementsysteem hanteren is in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving verankerd. Aan dit veiligheidsmanagementsysteem worden inhoudelijke

[1068] Artikel 48, Spoorwegwet.

[1069] Artikel 7, eerste lid, Spoorwegwet.

[1070] Artikel 13 en 14, Regeling hoofdspoorweginfrastructuur.

[1071] Evaluatie voortgang op de rails, eindrapport 6 mei 2008, McKinsey & Company.

[1072] De HSL-Zuid en de Betuweroute zijn al voorzien van het Europese ERTMS-systeem.

[1073] Artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Spoorwegwet.

[1074] Tweede Kamer 2004-2005, 29893, nr. 2, blz. 66.

kwaliteitseisen gesteld.[1075] Zoals reeds vermeld, is ook de beheerder van de infrastructuur verplicht een veiligheidsmanagementsysteem te hanteren.[1076]

10.2.3. Toezicht

Toezicht algemeen
Het toezicht op spoorwegveiligheid is middels het Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen bij IVW neergelegd. IVW is aangewezen als veiligheidsinstantie als bedoeld in richtlijn nr. 2004/49/EG. IVW voert inspecties uit en doet incidentonderzoeken om na te gaan of organisaties in het spoorverkeer veilig en volgens de regels werken.

De Toezichtvisie Rail van november 2004 beschrijft op hoofdlijnen het toezicht op de spoorwegveiligheid zoals dat gestalte heeft gekregen onder de nieuwe Spoorwegwet. De visie berust op twee pijlers: de nota 'Toezicht in beweging' en de Tweede kadernota railveiligheid.

In het onderzoek naar de opvolging van de eerder genoemde aanbevelingen uit het rapport 'Op de Rails' concludeert onderzoeksbureau McKinsey & Company dat de Toezichtsvisie Rail en de Tweede kadernota railveiligheid voldoende specifiek zijn over de rolverdeling tussen IVW en OvV en het verwachte niveau van veiligheid dat daarmee samenhangt.[1077]

Verder heeft McKinsey & Company in haar onderzoek ook gekeken of vanuit ProRail sprake is van een open en transparante communicatie richting IVW over mogelijke veiligheidsrisico's en hoe dit geborgd is in de organisatie ProRail.[1078] McKinsey & Company komt tot de conclusie dat de overlegstructuur tussen ProRail en IVW het uitwisselen van wettelijk noodzakelijke informatie voldoende faciliteert. De overlegstructuren en bijbehorende frequentie zijn formeel vastgelegd en beide partijen houden zich hieraan.

Ongevallenonderzoek
Een belangrijk onderdeel van het toezicht is het verrichten van onderzoeken naar achtergronden van incidenten en ongevallen. Op grond van de Spoorwegwet kan de minister onderzoek verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op hoofdspoorwegen en naar andere onregelmatigheden in de afwikkeling van het spoorverkeer waardoor de veiligheid van het spoorverkeer of van daarbij betrokken personen in gevaar is gebracht of in gevaar gebracht had kunnen worden.[1079] De hiertoe door de minister aangewezen ambtenaren van IVW kunnen ten opzichte van de spoorwegondernemingen en de beheerder gebruik maken van de bevoegdheden uit de Algemene wet

[1075] Artikel 2 t/m 9, Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

[1076] Artikel 7, Beheerconcessie.

[1077] *Evaluatie voortgang op de rails,* eindrapport 6 mei 2008, McKinsey & Company.

[1078] Verwijzing naar rapport McKinsey – rapport ICT, hoofdstuk 2.

[1079] Artikel 66, eerste lid, Spoorwegwet.

bestuursrecht.[1080] Zo is een ieder verplicht alle medewerking te verlenen die IVW redelijkerwijs kan vorderen.[1081] Het is een gebruik om in deze onderzoeken onder meer om een verklaring van de machinist te vragen.

Naast deze onderzoeksbevoegdheid van de minister heeft de onafhankelijke OvV ook onderzoekstaken en -bevoegdheden naar (onder andere) ongevallen op het spoor. Deze taken en bevoegdheden hebben voorrang boven de bevoegdheid van de minister om onderzoek te doen.[1082] De bevoegdheden van de OvV vinden hun grondslag niet in de Spoorwegwet, maar in de Rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid en het daarop gebaseerde Besluit onderzoeksraad voor veiligheid. In de periode 2005-2007 heeft de OvV twee onderzoeken naar spoorongevallen verricht: het onderzoek naar de ontsporingen op Amsterdam Centraal op 6 en 10 juni 2005 (gepubliceerd op 30 november 2006) en het onderzoek naar de ontsporing op 15 augustus 2005 (gepubliceerd op 20 december 2007).

Veiligheidsmonitor
De Spoorwegveiligheidsrichtlijn verplicht de lidstaten om informatie te verzamelen over de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor (gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren). Deze informatie dient opgenomen te worden in de jaarverslagen van de veiligheidsinstanties.[1083] Deze taak is niet opgenomen in de spoorwetgeving. Door IVW wordt uitvoering gegeven aan deze taak door middel van de jaarlijkse trendanalyses. In de Beheerconcessie zijn de taken uit de EU-verordening spoorstatistieken opgedragen aan ProRail.[1084]

10.3 Percepties

10.3.1. Percepties beleid

Borging van spoorwegveiligheid onder de nieuwe wetgeving
VenW merkt allereerst op dat de veiligheidseisen zelf niet zijn veranderd, alleen anders zijn ondergebracht. Toezicht en handhaving hebben een duidelijkere plek en rol gekregen, vindt VenW.

Volgens VenW is de verantwoordelijkheidsverdeling op Europees en op Nederlands niveau goed omschreven, maar zit deze wel ingewikkeld in elkaar.[1085] Partijen hebben in de ogen van VenW vooral moeite om de verantwoordelijkheden voor spoorwegveiligheid te (willen) operationaliseren en taken te verdelen. Het maken van de afspraken (bijvoorbeeld over welke versie van technische systemen toegepast

[1080] Als omschreven in artikel 69, Spoorwegwet.

[1081] Artikel 5:20, Awb.

[1082] Artikel 66, derde lid, Spoorwegwet.

[1083] Artikel 5, eerste lid, richtlijn nr. 2004/49/EG.

[1084] Artikel 18, beheerconcessie.

[1085] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 94.

wordt) is volgens VenW een zwakke schakel in het geheel. Omdat er meerdere partijen betrokken zijn, zijn er ook meerdere relaties en verbanden. Deze relaties worden nog onvoldoende beheerst en de afspraken onvoldoende vastgelegd.

VenW geeft verder aan dat met name de lagere regelgeving ondoorzichtig is: die bestaat uit veel verwijzingen naar steeds lagere regelgeving, waardoor het lastig is om zich een compleet beeld te vormen.[1086] Bij VenW bestaat het beeld dat de oorzaak van de ondoorzichtigheid van de regelgeving is, dat veel van de "oude" interne NS regelgeving door de nieuwe wetgeving per 2005 publieke regelgeving is geworden.[1087] Daar staat echter tegenover dat volgens VenW de juridische basis hierdoor is verstevigd. En dat het niet aantoonbaar ten koste van de spoorwegveiligheid is gegaan. VenW merkt hierbij wel op dat het aantal veiligheidsfuncties onder de nieuwe wet is beperkt, waardoor voor veel spoorwegpersoneel training, opleiding en examinering op het gebied van veiligheid vervielen en – mede als gevolg daarvan - wellicht ook het veiligheidsbewustzijn bij spoorwegpersoneel minder is geworden.

Volgens IVW staan er regels in de Spoorwegwet waarvan IVW betwijfelt of ze bijdragen aan de verbetering van de veiligheid.[1088] Enerzijds zijn de regels zo gedetailleerd dat ze daardoor hun doel voorbijschieten. Anderzijds ontbreekt volgens IVW een sluitend stelsel van zorgplichtbepalingen. IVW is van mening dat de Beheerconcessie meer in detail zou moeten ingaan op wat onder "veilige berijdbaarheid van de infrastructuur" wordt verstaan.[1089] IVW is van mening dat de verplichting voor beheerconcessiehouder(s) om te zorgen voor veilige berijdbaarheid van die infrastructuur beter in de wet zelf geregeld had kunnen worden, waarna het niveau van de concessie gebruikt kan worden om verder uit te werken hoe die veilige berijdbaarheid geborgd kan worden (meetbare normen voor de infrastructuur, onderhoudsverplichtingen, et cetera)[1090]. Deze wijze van regelen in wetgeving is volgens IVW overzichtelijker en borgt de uniformiteit indien er zich meerdere beheerders op de markt begeven.

IVW geeft wel aan dat zij door praktijkervaring naar verwachting steeds beter in staat zal zijn aan te geven hoe wettelijke bepalingen moeten worden verwoord opdat naleving tot steeds verdere verbetering van de spoorwegveiligheid zal leiden.[1091]

ProRail geeft aan veiligheid hoog op de agenda te hebben staan en continue aan verbetering te werken.[1092] Op het gebied van wetgeving komt de belangrijkste bijdrage aan de veiligheid op het spoor vanuit het

[1086] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 93.

[1087] *Zelfevaluatie 2005-2007*, *VenW,* pagina 94.

[1088] Eindrapportage zelfevaluatie spoorwegwetgeving IVW.

[1089] *Zelfevaluatie IVW 2005-2007*, pagina 32.

[1090] *Zelfevaluatie IVW 2005-2007*, pagina 31.

[1091] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, p. 56.

[1092] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 45.

Tweede Spoorpakket uit Europa. De implementatie ervan onder andere middels artikel 7 van de beheerconcessie verplicht tot het beschikken over een veiligheidsmanagementsysteem. Zo'n veiligheidsmanagementsysteem is door ProRail ontworpen en geïmplementeerd en ligt thans voor erkenning voor bij de minister[1093].

Het veiligheidsmanagementsysteem is naar de mening van ProRail de motor achter het integraal veiligheidsdenken.[1094] Eén van de belangrijkste elementen daarbij is de risicoanalyse. Deze analyse bevat een opsomming van de veiligheid- en milieurisico's en de bijbehorende (operationele) beheersmaatregelen. Daarbij wordt aangegeven welke relatie de beheersmaatregelen hebben met de bedrijfsprocessen en wie eigenaar van de beheersmaatregel is. Een van ProRail onafhankelijke partij (IVW) ziet toe op de inrichting van het veiligheidsmanagementsysteem en de werking ervan in de praktijk, en kan zonodig aanvullende eisen stellen. ProRail is van mening dat een belangrijke verandering ten opzichte van vroeger is, dat de beheersing van veiligheidsrisico's expliciet wordt aangetoond en benoemd. Beheersingsactiviteiten zijn beschreven en worden onderworpen aan continue toetsing. Met dit instrument is een groot aantal interne en wettelijke middelvoorschriften, die veelal een lange historische grondslag hebben, overbodig geworden.

ProRail heeft daarom een project opgezet om de interne en extern regels grondig door te lichten op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.[1095] Dit is overigens breder ingezet dan alleen veiligheidsregels.

Systeemverantwoordelijkheid
IVW wijst er op dat onder de nieuwe spoorwetgeving systeemverantwoordelijkheid op het gebied van spoorwegveiligheid ontbreekt.[1096] Op twee punten zorgt de wetgeving er volgens IVW voor dat integraliteit ontbreekt. Ten eerste zijn de verantwoordelijkheden bij verschillende partijen komen te liggen door de opdeling in infrastructuur en exploitatie: spoorwegondernemingen zijn verantwoordelijk voor de opleiding van hun personeel, voor het onderhoud van hun materieel en de beheerder is verantwoordelijk voor een veilig berijdbare infrastructuur. Ten tweede verdeelt de Spoorwegwet "het spoor" in drie soorten spoor: hoofdspoor, lokaalspoor en bijzonder spoor, elk met hun eigen wettelijke regime. In de praktijk komt het voor dat een spoorlijn en een vervoerder onder meerdere regimes vallen. Die regimes kunnen ook nog eigen toezichthouders hebben (IVW voor hoofdspoor en voor sommige lokale lijnen en lokale overheden voor de overige lokale lijnen). Het gevolg van deze opdelingen is dat volgens IVW niemand verantwoordelijk is voor het geheel en dat komt de veiligheid niet ten goede. Volgens IVW zijn partijen geneigd om zich te richten op die zaken waarvoor ze zelf

[1093] Inmiddels is deze verleend.

[1094] *Zelfevaluatie 2005-2007 ProRail,* pagina 45.

[1095] *Zelfevaluatie 2005-2007 ProRail ,* pagina 45.

[1096] Eindrapportage zelfevaluatie spoorwegwetgeving IVW.

verantwoordelijkheid zijn en verliezen ze het geheel uit het oog of wijzen naar elkaar. Dit gebeurt onder meer op plaatsen waar niet-hoofdspoor grenst aan hoofdspoor.

De spoorgoederenvervoerders (niet aangesloten bij BRG) voegen hier nog aan toe dat door de instandhouding van de Spoorwegwet 1875 er onveilige situaties ontstaan op de stamlijnen, waarbij treindienstleiders volgens de oude Spoorwegwet zouden moeten werken, maar dat niet doen evenals de machinisten.[1097] Ze geven aan dat personeel niet eens meer les krijgt in zaken die de oude Spoorwegwet betreffen.

De goederenvervoerders verenigd in de BRG merken op dat vaak grote onduidelijkheid bestaat over de verdeling van verantwoordelijkheden omtrent veiligheid.[1098] Dit komt onder meer doordat allerlei lagere overheden en organen als het KLPD in toenemende mate in het kader van (of onder het mom van) veiligheid een invloedrijke rol kunnen spelen. Volgens deze goederenvervoerders ontbreekt het aan een leidend, richtinggevend kader vanuit de rijksoverheid waardoor er geen systeembeheerder is.

Volgens VenW is, (mede) doordat de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorwegveiligheid bij meer spoorpartijen ligt, niet altijd voldoende duidelijk wie de regierol heeft. Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij de implementatie van veiligheidssystemen zoals ERTMS, die zowel in de infrastructuur (onder verantwoordelijkheid van de infrastructuurbeheer) als in het materieel (onder verantwoordelijkheid van de vervoerder) ingebouwd moeten worden.[1099] Volgens VenW ontbreekt een procesintegrator die de regiefunctie tussen de verschillende partners op het spoor vervult als het gaat om veiligheidssystemen, en daarmee eindverantwoordelijk is voor de uiteindelijke vrijgave van systemen.[1100] Momenteel neemt VenW zelf de rol van integrator op zich, maar dat vindt het ministerie geen wenselijke situatie.[1101] Het past namelijk niet binnen het streven van VenW om afstand te houden tot de sector.

10.3.2. Percepties uitvoering

Spoorwegveiligheid in cijfers
VenW geeft aan het lastig te vinden om nu al een directe relatie te leggen tussen de wet- en regelgeving die per 1 januari 2005 in werking is getreden en spoorwegveiligheid.[1102] Een positieve of negatieve trend

[1097] Reactie spoorgoederenvervoerders (niet aangesloten bij BRG) op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

[1098] Reactie spoorgoederenvervoerders (aangesloten bij BRG) op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

[1099] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 95.

[1100] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, aanvulling.

[1101] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW*, pagina 95.

[1102] *Zelfevaluatie 2005-2007,VenW*, pagina 93.

zal zich pas manifesteren indien spoorwegveiligheid over een langere periode gemonitord wordt.

Wel geeft VenW aan dat de trendanalyses vooralsnog geen significante verbetering of verslechtering laten zien over de jaren 2005-2007 die direct te relateren zou zijn aan nieuwe wet- en regelgeving. VenW geeft aan dat er nog adequate maatregelen moeten worden getroffen om de norm uit de Tweede kadernota railveiligheid[1103] uit 2005 voor wat betreft het geaccepteerde risico voor de baanwerkers te halen.

ProRail merkt op dat werken aan het spoor steeds veiliger wordt, onder meer doordat voor het verbeteren van de arbeidsveiligheid het Normenkader Veilig Werken is geïmplementeerd.[1104] De jaarlijkse trendanalyses van IVW tonen evenwel aan dat de trend in het 5-jaarsgemiddelde van het risico voor baanwerkers onveranderd is en de doelstelling voor 2010 niet wordt gehaald. De veiligheid van baanwerkers blijft voor de inspectie een punt van zorg en bijzondere aandacht. De veiligheid van rangeerders is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en er is uitzicht op het halen van de doelstelling voor 2010. IPO geeft aan dat de kosten voor spoorwegveiligheidsmaatregelen zich soms slecht verhouden tot de effectiviteit van die maatregelen. Het uitgangspunt is bijvoorbeeld dat bij intensivering van treindiensten de overwegveiligheid moet worden gecompenseerd. Echter, IPO geeft aan dat indien hetzelfde geld zou mogen worden besteed aan integrale veiligheid (dus ook aan weginfrastructuur in plaats van aan alleen aan overwegveiligheid), er een grotere reductie van het aantal doden en letselschade te realiseren is.[1105]

De spoorgoederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat er op sommige punten sprake is van laksheid als het gaat om de aanpak van veiligheidsproblemen. Als voorbeeld wordt het aanpakken van seinen genoemd die door machinisten meer dan eens zijn voorbijgereden (zonder op het sein te reageren). ProRail geeft aan dit aan te pakken bij de volgende revisie van het desbetreffende gebied. De spoorgoederenvervoerders en spooraannemers vinden dat niet adequaat genoeg en willen dat eerder maatregelen worden genomen.[1106]

Spoorgroei en spoorwegveiligheid
Het spoor in Nederland wordt steeds intensiever bereden. IVW, ProRail en VenW zijn het erover eens dat hierdoor spanningen ontstaan in relatie tot de veiligheid op en om het spoor.

VenW merkt op dat het gelijktijdig realiseren van de doelstellingen voor effectief onderhoud, weinig treinhinder, het verhogen van de veiligheid van de baanwerkers en het realiseren van 5% reizigersgroei capaciteit

[1103] Tweede Kamer 2004-2005, 29893, nrs. 1 en 2.

[1104] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 45.

[1105] *Zelfevaluatie 2005-2007, IPO,* p. 54, 55.

[1106] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* p. 109.

kost en ook de nodige aanpassingen aan de infrastructuur met zich meebrengt.[1107]

IVW geeft aan geen partij te zijn bij de afweging tussen enerzijds vervoer en anderzijds onderhoud.[1108] Naar de mening van IVW zou de veilige berijdbaarheid en de onderhoudstoestand van de hoofdspoorweginfrastructuur meer dan nu het geval is een rol moeten spelen bij die afweging.

Volgens ProRail is het zo dat door de hoge bezetting van het net en de aangescherpte normen voor arbeidsveiligheid tijd voor onderhoud een steeds schaarser goed is.[1109] Er is volgens ProRail voortdurend spanning tussen voldoende tijd voor veilig onderhoud en het zoveel mogelijk laten rijden van treinen. Bijkomend probleem is volgens ProRail dat op het moment dat onderhoud het minste treinhinder zou veroorzaken ('s nachts en in het weekend) de kosten ervan substantieel hoger zijn of voldoende onderhoud zelfs niet uitvoerbaar is. Dit komt volgens ProRail doordat niet genoeg medewerkers van spooraannemers bereid zijn 's nachts te werken.

10.3.3. Percepties toezicht

Systeemtoezicht
IVW geeft aan in toenemende mate te doen aan systeemtoezicht.[1110] Op het gebied van Toelating/Continuering en Onderzoek werkt IVW al veel op systeemniveau; inspecties zijn echter nog vaak object gericht. IVW geeft aan dat gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een combinatie van objectgericht en systeemgericht toezicht. Onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een nieuw toezichtarrangement en digitale ondersteuning.[1111]

Handhaafbaarheid
IVW meent dat in zijn algemeenheid het streven naar veiligheid en het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen goed met elkaar lijken te verenigen; in een situatie waar de wettelijke bepalingen een ondersteuning vormen voor het streven naar veiligheid werkt het toezicht op de naleving uit ten faveure van de veiligheid.[1112]

IVW is over het algemeen tevreden over de handhavingsinstrumenten die de wet haar biedt.[1113] Probleem is volgens IVW echter dat – zoals hiervoor al is opgemerkt - de Beheerconcessie niet in handhaafbare termen is opgeschreven; er is alleen uit af te leiden dat ProRail ervoor zorg moet dragen dat de hoofdspoorweginfrastructuur veilig bereden

[1107] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 95.
[1108] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, pagina 16.
[1109] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail*, pagina 45.
[1110] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, Spoorwegwetgeving.
[1111] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW* Spoorwegwetgeving.
[1112] *Eindrapportage zelfevaluatie spoorwegwetgeving 2005-2007*, IVW.
[1113] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW,* pagina 50.

kan worden. De handhavingsinstrumenten dwangsom en bestuursdwang zijn alleen in te zetten als er sprake is van een overtreding. Dat betekent in concreto dat IVW zal moeten bewijzen dat ProRail niet voldoende zorg in acht neemt voor de veilige berijdbaarheid.

IVW geeft aan wel een voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom uit te hebben gesproken in de richting van ProRail teneinde ervoor te zorgen dat ProRail haar zorg voor de veilige berijdbaarheid van de infrastructuur waarmaakt, met name waar het betreft de veilige berijdbaarheid van wissels.[1114] Op het moment van het schrijven van deze notitie zijn IVW en ProRail in gesprek over de verdere voortgang rond de veilige berijdbaarheid van wissels.

Verder wenst IVW een betere benutting van het instrument bestuurlijke boete. IVW is van mening dat de handhaving effectiever gemaakt kan worden als er meer feiten met toepassing van een bestuurlijke boete aangepakt zouden kunnen worden.[1115, 1116] In de huidige Spoorwegwet worden slechts vier bestuurlijk beboetbare feiten genoemd.[1117] Onduidelijk is voor IVW waarom de boetebevoegdheid zich beperkt tot deze vier. IVW vraagt zich bijvoorbeeld af waarom het overtreden van een voorschrift van een veiligheidsattest beboetbaar is gesteld, terwijl het rijden zónder veiligheidsattest niet beboetbaar is. Daarnaast is een aantal onderdelen van deze bepalingen volgens IVW niet conform de (vierde tranche van de) Algemene wet bestuursrecht. Zie bijvoorbeeld artikel 79, tweede lid over een "vervaltermijn in geval van bezwaar".

Toezicht op gespannen voet met veiligheid
Volgens IVW is er een aantal situaties waarin het houden van toezicht op de naleving mogelijk juist ten nadele van de veiligheid werkt.[1118] Zo wijst IVW erop dat een strafrechtelijke aanpak van overtredingen de openheid in onderzoeken naar de oorzaken van incidenten niet bevordert. De nieuwe spoorwetgeving kent strafbepalingen; voor de inwerkingtreding van de Spoorwegwet was er voor spoorgerelateerde delicten alleen maar het Wetboek van Strafrecht (artikel 165 Sr). De meest in het oog springende gedraging die sinds de inwerkingtreding van de Spoorwegwet strafbaar is, is het passeren van een stoptonend sein.[1119] Onderzoek heeft echter uitgewezen dat het zelden voorkomt dat machinisten opzettelijk een rood sein negeren.[1120] Op het spoor is het – anders dan op de weg – onmogelijk om ongezien door rood te

[1114] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW, 2005-2007,* pagina 51.
[1115] *Eindrapportage zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwegwetgeving.
[1116] IVW verwijst op dit punt naar het rapport "Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat" waarin onder meer is onderzocht of de bestuurlijke boete voor bepaalde overtreding *mogelijk* is en in hoeverre de bestuurlijke boete dan *wenselijk* is.
[1117] Artikel 77.Spoorwegwet.
[1118] *Eindrapportage zelfevaluatie 2005-2007 IVW,* spoorwegwetgeving IVW.
[1119] Op de zogeheten STS-passages zijn van toepassing de artikelen 65, tweede lid van de Spoorwegwet en artikel 33, eerste lid van de Regeling spoorverkeer; de strafbaarheid is geregeld in artikel 87, tweede lid van de Spoorwegwet.
[1120] Zie de STS-rapportages van IVW.

rijden. Een STS-passage wordt altijd gezien door de verkeersleiding. Strafrechtelijke aanpak in die gevallen waar geen sprake is van opzet of grove nalatigheid, zal niet snel een bijdrage leveren aan de verbetering van de spoorwegveiligheid. Sterker nog, zodra een geïnterviewde wordt aangemerkt als verdachte, is hij niet meer verplicht medewerking te verlenen aan het (opsporings-)onderzoek.

Ook goederenvervoerders, Arriva en Veolia Transport[1121] merken op dat handhaving ertoe kan leiden dat spoorwegondernemingen (en hun personeel) voorzichtiger zullen worden als het gaat om het delen van informatie met IVW en dat dit de spoorveiligheid niet ten goede komt. Arriva geeft aan dat gerechtelijk onderzoek niet bijdraagt aan een klimaat waarin leren van fouten centraal staat.[1122] Goederenvervoerders merken op dat het Wetboek van Strafrecht al voldoende mogelijkheden biedt om machinisten (of anderen) die opzettelijk of door schuld gevaar veroorzaken aan te pakken.[1123]

Voorts geeft NS aan dat nog onvoldoende sprake is van een setting waarin het bespreekbaar maken en leren van fouten centraal staat. Het uitbreiden van de mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging van individuele personen, bijvoorbeeld machinisten die een sein negeren, draagt daar volgens NS niet aan bij.[1124]

Syntus wijst er verder op dat er bij onderzoeken naar onregelmatigheden sprake is van overlapt tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse gremia die voorvallen onderzoeken.[1125] Volgens Syntus lijkt het er soms op dat de onderzoekers elkaar beconcurreren in plaats van dat ze op eenduidige en doelgerichte wijze onderzoek doen. Syntus vraagt specifiek aandacht voor de situatie waarin machinisten terecht kunnen komen bij een onderzoek naar onregelmatigheden. Diverse partijen hebben belang bij een gedegen onderzoek en daarbij is de machinist vaak een onmisbare bron van informatie. Zo kan het gebeuren dat een machinist gehoord wordt door de onderzoekscommissie van een betrokken bedrijf, door IVW én de Onderzoeksraad voor veiligheid. En bij ernstige voorvallen speelt ook steeds vaker het Openbaar Ministerie een rol. Volgens Syntus kan de positie van de machinist hierdoor in het gedrang komen. De werkgever kan pressie uitoefenen een verklaring af te leggen om snel de oorzaak van het probleem te vinden en het probleem op te lossen. Wordt daarnaast echter ook een justitieel onderzoek uitgevoerd dan kan het basale recht van het niet hoeven afleggen van een belastende verklaring volgen Syntus ernstig onder druk komen te staan. De officier van justitie kan namelijk de verklaring afgelegd bij de werkgever vorderen zonder dat sprake is van illegaal verkregen bewijslast. En rapporten van onderzoekscommissies worden bovendien vaak openbaar gepubliceerd inclusief de verklaringen van betrokkenen.

[1121] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia Transport,* pagina 6.

[1122] *Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva,* pagina 32.

[1123] Artikelen 164 en 165, Wetboek van Strafrecht.

[1124] *Zelfevaluatie 2005-2007, NS*, p. 79.

[1125] Reactie Syntus op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

Ook de goederenvervoerders wijzen erop dat in het huidige systeem de bescherming van de verdachte onvoldoende geborgd is.[1126] De officier van justitie kan namelijk in het kader van een strafrechtelijk onderzoek ook de informatie die IVW voor haar onderzoek heeft vergaard, vorderen. Het probleem is dat daarmee de bescherming die een persoon of rechtspersoon heeft onder het Wetboek van Strafrecht, dat een verdachte niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling, via de achterdeur mogelijk teniet wordt gedaan, omdat een verklaring die is afgelegd in het kader van het onderzoek door IVW (alsnog) gebruikt kan worden in het kader van een strafvervolging.

Functioneren IVW
IVW geeft aan dat ze veel kennis over het spoor in huis heeft, waardoor ze door de branche gezien wordt als een volwaardige partner.[1127] Dit uit zich volgens IVW bijvoorbeeld in de processen rond toelating van nieuwe infrastructuur en nieuwe systemen (bijvoorbeeld Betuweroute en HSL-Zuid). Ondanks dat in de Spoorwegwet geen instrumenten zijn neergelegd voor toelating van nieuwe infra en dus evenmin bevoegdheden zijn geattribueerd (en dus evenmin gemandateerd aan IVW) worden de opmerkingen en adviezen van IVW serieus genomen.

IVW geeft aan meer en meer gewend te raken aan de - van de branche - onafhankelijke positie, en aan de taken die horen bij een inspectie.[1128] Bezien vanuit het verleden, waar de afdeling Railned Spoorwegveiligheid onderdeel uitmaakte van het NS-concern, is er sprake van een cultuurverandering. Men is zich meer en meer bewust van de toezichthoudende bevoegdheden, en maakt daar zonodig ook gebruik van. Ook is er al een paar keer met succes gebruik gemaakt van de handhavingsinstrumenten dwangsom en bestuursdwang. Zo merkt IVW over het contact tussen IVW en ProRail op dat er een cultuuromslag heeft plaatsgevonden: van een cultuur van overleg in wederzijdse gelijkwaardigheid naar een cultuur waarbij een bestuursorgaan eenzijdig sancties op kan leggen.[1129] Volgens IVW heeft deze omslag enige tijd nodig gehad. NS deelt dit beeld. Was IVW eerst toezichthouder en adviseur, nu ligt volgens NS de nadruk veel sterker op de rol van toezichthouder. Het geven van advies door de inspecteurs wordt steeds meer een uitzondering.

IVW merkt verder op dat uit een onderzoek binnen de branche is gebleken dat de toezichtlast van IVW niet als te groot wordt ervaren.[1130]

IVW geeft aan dat het voor zowel ProRail als voor IVW een probleem kan vormen dat zij onder dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid vallen.[1131] De positie van IVW ten opzichte van ProRail ligt complexer

[1126] *Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers,* pagina 114.
[1127] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwegwetgeving.
[1128] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwetgeving.
[1129] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, pagina 32.
[1130] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwegwetgeving.
[1131] *Zelfevaluatie 2005-2007, IVW* pagina 32.

dan die van IVW ten opzichte van de spoorwegondernemingen. ProRail valt onder dezelfde ministeriele verantwoordelijkheid, waardoor (handhavend) optreden van IVW richting ProRail de minister in een lastige positie kan brengen. Het toezicht van IVW is gericht op veiligheid en dat kan conflicteren met doorstroming en capaciteit, zaken waarvoor de minister ook verantwoordelijkheid draagt.

Veolia Transport geeft aan van mening te zijn dat de spoorwegveiligheid voldoende wordt geborgd door IVW.[1132]

IVW geeft aan dat de spoorwegbranche haar (eigen) verantwoordelijkheid waar het gaat om zelfregulering soms op een goede manier oppakt.[1133] Een voorbeeld daarvan is het Normenkader Veilig Werken. Dit is een overeenkomst tussen ProRail en de procescontractaannemers, waarmee gestreefd wordt naar het "handhaven, dan wel het bereiken van een aantoonbaar redelijkerwijs haalbaar veiligheidsniveau en het sturen op het verbeteren van de veiligheidsprestaties bij het uitvoeren van werkzaamheden in of nabij de railinfra".[1134] IVW en de Arbeidsinspectie zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het normenkader en gebruiken dit als uitgangspunt voor het toezicht. IVW merkt op dat als gevolg van het opstellen van het normenkader de minister geen AmvB, als bedoeld in artikel 64, tweede lid van de Spoorwegwet, heeft hoeven uitvaardigen.
De bereidwilligheid van de branche om zichzelf te binden door het opstellen van brancheregelgeving (zoals het hiervoor genoemde Normenkader Veilig Werken) heeft volgens IVW ook een keerzijde: die regels zijn niet (publiekrechtelijk) afdwingbaar.[1135] Op dit moment probeert IVW naleving van brancheregelgeving af te dwingen door toepassing van artikel 3 van de Spoorwegwet.

Goederenvervoerders (niet aangesloten bij BRG) voegen hier aan toe dat het Normenkader Veilig Werken en het Voorschrift Veilig Werken op sommige punten verwarrend werken ten opzichte van het Besluit en de Regeling spoorwegpersoneel.[1136] Zo zijn in het Normenkader de functies LLV en grenswachter vermeld, terwijl deze niet worden genoemd in het Besluit en de Regeling spoorwegpersoneel. Voor de goederenvervoerders (niet aangesloten bij BRG) is niet duidelijk of dit nu wel of niet veiligheidsfunctionarissen zijn? Volgens de wet niet, maar in de praktijk worden ze in hun ogen wel als zodanig behandeld. Volgens IVW is het inderdaad niet ondenkbaar dat het bestaan van het Normenkader Veilig Werken en het Voorschrift Veilig Werken naast 'echte' wettelijke regels tot onduidelijkheid leidt.[1137] IVW geeft aan dat het streven om regelgeving terug te dringen ertoe heeft geleid dat aan

[1132] *Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia Transport,* pagina 5

[1133] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwegwetgeving

[1134] Normenkader veilig werken Januari 2007, RIB0093

[1135] *Managementsamenvatting zelfevaluatie 2005-2007, IVW*, spoorwegwetgeving

[1136] Reactie Goederenvervoerders (niet aangesloten bij BRG) op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

[1137] Reactie IVW op conceptrapport Eenmeting; beschrijving 2005 – 2007.

ProRail en haar procescontractaannemers de ruimte is gegeven om zelf regels op te stellen ter bevordering van de veiligheid van het werken aan het spoor. Dat staat ook in het Normenkader: ProRail geeft aan dat zij het doel van het Normenkader wil realiseren "door het invullen van de eigen verantwoordelijkheid van ProRail op het gebied van veiligheid in relatie met haar opdrachtnemers gegeven de geldende wet- en regelgeving".

10.3.4. Punten ingebracht bij Beter Geregeld m.b.t. spoorwegveiligheid

Tabel 10.1
Punten ingebracht uit Beter Geregeld

Nr in bloemlezing	Inhoud	Inbrenger
Besluit Spoorwegpersoneel		
Nr. 72	Op basis van de ARBO-wetgeving zijn tussen ProRail en de Arbeidinspectie de veiligheidsregels rondom stations strenger geworden voor schoonmaakbedrijven. De regels geven tevens aan dat een aantal werkzaamheden gepaard moet gaan met buitendienststelling. Dit laatste betekent, behalve zeer hoge kosten, dat er vaak onvoldoende ruimte is in buitendienststellingen om dit werk te verrichten. Wat betreft het reinigen van de sporen zijn er situaties waarin ons inziens afspraken gemaakt kunnen worden dat veilig met een veiligheidsman tussen de treinenloop door gereinigd kan worden.	NS Stations
Nr. 78	De werktreinbegeleider is in de Spoorwegwet een nieuwe veel "zwaardere" functie. In veel gevallen is deze functie veel te zwaar en zouden wij baat hebben bij een functie "werktreinbegeleider minimaal of beperkt bevoegd" analoog aan ander V-functies beschreven in de Spoorwegwet. Voorstel: splits de functie op: Werktreinbegeleider volledig gevoegd en werktreinbegeleider beperkt bevoegd (alleen op buiten dienst gesteld spoor en de beperking: Geen getrokken of samengestelde treinen).	VolkerRail
Nr. 80	Er wordt in de spoorwegwet te veel voorgeschreven over het werken op de arbeidsplaats. Hiervoor is de Arbowet in het leven geroepen.	Strukton Railinfra Materieel BV
Nr. 85	In de Spoorwegwet zou veel meer regelruimte moeten komen (met verwijzing naar de Arbowet) voor werkzaamheden in een buitendienstgestelde situatie waarbij de opdrachtnemer zelf de arbeidsplaats (veilig) in moet richten. Hetzelfde geldt voor de MO/PO keuringen van dit veiligheidspersoneel.. Binnen de discussie over de inrichting van de nieuwe Arbowet wordt ook gesproken over de opzet van arbocatalogi die binnen de branche regels gaat bevatten voor onder andere de inzet van werknemers en arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats.	Strukton Railinfra Materieel BV

Nr. 89	In de Spoorwegwet worden geen eisen gesteld aan V-personeel m.b.t. de genoten voorrust, wel worden eisen gesteld aan het gebruik van drank en drugs. Voor machinisten bestaat geen rij-en rusttijden wetgeving zoals voor het vrachtverkeer over de weg, deze wetgeving zou op korte termijn ook van toepassing moeten worden op de machinisten inclusief rit/uurregistratie op de man.	VolkerRail
Besluit Spoorverkeer		
Nr. 123	De wetgever heeft het strafrecht een centrale plaats heeft gegeven in de handhaving van de voorschriften voor spoorverkeer. IVW werpt de vraag op of op een werkbare wijze invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt van het strafrecht als ultimum remedium. De inspectie heeft de ervaring, dat overtredingen van de voorschriften zelden met opzet plaatsvinden. In dat opzicht is het spoorverkeer niet vergelijkbaar met het wegverkeer. Belangrijker nog is dat een strafrechtelijke koers haaks kan staan op het streven de verantwoordelijkheid voor veiligheid zoveel mogelijk te leggen bij de in het spoor actieve partijen.	Toezichtsvisie Rail, november 2004
Nr. 126	De Spoorwegwet schrijft middels art. 64 voor dat werkzaamheden aan de railinfra in een buitendienst gestelde situatie moeten worden uitgevoerd. Er is meer helderheid nodig in de spoorwegwet en besluit aangaande de werking van art. 64 in relatie tot de Arbowet, op zijn minst een verwijzing). Voorts is er door deze onduidelijkheid telkens discussie over de toerpassing van de regels voor wat betreft de arbeidshygiënische strategie (AHS) voor het uitvoeren van arbeid. (Bronaanpak risico's, art. 3 van de Arbowet). De concessiehouder, die het beheer van de railinfrastructuur heeft, vertaalt deze AHS op een manier die regelmatig op gespannen voet staat met datgene wat in de Arbowet staat.	Strukton Railinfra Materieel BV
Nr. 127	Herzien methodiek vaststellen verkeersvoorschriften en seingeving (eenvoud, flexibiliteit) *Toelichting in beter geregeld* Principes van regelgeving en behoefte op praktijkniveau stroken niet met elkaar. Detailbehoefte en wens van snel aanpassen stroken niet met globale principes op AMvB-niveau. Die maken detailregels in de praktijk nodig waar men wel mee werkt en op rekent, maar die geen enkele status hebben (zoals bedrijfsintern handboeken)	IVW
Algemene punten spoorwegwet		
Nr. 177	De lastgeving die in de spoorwegwet "aanwijzing" genoemd wordt zou weer lastgeving moeten gaan heten, binnen de spoorbranche is een ieder duidelijk wat er met een lastgeving bedoeld wordt, bovendien dekt het woord lastgeving beter de lading dan het woord aanwijzing.	VolkerRail

Lastgevingen worden verstrekt op het moment dat er problemen zijn, en moeten dwingend opgevolgd worden om de spoorwegveiligheid te garanderen, daarbij past het woord "aanwijzing" minder.

10.4 Kernboodschappen

Wat waren in de periode 2005 - 2007 de belangrijkste wetten, regels en beleidslijnen met betrekking tot spoorwegveiligheid en hoe zijn die tot stand gekomen?

In de nieuwe spoorwetgeving staan bepalingen op het gebied van veiligheid, maar dit betreft voor het overgrote deel geen nieuw beleid. Het gaat veelal om het vastleggen van wat de facto al enige jaren de praktijk was, op een aantal punten aangepast aan de nieuwe situatie. Wel zijn de ontwikkelingen op het spoor - waaronder de nieuwe Spoorwegwet - aanleiding geweest voor een herijking van het spoorwegveiligheidsbeleid in de Tweede kadernota railveiligheid (november 2004). De kadernota bevat de ambities op het gebied van spoorwegveiligheid voor de periode 2004 - 2010.

VenW vindt dat toezicht en handhaving een duidelijkere plek en rol hebben gekregen. Volgens VenW is de verantwoordelijkheidsverdeling op Europees en op Nederlands niveau goed omschreven, maar zit deze wel ingewikkeld in elkaar. Met name de lagere regelgeving is volgens VenW ondoorzichtig. IVW herkent dit beeld en betwijfelt of alle regels bijdragen aan de verbetering van de veiligheid. Tegelijkertijd onbreekt volgens IVW een sluitend stelsel van zorgplichtbepalingen. ProRail heeft een project opgezet om de interne en extern regels grondig door te lichten op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.

Welke taken en verantwoordelijkheden hadden de verschillende partijen in de periode 2005 - 2007 bij het waarborgen van spoorwegveiligheid in de praktijk?

De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid omtrent het spoor ligt bij de wetgever. De wetgever heeft in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor wat betreft spoorwegveiligheid belegd bij de verschillende partijen door middel van gebods- en verbodsbepalingen en door middel van attributie van taken en bevoegdheden. IVW ziet het als een tekortkoming dat de systeemverantwoordelijkheid niet expliciet is neergelegd bij één partij. VenW merkt op dat het niet altijd voldoende duidelijk wie de regierol heeft bij projecten waarbij meerdere partijen verantwoordelijk zijn, bijvoorbeeld bij de implementatie van ERTMS.

Primair verantwoordelijke voor veilig gebruik van infrastructuur is de beheerder. Nieuw aan te leggen hoofdspoorweginfrastructuur moet voldoen aan de technische veiligheidsvoorschriften uit het Besluit en de Regeling spoorweginfrastructuur. Door de minister aangewezen keuringsinstanties toetsen of dat het geval is en verlenen

goedkeuringscertificaten. Verder is in de Beheerconcessie opgenomen dat ProRail zorg moet dragen voor de veilige berijdbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail moet beschikken over een adequaat veiligheidsmanagementsysteem. IVW toetst minimaal elke drie jaar het veiligheidsmanagementsysteem en erkent het systeem als het aan de gestelde eisen voldoet. In 2008 is het veiligheidsmanagementsysteem door IVW getoetst en erkend. Verder heeft ProRail een inspanningsverplichting: in het beheerplan neemt ProRail veiligheidsmaatregelen op. Tot slot geeft ProRail in het beheerplan inzicht in 'nadere prestatie-indicatoren' voor veiligheid: de systeemveiligheidsindex en de arbeidsveiligheidsindex.

Het veilige gebruik van infrastructuur door spoorwegondernemingen en de compatibiliteit van materieel ten opzichte van infrastructuur is ten dele in publieke regelgeving vastgelegd en ten dele opgenomen in de privaatrechtelijke voorschriften van ProRail. De beheerder stelt op privaatrechtelijke grondslag via de netverklaring in de toegangsovereenkomst en de daarop gebaseerde algemene voorwaarden eisen aan het borgen van de veiligheid door de spoorwegondernemingen.

McKinsey & Company concludeerde dat ProRail in Europees perspectief gemiddeld tot boven gemiddelde resultaten boekt op het gebied van spoorwegveiligheid. Een aantal veiligheidsprojecten laat bovendien goede resultaten zien. Wel tekent McKinsey & Company aan dat niet alle projecten volgens planning verlopen en dat ProRail onvoldoende inzicht heeft in de samenhang van de veiligheidsprojecten. Dit betekent volgens McKinsey & Company overigens niet dat de veiligheid op het Nederlandse spoor in gevaar zou zijn.

Primair verantwoordelijke voor het hebben en gebruiken van veilig materieel zijn de spoorwegondernemingen. De toelating van spoorwegmaterieel kent 3 stappen:
1. keuring op algemene constructie-eisen
2. beoordeling infra-compatibiliteit
3. opname in het Nationale Voertuigregister (NVR)

De technische voorschriften over veiligheid van materieel zijn opgenomen in het Besluit en de Regeling keuring spoorvoertuigen. Het onderhoud van materieel dient te geschieden door instanties die beschikken over een door de minister verleende erkenning.

Het spoorsysteem kent veiligheidssystemen die ervoor moeten zorgen dat infrastructuur, materieel en mens (bijvoorbeeld de machinist) in samenhang opereren, zodat de veiligheid op het spoor is geborgd. ProRail is verplicht de hoofdspoorweginfrastructuur te voorzien van een beveiligingssysteem. Spoorondernemingen zijn verder verplicht tot het hanteren van een veiligheidsmanagementsysteem.

VenW geeft aan het lastig te vinden om nu al een directe relatie te leggen tussen de nieuwe wetgeving en spoorwegveiligheid. Van een negatieve trend is in ieder geval geen sprake. ProRail merkt op dat

werken aan het spoor steeds veiliger wordt. De jaarlijkse trendanalyses van IVW tonen evenwel aan dat het risico voor baanwerkers onveranderd is en de doelstelling voor 2010 niet wordt gehaald. De spoorgoederenvervoerders en spooraannemers geven aan dat soms sprake is van laksheid als het gaat om de aanpak van veiligheidsproblemen.

Er is volgens ProRail, IVW en VenW spanning tussen het realiseren van groei op het spoor, veilig onderhoud en spoorwegveiligheid.

Hoe was toezicht op het waarborgen van spoorwegveiligheid in de periode 2005 - 2007 georganiseerd?

Het toezicht op spoorwegveiligheid is bij IVW neergelegd, gemandateerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat. IVW voert inspecties uit en doet incidentonderzoeken om na te gaan of organisaties in het spoorverkeer veilig en volgens de regels werken.

De Toezichtsvisie Rail van november 2004 beschrijft op hoofdlijnen het toezicht op de spoorwegveiligheid zoals dat gestalte heeft gekregen onder de nieuwe Spoorwegwet. McKinsey & Company concludeerde dat de Toezichtsvisie Rail en de Tweede kadernota railveiligheid voldoende specifiek zijn over de rolverdeling tussen IVW en Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) en het verwachte niveau van veiligheid dat daarmee samenhangt.

Verder concludeert McKinsey & Company in haar onderzoek dat vanuit ProRail sprake is van een open en transparante communicatie richting IVW over mogelijke veiligheidsrisico's. De overlegstructuur tussen ProRail en IVW faciliteert het uitwisselen van wettelijk noodzakelijke informatie voldoende.

Een belangrijk onderdeel van het toezicht is het verrichten van onderzoeken naar achtergronden van incidenten en ongevallen. Op grond van de Spoorwegwet kan de minister onderzoek verrichten naar de oorzaken van ongevallen, incidenten en andere onregelmatigheden. Naast deze onderzoeksbevoegdheid van de minister heeft de onafhankelijke OvV ook onderzoekstaken en -bevoegdheden naar (onder andere) ongevallen op het spoor.

IVW geeft aan dat het streven naar veiligheid en het toezicht daarop goed met elkaar zijn te verenigen. IVW is over het algemeen tevreden over de handhavingsinstrumenten die de wet haar biedt. Wel wijst ze erop dat de Beheerconcessie onvoldoende in handhaafbare termen is opgeschreven, waardoor de handhavingsinstrumenten dwangsom en bestuursdwang alleen zijn in te zetten als overduidelijk sprake is van een overtreding door ProRail. Verder is IVW van mening dat er onvoldoende feiten aangepakt kunnen worden met een bestuurlijke boete; dit beperkt de effectiviteit van de handhaving.

IVW, goederenvervoerders, Arriva en Veolia Transport merken op dat een strafrechtelijke aanpak in die gevallen waar geen sprake is van

opzet of grove nalatigheid ertoe kan leiden dat spoorwegondernemingen (en hun personeel) voorzichtiger zullen worden als het gaat om het delen van informatie met IVW en dat dit de spoorveiligheid niet ten goede komt. Ook NS erkent dat strafrechtelijke vervolging van individuen niet bijdraagt aan een setting waarin het bespreekbaar maken en leren van fouten centraal staat.

11. Doel 14: Prestaties en professionalisering NS en ProRail

11.1 Vragen

Een van de doelen van de nieuwe Spoorwegwet[1138] is het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail.

In het Beoordelingskader[1139] zijn vier streefbeelden geformuleerd die op dit doel betrekking hebben. Uitgaande van deze streefbeelden zijn de volgende vragen van belang:

- Hebben NS en ProRail de in de vervoer- en beheerplannen vastgelegde prestaties gerealiseerd?
- Vertonen de prestaties van NS en ProRail op de onderdelen uit de vervoer- en beheerconcessie een verbetering of een lagere waarde bij voldoende gemotiveerde afwijking inclusief uit te voeren maatregelen?
- Maken NS en ProRail voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren?
- Is de concessieprijs gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct?

11.2 Feitelijke beschrijving

11.2.1. Ontwikkeling prestaties NS 2005-2007

Ten behoeve van de eerste twee vragen wordt in deze paragraaf een samenvatting gegeven van de ontwikkeling van de prestaties van NS in de periode 2005-2007. De hierna beschreven indicatoren zijn ontleend aan de prestatieafspraken tussen de Staat en NS (vervoerconcessie en vervoerplan, zie doel 11). Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkelingen is terug te vinden in de Monitor[1140]. Onderscheid wordt gemaakt tussen richt- en grenswaarden. In de vervoerplannen wordt onder richtwaarde verstaan de waarde van het na te streven prestatieniveau. Indien een richtwaarde in het vervoerplan staat, moet NS de maatregelen die zij neemt om de richtwaarde te bereiken, opnemen. Bij een grenswaarde worden de prestaties van NS beoordeeld op het realiseren van de prestatie.

[1138] Spoorwegwet, vierde nota van wijziging, toelichting algemeen.

[1139] Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, hoofdstuk 6.2.

[1140] Meerjarige monitor prestaties en effecten: 2005-2007, hoofdstuk 7.

Onderstaand wordt ingegaan op de volgende afspraken: op tijd rijden, zitplaatskans, informatieverstrekking, reinheid, sociale veiligheid, toegankelijkheid, publiek belang (aangeboden vervoer) en reizigersgroei.

Op tijd rijden

In de vervoerplannen van NS zijn richtwaarden opgenomen voor de (aankomst)punctualiteit. Met deze indicator wordt gemeten welk percentage van de treinen op tijd aankomt (volgens de dienstregeling, met een marge van 3 minuten). Daarnaast wordt het percentage aansluitingen tussen combinaties van treinseries en het percentage van de geplande treinen dat rijdt gemeten. Tabel 1 geeft de prestaties weer.

Tabel 11.1
Prestaties zorggebied "op tijd rijden"

Prestatie-indicator		2005		2006		2007	
	Aard indicator	Beoogd	realisatie	beoogd	realisatie	beoogd	realisatie
Aankomstpunctualiteit	Richtwaarde	86,5	84,7	86,0	84,8	87-89	87,0
Gerealiseerde aansluitingen	Richtwaarde	92,0 *	90,6	91,5	90,2	92,0	91,6
Uitgevallen treinen	Richtwaarde	1,5 *	2,0	1,5	1,4	1,5	1,6
Klantoordeel op tijd rijden	Richtwaarde	39	40	41	39	42	45

Bron: vervoerplannen en jaarverantwoordingen NS. * in 2005 grenswaarde

Tabel 11.1 geeft aan dat de gerealiseerde waarden in 2007 beter scoren dan in 2005. Uit vergelijking met de realisaties in de periode voor 2005 blijkt dat deze sterk zijn verbeterd. De beoogde waarden worden in 2007 voor aankomstpunctualiteit en klantoordeel gehaald. Prestaties ten anzien van gerealiseerde aansluitingen en uitval va treinen blijven achter bij de beoogde waarden.

In een door de Boston Consulting Group (BCG) in 2005 uitgevoerd onderzoek[1141] naar de tegenvallende realisatie van de punctualiteit bleek dat de belangrijkste oorzaken voor het achterblijven van de gerealiseerde punctualiteit de gewijzigde vertrekprocedures (treinen kunnen pas vertrekken wanneer alle deuren gesloten zijn), slecht weer, vernieuwings- en onderhoudswerkzaamheden aan het spoor en het uitvallen van de computersystemen bij ProRail zijn. VenW heeft ingestemd met het Vervoerplan 2006 nadat NS de maatregelen en verbeteracties volgend op het onderzoek van BCG had uitgewerkt. Het gaat om maatregelen die betrekking hebben op onder andere de uitvoering van de dienstregeling, het materieel en de samenwerking met ProRail. Naar het zich laat aanzien heeft de nieuwe dienstregeling 2007 al direct in 2007 een aanzienlijk positief effect gehad op de punctualiteit, welke in 2007 ruim 2% hoger lag dan in 2005 en 2006.

[1141] Onderzoeksrapport Boston Consulting Group, 22 december 2005.

Ten aanzien van de uitval van treinen gaat het soms om bewuste keuzen om de inktvlekwerking bij verstoringen te beperken[1142]. Voor de gerealiseerde aansluitingen is de aankomstpunctualiteit een belangrijke factor, alsmede de robuustheid van de dienstregeling.

Zitplaatskans
De zitplaatskans in de spits geeft aan wat de verhouding is tussen de zitplaatskilometers (aanbod) en de reizigerskilometers (vraag). De zitplaatskans is, zowel wat de beoogde prestaties betreft als de gerealiseerde, in de jaren 2005-2007 jaarlijks (nagenoeg) gelijk gebleven. Daarnaast wordt het klantoordeel gevraagd met als indicator het deel van de reizigers dat een zeven of hoger als rapportcijfer geeft. Tabel 2 geeft een overzicht van de ontwikkelingen.

Tabel 11.2
Ontwikkelingen in de zitplaatsen

		2005		2006		2007	
Prestatie-indicator		beoogd	realisatie	beoogd	realisatie	beoogd	Realisatie
Klantoordeel beschikbaarheid zitplaatsen in de spits	Richtwaarde	71	70	71	71	70	68
Zitplaatskans in de spits	Grenswaarde	2,5	2,7	2,5	2,6	2,5 *	2,7

Bron: vervoerplannen en jaarverantwoordingen NS. * richtwaarde

De zitplaatskans in de spits is, over het gehele Hoofdrailnet (HRN) bezien, steeds hoger dan de afgesproken richtwaarden. Deze is tamelijk constant in de tijd, al moet daarbij de forse groei van het aantal reizigerskilometers wel betrokken worden. Het klantoordeel (percentage reizigers dat een waardering van 7 of hoger geeft) hiervoor is in 2007 echter gedaald ten opzichte van 2005 en 2006. NS geeft in de jaarverantwoording 2007 aan dat het hierbij gaat om oordelen van klanten op trajecten waar materieelverlenging tijdens de spits niet mogelijk was en bovendien de zitplaatskans als laag ervaren werd.

Informatieverstrekking
De beoogde prestaties voor informatieverstrekking bij ontregelingen zowel in de trein als op het station worden zowel in termen van klantoordelen als middels objectieve metingen gemeten. In tabel 3 zijn de ontwikkelingen weergegeven.

[1142] Vervoerplan 2007, p. 38

Tabel 11.3:
Prestaties informatieverstrekking bij ontregelingen

Tabel 11.3 Prestaties informatieverstrekking bij ontregelingen

		2005		2006		2007	
Prestatie-indicator	Aard	beoogd	Realisatie	beoogd	realisatie	beoogd	Realisatie
Klantoordeel info bij ontregelingen in de trein	Richtwaarde	47	47	51	48	49	50
Klantoordeel info bij ontregelingen op het station	Richtwaarde	55	48	51	47	49	50
Info in de trein bij ontregelingen	Grenswaarde	35	25	27	22	27 **	31
Info op het station bij ontregelingen	Grenswaarde	85	76	79	78	80 **	76
Trefkans conducteur	Grenswaarde	50	47	50	42	48 **	42
Klantoordeel aanspreekbaarheid medewerker service	Richtwaarde	44 *	45	45	50	46	57

Bron: vervoerplannen en jaarverantwoordingen NS.
* prognose ** richtwaarde

Een aantal grenswaarden en richtwaarden opgenomen in de vervoerplannen van NS zijn voor 2006 en 2007 naar beneden bijgesteld, zoals de informatievoorziening bij ontregelingen. Dit als gevolg van de achterblijvende prestaties in 2005 en de inzichten van NS in de oorzaken daarvan. Ondanks deze neerwaartse bijstelling zijn ook de beoogde prestaties voor 2006 en 2007 niet gehaald, met uitzondering van de informatievoorziening in de trein in 2007. De klantoordelen voor informatievoorziening laten een wisselend beeld zien. In de trein worden de waarden voor 2005 en 2007 gehaald. Het beoogde klantoordeel voor informatievoorziening op stations is in 2007 behaald. De trefkans conducteur neemt af en scoort steeds minder dan beoogd. De aanspreekbaarheid van servicemedewerkers buiten de trein stijgt echter wel.
Als oorzaken voor het achterblijven van de prestaties op het gebied van de informatieverstrekking worden genoemd:[1143]

- de verbetering van informatievoorziening heeft in belangrijke mate ook te maken met verandering van cultuur en gedrag van personeel van NS. De doorlooptijd van dergelijke veranderingen is langer dan één jaar;
- de samenwerking tussen NS en ProRail rond de informatievoorziening op stations is nog onvoldoende.

[1143] Audit informatievoorziening, NS, aangehaald in jaarverantwoording 2005

Reinheid
Voor de (objectieve) reinheid van treinen en stations zijn grenswaarden opgenomen in de vervoerplannen van NS, alsmede richtwaarden voor klantoordelen. In tabel 4 zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 11.4
Prestaties zorggebied reinheid

		2005		2006		2007	
Prestatie-indicator	aard	beoogd	gerealiseerd	beoogd	Gerealiseerd	beoogd	gerealiseerd
Schoonmaak treinen	Grenswaarde	92 * **	94 **	78	82	78 ***	84
Dagelijkse schoonmaak statons	Grenswaarde	95 *	96	95	99	95 ***	97
Periodieke schoonmaak stations	Grenswaarde	85 *	87	85	93	85 ***	88
Klantoordeel reinheid interieur trein	Richtwaarde	50	55	50	54	51 ***	54
Klantoordeel reinheid stations	Richtwaarde	51	52	49	53	50 ***	55
Klantoordeel reinheid totaal	Grenswaarde	-	-	-	-	51	54

Bron: vervoerplannen en jaarverantwoordingen NS.
*prognose **andere meetmethode: in 2005 hanteerde NS als indicator de reinheid van de schoongemaakte treinen; vanaf 2006 hanteert NS de standkwaliteit (de mate van reinheid van het materieel op een willekeurig moment van de dag gedurende de dienst) ***info-items

De beoogde prestaties zijn voor de jaren 2005-2007 ongeveer gelijk gebleven en ook daadwerkelijk gerealiseerd. Wel is voor een aantal indicatoren na de stijging van de realisatie in 2006 (ten opzichte van de realisatie 2005) in 2007 weer sprake van een daling in de realisatie (ten opzichte van de realisatie 2006), waardoor 2007 weer op het niveau van 2005 komt.

Voor de klantoordelen (percentage reizigers dat een waardering van 7 of hoger geeft) van de reinheid van stations en treinen zijn in de vervoerplannen van NS richtwaarden opgenomen. De beoogde prestaties zijn voor de jaren 2005-2007 gelijkgehouden. De gerealiseerde prestaties blijven in die periode nagenoeg gelijk en vallen ca. 5% hoger uit dan de beoogde prestaties.

Sociale veiligheid
Bij sociale veiligheid werden zowel de prestaties ten behoeve van reizigers als voor medewerkers gemeten. In de vervoerplannen van NS zijn onder meer richtwaarden opgenomen voor het aantal incidenten en de klantoordelen (percentage reizigers dat een waardering van 7 of

hoger geeft) van de sociale veiligheid in treinen en op stations. In tabel 5 zijn voor een aantal indicatoren de beoogde waarden en de realisaties opgenomen.

Tabel 11.5
Prestaties sociale veiligheid

		2005		2006		2007	
Prestatie-indicator	Waarde	beoogd	Realisatie	beoogd	realisatie	beoogd	Realisatie
Aantal incidenten:	Richtwaarde	11255	9219	11255	7721	11255 *	7003
Percentage reizigers dat incident heeft meegemaakt	Richtwaarde	26	26	26	26	26 *	-
Aantal ernstige incidenten tegen medewerkers	Richtwaarde	1080	797	972	594	874 *	570
Percentage mw dat ernstig incident meemaakt	Richtwaarde	32	7	10	5	9 *	5
Klantoordeel sociale veiligheid in de trein (overdag)	Richtwaarde	88	88	89	88	88 *	91
Klantoordeel sociale veiligheid in de trein (avond)	Richtwaarde	55	56	57	60	59 *	63
Klantoordeel sociale veiligheid op het station (overdag)	Richtwaarde	84	86	84	87	84 *	89
Klantoordeel sociale veiligheid op het station (avond)	Richtwaarde	44	50	46	54	50 *	56
Klantoordeel sociale veiligheid trein en station totaal	Grenswaarde	-	-	-	-	72	76

Bron: vervoerplannen en jaarverantwoordingen NS.
* info-items

De richtwaarde voor het aantal incidenten is voor de jaren 2005-2007 gelijkgehouden op ruim 11.000 per jaar. Het aantal werkelijke incidenten is in alle jaren behoorlijk lager dan deze richtwaarde: in 2005 waren er ruim 9.000 incidenten, in 2006 bijna 8.000 en in 2007 ruim 7.000. Het aandeel van de klanten dat een incident meemaakt is ongeveer gelijk gebleven, het aandeel van de medewerkers dat een incident meemaakt is gedaald, evenals het aantal ernstige incidenten tegen medewerkers.

De richtwaarden voor de klantoordelen van de sociale veiligheid overdag (in trein en op station) zijn in de periode 2005-2007 gelijkgehouden. De beoogde prestaties worden gerealiseerd. De richtwaarden voor de klantoordelen van de sociale veiligheid 's avonds (in trein en op station) zijn in de periode 2005-2007 jaarlijks naar boven bijgesteld. Ook deze beoogde prestaties worden (ruimschoots) gerealiseerd. Overigens is voor 2007 een grenswaarde opgenomen voor het overall-klantoordeel sociale veiligheid. Ook deze grenswaarde wordt in 2007 ruimschoots gerealiseerd. De oordelen van medewerkers zijn in de periode 2005-2006 ook gestegen.

Toegankelijkheid
In de vervoerconcessie zijn bepalingen opgenomen om te komen tot toegankelijk openbaar vervoer voor reizigers met een functiebeperking (artikel 10). Uitgangspunt is het beleidsstreven om het spoorvervoer uiterlijk in 2030 zo veel als mogelijk toegankelijk gemaakt te hebben. Blijkens de toelichting op artikel 10 gaat het om de toegankelijkheid van de trein, het station en de overgang tussen die twee. NS en ProRail zullen dan ook gezamenlijk aan het realiseren van toegankelijk openbaar vervoer moeten werken. Samen met de infrabeheerder werkt NS conform de vervoerconcessie een financieel dekkend stappenplan uit en voert dit uit. Er worden concrete stappen uitgewerkt tot 2015 en globalere tot 2030. Door NS en ProRail is dit stappenplan in 2005 uitgewerkt en is in 2006 een implementatieplan ontwikkeld om het spoorvervoer in 2030 grotendeels toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking.

Zolang het spoorvervoer niet volledig toegankelijk is, dient NS zorg te dragen voor assistentieverlening. In de vervoerconcessie zijn de stations opgenomen waar assistentie wordt geboden. Als assistentieverlening niet mogelijk is, biedt NS gelijkwaardig ander vervoer aan tegen de kosten van het treinkaartje op het betreffende traject. NS heeft overeenkomstig de concessie op 36 stations van de eerste tot de laatste trein en op 39 stations van 7.00-23.00 uur op werkdagen en van 8.00-22.00 in het weekend assistentie verleend. Er is een vooraanmeldtijd van 3 uur. Andere belangrijke maatregelen zijn:
- beschikbaarheid reisinformatie voor doven en slechthorenden en blinden en slechtzienden;
- OV-Begeleiderskaart, waardoor een reiziger met een functiebeperking gratis een begeleider mee kan nemen.

Aangeboden vervoer
De vervoerconcessie bepaalt dat het aangeboden vervoer dient bij te dragen aan het publiek belang en daartoe aan de bereikbaarheid van de grote steden, de economische kerngebieden, met name in de spits en de bereikbaarheid van landsdelen (vervoerconcessie, artikel 6, lid 1). Daarnaast zal het aangeboden vervoer gericht zijn op reizigersgroei (artikel 6, lid 2). NS geeft in het vervoerplan aan in hoeverre het aangeboden vervoer zoals benoemd in het voorgaande voldoet aan de vervoersvraag en geeft gemotiveerd aan hoe dit aanbod wijzigt ten opzichte van het voorgaande jaar (artikel 9, lid 1). Ook zijn eisen inzake de minimale bediening van stations weergegeven artikel 13 van de vervoerconcessie. Op dit minimum niveau kan de minister in specifieke gevallen uitzonderingen maken (artikel 13, lid 3). NS dient hiertoe – na advies van de consumentenorganisaties en decentrale overheden – een ontheffingsverzoek in.

In de periode 2005-2006 is de dienstregeling slechts in beperkte mate veranderd aldus de vervoerplannen 2005 en 2006. Het gaat in 2005 ten opzichte van 2004 om de openstelling van nieuwe stations (Almere Oostvaarders) en aanpassing van de sneltrein Zwolle-Emmen. In 2006 is ten opzichte van 2005 meer veranderd door de ingebruikname van de Utrechtboog, is een aantal nieuwe stations opgeleverd en zijn de frequenties van een aantal treindiensten verhoogd. Daarnaast wordt melding gemaakt van enige aanpassingen als gevolg van onderhoudswerkzaamheden.

De belangrijkste verandering in de onderzoeksperiode is de invoering van de dienstregeling 2007, welke de eerste grote dienstregelingsverandering was sedert 1970. Belangrijke kenmerken van de nieuwe dienstregeling zijn (vervoerplan 2007):
1. gemiddeld kortere reistijden tussen herkomsten en bestemmingen en een eenvoudigere en voorspelbare dienstregeling. Dit moet leiden tot een verdere verbetering van de punctualiteit;
2. verhoging van het aanbod van treinen (van 5000 naar 5200 treinen per dag) met een hoogfrequente Intercitydienst in de Randstad en stoptrein/sprinterdienst in de brede Randstad van 4 maal per uur. Buiten de Randstad worden IC- en stoptreindiensten van 2 maal per uur aangehouden. De gemiddelde frequentie neemt toe met 16%. Ook zijn aansluitingen op internationale treinen verbeterd;
3. daar staat tegenover de het aantal relaties waar moet worden overgestapt licht toeneemt en soms sprake is van een verlenging van de reistijden, al verbetert de totale gegeneraliseerde reistijd van het systeem wel. In stille uren (avond, weekend en vakantieperioden) treden op het IC-net verslechteringen op.

Met de nieuwe dienstregeling werd ingespeeld op de veranderende vraag van grote reizigersstromen, al hebben specifieke groepen een achteruitgang ondervonden. Thans zijn nog niet alle onderdelen van de nieuwe dienstregeling gerealiseerd, mede omdat nog infrastructurele aanpassingen moeten plaatsvinden.

Gericht op groei
Onderdeel van de zorgplicht is dat het aangeboden vervoer gericht dient te zijn op reizigersgroei. Ging NS in 2005 nog uit van een groei van 1%, later is dit bijgesteld tot een groei van 2-3%. De gerealiseerde groei is in alle jaren hoger geweest dan dit streven: 5%, 5% en 3%. De economische ontwikkelingen, brandstofprijzen en de toenemende congestie op de wegen hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd.[1144]

11.2.2. Ontwikkeling prestaties ProRail 2005-2007

In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de ontwikkeling van de prestaties van ProRail in de periode 2005-2007. De hierna beschreven indicatoren zijn ontleend aan de prestatieafspraken tussen de Staat en ProRail (beheerconcessie en beheerplan, zie doel 10). Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkelingen is terug te vinden in de Monitor[1145]. Onderscheid wordt gemaakt tussen richt- en grenswaarden. In de beheerplannen wordt onder richtwaarde verstaan de waarde van het na te streven prestatieniveau. Indien een richtwaarde in het plan staat, moet ProRail de maatregelen die zij neemt om de richtwaarde te bereiken, opnemen. Bij een grenswaarde worden de prestaties van ProRail beoordeeld op het realiseren van de prestatie.

Onderstaand wordt ingegaan op de volgende afspraken: beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur, kwaliteit van de bijsturing, reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen en capaciteitsverdeling.

Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur

De prestatie-indicator beschikbaarheid, die vanaf 2006 wordt gehanteerd, wordt bepaald door van de maximale beschikbaarheid de ongeplande niet-beschikbaarheid (verstoringstijd) en de geplande niet-beschikbaarheid (onderhoudstijd) af te trekken. De ongeplande niet-beschikbaarheid wordt gemeten middels de nadere prestatie-indicatoren 'treindienst aantastende onregelmatigheden' (TAO's) en de 'gemiddelde functiehersteltijd per TAO' (FHT). De geplande niet-beschikbaarheid wordt gemeten middels de nadere prestatie-indicator 'treinvrije perioden' (TVP's). Vanaf 2006 wordt bij het bepalen van de (niet) beschikbaarheid rekening gehouden met de zogenaamde baanvakwaarden. Storingen en onderhoud op trajecten met een hoge baanvakwaarde tellen hierdoor meer mee bij het bepalen van het percentage (niet) beschikbaarheid.

[1144] Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020. KIM, 2007
[1145] Meerjarige monitor prestaties en effecten: 2005-2007, hoofdstuk 7.

In de loop van 2006 is overgegaan op een andere wijze van registreren van de TAO's. De waarden voor het jaar 2006 zijn nog herrekend naar de oude systematiek. Voor 2007 heeft deze herrekening niet meer plaatsgevonden. De realisatiecijfers voor 2007 kunnen hierdoor niet zonder meer vergeleken worden met die van 2005 en 2006.

Tabel 11.6
Ontwikkelingen in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdinfrastructuur

Indicator	**Waarde Beheerplan**	**2005**	**2006**	**2007**
Beschikbaarheid	Richtwaarde	-	98,5%	99,0%
	Gerealiseerd	-	**99,3%**	99,4%
TAO's x gemiddelde FHT (in uren)	Richtwaarde	14.200	13.600	11.870
	Gerealiseerd	12.354	10.868	**20.316**
TAO's	Richtwaarde	7.100	6.800	6.475
	Gerealiseerd	6.750	6.210	**10.691 (1)**
Gemiddelde FHT (minuten)	Richtwaarde	120	120	110
	Gerealiseerd	108	105	114
TVP	Richtwaarde	344	483	246
- uitzonderlijk hinderrijk		23	14	13
- hinderrijk		235	333	180
- hinderarm		86	136	53
TVP	Gerealiseerd	306	358	208
- uitzonderlijk hinderrijk		23	18	16
- hinderrijk		233	288	144
- hinderarm		50	52	48

Bron: beheerplannen en jaarverantwoordingen ProRail.
(1): andere registratiemethode

De richtwaarden voor de indicatoren laten jaarlijks een verbetering zien, met uitzondering van het aantal beoogde treinvrije perioden in 2006. Deze neemt met ca. 40% toe ten opzichte van 2005. Dit was het gevolg van het doorschuiven van een deel van het geplande onderhoud in 2005 naar 2006. Daarbij kan wel worden aangetekend dat de beoogde prestaties voor 2006 niet zijn aangepast naar aanleiding van de hogere realisaties in 2005. Enerzijds bestond er onzekerheid over het structurele karakter van de gerealiseerde verbeteringen ten opzichte van 2004, anderzijds werd verwacht dat de intensivering van het spoorgebruik (onder meer door de aansluitingen van de HSL-Zuid en Betuweroute) zou leiden tot meer onregelmatigheden. De beoogde prestaties voor 2007 (en verder) zijn bij het opstellen van het Beheerplan 2007 wel aangepast naar aanleiding van de realisaties in 2006.

In de jaren 2005 en 2006 zijn de beoogde prestaties gehaald. De reductie in het aantal TAO's schrijft ProRail voornamelijk toe aan de strakkere en outputgerichte aansturing van het spooronderhoud (middels de output proces contracten). In 2007 blijven het aantal gerealiseerde TAO's en de gerealiseerde gemiddelde FHT wel achter op de beoogde prestaties. Het hogere aantal gerealiseerde TAO's is voor een groot deel te wijten aan de grote storm in januari 2007. De langere

functieherstelttijd wordt veroorzaakt door te lange aanrijdtijden, de toegenomen complexiteit van storingen en onvoldoende kennis van storingspersoneel als gevolg van verloop[1146]. Daarnaast kunnen de veranderingen in de wijze waarop wordt gemonitord een rol spelen. Zo kan het werkelijke aantal storingen in de jaren voor 2007 hoger zijn dan het gemeten aantal storingen.

Kwaliteit van de bijsturing
De kwaliteit van de bijsturing wordt gemeten met het aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling (ORI's) en het percentage bijsturing conform afspraken. In tabel 7 zijn de ontwikkelingen weergegeven.

Tabel 11.7
Prestaties kwaliteit bijsturing

Indicator	Waarde	2005	2006	2007
Onregelmatigheden in rijweginstellingen	Richtwaarde	1.075	1.000	1.100
	Realisatie	832	971	5.476 (1)
Bijsturing conform afspraken (%)	Grenswaarde	92	97	97
	Realisatie	98	97	98

Bron: beheerplannen en jaarverantwoordingen ProRail.
(1): andere registratiemethode

ProRail meet in hoeverre deze afspraken worden nagekomen. Voor 2005 is voor de bijsturing in het beheerplan nog een richtwaarde opgenomen, maar vanaf 2006 geldt voor deze prestatie-indicator een grenswaarde van 97%, waarbij ProRail intern nog naar 98% wordt gestreefd. Een hoger percentage wordt niet reëel geacht, vooral vanwege het aspect van maatwerk dat bij deze onderdelen een rol speelt. De waarden zijn in de jaren 2005-2007 behaald.

Het beoogde aantal ORI's voor 2006 is ruim lager dan 2005. Voor 2007 is echter een hoger aantal dan in 2005 en 2006 als beoogde prestatie opgenomen in het beheerplan. Enerzijds is dit het gevolg van de te verwachten effecten van de gewijzigde dienstregeling 2007, anderzijds heeft dit te maken met de andere wijze van registreren van de ORI's waarop in de loop van 2006 is overgegaan, waarmee de dekkingsgraad van de geregistreerde onregelmatigheden veel hoger is komen te liggen. De beoogde prestaties voor 2005 en 2006 zijn gerealiseerd. Als gevolg van de gewijzigde registratiemethode is het aantal gerealiseerde ORI's in 2007 niet vergelijkbaar met het beoogde aantal in het beheerplan. De realisatiecijfers voor 2007 zijn ook niet meer herrekend naar de oude systematiek.

[1146] Kwartaalrapport ProRail, vierde kwartaal 2004.

Reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid transfervoorzieningen

Voor de klantoordelen met betrekking tot de reinheid en sociale veiligheid van de stations zijn voor 2005 in het beheerplan nog richtwaarden opgenomen, maar vanaf 2006 gelden voor deze prestatie-indicatoren grenswaarden. ProRail gebruikt daarvoor klantoordelen zoals deze door NS worden gemeten. De grenswaarden voor 2007 zijn fors hoger dan die in 2006. De beoogde prestaties in de jaren 2005-2007 zijn ruimschoots gehaald. In tabel 11.8 zijn de ontwikkelingen weergegeven.

Tabel 11.8
Ontwikkelingen in prestaties schone en veilige transfervoorzieningen

	Waarde	2005	2006	2007
Klantoordeel reinheid station (%>7)	Grenswaarde	42	42	50
	Gerealiseerd	51	53	55
Klantoordeel sociale veiligheid overdag (%>7)	Grenswaarde	76	76	84
	Gerealiseerd	86	87	89
Klantoordeel sociale veiligheid 's avonds (%>7)	Grenswaarde	37	38	50
	Gerealiseerd	50	54	56

Bron: beheerplannen en jaarverantwoordingen ProRail.

Ten aanzien van toegankelijkheid bestaat de bijdrage van ProRail in het stappen- en implementatieplan uit het op normhoogte brengen van alle perrons, het aanbrengen van liften in 145 stations en kleinere maatregelen als het verbeteren van de verlichting, invalidentoiletten en dubbele buisleuningen. In 2007 zijn inpassingsstudies inzake perronhoogtes en liften ontvangen door ProRail. Met vervoerders en concessieverleners is een fasering afgesproken voor de jaren 2008 en 2009. Deze is begin 2008 aan VenW voorgelegd.

Capaciteitsverdeling
ProRail hanteert als indicator voor de kwaliteit van de (non-discriminatoire) capaciteitsverdeling het aantal geslaagde beroepen bij de NMa Vervoerkamer.

Voor deze prestatie-indicator geldt een grenswaarde, welke vanaf 2005 (40%) jaarlijks met 10% is bijgesteld (2007: 20%). In de jaren 2005-2007 is 0% van de beroepen geslaagd, waarmee de beoogde prestaties ruimschoots zijn gehaald.

Dit betekent niet dat er geen problemen ten aanzien van de capaciteitsverdeling zijn geweest. Zo loopt thans bij de NMa Vervoerkamer een beroep van NS tegen het onderhoudsrooster. Ook zijn er meermalen zaken van vervoerders tegen ProRail geweest over de afwegingen die worden gemaakt ten aanzien van de verdeling tussen vervoer en onderhoud. In 2008 heeft de NMa in een aantal zaken

uitspraak gedaan waarbij de vervoerders in het gelijk gesteld zijn (zie voor een uitgebreide toelichting doel 7 Capaciteitsverdeling).

Overige concessiebepalingen
In de Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005-2007 wordt ingegaan op de overige concessiebepalingen op het gebied van veiligheid en milieu en de werkzaamheden voor derden.
De overige concessiebepalingen op het gebied van informatie aan de concessieverlener, het houden van benchmarks, overleg met belanghebbenden enzovoort zijn betrokken in het hoofdstuk Aansturing ProRail (zie doel 10).

McKinsey[1147] merkt in een onderzoek naar de voortgang van de aanbevelingen uit" Op de Rails" op dat het performance management van ProRail compleet is en in vergelijking met andere infrastructuuroperators goed. McKinsey constateert ook dat op belangrijke onderdelen nog onvoldoende is voldaan aan de aanbevelingen uit "Op de Rails". Zij stelt de volgende bijsturingen voor:

- **Externe relaties**: de klantevredenheid van lokale overheden en vervoerders is van 2006 naar 2007 gedaald. ProRail heeft, een aantal juiste acties ondernomen. Ter verbetering wordt aanbevolen om per relatie duidelijk na te gaan wat de basisoorzaken van de ontevredenheid zijn. Ook wordt aanbevolen om een transparante communicatiestrategie voor lokale overheden en vervoerders te ontwikkelen;
- **Organisatie:** de organisatievorm van ProRail is op onderdelen nog te veel een afspiegeling van het verleden met drie taakorganisaties. De verantwoordelijkheid voor deze kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidig belegd zijn in zowel de centrale als de regionale organisatie. Het herschikken van verantwoordelijkheden en uitvoering rond deze kerntaken leidt tot reductie van het aantal overdrachtsmomenten tussen afdelingen, optimalisatie van de interne communicatie en verhoging van de klantgerichtheid;
- **Veiligheid**.:ProRail doet het goed op het gebied van veiligheid, in vergelijking met het buitenland zijn er weinig ontsporingen of botsingen. Met betrekking tot het uitwerken van de zorgplicht wordt echter wel aanbevolen om vanuit één duidelijke visie een alomvattende aanpak te ontwikkelen, waarbij de samenhang tussen individuele projecten helderder wordt gecommuniceerd. Daarbij is het belangrijk om alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats binnen ProRail te monitoren en waar nodig bij te sturen;
- **Ambitie (s**amen met V&W): om een goede werking van de sector te garanderen is het van belang dat de rol van ProRail volledig helder is voor zowel het Ministerie van VenW als voor ProRail. McKinsey constateert hierover een verschil van inzicht tussen ProRail en VenW. Een eerste afstemming heeft hierover tussen VenW en ProRail plaatsgevonden. McKinsey beveelt aan om de afstemming voort te zetten en een gezamenlijk beeld overeen te komen over de rol van ProRail;

[1147] Evaluatie voortgang op de rails , eindrapport 6 mei 2008, McKinsey & Company

- **Operationeel Kader:** in het onderzoek van McKinsey wordt de aansturing van VenW onderverdeeld in drie categorieën, te weten: outputsturing voor het beheer op basis van de beheerconcessie, inputsturing op het gebied van veiligheid en milieu en projectsturing ten aanzien van onder andere de MIRT-projecten. McKinsey constateert dat er rond de definitie en scope van het begrip outputsturing verwarring bestaat tussen ProRail en VenW. De aanbeveling luidt om de definitie en scope van het begrip outputsturing helder te omschrijven.

11.2.3. Migratie naar outputsturing NS en ProRail

In de beheer- en vervoerconcessie (artikel 20 respectievelijk 16) is een migratietraject naar outputsturing afgesproken. Outputsturing betekent dat de minister afspraken maakt over de te leveren prestaties (output) in plaats van over uit te voeren maatregelen. In de concessies is vastgelegd dat in de periode tot 2008 sprake zal zijn van een combinatie van sturing op input en output en trapsgewijs wordt toegegroeid naar sturing geheel op output per 1 januari 2008. Daarbij is wel een aantal voorwaarden opgenomen voor de overgang naar outputsturing. Om op 1 januari 2008 outputsturing te kunnen introduceren moeten NS en ProRail aantonen dat zij bekend zijn met:
- het verband tussen haar operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten;
- de interactie-effecten tussen de eigen activiteiten en doelen en die van de infrastructuurbeheerder c.q. NS/vervoerders;
- de langetermijneffecten van de wijze van bedrijfsvoering.

Daarnaast moesten ze in staat zijn om haar bedrijfsvoering in te richten naar de onder de hierboven bedoelde kennis. Deze eisen zijn in de concessies[1148] vastgelegd.

In opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat is door de Holland Consult Group (HCG) onderzoek[1149] uitgevoerd naar de vraag of voldaan is aan de eisen die zijn gespecificeerd in de Beheer- en Vervoerconcessie en of de outputsturing mogelijk is op basis van de huidige set van prestatie-indicatoren in dashboard (ProRail) en scorecard (NS). In het navolgende worden deze conclusies samengevat

ProRail
HCG concludeert dat de conceptuele invulling van outputsturing door ProRail aansluit op de inhoudelijke eisen van de concessie. Het dashboard is zowel geschikt voor interne sturing op basis van de missie van ProRail als voor verantwoording aan de minister. Wel worden door HCG een aantal suggesties gedaan voor verbeteringen. Voorgesteld wordt om een prestatie-indicator treinpaden te ontwikkelen waarbij aandacht is voor verschillen in beschikbaarheid en betrouwbaarheid van infrastructuur naar treinpaden, alsmede een prestatie-indicator

[1148] Vervoerconcessie, artikel 26, eerste lid en Beheerconcessie, artikel 20, eerste lid.

[1149] Onderzoeksrapporten Holland Consulting Group van 31 oktober 2007 (ProRail) en 4 november 2007 (NS).

satisfactie vervoerders teneinde de externe relevantie te vergroten. Daarnaast wordt voorgesteld om de interne relevantie te vergroten door prestatie-indicatoren te ontwikkelen voor de bijdrage van ProRail aan de mobiliteit en een prestatie-indicator voor het oplossen van capaciteits- en punctualiteitsproblemen. De minister neemt deze aanbevelingen over en acht ProRail in staat om reeds in 2008 invulling te geven aan deze verbeteringen. HCG heeft eveneens voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de metingen, al wordt aanbevolen om de subjectieve indicatoren voor transfer te verbeteren. Ook het besturingsmodel van ProRail sluit aan op de conceptuele invulling van het outputmanagement, waarbij de indicatoren tot het laagste managementniveau zijn doorvertaald.

Eveneens is door Holland Consulting Group nagegaan of de ontwikkeling van indicatorscores tevredenstellend is en of de normstelling tevredenstellend is. De onderzoekers merken op dat bij een aantal prestatie-indicatoren sprake is van aanpassingen in de definitie, en in de wijze waarop indicatoren worden gemeten. Daardoor is het over de onderzoeksperiode moeilijk finale uitspraken over trends te doen. Daarnaast geven de onderzoekers aan de indruk te hebben dat de ontwikkeling van de normstelling niet tevredenstellend is geweest. Het is teveel een zoekproces geweest in plaats van werken aan de realisatie van een meerjarige opklimmende waarde, waarbij de eigen prestatiemogelijkheden niet op voorhand dominant mogen zijn.

Ten aanzien van de interactie-effecten met NS concluderen de onderzoekers dat ProRail daarvan voldoende op de hoogte is. Er zijn formele overeenkomsten en bij de feitelijke uitvoering wordt in de regel heel behoorlijk samengewerkt volgens HCG. Wel vindt HCG dat de samenwerking op hoog niveau moet worden verbeterd.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering wordt door HCG vastgesteld dat ProRail in voldoende mate is geprofessionaliseerd met een adequaat HRM-beleid en veel aandacht voor procesbeheersing en de introductie van outputsturing in de gehele organisatie. Binnen de organisatie wordt volgens HCG de geleverde prestatie continu geobserveerd en beoordeeld, op basis waarvan vervolgens acties wordt ondernomen.

Op basis van deze onderzoeksresultaten komt HCG tot de conclusie dat ProRail klaar is om over te gaan op outputsturing per 1 januari 2008. De minister neemt dit oordeel over, al zal hij toezien op spoedige realisatie van de verbeterpunten. ProRail is gevraagd aan te geven hoe men de verbeteringen zal realiseren.

NS

HCG concludeerde eind 2007 dat de conceptuele opzet van het outputsturingssysteem in principe aansluit bij de inhoudelijke eisen van de concessie, maar nog wel volop in ontwikkeling was. In het bijzonder wordt door HCG gevraagd om een indicator waarmee de reizigerspunctualiteit wordt gemeten en moeten indicatoren worden geïntroduceerd waarmee de groei van het reizigersverkeer en de mobiliteit worden vastgesteld. NS wordt in staat geacht om een

sluitend prestatiemanagementsysteem te realiseren, al was voor HCG nog onvoldoende duidelijk of dat ook al in 2008 het geval zal zijn. Volgens de onderzoekers is de meetkwaliteit van de objectieve indicatoren goed, terwijl de onderzoekers zich ten aanzien van de subjectieve klantoordelen onthouden van conclusies. Wel behoeft het sturingsmodel van NS nog aanvulling om goed aan te sluiten op de conceptuele invulling van outputmanagement op alle managementniveaus. De onderzoekers menen dat er nog niet voldoende toegesneden informatie over de presatieindicatoren aanwezig is en dat er ook nog onvoldoende gestructureerd voortgangsoverleg is over de voortgang van de indicatoren tussen de verschillende managementniveaus.

HCG concludeert, net als voor ProRail, dat bij NS middels het vastleggen van formele afspraken een goede basis isgelegd voor samenwerking tussen NS en de infrabeheerder ProRail. De kwaliteit van de interactie ligt op voldoende niveau.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering constateren de onderzoekers dat binnen NS tal van goede ideeën en initiatieven zijn ontwikkeld om de organisatie te professionaliseren en te richten op de waardering van de klant. Wel constateren zij dat de realisatie hiervan pas in 2008 is vast te stellen.

Op basis van deze onderzoeksresultaten komt HCG tot de conclusie dat NS op 1 januari 2008 nog niet voldoet aan de eisen die aan de overgang naar outputsturing gesteld zijn. Een aantal verbetertrajecten moeten in 2008 nog leiden tot zichtbare resultaten, al wordt wel verwacht dat NS in de toekomst aan de eisen kan voldoen. HCG adviseerde over te gaan tot een proefjaar met outputsturing.

De minister heeft bij NS aangedrongen op maatregelen om zo snel mogelijk de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Het aanvullende plan terzake is als bijlage bij het vervoerplan opgenomen, hetgeen een voorwaarde wass voor de instemming van de minister met het vervoerplan 2008. De minister kiest, mede door wensen van de Tweede Kamer, voor overgang naar outputsturing door NS per 2008, zodat NS volledig verantwoordelijk is voor de prestaties. Wel moeten aanvullende indicatoren worden ontwikkeld, onder meer voor reizigerspunctualiteit en moet NS periodiek rapporteren en zal medio 2008 een nieuwe audit worden uitgevoerd.

11.2.4. Concessieprijs en financiele positie van NS

In de Vervoerconcessie[1150] is opgenomen dat tot tenminste 2008 een jaarlijkse concessieprijs verschuldigd is van € 0. Uit prognoses was gebleken dat de te verwachten resultaten niet hoog genoeg waren om een concessieprijs te rechtvaardigen. Daarbij is onder meer gekeken naar het te verwachten bedrijfsresultaat en de ROI (return on

[1150] Vervoerconcessie, artikel 3, eerste lid.

investment). Daarbij komt dat verwacht werd dat de gebruiksvergoeding zou stijgen, een beperkte tariefstijging wenselijk was en verdere verbetering van de vervoerprestaties noodzakelijk was.

Wel kan de minister na evaluatie van de concessie vanaf 2008 een jaarlijkse concessieprijs vaststellen (artikel 3 van de vervoerconcessie). Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met de resultaten van de bedrijfsvoering van NS, de financieringskosten en voorzieningen voor risico's en investeringen ten behoeve van de continuïteit van het vervoer op het HRN, de hoogte van de gebruiksvergoeding, de ruimte voor tariefstijgingen, de kwaliteit van de dienstverlening en de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van het aangeboden vervoer (toelichting op artikel 3 van de vervoerconcessie).

In het navolgende wordt ingegaan op de financiële situatie en de tariefontwikkeling voor de periode 2005-2007. De kwaliteit van het vervoerproduct (de ' prestaties') over deze periode is in de voorgaande paragraaf aan de orde gesteld.

11.2.5. Resultaatontwikkeling

Financiele positie NS
Ten aanzien van de financiële positie van NS zijn gegevens opgenomen in de Meerjarige monitor prestaties en effecten: 2005-2007 en onder doel 16 van dit rapport.

Uit deze gegevens blijkt dat het concern NS vanaf 2005 in termen van een financiële parameters (bedrijfsresultaat, return on investment, return on sales) een verbetering laat zien van haar bedrijfseconomische positie. Opvallend is de relatieve positieverbetering van het reizigersvervoer ten opzichte van de overige NS-onderdelen in 2005 tot 2007. Waar het NS-concern in de jaren tot en met 2004 vooral afhankelijk leek van de goede resultaten bij de ontwikkeling en exploitatie van knooppunten, heeft het onderdeel reizigersvervoer in de onderzoeksperiode zich wat dit betreft een belangrijke positie verworven. Als percentage van de omzet blijft knooppuntontwikkeling en –exploitatie overigens wel een stuk winstgevender dan reizigersvervoer.

Een uitgebreidere analyse van de financiële positie van NS is opgenomen in de vertrouwelijke rapportage *'Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouders NS'*. Verder wordt in een afzonderlijk traject nader ingegaan op vraagstukken rondom de concessieprijs.

Tarieven
In de vervoerconcessie wordt ingegaan op de jaarlijkse tariefstijging voor zogenaamde beschermde kaartsoorten (artikel 15, vervoerconcessie). Doel van deze bepaling is om consumenten te beschermen tegen te grote tariefstijgingen door NS. NS mag de tarieven van de beschermde kaartsoorten verhogen met de consumentenprijsindex. Daarnaast mogen BTW-verhogingen en de van

inflatie geschoonde stijging in de gebruiksvergoeding worden doorberekend. Daarnaast is de zogenaamde LOCOV-overeenkomst opgenomen, waarbij is bepaald dat een eenmalige stijging van de tarieven (met 2,075%) mogelijk is als gedurende 12 opeenvolgende maanden een punctualiteit van gemiddeld meer dan 86,8% wordt gehaald.

Figuur 11.1:
Tarief- en inflatieontwikkeling 2005-2007

De tarieven van NS zijn in 2005, 2006 en 2007 per 1 januari van het betreffende jaar verhoogd met respectievelijk 3,25%, 3,0% en 1,5%. Deze tariefontwikkeling ligt boven het inflatieniveau. De tariefstijging in 2005 kwam nog tot stand volgens de afspraken uit het overgangscontract II. Daarbij mocht de tariefverhoging bestaan uit geprognosticeerde inflatie plus 2%. In 2006 bestond de tariefverhoging uit geprognosticeerde inflatie plus verandering in het tarief gebruiksvergoeding. In 2007 was er geen verandering in het tarief door verandering in de gebruiksvergoeding, zodat de tariefverhoging gelijk was aan de geprognosticeerde inflatie.

11.3 Percepties

11.3.1. Percepties prestaties en professionalisering NS

De punctualiteit alsmede de financiële resultaten van NS zijn volgens VenW in ieder geval fors verbeterd, mede dankzij de hoge reizigersgroei en de behoorlijke tariefruimte. VenW[1151] geeft aan dat de vervoerprestaties van NS wel beter worden, maar dat de klanttevredenheid nog achter blijft bij de prestaties, hetgeen ook blijkt uit de benchmark 2007. Die prestaties/klantoordelen die de afgelopen jaren achter zijn gebleven ten opzichte van de normen die zijn gesteld in de vervoerplannen (met name informatievoorziening) raken met name de reiziger en verdienen extra aandacht van NS. Ten aanzien van de professionaliseringsopgave van NS ten behoeve van outputsturing geldt volgens VenW dat NS zich tot 2008 in een periode van rust en herstel bevond (na de Herbezinning in 2001), maar nu klaar lijkt voor outputsturing. Op het gebied van de financiële (en corridorspecifieke)

[1151] Zelfevaluatie Eenmeting VenW, pagina 71-75.

informatieplicht zoekt NS naar de mening van VenW de randen van de vervoerconcessie nogal vaak op.

NS[1152] is van mening dat zij over voldoende inzichten in de relatie tussen operationele doelen, eigen activiteiten en resultaten beschikt. Ook vindt NS dat zij voldoet aan het criterium bekend te zijn met de lange termijneffecten van de wijze van bedrijfsvoering. In het vervoerplan 2008 zijn overigens wel concrete maatregelen opgenomen om medio 2008 te kunnen voldoen aan alle eisen in de vervoerconcessie omtrent outputsturing.

De consumentenorganisaties[1153] geven aan tot nu toe een instrument te missen dat de betrouwbaarheid van het spoorvervoer vanuit het perspectief van de reiziger goed in beeld brengt. Immers, een vertraging van 5 minuten telt even zwaar als een vertraging van 25 minuten en een uitgevallen trein telt helemaal niet mee in het punctualiteitscijfer. Bovendien prikkelt volgens consumentenorganisaties de punctualiteitsnorm tot optimalisering van de logistiek van treinbewegingen, waarmee reizigers slechts tot op zekere hoogte gebaat zijn. Wel vinden consumentenorganisaties het een positieve ontwikkeling dat NS thans een indicator voor 'reizigerspunctualiteit' ontwikkelt.

11.3.2. Percepties prestaties en professionalisering ProRail

De nieuwe situatie die door de introductie van outputsturing ontstaat vraagt volgens ProRail om een meer afstandelijke houding van het ministerie tot het beoordelen van de prestaties van ProRail.[1154] De prestatie-indicatoren hebben in de eerste plaats een signaleringsfunctie op basis waarvan het ministerie ProRail kritisch kan bevragen. Volgens ProRail richt het ministerie zich nu nog te veel op de verantwoording van de maatregelen in plaats van de gerealiseerde prestaties. ProRail spreekt de zorg uit dat outputsturing boven op inputsturing komt, en niet in plaats ervan.[1155]

VenW deelt de mening van ProRail dat de transitie naar outputsturing een opgave is. Het ministerie geeft aan - gegeven waar VenW en ProRail met elkaar vandaan komen - redelijk tevreden te zijn over het proces tot nu toe. De communicatie over haar prestaties door ProRail is volgens VenW nog niet optimaal, maar VenW geeft aan dat met het informatieprofiel hieraan wordt gewerkt. VenW is wat dat betreft positief gestemd over de toekomst.[1156]

ProRail merkt verder op dat outputsturing betekenis heeft voor de sturingsrelatie tussen ProRail en VenW en het daarom onvolledig te

[1152] Zelfevaluatie Eenmeting NS, pagina 68-69.

[1153] Zelfevaluatie Eenmeting LOCOV, pagina 7.

[1154] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 29

[1155] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 30

[1156] *Zelfevaluatie 2005-2007, VenW,* pagina 42

vinden dat alleen ProRail is beoordeeld op de vraag of de organisatie klaar is voor outputsturing.[1157] Om mogelijk te maken dat ProRail en VenW gezamenlijk een stap voorwaarts kunnen zetten is volgens ProRail niet alleen een professioneel ProRail nodig, maar ook een professioneel VenW als opdrachtgever en toezichthouder.

VenW[1158] geeft aan dat ProRail een flinke stap heeft gezet in het verbeteren van de prestaties en dat het migratietraject naar outputsturing professioneel is opgepakt. Wel is VenW van mening dat de professionalisering nog niet af is. Met name op het gebied van de (relevantie van de) prestatie-indicatoren moet nog een slag gemaakt worden, zoals ook uit het HCG-onderzoek is gebleken.

ProRail[1159] geeft aan dat in de periode 2005-2007 de kernprestaties waren gebaseerd op de zorgplicht uit de beheerconcessie en vooral waren gericht op de eigen bedrijfsvoering en producten. Nu outputsturing per 1 januari 2008 geïntroduceerd is, kan de gevraagde transitie worden ingezet naar de focus op de klanten. ProRail geeft aan hierbij onder meer te zullen inzoomen op de differentiatie op regionale lijnen: beheer en onderhoud tegen substantieel lagere kosten door specialisatie en aandacht voor de samenwerking met de regionale en locale publieke partners. ProRail ontwikkelt hiertoe indicatoren die gericht zijn op de klantvraag, waarbij gestuurd kan worden op zo hoog mogelijke prestatie tegen zo laag mogelijke kosten. Zo wordt bijvoorbeeld thans met vervoerders een prestatie-indicator treinpad doorontwikkeld. Door middel van een continue veranderagenda worden structurele verbeteringen gerealiseerd in de sturing en beheersing van ProRail. In 2008 ligt de focus op het verbeteren van investeringsmanagement, assetmanagement en risicomanagement. Verbetering van deze managementsystemen heeft rechtstreeks effect op de bedrijfsprestaties.

IVW is van mening dat het aantal ontsporingen of botsingen (zoals opgenomen in het rapport van McKinsey) niet een indicator hoeft te zijn voor goed ProRail presteert. Ontsporingen en botsingen kunnen ook uit andere factoren voortkomen.

Arriva[1160] is van mening dat de prestaties van ProRail en de afspraken die daarover met VenW worden gemaakt teveel gericht zijn op het HRN en NS. Decentrale overheden en regionale vervoerders komen er bij het maken van afspraken over prestaties niet aan te pas. Daarnaast vindt Arriva dat ProRail niet klaar is om de rol als integrale infrabeheerder uit te voeren, wat blijkt uit het feit dat planningen structureel niet worden gehaald en er continu discussies zijn over financiering. Beide zaken belemmeren Arriva om prestatiegericht te werk te gaan richting de decentrale overheden.

[1157] *Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail,* pagina 41

[1158] *Zelfevaluatie Eenmeting VenW, pagina 75-76.*

[1159] *Zelfevaluatie Eenmeting ProRail, pagina's 36, 39 en 41.*

[1160] *Zelfevaluatie Eenmeting Arriva*, pagina's 27 en 34.

De goederenvervoerders geven aan dat het nieuwe monitoringssysteem van ProRail een betrouwbaarder beeld geeft van verstoringen (en de veroorzakers) dan voorheen. Het controleren en accorderen van de verstoringen legt echter een groot beslag op de organisatie (bemensing) van de goederenvervoerders. De ontwikkeling van een betrouwbare KPI ('treinpad') is voor de goederenvervoerders essentieel.

NS is eveneens van mening dat de ontwikkeling van een KPI 'treinpad' van groot belang is, omdat de huidige KPI beschikbaarheid niets zegt over de beschikbaarheid van corridors.

11.4 Kernboodschappen

Realiseren NS en ProRail de in de vervoer- en beheerplannen vastgelegde prestaties?

Op basis van de gegevens over de ontwikkelingen is gebleken dat zowel de benutting van het spoor als de omvang van het vervoer in de afgelopen jaren fors is gestegen. In dit licht moeten dan ook de prestaties van NS en ProRail worden beoordeeld.
Uit de klantonderzoeken blijkt dat voor NS in het algemeen het reizigersoordeel over het reizen per trein stijgt. In 2005 gaf 67% van de reizigers NS een 7 of hoger, in 2006 was dat 68% en in 2007 lag dit percentage op 70%. Er is dus sprake van een stijgende tevredenheid van de reizigers over NS. Wel is sprake van een gedifferentieerd beeld ten aanzien van de realisatie van prestaties in de afzonderlijke zorggebieden. Punctualiteit bleef de eerste jaren achter en is in 2007 conform de beoogde waarde. De groei van het aantal reizigers is groter dan verwacht. Het aangeboden vervoer (omvang aanbod, bijdrage aan bereikbaarheid van economisch belangrijke gebieden en gerichtheid op de vraag) is verbeterd door de dienstregeling 2007. De streefwaarden op het gebied van sociale veiligheid en reinheid worden doorgaans gehaald. Ook de zitplaatskansen zijn gerealiseerd conform afspraken, ondanks de forse groei in het aantal reizigers. De ontwikkeling in de informatieverstrekking bij ontregelingen laat een minder rooskleurig beeld zien.

ProRail heeft de beoogde prestaties zoals deze zijn vastgelegd in de beheerplannen 2005-2007 gerealiseerd, een enkele uitzondering daargelaten zoals de functiehersteltijd in 2007. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat veranderingen in definities en meetprocedures ertoe leiden dat het niet altijd mogelijk is om trendmatige conclusies te trekken. Ten aanzien van de ontwikkeling in treinvrije periodes speelt nog een rol dat soms gepland onderhoud werd uitgesteld, zonder dat de richtwaarden daarop werden aangepast.

Vertonen de prestaties van NS en ProRail op de onderdelen uit de vervoer- en beheerconcessie een verbetering of een lagere waarde bij voldoende gemotiveerde afwijking inclusief uit te voeren maatregelen?

Bij NS is sprake van een gemengd beeld. Bij een aantal zorggebieden is sprake van een duidelijke verbetering in de tijd, zoals hiervoor geschetst. Er zijn echter ook zorggebieden waarin de grens- en richtwaarden van indicatoren naar beneden zijn bijgesteld zowel in 2006 als in 2007. Dat was met instemming van de concessieverlener. Dit betreft bijvoorbeeld het zorggebied 'informatieverstrekking bij ontregelingen'.

Voor de meeste indicatoren van ProRail geldt dat deze een verbetering vertonen. Voor enkele indicatoren zijn soms lagere richt- en grenswaarden opgenomen in beheerplannen dan in voorgaande jaren, zoals die van de toename van TVP's in 2006 ten opzichte van 2005 om achterstanden bij onderhoud te kunnen inhalen. Deze zijn naar de mening van de concessieverlener voldoende gemotiveerd uitgaande van de goedkeuring van de beheerplannen. Tevens zijn er maatregelen en verbeteracties in deze plannen opgenomen. Sommige indicatoren zijn jaarlijks gelijk gehouden, zoals de kwaliteit van de instellingen van rijwegen en de bijsturing conform afspraken. Overigens betreft het geaggregeerde indicatoren. De verbeteringen behoeven niet merkbaar te zijn op alle delen van de hoofdspoorinfrastructuur. Voor de indicatoren die zijn gebaseerd op klantoordelen zijn de beoogde prestaties voor nog komende jaren lager vastgesteld dan de reeds gerealiseerde prestaties in de voorgaande jaren.

Maken NS en ProRail voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren?

Door de minister is geoordeeld dat zowel NS als ProRail voldoende vorderingen hebben gemaakt om over te gaan op outputsturing per 1 januari 2008, mits beide een aantal verbeteringen doorvoeren in de loop van dit jaar. Bij ProRail zal de minister toezien dat de gewenste verbeterpunten daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Bij NS betreft het een aanvullend plan dat als bijlage bij het vervoerplan 2008 moest worden opgenomen alvorens de minister daarmee heeft ingestemd. Na de zomer van 2008 zal nogmaals worden bezien of aan de concessievoorwaarden is voldaan.

Deze keuzen zijn gebaseerd op onderzoek dat in 2007 is uitgevoerd door HCG. Uit dit onderzoek blijkt dat ProRail voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de beheerconcessie, al is nog wel aanvullende informatie nodig. NS voldoet nog niet aan de eisen van de vervoerconcessie, omdat nog niet voldoende inzicht bestaat in de relatie tussen operationele doelen en eigen activiteiten. Daarnaast is de organisatie niet voldoende gericht op het sturen op de indicatoren die de gewenste prestaties representeren. Wel verwacht HCG dat het door NS ontwikkelde systeem in principe voldoende aansluit op de vervoerconcessie. Tevens moeten er aanvullende indicatoren worden ontwikkeld, onder meer voor reizigerspunctualiteit en moet NS periodiek rapporteren. Ook zal medio 2008 een audit worden uitgevoerd.

Is de concessieprijs gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en de verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct?

De financiële situatie bij NV NS is aanzienlijk versterkt sedert 2005 gemeten in termen van uiteenlopende bedrijfseconomische parameters. Opvallend is dat de bijdrage vanuit reizigersvervoer aan het resultaat groter is dan die van de knooppuntontwikkeling en -exploitatie.

De tariefontwikkeling laat zien dat in de jaren 2005 en 2006 sprake is geweest van een hogere tariefstijging dan de inflatie. In 2007 is sprake geweest van een beperkte tariefstijging.

Zoals gesteld is de kwaliteit van het vervoerproduct bij NS in de afgelopen jaren op onderdelen gestegen. Op specifieke onderdelen (zoals informatievoorziening bij onregelmatigheden) is deze kwaliteitsverbetering nog minder merkbaar voor reizigers. In 2007 is in samenhang met de invoering van de nieuwe dienstregeling sprake van verbetering in een aantal kwaliteits- en klantoordelen vooral in relatie met de punctualiteit.

12. Doel 15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten

12.1 Vragen

Het realiseren van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen (doel 15) en het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening door de concessiehouders (doel 16) zijn twee doelen van de nieuwe spoorwetgeving die hier worden behandeld. Daarnaast bevat het beoordelingskader een aantal streefbeelden ten aanzien van overige beoogde effecten (waaronder veilig gebruik van spoorwegen en bescherming van de leefomgeving) en wordt een aantal (neven)effecten genoemd. Ook die worden in dit hoofdstuk behandeld.

Maatschappelijke benutting
In het beoordelingskader is een streefbeeld geformuleerd met betrekking tot de maatschappelijke benutting. Uitgaande van dit streefbeeld is voor de Rapportage 2005-2007 de volgende vraag van belang:

1. Is er sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit?

Efficiëntie concessiehouders
In het beoordelingskader zijn drie streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de Rapportage 2005-2007 de volgende vragen van belang:

2. Betaalbaarheid vervoerdiensten en ontwikkeling van de kwaliteit:
   a. Krijgen reizigers en verladers betaalbare vervoerdiensten van vervoerders?
   b. Is de kwaliteit van de vervoerdiensten verbeterd?
3. Is de benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur verbeterd?
4. Efficiency:
   a. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheertaken?
   b. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de dienstverlening van NS?

Veilig gebruik van de spoorwegen
In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot veilig gebruik van de spoorwegen. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de Rapportage 2005-2007 de volgende vragen van belang:

5. Is er sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen?
6. Werken infrabeheerder en vervoerder actief mee aan realisatie van de doelen op het gebied van spoorwegveiligheid?

Bescherming leefomgeving
In het beoordelingskader zijn twee streefbeelden geformuleerd met betrekking tot de bescherming van de leefomgeving. Uitgaande van deze streefbeelden zijn voor de Rapportage 2005-2007 de volgende vragen van belang:

7. Is er geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor?
8. Worden emissienormen[1161] voor voertuigen niet overschreden?
9. Wordt er voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid?

Andere (neven)effecten
Tot slot komt in dit hoofdstuk een aantal andere (neven)effecten aan bod, waaronder de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten en de werkgelegenheid in de spoorsector.

De bovenstaande vragen worden hierna bij de beschrijving van de feiten en percepties beantwoord aan de hand van de paragraafindeling in tabel 12.1.

Tabel 12.1
Overzicht samenhang streefbeelden en paragrafen

Streefbeeld	Paragraaf
1	Maatschappelijke benutting
2a	Betaalbaarheid en kwaliteit vervoerdiensten
2b	Betaalbaarheid en kwaliteit vervoerdiensten
3	Maatschappelijke benutting
4a	Ontwikkelingen in de efficiency van NS
4b	Ontwikkelingen in de efficiency van ProRail
5	Veilig gebruik van spoorwegen
6	*Hoofdstuk 'Spoorwegveiligheid'*
7	Bescherming leefomgeving
8	Bescherming leefomgeving
9	Bescherming leefomgeving
Geen streefbeeld, wordt wel in kaart gebracht.	Andere (neven)effecten

[1161] Het gaat om emissies als NOx, SOx, et cetera.

12.2 Maatschappelijke benutting

Belangrijk ten aanzien van de maatschappelijke benutting van de spoorwegen is de doelstelling vanuit de Nota Mobiliteit dat het spoor een bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Nederland. In het beoordelingskader worden drie thema's benoemd in relatie tot deze doelstelling:

1. Het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken. In het bijzonder wordt daarbij aan de spitsuren gedacht;
2. Het vervoeren van economisch waardevolle goederen op de internationale corridors;
3. Het optimaal gebruik van bestaande capaciteit.

Hierna worden achtereenvolgens beschreven benutting van de spoorwegen inzake personenvervoer, benutting inzake goederenvervoer en vervolgens benutting van de capaciteit.

Benutting spoorwegen ten behoeve van personenvervoer NS
De tabel hierna laat de ontwikkeling van de benutting van de spoorwegen ten behoeve van het personenvervoer van NS zien. De cijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen van NS. Opgemerkt moet worden dat de cijfers enigszins vertekenen doordat NS over de jaren aanbestedingen van treindiensten uit de contractsector heeft verloren.

Tabel 12.2
Ontwikkelingen in vervoeromvang, productie en bezetting NS

8	1995	2000	2005	2006	2007	Index	Index
Vervoeromvang						(1995=100)	(2000=100)
Reizigerskilometers totaal (mln.)	13.499	14.666	14.730	15.414	15.546	115	106
- waarvan standaardassortiment (ERET, abonnementen, etc)	9.657	11.287	10.962	11.498	11.644	121	103
- waarvan grote contracten	3.842	3.379	3.768	3.916	3.902	102	115
Productie							
Treinkilometers (mln)	109,5	116,7	114,1	113,8	112,5	104	98
Zitplaatskilometers (mln)	38.200	46.200	49.737	50.167	54.772	143	119
Aantal treinen	2.611	2.742	2.809	2.829	2.886	111	105
Bezetting							
reizigerskm/ zitplaatskm	0,353	0,317	0,296	0,307	0,284	87	90

Bron: jaarverslagen NS

Over de periode 1995-2007 is het aantal reizigerskilometers van NS in totaal met 15% toegenomen. In zowel 2005 als 2006 is de vervoersomvang in termen van reizigerskilometers met 4,5% per jaar gegroeid. In 2007 is sprake van een afvlakking van de jaarlijkse groei naar 1%. De vervoeromvang van de grote contracten, voornamelijk de

OV Studentenkaart, is in 2005 - 2007 relatief sterker gestegen dan het standaardassortiment.

Het aantal treinkilometers van NS is in 2005 - 2007 afgenomen, terwijl het aantal zitplaatskilometers in dezelfde periode is gestegen. Dit duidt op een toename van het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein, veroorzaakt door zowel de inzet van langere treinen als de ingebruikname van meer dubbeldeksrijtuigen.

In 2005 en 2006 neemt de bezetting toe als gevolg van vervoergroei (reizigerskilometers) en een nagenoeg gelijkblijvend aantal zitplaatskilometers; in 2007 neemt de bezettingsgraad iets af door de sprong in het vervoersaanbod (in zitplaatskilometers).

Uit onderzoek van het KIM blijkt dat er wat betreft de benutting van het van het spoor ten behoeve van personenvervoer verschillen bestaan tussen marktsegmenten:[1162]

- Het aandeel van het vervoer dat voor woon-werk- en woon-schoolverplaatsingen wordt afgelegd stijgt. Het aandelen voor het motief vrije tijd daalt.
- Vóór 2005 werd één op de vijf reizen afgelegd in de ochtendspits[1163]. Dat aandeel is in 2005 verder gezakt. Daarbij moet wel worden aangetekend dat steeds meer sprake is van bredere spitsen.
- Vanaf 1992 is het treingebruik naar de grootstedelijke gebieden Amsterdam en Utrecht duidelijk sterker gestegen dan gemiddeld. Het vervoer naar Rotterdam en Den Haag steeg in diezelfde periode conform de landelijke trend. Het aantal in- en uitstappers naar het KAN en Brabantstad blijft achter bij het gemiddelde. Deze regionale verschillen kunnen in belangrijke mate worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid.
- Bezien voor de periode 2000-2006 ontwikkelen zich vooral de aantallen in-/uitstappers van de stations in de grootstedelijke agglomeratie Utrecht, Brabantstad en het KAN zich bovengemiddeld, terwijl de agglomeraties Rotterdam en Den Haag achterblijven bij de landelijke ontwikkelingen.

Benutting spoorwegen ten behoeve van goederenvervoer
Het is niet eenvoudig om inzicht te verwerven in de ontwikkelingen ten aanzien van het goederenvervoer. De CBS-cijfers omvatten alleen de gegevens van de NV Nederlandse Spoorwegen, later NS Cargo en nu Railion, en voor de laatste jaren ook het vervoer verricht door ACTS Nederland BV (CBS StatLine), maar niet de omvang en samenstelling van het vervoer van alle nieuwe toetreders. Door het KIM zijn in 2007 de gegevens van verschillende bronnen samengevoegd tot één tabel, die hierna wordt weergegeven.[1164]

[1162] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020*, November 2007.

[1163] Ochtendspits is gemeten tussen 7.00u en 9.00u.

[1164] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007.

Tabel 12.3
Ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor

Indicator	eenheid	2000	2005	2006	Index 2006 2000 = 100
Vervoerd gewicht	mlnton	28,1	38,5	41,5	148
Ladingtonkilometers in Ned.	mld tonkm	4,6	6,4	7,2	157
Goederentreinkilometers in Ned.	mln km	8,4	9,7	10,4	124
Gemiddelde belading (ladington/treinkm)	ton	549	660	689	126
Gemiddelde vervoerafstand in Ned	km	164	166	173	105

Bron: KIM (2007). Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020.

Uit de tabel 12.3 blijkt dat de ladingtonkilometers toenamen van 4,6 miljard in 2000 tot 7,2 miljard in 2006: een groei van 57%. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 8,4 miljard in 2000 tot 10,4 miljard in 2006: een groei van bijna 24%. De gemiddelde belading van de goederentreinen (ladingtonkilometers / treinkilometers) nam toe van 549 ton in 2000 tot 689 ton in 2006: een groei van 26%.

Een deel van de vervoersgroei kan toegerekend worden aan de marktliberalisatie.[1165] Andere belangrijke verklaringen voor de groei van de goederenmobiliteit in Nederland zijn de economische groei en de internationalisering en globalisering van de goederenproductie en het verbruik.[1166] De groei in het spoorgoederenvervoer is vooral opgetreden in de internationale afvoer per spoor vanuit Nederland. Een zeer specifieke ontwikkeling die de groei van het spoorvervoer verklaart, is de sluiting van de Duitse steenkolenmijnen. Dat heeft gezorgd voor een toename van de Duitse import van steenkolen via Nederland. Daarnaast is bekend dat er sinds een aantal jaar ook transitoverkeer (tussen Duitsland en België via Nederland) plaatsvindt. De omvang daarvan wordt geraamd op 1 miljoen ton in 2006. Een belangrijke reden daarvoor is de hoge gebruiksvergoeding op het Duitse net in vergelijking met Nederland.[1167]

Het aandeel spoor in het totale goederenvervoer in Nederland gemeten in tonnen is in de periode 1995 - 2005 verdubbeld van 1% naar 2%. Ondanks deze stijging blijft het aandeel zeer bescheiden, zowel in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland (17,3% in 2007), de gehele EU (15,8% in 2006), als andere binnenlandse transportmodi. In tonkilometers gemeten is het aandeel gestegen van 3,2% in 1995 naar 5,4% in 2005.[1168]

Benutting van de capaciteit

[1165] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007, pagina 32.

[1166] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007.

[1167] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007, pagina 23.

[1168] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007.

In de tabel 12.4 zijn de ontwikkelingen in de infrastructuur en de benutting daarvan weergegeven.

Tabel 12.4
Ontwikkelingen in de spoorweginfrastructuur en benutting

Absoluut	**2000**	**2002**	**2005**	**2006**	**2007**
Spoorlengte totaal (km.)	6.499	6.518	6.589	6.517	6.830
Overwegen	3.016	2.972	2.760	2.716	2.720
Stations	380	385	389	376	386
Treinkilometers (mln)					
Reizigers		113,97	117,40	118,90	129[1]
Goederen		8,32	9,70	10,40	13
Totaal		122,29	127,10	129,30	143[2]
Capaciteitsbenutting (treinkilometers/netlengte)		18.762	19.290	19.840	20.937
Index					
Netlengte totaal	100	100	101	100	105
Overwegen	100	99	92	90	90
Stations	100	101	102	99	102
Treinkilometers (mln)					
Reizigers		100	103	104	-
Goederen		100	117	125	156
Totaal		100	104	106	-
Capaciteitsbenutting		100	103	106	-

Bron: jaarverslagen ProRail

1 Reizigerstreinkilometers inclusief contractsector

2 Inclusief 1 mln. treinkilometers gereden door aannemers en t.b.v. testritten.

Op basis van de tabel blijkt dat de lengte van het spoorwegennet tussen 2000 en 2006 vrijwel gelijk is gebleven. De daling van de spoorlengte in 2006 komt vanwege de overdracht van een deel van het netwerk aan RandstadRail. De verschillen in spoorlengte in voorgaande jaren zijn vooral te verklaren door de aanleg of reactivering van spooraansluitingen, alsmede de aanleg van verbindingsbogen zoals de Utrechtboog, de Hemboog en de Gooiboog. In 2007 is de spoorlengte met 313 kilometer toegenomen als gevolg van de ingebruikname van de Betuweroute en de viersporigheid op het traject Utrecht - Amsterdam.[1169]

Het aantal stations is in 2006 met 13 stations gedaald omdat er in totaal 20 stations aan RandstadRail zijn overgedragen en omdat er tegelijkertijd 7 nieuwe stations elders in het land zijn opgeleverd. In 2007 zijn opnieuw 6 nieuwe stations in gebruik genomen en 4 faculatieve stations (die alleen bij evenementen worden gebruikt).[1170]

Het aantal treinkilometers is in 2005 gedaald, maar in 2006 en 2007 gestegen. Cijfers met betrekking tot treinkilometers over 2007 zijn echter lastig met voorgaande jaren te vergelijken omdat ProRail in haar (financiële) jaarverslag 2007 rapporteert over het totale

[1169] ProRail (2008) *Financieel Jaarverslag 2007*

[1170] *ProRail (2008) Financieel Jaarverslag* 2007.

reizigersvervoer, terwijl de treinkilometers in het reizigersvervoer in de jaren daarvoor exclusief de contractsector waren. Bovendien is sprake van een discrepantie met de cijfers van NS. De daling in 2005 is te wijten aan een afname van het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer. Het aantal treinkilometers in het goederenvervoer neemt gestaag toe. Bezien over de periode 2002-2006 is het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer met 4% toegenomen en in het goederenvervoer met 25%. Aangezien de spoorengte gedurende dezelfde periode vrijwel gelijk is gebleven, wordt het spoornet blijkbaar intensiever benut (zie indicator capaciteitsbenutting in tabel 12.3). Uit een internationaal vergelijkende studie van LITRA blijkt dat alleen Zwitserland en Japan een hogere capaciteitsbenutting kennen.

12.3 Betaalbaarheid en kwaliteit vervoerdiensten

Hierna wordt ingegaan op de betaalbaarheid van de vervoerdiensten in relatie tot de ontwikkeling van de kwaliteit van de vervoerdiensten.

Personenvervoerdiensten

In tabel 12.5 is de tariefontwikkeling voor het personenvervoer omschreven.

Tabel 12..5
Tariefontwikkeling versus ontwikkeling prijspeil 2000-2007

	1999	2005	2006	2007
Inflatie (%)		1,7	1,1	1,6
Tariefsverhoging NS (%)		3,25	3,0	1,5
Reële tariefontwikkeling (%)		1,5	1,9	-0,1
Indexcijfers				
Inflatie	100	116,0	117,3	119,2
Tariefsverhoging NS	100	120,9	124,7	126,6

In 2005 en 2006 was de tariefverhoging hoger dan het inflatieniveau. In 2007 was de tariefstijging net iets onder het inflatieniveau.

Goederenvervoerdiensten
De liberalisering en harmonisering van de markt hebben in het afgelopen decennium geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor.[1171] Het aanbod aan vervoersdiensten is toegenomen en verladers kunnen in enkele deelmarkten tegenwoordig kiezen uit verschillende vervoerders. De open markten en de toetreding van nieuwe partijen zijn een belangrijke reden geweest voor de groei van het aantal spoorvervoerders. In 2006 werd circa 25% van het vervoerde tonnage door nieuwe toetreders verzorgd. Zelfs in een zeer open markt als die van Duitsland ligt dit aandeel niet hoger (16,4% in 2006).[1172] Binnen de EU behoort Nederland tot de koplopers die 'op schema' liggen wat betreft de voortgang van de liberalisering van het spoorvervoer, samen

[1171] Monitor 2005-2007, p. 112.

[1172] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007.

met Groot Britannië, Zweden, Duitsland, Denemarken, Italië, Zwitserland en Portugal.[1173]

Het KIM heeft in 2007 onderzoek gedaan naar enkele kwaliteitskenmerken ten aanzien van het goederenvervoer. Daaruit is gebleken dat de gemiddelde snelheid op het Nederlandse net niet noemenswaardig is verbeterd, ook al is het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties iets afgenomen.

Over de punctualiteit van de goederentreindiensten is alleen informatie beschikbaar voor de jaren 2004 en 2005. Daaruit blijkt dat circa 80% van de vertrekkende en circa 70% van de aankomende goederentreinen op tijd zijn.[1174] Cijfers van de UIRR[1175], de organisatie waar de grote intermodale railoperators zijn aangesloten, laten zien dat in 2005 circa 40% van de treinen een vertraging van meer dan een half uur heeft, 25% meer dan 3 uur te laat komt en circa 5% meer dan 24 uur is vertraagd.

Interviews[1176] met verladers biedt inzicht in de (gepercipieerde) effecten van de liberalisering van het goederenvervoer per spoor op de betaalbaarheid en de kwaliteit. De meeste verladers geven aan dat er vooral in de laatste jaren sprake is van prijsstijgingen die hoger waren dan de jaarlijkse inflatie, namelijk van 6 – 8% per jaar. Als oorzaken worden genoemd de stijging van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur en de stijging van de energieprijzen. Wel wordt aangegeven, dat over het algemeen onderhandeld kan worden over de prijzen en dat minder wordt gewerkt met vaste prijzen en tarieven.

Wat de kwaliteit betreft geeft het merendeel van de verladers die op het spoor actief zijn aan regelmatig met vertragingen geconfronteerd te worden. Dit leidt tot extra kosten (ten laste van de verlader) voor het aanhouden van laad- en lospersoneel en aansluitend vervoer over de weg. Een groot ongenoegen bestaat er over de informatievoorziening bij langdurige stremmingen die ontstaan door groot onderhoud aan het spoor.

De mening over de effecten van de veranderende prijs-kwaliteitverhouding op de concurrentiepositie van het spoor lopen nogal uiteen. Over het algemeen zijn de verladers van mening dat de concurrentiepositie ten opzichte van vooral het wegvervoer is verbeterd. Het wegvervoer krijgt steeds meer te maken met kostenstijgingen en kwaliteitsverlies door congestie. Het spoor is vooral concurrerend bij grote volumes. En de chemische industrie gebruikt bij voorkeur de trein uit het oogpunt van veiligheid. Enkele respondenten

[1173] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, November 2007, pagina 21.

[1174] 'Op tijd' betekent met een vertraging van minder dan 5 minuten.

[1175] Union Internationale des sociétés de transport combiné Rail Route.

[1176] Bron: Nieuwenhuis Railexpertise (2008). Tevredenheidsonderzoek verladers. Opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

geven aan, dat ook in de binnenvaart de afgelopen jaren drastische prijsverhogingen voorkomen.

Feitelijke cijfers over de prijsontwikkelingen in het spoorgoederenvervoer waren ten tijde van het ter consultatie gaan van dit rapport nog niet voorhanden.

12.4 Ontwikkelingen in de efficiency van NS

Bij het in kaart brengen van de efficiency van NS gaat het om de vraag in welke mate (financiële) middelen nodig zijn om bepaalde outputs te bereiken.

Hierna volgen de belangrijkste operationele en bedrijfseconomische resultaten van NV NS in de periode 2005 – 2007. Een uitgebreidere analyse ten aanzien van de efficiency van NS is opgenomen in de vertrouwelijke rapportage *'Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouders NS'*.

Operationele resultaten
In tabel 12.6 zijn de resultaten van NS op concernniveau weergegeven.[1177]

Tabel 12.6
Operationele resultaten van NV Nederlandse Spoorwegen

		2000	2004	2005	2006	2007
Absolute gegevens	Bedrijfsopbrengsten (€ mln)	2.709	2.949	3.474	3.846	4.040
	Bedrijfslasten (€ mln)	2.547	2.805	3.186	3.536	3.685
	Personeelskosten (€ mln)	1.1110	1.164	1.262	1.336	1.474
	Bruto resultaat EBIT (€ mln)	162	144	288	310	355
	Personeelsaantal (mensjaren, ultimo)	21.299	24.794	23.626	24.961	26.004
Indexcijfers (2000=100)	Bedrijfsopbrengsten	100	109	128	142	149
	Bedrijfslasten	100	110	125	139	145
	Personeelskosten	100	105	114	120	133
	Bruto resultaat EBIT	100	89	178	191	219
	Personeelsaantal	100	116	111	117	122

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2007

De tabel biedt (onder meer) de volgende inzichten:
- In de periode van 2005-2007 is het bedrijfsresultaat van NV NS elk jaar gestegen, van € 288 naar € 355 miljoen. Zowel de bedrijfsopbrengsten als de bedrijfslasten zijn ieder jaar gestegen.

[1177] Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen van NS kunnen inzichten in de resultaten van activiteiten worden verkregen, inclusief de resultaten van de dochters (de zogenaamde geconsolideerde resultaten). Tot de dochters behoorden verschillende ondernemingen met de naam NS, zoals NS Reizigers (NSR), NS Internationaal, NS Stations en NS Vastgoed, NS Financial Services in Dublin. Daarnaast behoren ook onder meer Nedtrain, Strukton en NedRailways (Engeland) tot het NS-concern.

- In 2005 zijn de opbrengsten aanzienlijk gestegen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat in 2005 voor het eerst de opbrengsten (en ook de kosten) van de concessie Northern Rail - die eind 2004 is gestart - het gehele jaar meetellen. De vervoeropbrengsten in Nederland zijn – vooral door de tariefverhoging (3,25% per 1 januari 2005) en de onverwachte reizigersgroei - eveneens relatief sterk gestegen.
- De resultaten in 2006 laten een verdere verbetering zien. De bedrijfsopbrengsten zijn met € 372 miljoen toegenomen wederom voor een deel door een tariefverhoging (3% per 1 januari 2006) en onverwachte reizigersgroei. De totale bedrijfslasten zijn in 2006 met € 350 miljoen gestegen. Het jaarverslag 2006 geeft aan dat kostenreducties zijn gerealiseerd en dat de productiviteit is toegenomen.
- In 2007 zijn de bedrijfseconomische resultaten verder verbeterd. De bedrijfsopbrengsten zijn toegenomen met € 194 miljoen en de bedrijfslasten zijn met € 149 miljoen gestegen, vooral ten gevolge van de uitbreiding van de dienstregeling per december 2006. Het bedrijfsresultaat is € 355 miljoen.

In de onderstaande tabel 12.7 is de bijdrage van de verschillende NS-segmenten aan het totale bedrijfsresultaat transparant gemaakt.

Tabel 12.7
Bijdrage van NS-segmenten aan het concernresultaat (mln Euro)

	2005	2006	2007
Reizigersvervoer[1]	133	154	174
Knooppunten[2]	114	115	127
Bouw[3]	51	37	23
Overig[4]	-10	4	31
TOTAAL	288	310	355

1 Operationele uitvoering van vervoersprocessen en materieelonderhoud en -beheer

2 Beheer en ontwikkeling van stationslocaties en exploitatie van commerciële activiteiten

3 Uitvoeren van bouwactiviteiten

4 Ondersteunende bedrijven alsmede holdingactiviteiten met eliminatie van intercompany-relaties.

Bron: Jaarverslagen NV NS 2005-2007

De tabel biedt (onder meer) het volgende inzicht:

- In de periode 2005-2007 zijn de resultaten uit het reizigersvervoer sterk verbeterd. Wanneer het bedrijfsresultaat wordt uitgedrukt als percentage van de omzet, dan blijft overigens knooppuntontwikkeling en -exploitatie wel winstgevender dan reizigersvervoer.

Operationele kengetallen

Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen kan op het niveau van de onderneming als geheel (NV NS) een aantal kentallen worden afgeleid die een algemeen beeld geven van de ontwikkelingen bij de onderneming op het gebied van efficiency. De factor "personeel" is daarbij als algemene noemer gebruikt, omdat de activiteiten van het concern inmiddels veel verder gaan dan alleen het vervoer van reizigers per trein en berekenen van kentallen met productiemaatstaven uit het

reizigersvervoer (bijvoorbeeld treinkilometers) daarom minder zinvol is. Deze zijn weergegeven in tabel 12.8.

Tabel 12.8
Operationele kentallen van NV NS

Ratio's	2004	2005	2006	2007
Indexcijfers (2004 =100)				
Opbrengsten/personeelslid	100	124	130	131
Kosten/personeelslid	100	119	125	125
Resultaat/personeelslid	100	210	214	235
Aandeel personeelskosten in bedrijfslasten	100	98	93	98
Personeelskosten/ personeelslid	100	114	114	121

Bron: eigen bewerking op basis van jaarverslagen NV Nederlandse Spoorwegen 2000-2007

De tabel 12.8 biedt (onder meer) de volgende inzichten:
- De totale opbrengsten per personeelslid zijn voor de NV na 2005 sterk gestegen;
- De totale bedrijfslasten per personeelslid nemen eveneens sterk toe, zij het in iets mindere mate.
- Het bedrijfsresultaat per personeelslid is meer dan verdubbeld in 2007 ten opzichte van 2004.
- De personeelskosten als aandeel van de totale bedrijfslasten zijn afgenomen van 41% in 2004 naar 38% in 2006. Dit duidt op een verminderde arbeidsintensiteit van de productieprocessen en daarmee op een hogere kapitaalintensiteit. Vermoedelijk is dit het gevolg van de gestage instroom van nieuw en gerenoveerd materieel. In 2007 is weer sprake van een tegengestelde ontwikkeling.
- De personeelskosten per personeelslid zijn tussen 2004 en 2007 met 21% gestegen, terwijl de totale bedrijfslasten per personeelslid in deze periode met 25% toenamen. De toename van de totale bedrijfslasten in 2007 kan derhalve bijna volledig worden verklaard door gestegen personeelskosten.

Bedrijfseconomische kengetallen
Voor de onderneming als geheel kunnen uiteenlopende bedrijfseconomische kengetallen worden gebruikt die een beeld geven van de ontwikkelingen in de efficiency. In de tabel 12.9 is de ontwikkeling op drie belangrijke kengetallen weergegeven op het niveau van de onderneming als geheel.

[1178] PwC, 2007.

Tabel 12.9
Bedrijfseconomische kengetallen NV NS

	2005	2006	2007
Solvabiliteit (eigen vermogen/totaal vermogen)	59%	54%	54%
Solvabiliteit volgens definitie NS (garantievermogen/totaal vermogen)	64%	58%	58%
Rendement op investeringen (ROI, berekend met bruto res.)	5,6%	5,8%	6,3%
Rendement op investeringen (ROI, gerapporteerd netto res.)	4,3%	3,7%	6,0%
Rendement op de omzet (ROS)	8,3%	8,1%	8,8%

Bron: jaarverslagen NV NS 2005-2007

Op basis van deze tabellen blijkt het volgende:
- De verhouding tussen eigen en totale vermogen (solvabiliteit) van NV NS lag tot en met 2005 rond de 60%, maar in 2006 en 2007 is de solvabiliteit gedaald naar 54%.
- Het (netto) rendement op investeringen (ROI[1179]) vertoont in 2005 en 2006 een daling. In 2007 is de ROI weer gestegen tot 6%.
- In de periode 2005-2007 is op concern niveau een rendement op de omzet (ROS[1180]) gerealiseerd van tussen de 8 en 9%.

12.5 Ontwikkelingen in de efficiency van ProRail

Hierna volgen de belangrijkste financiële resultaten van ProRail in de periode 2005 – 2007. Een uitgebreidere analyse ten aanzien van de efficiency van ProRail is opgenomen in de vertrouwelijke rapportage *'Doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur'*.

De financiële resultaten van ProRail kunnen uit de jaarstukken worden afgeleid vanaf het jaar 2002.[1181] In de tabel 12.10 volgt een overzicht.

[1179] Bij de ROI - Return on Investment - wordt het netto-resultaat beschouwd ten opzichte van het totale geïnvesteerde vermogen.

[1180] Bij de ROS – Return on Sales – wordt het netto-resultaat beschouwd ten opzichte van de omzet

[1181] Daarvoor hanteerden de afzonderlijke taakorganisaties verschillende methodieken voor de jaarverslagen, waardoor het combineren van gegevens niet mogelijk is.

Tabel 12.10
Overzicht kosten en opbrengsten ProRail.

Kosten (mln. Euro)	2002	2005	2006	2007
Uitbesteed werk	573,0	735,0	738,0	584,0*
Personeelskosten	126,0	138,0	134,0	151,0
Overige kosten en lasten	283,1	317,0	357,0	319,0
Totaal bedrijfslasten ProRail	982,1	1.190,00	1.229,00	1.054,00
Opbrengsten (mln. Euro)				
Rijksbijdrage ProRail	730,0	947,0	982,0	783,0*
Gebruiksvergoeding RIB / ProRail	59,0	164,0	195,0	207,0
Totaal bijdragen NS	93,0	1,0	0,0	0,0
Overige inkomsten	89,0	85	83	94,0
Totale opbrengsten ProRail	971,0	1.197,0	1.260,0	1.084,00
Overig	-11,1	7,0	31,0	30,0
Aantal FTE	2.613	2.559	2.508	2.747
Indexcijfers (2002=100)				
Kosten				
Uitbesteed werk	100	128	129	102
Personeelskosten	100	110	106	120
Overige kosten en lasten	100	112	126	113
Totaal bedrijfslasten ProRail	100	121	125	107
Opbrengsten				
Rijksbijdrage ProRail	100	130	135	107
Gebruiksvergoeding RIB / ProRail	100	278	331	351
Totaal bijdragen NS	100	1	0	0
Overige inkomsten	100	96	93	106
Totale opbrengsten ProRail	100	123	130	112
Overig	100	-63	-279	-270
Aantal FTE	100	98	96	105

Bron: Financiële jaarverslagen ProRail 2002-2006 en conceptjaarrekening ProRail 2007
*Bovenbouwvernieuwingen worden met ingang van 2007 niet langer als kosten uitbesteed werk gepresenteerd. In 2007 bedroeg de subsidie hiervoor €188 mln.

De tabel biedt (onder meer) de volgende inzichten:

- De totale kosten van ProRail zijn in nominale termen tussen 2002 en 2006 met 25% gestegen. Deze stijging komt vooral doordat de kosten van uitbesteed werk en de overige kosten zijn toegenomen.
- In 2007 zijn de totale kosten van ProRail omlaag gegaan. Dit hangt samen met het feit dat bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk worden gepresenteerd. De kosten van bovenbouwvernieuwingen zijn vanaf 2007 geactiveerd, waardoor deze uitgaven opgenomen zijn onder vervangingsinvesteringen.[1182]
- De personeelskosten stegen in 2005 en 2006 minder dan de totaalkosten. Opvallend is echter dat in 2007 de personeelskosten aanzienlijk zijn gestegen.
- In 2006 bedroeg de Rijksbijdrage 982 miljoen Euro. Dit betekent een stijging van 35% ten opzichte van de ontvangen bijdrage in 2002.

[1182] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail. 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,* blz. 28.

In 2007 is de Rijksbijdrage met 199 miljoen Euro gedaald naar 783 miljoen Euro. Dit hangt grotendeels samen met het feit dat de bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk worden beschouwd. Deze uitgaven zijn nu opgenomen onder de vervangingsinvesteringen, die ook door het Rijk worden vergoed.
- De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen zijn in 2007 ruim verdrievoudigd vergeleken met 2002.
- De bijdragen van NS zijn in de periode 2005 - 2007 (vrijwel) volledig afgebouwd. Feitelijk werd de daling van NS gecompenseerd door toenemende Rijksbijdragen. Bij NS ging het om bijdragen vanuit het fonds FENS ten behoeve van verbetering van het spoorwegnet, in casu de bovenbouwvernieuwing.
- In 2007 waren gemiddeld 2.747 FTE werkzaam bij ProRail. Vergeleken met 2002 is het aantal personeelsleden in 2007 met 5% gestegen. In 2005 en 2006 daalde het aantal personeelsleden nog.

12.6 Veilig gebruik van spoorwegen

Hierna worden de ontwikkelingen in de veiligheid van de zogenaamde risicodragers (reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden en suïcides) beschreven. Tevens wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen in veiligheid in het goederenvervoer (ongevallen en het vervoer van gevaarlijke stoffen).

Reizigers
Onder reizigers worden personen verstaan die zich op perrons of in treinen bevinden, in- en uitstappen en dergelijke.

Tabel 12.11
Onveiligheid reizigers

Risico reiziger	2005	2006	2007
Reizigers km (x miljard)	14,9	15,6	16,4
Dodelijk letsel	0	1	0
Gewond	126	182	85
Risico reiziger per jaar	0,00	0,06	0

Bron: trendrapportage IVW

In de periode 2005 - 2007 is in totaal één reiziger om het leven gekomen[1183] en zijn in totaal 393 reizigers gewond geraakt. De ongevallen in 2006 met de meeste letsels waren de botsingen in Maastricht en Arnhem.

Er wordt uitgegaan van een streefwaarde van maximaal 2 doden per jaar per miljard reizigerskilometers. Dat betekent dat het aantal slachtoffers in 2005 en 2006 (ruim) onder de streefwaarde ligt (evenals in de periode voor 2005).

Personeel

[1183] Een reiziger viel op 29 april 2006 op station Bussum-Zuid in beschonken toestand van het perron voor een binnenrijdende trein. Het ongeval had een dodelijke afloop.

Hierbij gaat het om personen die zich beroepshalve in het railverkeerssysteem bevinden.

Tabel 12.12
Onveiligheid personeel

	2005	2006	2007
Risico baanwerkers			
Letaal letsel	0	1	0
Gewond	9	2	2
Risico rangeerders			
Letaal letsel	0	0	0
Gewond	2	0	0
Risico machinisten			
Letaal letsel	0	0	0
Gewond	7	9	7
Risico (hoofd)conducteur			
Letaal letsel	0	0	0
Gewond	3	6	0
Risico overig personeel			
Letaal letsel	0	0	0
Gewond	1	0	1

Bron: trendrapportage IVW

In 2005 hebben zich geen dodelijke ongevallen onder baanwerkers en ander personeel voorgedaan, maar zijn wel 9 werkers gewond geraakt. In 2006 is een baanwerker om het leven gekomen en zijn twee baanwerkers gewond geraakt. In 2007 is geen enkele baanwerker bij een ongeval omgekomen, wel raakte een baanwerker zwaargewond.

Onder rangeerders zijn in 2005, 2006 en 2007 geen dodelijke slachtoffers gevallen, maar wel twee gewonden in 2005.

Normen geven aan dat de streefwaarde gericht is op ongeveer 1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang.[1184] Het risico, bezien over een langere periode, bevindt zich in de praktijk boven deze streefwaarde.

Overweggebruikers

Tabel 12.13
Ontwikkeling onveiligheid overweg

	2005	2006	**2007**
Risico overweg gebruikers			
Letaal letsel	18	12	19
Gewond	23	11	17

Bron: trendrapportage IVW

In 2005 kwamen 18 overweggebruikers om het leven bij in totaal 71 aanrijdingen op overwegen. Een jaar later kwamen 12 overweggebruikers om het leven bij in totaal 47 aanrijdingen. In 2007

[1184] Zie brief van de Ministeri van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 4 juni 2008, 'Trendanalyse spoorveiligheid 2007'.

steeg het aantal dodelijke slachtoffers onder overweggebruikers naar 19, bij 75 aanrijdingen.

Voor de onveiligheid op overwegen geldt een streefwaarde van maximaal vierentwintig overwegslachtoffers per jaar. Het aantal doden op overwegen in 2005, 2006 en 2007 ligt onder de streefwaarde.

Onbevoegden

Tabel 12.14
Ontwikkeling aantal slachtoffers onbevoegden

	2005	2006	2007
Risico onbevoegden			
Letaal letsel	7	2	1

Bron: trendrapportage IVW

In 2005 en 2006 waren er respectievelijk zeven en twee dodelijke slachtoffers onder onbevoegden. In 2007 was er onder onbevoegden een dodelijk slachtoffer. Er is geen kwantitatieve streefwaarde voor het maximaal aanvaardbare risico geformuleerd.

Suïcides
In 2005 en 2006 was er 184 respectievelijk 190 keer sprake van een suïcide. In 2007 was er 193 keer sprake van suïcide op het spoor. Het 5-jaarlijkse gemiddelde ligt ongeveer op het niveau van 180 doden per jaar, evenals in de periode ervoor.

Goederenvervoer (en vervoer gevaarlijke stoffen)
Hierna volgt een overzicht van de ongevallen inzake het goederenvervoer.

Tabel 12.15
Ongevallen in het goederenvervoer

Aantal ernstige ongevallen bij goederenvervoer	2005	2006	2007
Botsingen	3	3	0
Ontsporingen	6	2	5
Aanrijdingen op overwegen	1	0	0
Branden	0	0	1

Bron: trendrapportage IVW

De ontwikkeling van het aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen is in de tabel hierna weergegeven. In 2005 hebben één ontsporing en drie botsingen van goederentreinen plaatsgevonden waarbij wagons met gevaarlijke stoffen betrokken waren. In geen van de gevallen zijn gevaarlijke stoffen vrijgekomen. In 2006 hebben zich twee botsingen en twee ontsporingen van goederentreinen met gevaarlijke stoffen voorgedaan. Ook in deze gevallen zijn geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen. In 2007 hebben zich geen botsingen voorgedaan waarbij een goederentrein met gevaarlijke stoffen betrokken was. Wel zijn er dat jaar vier ontsporingen geweest van goederentreinen met gevaarlijke stoffen.

Tabel 12.16
Ontwikkelingen aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen

	2005	2006	2007
Botsing goederentrein met gevaarlijke stoffen	3	2	0
Ontsporing van goederentrein met gevaarlijke stoffen	1	2	4
Aanrijding goederentrein met gevaarlijke stoffen op overweg	0		0

Bron: Trendanalyse spoorwegveiligheid IVW

12.7 Bescherming leefomgeving

Geluidshinder
In de begroting van VenW wordt jaarlijks het aantal woningen benoemd dat een geluidbelasting van meer dan 70 dB L_{den} heeft. In de Nota Mobiliteit is de doelstelling geformuleerd dat in de periode 2011-2020 deze geluidknelpunten worden aangepakt. In 2004 hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding. In 2005 en 2006 waren er respectievelijk 7500 en 9000 woningen met een geluidbelasting boven de 70 dB L_{den}.

Emissies
Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt in het navolgende ingegaan op de energie als efficiencymaat.

In 1999 hebben de NV Nederlandse Spoorwegen en ProRail met de ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat een meerjarenafspraak afgesloten die uiteindelijk moet leiden tot:
- 11% energie-efficiencyverbetering in 2010 ten opzichte van 1997;
- Duurzame inkoop van 5% van de tractie-energie[1185] in 2010 ten opzichte van 1997.

Eind 2004 was de doelstelling inzake de beoogde energie-efficiencyverbetering al ruimschoots bereikt (12,9%). Hierop heeft NS de ambitie uitgesproken om in 2010 niet 11% maar 20% energie-efficiencyverbetering te realiseren. In 2005 lag dit percentage ongeveer op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks deze verslechtering ten opzichte van 2005 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling te realiseren.[1186]

Vooral in 2005 en 2006 is NS meer tractie-energie duurzaam gaan inkopen: van 2,2% in 2004 naar 2,7 in 2005. Eind 2006 heeft NS het aandeel verhoogd naar 5%. En eind 2007 is het aandeel nogmaals verdubbeld naar 10%.[1187]

[1185] De tractie-energie komt voor rekening van NS Reizigers en is goed voor circa 85% van het totale energiegebruik van NS. De overige vier MJA-deelnemers, zijnde drie andere bedrijfsonderdelen van de NV Nederlandse Spoorwegen (NS Stations, NS Vastgoed en NedTrain) en ProRail, gebruiken vooral facilitaire energie (circa 15%), met name voor verlichting, verwarming van ruimten, roltrappen en liften, onderhoud en revisie van materieel en infrastructuur, wisselverwarming en seingeving.
[1186] Bron: SenterNovem (2007), Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2006, p. 66.
[1187] Bron?

NS heeft de CO2-emissie in 2006 met 235 kton gereduceerd ten opzichte van 1997. Daarvan wordt een reductie van 183 Kton gerealiseerd middels efficiencyverbetering en 52 kton middels de inkoop van groene stroom.

Tabel 12.17
Resultaten Meerjarenafspraak energie-efficiency NS en ProRail.

	2005	2006
Energieverbruik gemeten in PJ	12,8	13,1
Energie-efficiencyverbetering t.o.v. 1997	17%	16%
Percentage tractie-energie duurzaam ingekocht t.o.v. 1997	2,7%	3,2%

Bron: SenterNovem (2002-2006): Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2001-2006

In 2005 en 2006 trof NS verschillende energiebesparende maatregelen.[1188] Voorbeelden zijn het verlagen van de temperatuur in treintoestellen, het reduceren van de ventilatie met verse buitenlucht, het voorzien van meerdere soorten treinstellen van een aandrijving die het mogelijk maakt remenergie terug te leveren aan de bovenleiding en het toepassing van LED-verlichting in Onderhoudsbedrijf Leidschendam.

Externe veiligheid
De streefwaarde voor het maximaal aanvaardbare risico met betrekking tot externe veiligheid komt overeen met de norm voor externe veiligheid van chemische en nucleaire installaties. Deze kan worden geformuleerd als "voor iedere persoon buiten het railverkeerssysteem is de jaarlijkse kans op overlijden door de gevolgen van een spoorwegongeval kleiner dan één op een miljoen". De Tweede kadernota railveiligheid geeft als doelstelling het continueren van 0 dodelijke slachtoffers. In de periode 2005 – 2007 zijn in Nederland geen mensen omgekomen in de omgeving van het spoor, ten gevolge van een ongeval of incident binnen het spoorwegsysteem. De doelstelling van de kadernota is dus gehaald.[1189]

12.8 Andere (neven)effecten[1190]

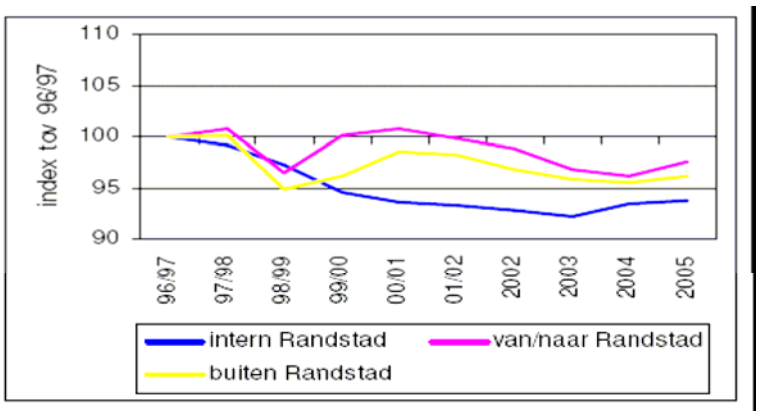
Reistijden
De figuur hierna geeft een indruk van de ontwikkeling van de gemiddelde reistijden in de ochtendspits in de afgelopen 10 jaar.

[1188] Bron: SenterNovem (2006) *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2005* en SenterNovem (2007), *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2006*.

[1189] IVW (2007) *Trendanalyse 2006. Trends in de veiligheid van het spoorwegsysteem in Nederland*. Juni 2007.

[1190] In deze paragraaf wordt een aantal kwaliteitsaspecten beschreven waarover geen afspraken bestaan tussen NSR en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (KIM (2007). Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020, November 2007). Andere kwaliteitsvariabelen zijn reeds opgenomen bij de gegevens over de prestaties van NS: punctualiteit, veiligheid, klantoordelen over aspecten van de dienstverlening, en dergelijke.

Figuur 12.1
Ontwikkelingen in de gemiddelde reistijden per trein in de ochtendspits.



Bron: KIM (2007). Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020, November 2007.

Op basis van figuur 12.1 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Tussen 2000 en 2005 zijn de reistijden gemiddeld afgenomen met 2,1%. Overigens: voor de dalperiode is de vergelijkbare afname 3,4%. In de weekenden zijn de reistijden niet veranderd.
- In 2005 is op alle relaties (intern, buiten en van/naar Randstad) sprake van een toename van de gemiddelde reistijden ten opzichte van het jaar 2004.

Frequenties trein

Met behulp van de indicator 'gemiddelde opvolgtijd tussen twee treinen' is een indicatie te geven van de ontwikkeling in de frequentie van het treinvervoer. Deze blijkt de afgelopen10 jaar met ongeveer 10% te zijn bekort.[1191] De (toename van) reizigersaantallen zijn daarin meegewogen. Dit betekent dat sprake is geweest van een toename van de frequenties. Onbekend is hoe deze indicator zich in 2005 en 2006 ontwikkeld heeft. NS geeft in het vervoerplan 2005 aan dat het basisuurpatroon voor de dienstregeling 2005 in vergelijking met de dienstregeling 2004 nagenoeg ongewijzigd is gebleven. De wijzigingen in de dienstregeling 2006 zijn eveneens relatief klein geweest.[1192] Waarschijnlijk heeft in 2005 en 2006 geen grote toe- of afname in frequenties heeft plaatsgevonden. In 2007 is wel sprake geweest van stijging van de frequenties.

[1191] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020*, November 2007.

[1192] NS Vervoerplan 2006, blz. 26.

Concurrentiepositie trein

Tabel 12.18
Aandelen van de trein ten opzichte van andere vervoerwijzen, gemeten in verplaatsingskilometers

	2005	2006
Autobestuurder	49,8	50,3
Autopassagier	25,7	24,6
Trein	**7,6**	**8,7**
bus, tram en metro	3,5	3,2
Bromfiets	0,5	0,5
Fiets	7,8	7,6
Lopen	1,9	2,0
Overig	3,3	3,0
Totaal	100,0	100,0

Bron: CBS, Mobiliteitsonderzoek Nederland.

Het aandeel van de trein in de totale mobiliteit van Nederland in verplaatsingskilometers is in 2005 ten opzichte van 2004 (8,2%) gedaald, maar in 2006 aanzienlijk is gestegen.

Werkgelegenheid
Hierna zijn de ontwikkelingen in de werkgelegenheid weergegeven ten aanzien van NS en de taakorganisaties/ProRail.

Tabel 12.19
Ontwikkelingenh werkgelegenheid NS en taakorganisaties / ProRail

Werkgelegenheid	Personeel aantal (ultimo)	NS	ProRail
2005	*26.105*	23.626	2.479
2006	*27.532*	24.961	2.571

Bron: jaarverslagen NS en ProRail

12.9 Percepties

Maatschappelijk benutting spoorwegen
VenW geeft aan dat de jaren 2005 en 2006 worden gekenmerkt door een groei van zowel het personen- als goederenvervoer en vermindering van het aantal TAO's (treindienstaantastende onregelmatigheden). Ondanks een aantal overbelastverklaringen, die mede het gevolg waren van veranderingen in het onderhoudsrooster, is het spoorsysteem volgens VenW in staat geweest om de groei op te vangen. Volgens VenW zijn daarmee de prestaties van het systeem aanmerkelijk verbeterd en daarmee de maatschappelijke benutting. De nieuwe gebruiksvergoedingssystematiek van ProRail in 2005 zou geleid hebben tot grote tariefschokken en vraaguitvaleffecten met betrekking tot goederentreinen. Omdat dit volgens VenW op gespannen voet stond met de maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen, is - mede op aandrang van de Tweede Kamer - een

[1193] NS Vervoerplan 2006, blz. 26.

[1194] Zie Monitor 2005-2007.

[1195] Bron: eigen berekening op basis van tabel op blz. 21 van NS Vervoerplan 2007, versie 4.6, 11/01/2007.

overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer ontwikkeld.
VenW geeft daarentegen ook aan dat de mogelijkheden van bepaalde instrumenten, zoals het aanbrengen van differentiaties in de gebruiksvergoeding, verder zouden kunnen worden benut.[1196]

ProRail geeft aan zich te ontwikkelen tot een maatschappelijke onderneming die in haar activiteiten rekening houdt met het maatschappelijk belang van het spoor. ProRail wil het spoor als modaliteit concurrerend laten zijn met andere modaliteiten. Dat probeert ProRail te bereiken door: meer ruimte voor het goederenvervoer, substantieel meer treinpaden op de drukke corridors in de brede Randstad en differentiatie op regionale lijnen, beheer en onderhoud tegen substantieel lagere kosten door specialisatie en aandacht voor de samenwerking met de regionale en lokale publieke partners. Voor een optimale benutting van spoorwegen heeft ProRail een visie met een samenhangend pakket van maatregelen ontwikkeld dat voortkomt uit Benutten en Bouwen. Dat pakket komt neer op 'drie keer anders' te werk gaan: anders plannen en uitvoeren, anders verdelen van capaciteit en anders vergroten van capaciteit.

NS benadrukt dat het begrip maatschappelijk benutting in de sector door verschillende partijen anders wordt ingekleurd, al naar gelang de positie en belangen van een partij. NS geeft aan 'Maatschappelijk gewenste benutting van spoorwegen' in te vullen op een wijze die aansluit bij de beschrijving van het publieke belang in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (artikel 6). NS geeft aan te streven naar onder meer een dienstregeling waarin sprake is van klokvaste verdeling van treinen over de uren, hoge frequenties op drukke corridors, hoge gemiddelde snelheden (korte reistijden), aansprekende formules (Hoge snelheid, IC en sprinter) en goede stationsvoorzieningen (gemakkelijke overstap, kleine loopafstanden). NS is van mening dat in de lagere regelgeving van de Spoorwegwet regels en bepalingen zijn opgenomen die remmend werken op het centraal stellen van het reizigersbelang. NS doelt daarmee op het Besluit Capaciteitsverdeling waarin een minimum-capaciteitsniveau wordt toegedeeld aan goederentreinen. NS verbindt daaraan de conclusie dat de maatschappelijke benutting zich niet op het gewenste niveau bevindt.[1197]

Aangezien er verschillende interpretaties mogelijk zijn van het begrip maatschappelijke benutting begrip, is volgens consumentenorganisatis de vraag of sprake is van maatschappelijk gewenste benutting van het spoor niet eenduidig te beantwoorden.[1198] Wordt de definitie uit de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet gebruikt (een grotere rol voor het spoorvervoer in de mobiliteit, als bijdrage aan de gewenste bereikbaarheid binnen grenzen die met het oog op het milieu zijn gesteld, en een verbetering van de prijs-/kwaliteitsverhouding voor de

[1196] Zelfevaluatie 2005-2007, VenW, p. 83-88.

[1197] Zelfevaluatie 2005 – 2007, NS, p. 75.

[1198] Zelfevaluatie 2005 – 2007, Locov, p. 10

reizigers) dan is deze doelstelling in de periode 1995-2006 niet gehaald. Wel tekenen de consumentenorganisaties daarbij aan, dat de terugslag die zich in deze periode voordeed, voor een belangrijk deel niet structureel van aard lijkt te zijn. De laatste jaren is op de aangegeven punten een positieve ontwikkeling zichtbaar.

Als "maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen" wordt geduid als "optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurandvoorwaarden en veiligheid", dan springt volgens consumentenorganisaties onmiddellijk in het oog dat Nederland één van de meest dichtbereden spoorwegnetten ter wereld heeft. OESO-onderzoek wees uit dat Nederland een relatief bescheiden omvang van het spoorwegnet heeft.[1199]

De consumentenorganisaties zien het als een belemmering voor het bereiken van maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen, dat ProRail een belangrijke rol speelt bij het faciliteren van het vervoersaanbod dat aantrekkelijk is voor reizigers en dat publieke belangen dient, maar dat het bedrijf zelf niet in contact staat met de markt. De gang van zaken rond de implementatie van het onderhoudsrooster in de jaardienstregeling 2008 laat dat zwakke punt volgens de consumentenorganisaties zien.[1200]
Consumentenorganisaties vinden het goed dat overheden buiten de concessie-eisen om, op eigen initiatief, extra diensten inkopen bij een vervoerder. Daarmee verruimen ze volgens de consumentenorganisaties de invulling van het maatschappelijk gewenst gebruik van de spoorwegen.[1201]

[1199] Gerelateerd aan het aantal inwoners bleek Nederland een van de kleinste spoornetten van de OESO-landen te hebben. Deze bijzondere eigenschap geldt alleen voor het spoor. De lengte van het Nederlandse wegennet lag volgens het genoemde onderzoek wél dichtbij de waarde die op grond van welvaart en bevolkingsdichtheid mocht worden verwacht. Het bestaande investeringsniveau is onvoldoende om een voortgaande vervoersgroei te accommoderen, laat staan dat hiermee - via meer en beter spoorvervoer - een belangrijke kwaliteitsverbetering kan worden bereikt. Voorts geven de consumentenorganisaties aan in het Overlegorgaan PersonenVervoer (OPV) te hebben gepleit voor het geven van een hogere prioriteit aan het 'streekgewestelijk vervoer' in de AMvB Capaciteitsverdeling (OVW, Rapport Algemene Maatregelen van Bestuur ingevolge Spoorweg- en Concessiewet, 27-10-2003). Dat heeft nu volgens hen een zeer lage prioriteit die niet in overeenstemming is met het maatschappelijk belang van openbaar vervoer per spoor (zie Zelfevaluatie 2005-2007, Bijdrage consumentenorganisaties in het Locov, p. 5-14).

[1200] ProRail besloot treinpaden te schrappen en gebruikte daarbij een bedrijfseconomisch criterium, gebaseerd op het saldo van verlies en winst voor de vervoerder bij het schrappen van treinritten. Aspecten van bereikbaarheid en het aanzienlijk vervroegen van laatste reismogelijkheden voor reizigers lijken volgens consumentenorganisaties voor ProRail geen duidelijke rol te hebben gespeeld bij deze invulling van het begrip maatschappelijk gewenste benutting. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is volgens de consumentenorganisaties dat Eindhoven volgens de door ProRail voorgenomen capaciteitsverdeling op dinsdagochtend vanuit de meeste richtingen enkele uren lang per trein onbereikbaar zou worden. Zie: Zelfevaluatie 2005-2007, Bijdrage consumentenorganisaties in het Locov, p. 5-14.

[1201] Zie: Zelfevaluatie 2005-2007, Bijdrage consumentenorganisaties in het Locov, p. 5-14.

Verder merken consumentenorganisaties op dat veranderingen in de samenstelling van Kabinet en Tweede Kamer en ontwikkelingen in omgevingsfactoren en inzichten met betrekking tot verkeer en vervoer de afgelopen jaren hebben geleid tot wisselende ambities ten aanzien van het maatschappelijk gewenst gebruik van de spoorwegen.

IPO geeft aan dat er op werkdagen, vooral in de spits, sprake is van een maximale benutting van de infrastructuur. Op dat punt is er volgens IPO sprake van een gewenste benutting van de spoorwegen. Echter, de intensiteit kan volgens IPO op een aantal trajecten nog verder worden verhoogd. Bovendien wordt volgens IPO de infracapaciteit slechter benut, omdat paden voor goederentreinen moeten worden vrijgehouden ten koste van de reizigerstreinen. Die paden worden volgens IPO uiteindelijk niet benut. En bij gedeeltelijke stremmingen, waarbij maar een fractie van de normale capaciteit beschikbaar is, krijgen volgens IPO goederentreinen zelfs in de spits toch een hogere prioriteit dan de (uitpuilende) reizigerstreinen. Dit kan volgens IPO niet maatschappelijk gewenst zijn.[1202]

Veolia geeft aan dat er sprake is van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen. Wel geeft Veolia aan het opmerkelijk te vinden dat er maar zes treinen per dag over de Betuweroute rijden.[1203]

Syntus geeft aan dat er onvoldoende sprake is van maatschappelijk gewenste benutting, vanwege de prioriteiten inzake de capaciteitsverdeling.[1204]

De spoorgoederenvervoerders en spooraannemers zijn van mening dat er nog onvoldoende sprake is van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen. Goederenvervoer over het spoor wordt volgens hen niet bijzonder gestimuleerd terwijl het een zeer veilige transportmethode is die maatschappelijk zeer gewenst is. Volgens hen kan het spoorgoederenvervoer nog veel beter worden uitgenut.[1205]

Connexxion geeft aan dat naar haar mening de maatschappelijke benutting van de spoorwegen nog veel groter kan zijn. Als voorbeeld noemen zij de Valleilijn, waarbij wordt afgestevend op de derde overbelastverklaring van hetzelfde baanvlak, terwijl er volgens Connexxion geen sprake is van een capaciteitstekort. Volgens Connexxion zijn er echter geen wettelijke middelen in de spoorwegwetgeving opgenomen, die een oplossing mogelijk maken, indien één of meer partijen geen water bij de wijn wensen te doen.[1206]

Goede voorbeelden vinden zij de proef met nachttreinen in Brabant (waaraan provincie en gemeenten meebetalen), de extra stations en treindiensten in de Stedendriehoek (met geld van de provincie Gelderland) en de inkoop van extra spitsritten tussen Leeuwarden en Wolvega door de provincie Friesland.

[1202] Zelfevaluatie 2005-2007, IPO, p. 49.

[1203] Zelfevaluatie 2005-2007, Veolia, p. 5.

[1204] Zelfevaluatie 2005-2007, Syntus, p. 31.

[1205] Zelfevaluatie 2005-2007, Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers, p. 98.

[1206] Zelfevaluatie 2005-2007, Connexxion, p. 13, 14.

Arriva concludeert dat er nog geen sprake is van een volledige maatschappelijk gewenste benutting van spoorwegen. Arriva geeft aan dat er - mede door het decentraliseren van regionale spoorlijnen - bij het ministerie onvoldoende aandacht is voor de regionale spoorlijnen. Als gevolg daarvan lijkt het volgens Arriva erop dat de gelden ook niet goed en evenredig worden verdeeld over enerzijds de regionale lijnen en anderzijds het hoofdrailnet (waarvoor het ministerie nog wel verantwoordelijk is).[1207]

Ontwikkelingen in de efficiency van NS en ProRail

De efficiencystimuli uit de vervoer- en beheerconcessie werpen volgens VenW hun vruchten af.[1208] VenW constateert dat de financiële efficiency van NS de laatste jaren aanzienlijk is verbeterd.[1209] Omdat NS ook de stijging van de CPI en de gebruiksvergoeding in haar tarieven mag doorberekenen, beschikt NS volgens VenW nu over een aanzienlijke tariefruimte. VenW geeft verder aan dat zij NS en ProRail scherp houdt door meerjarige financiële ontwikkelingen te monitoren en kritisch te bekijken. Bij ProRail is bijvoorbeeld bij het bepalen van de meerjarenbudgetten in het kader van de Nota Mobiliteit een efficiencytaakstelling opgelegd van € 150 mln per jaar (vanaf 2011).

NS geeft aan dat efficiency en kostenbeheersing thema's zijn die permanent de aandacht hebben. Daardoor is het volgens haar lastig om de verbetering van de efficiëntie aan een specifieke periode (bijvoorbeeld 2005-2007) te koppelen. In de jaren '90 is een kostenbesparingsprogramma doorgevoerd door onder meer te snijden in de personeelsomvang. Daarna is er begin 2000 een omvangrijk kostenbesparingsprogramma doorgevoerd gericht op met name de indirecte kosten. Dat programma kreeg de naam AIDA: Aanpak van Indirecte Diensten en Activiteiten. Sinds AIDA heeft NS er naar eigen zeggen doorlopend naar gestreefd om het kostenniveau op een adequaat peil te houden, passend bij de activiteiten. De kosten zijn volgens NS in een redelijke verhouding meegegroeid met de toename van de bedrijfsactiviteiten en de groei in de vervoersmarkt. Dat er sprake is geweest van een normale kostenontwikkeling blijkt volgens NS onder meer uit het gegeven dat NS al twee jaar op rij de tarieven jaarlijks aanpast conform de stijging van de consumenten prijsindex (CPI).[1210]

NMa merkt op dat de beheerconcessie onderhands is gegund aan ProRail en dat ProRail - in tegenstelling tot bij groot onderhoud en nieuwbouwprojecten - geen marktwerking heeft geïntroduceerd bij klein onderhoud (dit wordt gegund aan een beperkt aantal aannemers), capaciteitsmanagement en verkeersleiding (in eigen beheer van

[1207] Zelfevaluatie 2005-2007, Arriva, p. 28.

[1208] Zelfevaluatie 2005-2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, p. 90.

[1209] Zelfevaluatie 2005-2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, p. 35.

[1210] Zelfevaluatie 2005-2007, NS, p. 76.

ProRail).[1211] Volgens NMa zullen daadoor de te verwachten efficiencyvoordelen slechts ten dele worden gerealiseerd.[1212]

Veilig gebruik van spoorwegen
Percepties over dit onderwerp zijn opgenomen in het hoofdstuk 'Spoorwegveiligheid'.

Bescherming leefomgeving
VenW geeft aan dat er in de spoorsector in toenemende mate wordt beseft dat milieuvoorschriften beperkend kunnen zijn. Op een aantal baanvakken hebben geluidsvoorschriften geleid tot capacitaire maatregelen. Een voorbeeld is de maatregel om langzamer te rijden in de kernen op de Zeeuwse lijn. Een ander mogelijk instrument is een prestatieregeling 'toename stille kilometers' om de ombouw van lawaaiig materieel te bevorderen.[1213]

ProRail geeft aan dat de milieuwetgeving, met name op het gebied van geluid, een steeds belangrijkere rol gaat spelen bij de verdeling van capaciteit. Tot nu toe - dus ook in de periode 2005-2007 - onderzocht ProRail slechts achteraf eventuele overschrijdingen van milieukaders. ProRail deed dit met name na concrete klachten van burgers en overheden. Vanaf 2008 gaat ProRail middels 'Integraal Capaciteitsmanagement' ook de aanvragen van spoorwegondernemingen toetsen aan milieukaders, met name de kaders inzake geluid en externe veiligheid. Net als bij een beperkte fysieke capaciteit kan ook bij een beperkte milieucapaciteit een conflict ontstaan tussen aanvragen. Wanneer bijvoorbeeld het totale aantal treinen op een bepaald emplacement te veel geluid veroorzaakt, wordt met de betrokken partijen een oplossing gezocht. Indien dit niet lukt stelt ProRail de capaciteitsverdeling vast met behulp van de geldende verdeelregels.[1214]

NS geeft aan dat de TSI's - de Technische Specificaties voor Interoperabiliteit - van groot belang zijn. Zo heeft Europese regelgeving bijvoorbeeld een TSI Noise opgeleverd. Na ratificatie van de TSI's moeten deze verplicht in de nationale wetgeving worden opgenomen in de Spoorwegwet.[1215]

IPO wijst erop dat het strikt toepassen van de geluidsnormen kan leiden tot absurde situaties. Denk aan de visuele vervuiling door geluidsschermen langs de Betuwelijn, waar volgens IPO in de verre omtrek nauwelijks huizen te vinden zijn. Een ander voorbeeld dat IPO noemt betreft de hoge schermen tussen de sporen bij Vleuten en Terwijde. Volgens IPO wordt het zicht ontnomen en worden de schermen direct ondergespoten met graffiti. Daarnaast is het ook slecht

[1211] Zelfevaluatie Nulmeting, NMa, p. 5.

[1212] Reactie NMa op conceptrapport Nulmeting.

[1213] Zelfevaluatie 2005-2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, p. 98-99.

[1214] Zelfevaluatie 2005-2007, ProRail, p. 44, 45,

[1215] Zelfevaluatie 2005-2007, NS, p. 80,

voor de spoorwegveiligheid omdat het spoor na een ongeval veel slechter bereikbaar is.[1216]

NMa wijst erop dat de beheerder ProRail en de vervoerders nog geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een milieuheffing onderdeel te laten zijn van de gebruiksvergoeding.[1217]

IVW geeft aan onder meer toezicht te houden op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Daarbij zijn naar de mening van IVW wel regelmatig tekortkomingen geconstateerd die hebben geleid tot corrigerende maatregelen. Overigens is op het gebied van gevaarlijke stoffen ook preventief gewerkt door middel van broncontroles en voorlichting, wat wellicht een bijdrage zal hebben geleverd aan de bescherming van de leefomgeving.[1218]

12.10 Kernboodschappen

Maatschappelijke benutting
Is er sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit?
Is de benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur verbeterd?
In de periode 2005-2006 is het aantal reizigerskilometers en het aantal zitplaatskilometers gestegen. Het aantal treinkilometers is daarentegen in diezelfde periode afgenomen. Dit duidt op een toename van het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein. Dat is onder meer gerealiseerd door langere treinen, meer dubbeldeksrijtuigen en door treinen tussen ochtend- en avondspits niet meer in te korten. Wel moet opgemerkt worden dat de cijfers enigszins vertekenen doordat NS over de jaren aanbestedingen van treindiensten uit de contractsector heeft verloren.

Bij het goederenvervoer is in 2005 en 2006 sprake geweest van groei, vooral in tonkilometers maar ook in treinkilometers. De gemiddelde beladingsgraad is in 2005 en 2006 eveneens toegenomen. Belangrijke verklaringen voor de groei van de goederenmobiliteit in Nederland zijn de economische groei en de internationalisering en globalisering van de goederenproductie en het verbruik.

Het aantal treinkilometers is in 2005 gedaald, maar in 2006 en 2007 gestegen. Cijfers met betrekking tot treinkilometers over 2007 zijn echter lastig met voorgaande jaren te vergelijken omdat ProRail in haar (financiële) jaarverslag 2007 rapporteert over het totale reizigersvervoer, terwijl de treinkilometers in het reizigersvervoer in de jaren daarvoor exclusief de contractsector waren. Bezien over de periode 2002-2006 is het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer toegenomen met 4% en in het goederenvervoer met 25%. Aangezien

[1216] Zelfevaluatie 2005-2007, IPO, p. 55.
[1217] Zelfevaluatie 2005-2007, NMa, p. 34.
[1218] Zelfevaluatie 2005-2007, IVW, p. 56.

de netlengte gedurende dezelfde periode vrijwel gelijk is gebleven, kan worden geconcludeerd dat het spoornet intensiever wordt benut. Uit een internationaal vergelijkende studie blijkt dat alleen Zwitserland en Japan een hogere capaciteitsbenutting kennen.

De beelden van partijen bij het begrip 'maatschappelijke benutting' lopen uiteen. Mede om die reden verschillen de partijen van mening of de de spoorwegen in de periode 2005 – 2007 vanuit maatschappelijk oogpunt voldoende werd benut. Zo geven de decentrale vervoerders Arriva, Syntus en Connexxion aan dat de maatschappelijke benutting van de spoorwegen nog groter kan zijn, terwijl Veolia aangeeft dat de benutting voldoende is. IPO geeft aan dat op werkdagen, vooral in de spits, sprake is van een gewenste benutting van de infrastructuur. NS en spoorgoederenvervoerders en spooraannemers vinden daarentegen dat de maatschappelijke benutting nog niet op het gewenste niveau zit. Consumentenorganisaties geven aan dat het afhankelijk is van de definitie van 'maatschappelijke benutting' die wordt gehanteerd. VenW is van mening dat in de periode 2005 – 2007 de prestaties van het systeem aanmerkelijk zijn verbeterd en daarmee de maatschappelijke benutting.

Betaalbaarheid en kwaliteit vervoerdiensten

Betaalbaarheid vervoerdiensten en ontwikkeling van de kwaliteit:

a. *Krijgen reizigers en verladers betaalbare vervoerdiensten van vervoerders?*
b. *Is de kwaliteit van de vervoerdiensten verbeterd?*

In 2005 en 2006 was de tariefverhoging hoger dan het inflatieniveau, terwijl de tariefstijging in 2007 net onder het inflatieniveau lag.

De liberalisering en harmonisering van de markt hebben in het afgelopen decennium geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor. Het aanbod aan vervoersdiensten is toegenomen en verladers kunnen in enkele deelmarkten tegenwoordig kiezen uit verschillende vervoerders.

De gemiddelde snelheid van goederenvervoer op het Nederlandse net is niet noemenswaardig veranderd, ook al is het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties iets afgenomen.

Onderzoek onder verladers wijst uit dat vooral in de laatste jaren sprake is van prijsstijgingen die hoger waren dan de jaarlijkse inflatie, namelijk van 6 – 8% per jaar. Als oorzaken worden genoemd de stijging van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur en de stijging van de energieprijzen. Verladers merken wel op dat over het algemeen onderhandeld kan worden over de prijzen en dat minder wordt gewerkt met vaste prijzen en tarieven. Wat betreft de kwaliteit van de vervoerdiensten geven verladers aan regelmatig met vertragingen te worden geconfronteerd. Dit leidt tot extra kosten (ten laste van de verlader) voor het aanhouden van laad- en lospersoneel en aansluitend vervoer over de weg. Er bestaat bovendien ongenoegen onder verladers over de informatievoorziening bij langdurige stremmingen die ontstaan door groot onderhoud aan het spoor. De mening over de

effecten van de veranderende prijs-kwaliteitverhouding op de concurrentiepositie van het spoor lopen nogal uiteen. Over het algemeen zijn de verladers van mening dat de concurrentiepositie ten opzichte van vooral het wegvervoer is verbeterd. Het spoor is vooral concurrerend bij grote volumes. En de chemische industrie gebruikt bij voorkeur de trein uit het oogpunt van veiligheid. Enkele respondenten geven aan, dat ook in de binnenvaart de afgelopen jaren drastische prijsverhogingen voorkomen.

Efficiëntie concessiehouders
Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de dienstverlening van NS?

In de periode van 2005-2007 is het bedrijfsresultaat van NV NS elk jaar gestegen, van € 288 naar € 355 miljoen. Zowel de bedrijfsopbrengsten als de bedrijfslasten zijn ieder jaar gestegen. Een belangrijke oorzaak van de stijging van de opbrengsten is de reizigersgroei. Een andere belangrijke oorzaak van de opbrengsten (en de lasten) was dat in 2005 voor het eerst de opbrengsten (en ook de kosten) van de concessie Northern Rail - die eind 2004 is gestart - het gehele jaar meetellen. Verder zijn de opbrengsten gestegen door de tariefverhogingen per 1 januari 2005 en 1 januari 2006. In 2007 zijn de opbrengsten en lasten gestegen door (onder meer) de uitbreiding van de dienstregeling per december 2006.

Worden de operationele resultaten vertaald naar kerngetallen dan levert dat voor NV NS het volgende beeld op. De totale opbrengsten per personeelslid zijn na 2005 sterk gestegen; de totale bedrijfslasten per personeelslid nemen eveneens sterk toe, zij het in iets mindere mate. Het bedrijfsresultaat per personeelslid is meer dan verdubbeld in 2007 ten opzichte van 2004. De personeelskosten als aandeel van de totale bedrijfslasten zijn afgenomen van 41% in 2004 naar 38% in 2006. Dit duidt op een verminderde arbeidsintensiteit van de productieprocessen en daarmee op een hogere kapitaalintensiteit. In 2007 is weer sprake van een tegengestelde ontwikkeling. De personeelskosten per personeelslid zijn tussen 2004 en 2007 met 21% gestegen, terwijl de totale bedrijfslasten per personeelslid in deze periode met 25% toenamen. De toename van de totale bedrijfslasten in 2007 kan derhalve bijna volledig worden verklaard door gestegen personeelskosten.

Een blik op de bedrijfseconomische kerngetallen leert dat de verhouding tussen eigen en totale vermogen (solvabiliteit) van NV NS tot en met 2005 lag rond de 60%, maar in 2006 en 2007 is gedaald naar 54%. Het (netto) rendement op investeringen (ROI) vertoont in 2005 en 2006 een daling. In 2007 is de ROI weer gestegen tot 6%. In de periode 2005-2007 is een rendement op de omzet (ROS) gerealiseerd van tussen de 8 en 9%.

VenW geeft aan dat de efficiencystimuli uit de vervoerconcessie in haar ogen hun vruchten afwerpen. Het ministerie constateert dat de financiële efficiency van NS de laatste jaren aanzienlijk is verbeterd. NS

geeft aan dat efficiency en kostenbeheersing thema's zijn die permanent de aandacht hebben. Daardoor is het volgens NS lastig om de verbetering van de efficiëntie aan een specifieke periode (bijvoorbeeld 2005-2007) te koppelen.

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan met betrekking tot de efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheertaken?

Belangrijke verandering in de bekostiging van ProRail in de periode 2005 – 2007 is de wijziging in bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. Vanaf 2007 worden bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk gepresenteerd, maar als kosten opgenomen onder vervangingsinvesteringen die ook door het Rijk worden vergoed.

De totale kosten van ProRail zijn in nominale termen tussen 2002 en 2006 met 25% gestegen. In 2007 zijn de totale kosten van ProRail omlaag gegaan als gevolg van de gewijzigde bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. De totale opbrengsten zijn in 2006 gestegen ten opzichte van 2005, maar in 2007 onder het niveau van 2005 gezakt. Ook deze daling is het gevolg van de gewijzigde bekostiging van bovenbouwvernieuwingen. De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen zijn gestegen van 164 miljoen Euro in 2005 naar 207 miljoen Euro in 2007 als gevolg van de afgenomen kortingspercentages. De bijdragen van NS zijn in de periode 2005 - 2007 (vrijwel) volledig afgebouwd. Feitelijk werd de daling van NS gecompenseerd door toenemende Rijksbijdragen.

VenW geeft aan dat in haar ogen de efficiencystimuli uit de beheerconcessie hun vruchten afwerpen.

Veilig gebruik van de spoorwegen
Is er sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen?
De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007 op het gewenste niveau. Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal 393 reizigers gewond, ligt het aantal slachtoffers hiermee (ruim) onder de streefwaarde die IVW hanteert.

Onder baanwerkers is in de periode 2005 - 2007 een dode gevallen. Onder rangeerders zijn in dezelfde periode geen dodelijke slachtoffers gevallen. Normen geven aan dat de streefwaarde gericht is op ongeveer1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang.

In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18 respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de streefwaarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens. Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd.

Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides is in de periode 2005 - 2007 jaarlijks ongeveer gelijk en is over een langere periode min of meer constant gebleven.

Percepties van partijen over veilig gebruik van de spoorwegen zijn opgenomen in het hoofdstuk 'Spoorwegveiligheid'.

Bescherming leefomgeving

Is er geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor?

In 2004 hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding. In 2005 en 2006 waren er respectievelijk 7500 en 9000 woningen met een geluidbelasting boven de 70 dB L_{den}.

ProRail, NS, IPO en VenW wijzen erop dat milieuwetgeving, met name op het gebied van geluid, een steeds belangrijkere rol speelt. Geluidsvoorschriften kunnen beperkend werken bij de verdeling van capaciteit. VenW merkt op dat op een aantal baanvakken geluidsvoorschriften hebben geleid tot capacitaire maatregelen. En ProRail geeft aan dat tot nu toe – dus ook in de periode 2005 – 2007 – pas achteraf onderzocht werd of milieukaders werden overschreden, maar dat vanaf 2008 ProRail capaciteitsaanvragen toetst aan milieukaders.

Worden emissienormen[1219] voor voertuigen niet overschreden?

Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven wordt in het navolgende ingegaan op de energie als efficiencymaat. NS heeft in 2005 en 2006 verschillende energiebesparende maatregelen genomen. In 2005 lag het percentage energie-efficiencyverbetering ten opzichte van 1997 op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks de verslechtering in 2006 ten opzichte van 2005 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling van 20% in 2010 te realiseren. De inkoop van duurzame energie voor tractie en de gerealiseerde energiebesparing brengt de beoogde vermindering van emissies met zich mee.

Wordt er voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid?

De Tweede kadernota railveiligheid geeft als doelstelling voor externe veiligheid het continueren van 0 dodelijke slachtoffers. In de periode 2005 – 2007 zijn in Nederland geen mensen omgekomen in de omgeving van het spoor, ten gevolge van een ongeval of incident binnen het spoorwegsysteem. De doelstelling van de kadernota is dus gehaald.

[1219] Het gaat om emissies als NOx, SOx, et cetera.

Bijlage A Verbetervoorstellen

Hierna volgt per doel een overzicht van de door de partijen ingebrachte verbetervoorstellen ten aanzien van de spoorwetgeving.

Doel 6: Non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur

Arriva

- Heldere afspraken en transparantie rondom de verdeling van subsidiegelden aan de railsector;
- Stringentere boedelscheiding NS/ProRail. Nu is er nog veel verwevenheid, niet alleen in systemen maar ook in relaties;
- Boedelscheiding NedTrain/ProRail stringenter doorvoeren. Denk aan wasstraten, putsporen en andere voorzieningen die sectorbreed gebruikt zouden moeten kunnen worden.
- Transparantie in besluitvorming over en financiering van infrastructuur;
- Toelating Europees regelingen;
- Toegangsovereenkomst ProRail – regionale vervoerder meer laten aansluiten bij decentrale wensen. Nu is voor Arriva de toegangsovereenkomst een document dat geen af nauwelijks waarde heeft, anders dan dat wanneer je niet tekent je niet mag / kan rijden. Arriva zou hier meer regionaal afgestemde (prestatie) regelingen en indicatoren in willen opnemen (bijvoorbeeld ten aanzien van (sociale) veiligheid en omroepen).

IPO

- NMa zou meer leidend moeten optreden, ook tegenover ProRail. Tevens wil IPO als 'partij' kunnen klagen bij NMa. Er moet een andere kostentoerekening worden ontwikkeld.

NMa

- Een betere naleving van afspraken die zijn vastgelegd in de aandelenovereenkomst. Het gaat om de oprichting en operationalisering van Vivens (paragraaf 11 van de overeenkomst) en het ontwikkelen van een vervangend systeem voor VPT (in artikel 4.5 van de overeenkomst).
- De artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet, die betrekking hebben op bijkomende diensten en voorzieningen, bieden de mogelijkheid nadere invulling te geven over de diensten en voorzieningen die onder artikel 67 vallen en de kostenoriëntatie van de tarieven voor die diensten en voorzieningen. Doordat de wetgever (nog) niet heeft gekozen voor het stellen van nadere regels is hier nog sprake van open normen. Dit betekent dat er in de toezichtspraktijk interpretatieruimte is. Dit brengt met zich mee dat de toezichtslasten groter zijn en de weg tot handhaving langer is (en daarmee de

efficiëntie en effectiviteit van de handhaving minder) dan in het geval deze normen niet open zouden zijn. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen voor dit probleem zoals ook al aangegeven in de inleiding.

NS

- Neem de inhoudelijke tekortkomingen van de Regeling Keuring Spoorvoertuigen (RKS) weg.
- Onderzoek of er een onafhankelijke instantie kan worden ingesteld voor het uitvoeren van (her-)keuring van infrastructuur. Dit onderzoek zou in samenwerking met de sector moeten plaatsvinden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat een dergelijke instantie efficiënte werkprocessen moet hanteren. Mogelijk moet de wetgeving als gevolg daarvan worden aangepast.
- Geef concretere wettelijke invulling aan de eisen van vakbekwaamheid en de inhoud van het veiligheidsattest en de onderlinge relatie daartussen.
- Verhoog de minimale eis van een aansprakelijkheidsverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid tot een niveau dat in overeenstemming is met potentieel te veroorzaken schade door een vervoerder.

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers

- Het zou waardevol zijn als er (op Europees niveau) vrijheid van keuze in opleidingscentra zou worden geïntroduceerd, bij door de overheid erkende opleidingsinstituten waarbij duidelijk en vooraf, ook ten aanzien van nieuwe opleidingsonderwerpen, wordt bepaald wat de eindtermen zijn. Dit geldt ook de exameneis: Wie neemt de toets af, het exameninstituut of de spoorwegonderneming zelf?
- Het ligt voor de hand, dat in Nederland het veiligheidszorgsysteem ook in het Nederlands gesteld zou moeten worden. Dit zou ook in lijn zijn met het recentelijk door SERV afgekondigde besluit bij examen geen tolk meer aanwezig te laten zijn waardoor het examen per se in het Nederlands moet plaatsvinden.
- De rol van IVW heeft zich de afgelopen jaren steeds meer heeft beperkt tot controlerende instantie. Waar voorheen een duidelijke samenwerking tussen IVW en de vervoerders plaatsvond gericht op een algehele kwaliteitsverbetering binnen de branche, ligt de nadruk nu meestal op het constateren van onregelmatigheden. Het feit dat IVW alle incidenten en onregelmatigheden onder ogen krijgt, vormt een uitgelezen kans om een actieve rol te spelen in een doorlopend verbeterproces. Het wel of niet bieden van deze toegevoegde waarde door IVW is sterk persoonsafhankelijk geworden.
- Er bestaat onduidelijkheid ten aanzien van de toepassing van richtlijnen, vooral Richtlijn nr. 2004/49/EG. IVW handelt conform de nieuwe Europese richtlijnen ten aanzien van bijvoorbeeld de geldigheidsduur van het veiligheidsattest en de medische en psychologische onderzoeken, maar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft nog geen duidelijkheid gegeven of deze richtlijn op dit vlak ook één of één wordt overgenomen. Omringende landen hebben deze richtlijn al geïmplementeerd, in Nederland is hiervoor

nog een periode van drie jaar uitgetrokken. Ondertussen wordt de markt in onzekerheid gelaten.
- Non-discriminatoire toegang is gebaat bij de aanwezigheid van alternatieven. Zolang bepaalde bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen slechts bij één partij te betrekken zijn, is werkelijk open toegang bijna een illusie. Zolang deze situatie van mono-aanbod blijft bestaan, is het wenselijk dat een strakker wettelijk kader onderhandelbaarheid van alle monopolistische bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen voorschrijft met toezicht op de praktische uitoefening en handhaving van de gemaakte afspraken.
- De toegang tot vrachtterminals is gewaarborgd, maar het proces zou kunnen worden verbeterd als er tussen de beheerder en de terminal afstemming zou plaatsvinden over de aansluiting van een pad op een slottijd op de terminal en andersom.
- Kleinere goederenvervoerders zouden graag zien dat een onafhankelijke derde, zoals een oliemaatschappij, de exploitatie van tankplaten op zich zou nemen. Ook dan moet men bedacht zijn op het ontstaan van een monopolistische situatie en de gevolgen daarvan, maar de onafhankelijkheid voorkomt in elk geval belangenverstrengeling.
- Er is ruimte voor meer tankplaten/tankfaciliteiten in Nederland en dan met name op voor goederenvervoerders belangrijke knooppunten of plaatsen in de keten waar locomotieven vaak langere tijd stilstaan, zodat de wachttijd efficiënt kan worden gebruikt én extra kilometers over het toch al druk bereden net van en naar tankplaten kan worden beperkt. Ook zouden er tankplaten kunnen worden aangelegd zonder tankvoorzieningen, opdat vanuit de tankauto of spoorwagon kan worden getankt.
- De door ProRail ingezette koers om spoorvervoerders eigen dienstregelingen in te laten leggen wordt door diverse spoorondernemingen als een mogelijke verbetering gezien. Wel is er zorg, of – als straks werkelijk zo'n twintig spoorwegondernemingen zelf kunnen en gaan inplannen – dit goed komt dan wel voor overbelasting gaat zorgen die een meer gecoördineerde inleg had kunnen voorkomen. Men ziet hier een sterk coördinerende rol voor ProRail weggelegd.

Doel 7: Capaciteitsverdeling

Instrumenten

Arriva
- Maak de samenhang tussen netverklaring, kaderovereenkomst(en), toegangsovereenkomst en beheerplan meer inzichtelijk.

Goederenvervoerders BRG
- De samenhang tussen netverklaring, tarief- en productovereenkomsten, het capaciteitsverdeelbesluit en de toegangsovereenkomst dient beter geregeld te worden, ook in termen van tijd.

Goederenvervoerders buiten BRG

- Het feit dat 86.000 aanvragen per jaar volgens de Ad hoc-"procedure" lopen, bewijst dat het systeem van jaarplanning niet werkt voor het goederenvervoer. Wanneer één dag na sluiting van het jaarplan een nieuwe trein mag worden gereden voor een klant, ben je een jaar lang gedoemd volgens Ad hoc planning te werken. Beter zou dus zijn elke 2 of 3 maanden het jaarplan te kunnen bijstellen. Vroeger kon dat ook.

IPO

- Stel per gebied een accountmanager (één vast aanspreekpunt) aan met mandaat en vetorecht bij de ProRail-directie in Utrecht. De huidige regiodirecteur kan goed deze rol vervullen.
- Het aanvragen van een (goederen)pad of een boete voor het niet gebruiken van een (goederen)pad moet meer in overeenstemming zijn met de kosten. Zo kan er een prikkel ontstaan om alleen noodzakelijke paden aan te vragen en ontstaat er ruimte voor de invulling van regionale wensen.
- Geef regionaal spoorvervoer dat richting Randstad rijdt een hogere prioriteit (stadsgewestelijk vervoer).

NMa

- Verschillende vervoerders hebben aangegeven dat zij graag zouden zien dat de Netverklaring op bepaalde punten gedetailleerder wordt opgesteld.
- Creëer de mogelijkheid voor NMa om de Netverklaring ex ante te toetsen aan de Spoorwegwet.
- Aangezien het systeem de Spoorwegwet ProRail geen publiekrechtelijke bevoegdheden toekent, heeft de Netverklaring slechts de status van een privaatrechtelijk aanbod. Dit zou in de wettekst tot uitdrukking moeten komen.
- Er zijn twee problemen met de wettekst van artikel 59 van de Spoorwegwet. Ten eerste is het, gezien de toezichtservaring met toegangsovereenkomsten, gewenst in artikel 60 van de Spoorwegwet op te nemen dat ook de kaderovereenkomst schriftelijk moet zijn vastgelegd. Ten tweede zit er een kennelijke implementatiefout in de tekst van de wet.
- Thans is het voor ProRail vrij gemakkelijk om eenzijdig wijzigingen in de Netverklaring door te voeren, terwijl dit grote gevolgen heeft voor partijen. Vraag is of dit vermogen van ProRail in de tijd moet worden ingeperkt.
- De wetgever kan door bijvoorbeeld in het Besluit capaciteitsverdeling een benuttingsartikel op te nemen voorafgaand aan de andere verdelingscriteria de mogelijkheden die de richtlijn en de wet bieden beter gebruiken om de benutting van het spoorwegnet te optimaliseren.

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers

- De wetgeving moet nadrukkelijker de onderhandelbaarheid van allerlei van ProRail af te nemen diensten en de daarvoor te betalen prijs bepalen. Daarbij kan het geen kwaad te benadrukken dat de onderhandelingen daadwerkelijk gevoerd moeten worden, en wel op

een open en reële manier. Er kan voorbeeld worden genomen aan de Telecommunicatiewetgeving, waarin diverse invullingen gegeven aan de wijze waarop onderhandeld dient te worden. Teneinde onderhandelingen met ProRail - voor de Betuweroute Keyrail - geen farce te laten zijn, is een steviger, duidelijker wettelijke verankering op zijn plaats.

Proces

BRG

- Aan infrabeheerder(s) moeten concrete eisen gesteld worden aan om nationaal en internationaal goed samen te werken om marktbelemmeringen te elimineren.
- Goederencapaciteit niet via het Besluit capaciteitsverdeling reguleren. Gebruiksvergoeding is ook onderhandelbaar.
- Goederenvervoerders worden nogal eens vertraagd door de terminals. Die laatste container moet nog net mee, terwijl de closing time al is afgelopen. In een aantal gevallen haalt een vervoerder daardoor zijn pad niet, maar durft ook niet te hard op te treden tegen zijn opdrachtgever. De beheerder zou dit pad moeten doorbelasten. De vervoerder kan dan zijn opdrachtgever de keuze geven: of die ene container nog mee, maar dan ook de kosten van het verloren pad betalen óf die ene container niet mee en het reeds geplande pad benutten. Vervoerders zullen dit waarschijnlijk pas gaan doorvoeren, wanneer ze er toe gedwongen worden (de beheerder belast het hen ook door).

IPO

- Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen moet zo worden gewijzigd dat aan ProRail opgedragen wordt om de infra-capaciteit zo toe te delen dat de diensten van zowel NS als de regionale vervoerder op hetzelfde spoor kunnen rijden. Uit oogpunt van marktwerking op de langere termijn is dit wenselijk, ook al zou dat leiden tot kwaliteitsverlies door beide vervoerders op de korte termijn. Verder verdient de gebruikelijke voorrang van goederenvervoer boven decentraal personenvervoer per trein eveneens de aandacht.

NMa

- Vervang het VPT-systeem door een systeem dat voor alle vervoerders toegankelijk is, zodat een ieder zijn capaciteitsaanvraag kan volgen. Tevens zou één enkel systeem moeten zijn waarin de aanvragen van capaciteit voor verkeer en onderhoud kunnen worden gepland.
- Een verbetermogelijkheid op artikel 10 van het Besluit capaciteitsverdeling. Ten aanzien hiervan pleit NMa ervoor een benuttingsartikel op te nemen in het besluit. Het voorstel komt erop neer dat ProRail niet alleen *het recht* heeft om eenzijdig aanpassingen te doen in capaciteitsaanvragen (zoals is geregeld in artikel 21, tweede lid, van Richtlijn nr. 2001/14/EG) maar ook *de plich*t krijgt om dat te doen.

- De Spoorwegwet, zoals deze nu luidt, maakt het niet mogelijk voor ondernemingen die een aantoonbaar belang hebben bij het vervoeren van personen per trein (besloten personenvervoer) om capaciteit te verwerven. NMa stelt voor om dit aan te passen.
- In het aangepaste Besluit capaciteitsverdeling is een tabel is opgenomen met daarin de minimale bedieningsniveaus van capaciteit voor het goederenvervoer. NMa wijst erop dat op de corridors parallel aan de Betuweroute een minimaal bedieningsniveau van 0,5 treinen/uur buiten de spits zou moeten gelden.
- Er is ruimte om het thans ter beschikking staande budget ten behoeve van aanleg voor een deel te oormerken voor capaciteitsuitbreidingen op overbelastverklaarde baanvakken daar deze baanvakken vaak nu reeds te maken hebben met capaciteitstekorten. Een andere mogelijkheid is om bij uitvoering van het investeringsprogramma prioriteit geven aan die projecten waar nu reeds een capaciteitsprobleem voordoet, te weten de infrastructuur die overbelast is verklaard (als zwaarwegend prioriteitscriterium mee laten wegen).

NS

- Pas het Besluit aan zodanig dat de prioritering van personenvervoer voor het gehele reizigersvervoer (nationaal openbaar vervoer en regionaal vervoer) hoger gesteld wordt dan voor goederenvervoer, tenminste in de spits. Goederenvervoer zou voorts geen recht moeten hebben op een minimumbedieningsniveau tijdens de spits. Tevens uitbreiden van de geldigheid van de minimum niveaus voor personenvervoer tot een periode van 24 uur.
- Belet ProRail te talmen infrastructuur die in de nabije toekomst met capaciteitsgebrek te maken zal hebben, nu al overbelast te verklaren.
- Geef NS als belanghebbende rechtstreeks invloed op de onttrekking van capaciteit ten behoeve van waterwegverkeer (tenminste in dezelfde mate als waterweggebruikers die hebben).
- Kort de wettelijke termijnen voor de analyse en het capaciteitsvergrotingplan in.
- ProRail moet eerder gebruik maken van de mogelijkheid infrastructuur overbelast te verklaren als dat voorzienbaar het geval zal zijn bij de verdeling.
- Meer invloed voor belanghebbenden (vervoerders) bij de ontwikkeling van de noodzakelijke infrastructuur op de langere termijn.
- De prioritering van personenvervoer voor het gehele reizigersvervoer (nationaal openbaar vervoer en regionaal vervoer) dient hoger gesteld te worden dan voor goederenvervoer.
- Aanpassen minimale niveaus voor goederenvervoer in de het Besluit capaciteitsverdeling:
  - Geen goederenvervoer in de spitsuren
  - Paden op alternatieve routes voor de Betuweroute op nul zetten

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers

- Het Besluit capaciteitsverdeling dient te worden aangepast. Dit geldt vooral de prioritering die dankzij een uiterste opgerektheid van het begrip 'stadsgewestelijk vervoer' alle ruimte aan het personenvervoer geeft.
- Er zou gedacht kunnen worden aan het invoeren van een realiteitstoets voor aanvragen van reizigersvervoerders of het vastleggen van prestatie-indicatoren die gericht zijn op het goederenvervoer in het Besluit capaciteitsverdeling of in de beheerconcessie. Tevens zou meer aandacht moeten worden besteed aan de verhouding tussen prijs en kwaliteit.
- 'Loketversnippering', zoals op het gebied van het aanvragen van milieuvergunningen bestaat, moet worden tegengegaan. In sommige gevallen zou dat kunnen door de (afhandeling van) aanvragen van vergunningen over te dragen aan de rijksoverheid.
- De ingebruikname van en toegang tot de Betuweroute moet veel intensiever en gemakkelijker dient te worden.

Syntus

- De prioritering binnen het Besluit capaciteitsverdeling moet meer op benutting geënt worden. Syntus pleit voor een prioritering die maatschappelijk op draagvlak kan rekenen. Elementen als vervoerswaarde en bijdrage aan mobiliteit zijn maatstaven die voorkeur genieten. In ieder geval geen weging op een ooit min of meer toevallige vastlegging op een kaartje.

Onderhoud

Goederenvervoerders buiten BRG

- Wanneer Prorail de toedeling van grote werken van nieuwbouw, vernieuwing en grootschalig onderhoud echt tijdig uitschrijft, zouden aannemers dit ook in het jaarplan kunnen laten opnemen. Hier zou een grote verbeterslag gemaakt kunnen worden.

IPO

- Hanteer een andere verdeling voor het onderhoud overdag en 's nacht, zodat meer onderhoud 's nachts plaatsvindt.
- Beter communicatie over onderhoud dat niet plaatsvindt, om benutting te verbeteren.

NMa

- Het opheffen van een onderscheid in het Besluit capaciteitsverdeling tussen capaciteit ten behoeve van het onderhoud enerzijds en capaciteit ten behoeve van het onderhoudsrooster anderzijds.
- Alle buitendienststellingen moeten worden gepland in de jaardienstregeling.

NS

- Leg in de wetgeving de verplichting voor ProRail vast om een gedegen onderbouwing te leveren ten aanzien van de behoefte aan onttrekkingen van capaciteit ten behoeve van de beheeractiviteiten, alsmede de verplichting daar overleg over te voeren.

- Neem in het besluit de mogelijkheid op van een onafhankelijk onderzoek naar de noodzaak en omvang van de capaciteitsclaim van ProRail IM. Vervoerders, maar ook aannemers, moeten ook alternatieve ideeën kunnen aandragen voor meer innovatief en daarmee mogelijk capaciteit- en kostenbesparende wijzen van onderhoud.
- Vul het criterium van artikel 9, lid 2 sub b, van het Besluit capaciteitsverdeling betreffende het toepassen van een bedrijfseconomische toets voor het bepalen van prioriteit tussen conflicterende capaciteitsvragen van beheer en verkeer nader in.
- Neem een adequaat besluit over een betere scheiding van de functies van ProRail als aan de ene zijde capaciteitsaanvrager en aan de andere zijde capaciteitsverdeler en geschilbeslechter.
- Neem een adequaat besluit over een betere scheiding van de functies van ProRail als aan de ene zijde capaciteitsaanvrager en aan de andere zijde capaciteitsverdeler en geschilbeslechter. Dit om te voorkomen dat ProRail over haar eigen beslissingen moet oordelen.

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers
- Maak vaker gebruik van innovaties zoals de inzet van een videoschouwtrein.

Strukton
- Rechtstreeks contact tussen de spooraannemer en de vervoerders.
- Het uitwisselen van "slots" (wat aansluit bij het communicatie voorstel van IPO)
- Het gebruik maken van werkzoneschakelaars.
- Het goed organiseren van Beheerste Toelating (BT).

Syntus
- Hanteer een andere norm voor het belang onderhoud regionaal vervoer.

Toezicht NMa

BRG
- De waakhondfunctie van NMA Vervoerkamer versterken.

NMa
- De mogelijkheid voor NMa om de Netverklaring *ex ante* te toetsen aan de Spoorwegwet.

Juridisch

NMa
- Meer vrijheid voor ProRail bij het toewijzen van capaciteit om een meer optimale benutting mogelijk te maken. Een tekstvoorstel voor een nieuw op te nemen artikel 7A voor de AMvB capaciteitsverdeling is hieronder opgenomen. Op dit moment dient ProRail bij conflicterende capaciteitsaanvragen hetzij artikel 9 hetzij artikel 10 van de AMvB capaciteitsverdeling toe te passen maar kan

zij niet eenzijdig ingrijpen in de beide aanvragen om beide verzoeken te kunnen honoreren.

Artikel 7A1; Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer, de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard en de beheerder een benuttingsvoorstel kan ontwikkelen dat voldoet aan de onder lid twee geformuleerde eisen, wordt de capaciteit met betrekking tot deze concurrerende aanvragen verdeeld conform het benuttingsvoorstel.
De eisen aan het benuttingsvoorstel zijn:

a. *het aantal aangevraagde paden wordt gehonoreerd*
b. *het voldoet aan de eisen voor een punctuele treindienst, zoals deze zijn opgenomen in de voor de dienstregeling geldende Netverklaring*
c. *de verdeling van patroonmatig rijdende reizigerstreinen over het uur dient redelijk te zijn en te voldoen aan de volgende maximale afwijkingen ten opzichte van de aanvraag:Frequentie (treinen per uur) Maximale afwijking (in minuten)*
   0.5-1 6
   2-3 4
   4-5 3
   6 of meer 2
d. *indien sprake is van het afwijking van het vaste patroon van personenvervoertreinen dan dient deze nooit vroeger te vertrekken;d. voor alle treinen geldt dat de reistijd tussen het begin- en eindpunt, op het Nederlandse traject, in het benuttingsvoorstel niet mag toenemen met meer dan 10% van de rijtijd zoals opgenomen in de aanvraag;e. het voldoet aan het minimale niveau zoals opgenomen in artikel 8.*

Doel 8: Interactie tussen infrastructuur en vervoer

Toegangsovereenkomst

Arriva

- Als ProRail op basis van gelijkwaardigheid in staat is afspraken te maken over concrete prestatieregeling (en niet omdat het voor de NMa op papier moet), dat dan de toegangsovereenkomst meer toevoegt.

Connexxion

- Er is geen gelijkwaardigheid in de relatie infrabeheerder-vervoerder bij de onderhandelingen over de toegangsovereenkomst. De periode om te komen tot een toegangsovereenkomst dient dusdanig te zijn, dat de situatie zich niet kan voordoen dat het voor de vervoerder 'take it or leave it' wordt (en waarin het niet tekenenen van de toegangsovereenkomst zou kunnen betekenen dat treinen niet mogen rijden en derhalve de reizigers daarvan uiteindelijk de dupe worden). Ook moet er goed kunnen worden onderhandeld over tarieven en dienstregeling in relatie tot capaciteitsverdeling.

- De toegangsovereenkomst moet geen relatie meer hebben met de capaciteitsverdeling (om te voorkomen dat er geen toegangsovereenkomst getekend kan worden, wat als gevolg heeft dat er dan ook niet mag worden gereden.

NMa

- Wettekst van artikel 62 van de Spoorwegwet is niet helder over de vraag of een prestatieregeling overeengekomen moet worden met ProRail. De tekst van Richtlijn nr. 2001/14/EG lijkt op dit punt wel helder: dergelijke regelingen zijn verplicht. Deze verplichting is echter niet in artikel 62 van de Spoorwegwet terechtgekomen. De NMa merkt op dat, gezien de signaalfunctie en de functie van efficiencyverbetering, het gewenst is om het overeenkomen van een prestatieregeling verplicht te stellen voor partijen en dat artikel 62 van de Spoorwegwet dienovereenkomstig zou moeten worden aangepast.
- Vervoerders geven aan dat er onvoldoende bereidheid tot onderhandelen bestaat aan de zijde van ProRail. Dit lijkt een probleem dat verbonden is met de situatie waarin vervoerders zelf moeten onderhandelen met een monopolist en waarbij de wet- en regelgeving niet uitdrukkelijk regelt wat daarbij hun rechten zijn, buiten het verbod op discriminatie, benadeling en oneerlijke behandeling. In de praktijk is onderhandelen met een monopolist een weerbarstig proces. Hoewel bij partijen dus veel behoefte bestaat aan maatwerk, is dit vaak moeilijk te bewerkstelligen, mede door de onvoldoende coöperatieve houding van ProRail, zo constateren vervoerders. De betrokkenen (beheerders en vervoerders) hebben tot op heden nog (te) weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid een meerjarige toegangsovereenkomst of een toegangsovereenkomst voor onbepaalde tijd af te sluiten. Er ontstaat daardoor een jaarlijks terugkerend proces van half november tot half december waarbij partijen zich onder druk gesteld voelen en het proces voor betrokkenen onbevredigend verloopt. Het verdient daarom aanbeveling om in artikel 60 van de Spoorwegwet op te nemen dat de overeenkomst schriftelijk is. Verder is dezelfde kennelijke implementatiefout in artikel 60 van de Spoorwegwet geslopen als in artikel 59 van de Spoorwegwet.

NS

- In het licht van de totstandkoming van een toegangsovereenkomst moet de status van de Netverklaring in de Spoorwegwet duidelijker worden aangegeven. De Netverklaring – met uitzondering van het onderdeel gebruiksvergoeding – is een prospectus (en niet meer dan dat).

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers

- Goederenvervoerders moeten in brancheverband sterker optreden tegen de beheerder(s). Meer ruimte voor onderhandelingen zou ook prettig zijn. Vaak blijken bepaalde plannen niet haalbaar door beperkingen in de infrastructuur (zoals combineren van treinen of rangeerdelen). Voorts is de toegangsovereenkomst een privaatrechtelijk instrument is, terwijl de infrastructuurbeheerder zich

echter goeddeels bevindt, althans lijkt zich goeddeels te bevinden, in bestuursrechtelijke sferen. Van gelijkwaardigheid tussen partijen is nog onvoldoende sprake, hoewel vervoerders de NMa Vervoerkamer aan hun zijde weten, en dient elke centimeter die ProRail ten goede opschuift, bevochten te worden. Dit zou anders moeten.

VenW

- De as vervoerder-beheerder komt steeds centraler te staan. Dat blijkt onder andere door de opkomst van prestatieafspraken tussen beheerder en vervoerder (nu nog met name met goederenvervoerders). Daarnaast heeft ProRail plannen voor differentiaties beheer voor vervoerders in de steigers gezet. Volgende stap is dat beide punten verder uitgewerkt en breder worden geïmplementeerd.

Gebruiksvergoeding

IPO

- Aan goederenvervoerders moet een gebruiksvergoeding worden opgelegd voor wel geclaimde, maar niet benutte goederenpaden.

NS

- Introduceer een reserveringsvergoeding. Dit kan voorkomen dat spoorvervoerders onnodig schaarse capaciteit claimen.
- Ontwikkel een wettelijk kader voor de gebruiksvergoeding waarin het belang van de eindgebruiker geborgd is.
- Neem een bepaling op in de Spoorwetgeving dat voor door capaciteitsproblemen veroorzaakte en noodzakelijke ritten die buiten de overeengekomen dan wel wettelijke bepaalde kaders plaatsvinden, geen gebruiksheffing in rekening kan worden gebracht.
- Neem een bepaling op in de Spoorwetgeving c.q. definieer nog eens scherp dat ProRail verantwoordelijk is voor onderhoud en uitbreiding van noodzakelijke faciliteiten conform de daarvoor geldende Europese regelgeving. Kosten om voorzieningen in openbare infrastructuur te realiseren dienen niet te worden afgewenteld op de aanvragende partij. Het verdient hier vermelding dat NS het wenselijk acht dat de Rijksoverheid als eigenaar van de infrastructuur via ProRail ook verantwoordelijk blijft voor de financiering van de infrastructuur, zodat daartoe verstrekte subsidies terecht komen op de plek waar ze moeten worden besteed en het risico ook wordt gedragen door de beslisser (de infrabeheerder).

Syntus

- Regionaliseer het beheer en de kosten van infrastructuur. Daarmee komt er een directe koppeling tussen investeringen in de regio en de gebruiksvergoeding die in dit geval regionale personenvervoerders betalen.

VenW

- ProRail maakt momenteel nog geen gebruik van een differentiatie van de gebruiksvergoeding naar bijvoorbeeld tijd en plaats, maar is wel voornemens een verdere differentiatie door te voeren. V&W ondersteunt dit voornemen.

Toezicht

Arriva

- Bij onduidelijkheden nog meer dan nu NMa inschakelen. Het lijkt bovendien zinvol dat NMa (meer) toetst bij betrokken organisaties of wat ProRail als regeling op papier zet (al dan niet daartoe gedwongen door NMa) ook werkelijk wordt nagekomen door ProRail.

IPO

- NMa moet meer leidend optreden in plaats van afwachtend.

NMa

- Richtlijn nr. 2001/14/EG in artikel 1, tweede en derde lid, bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op het gebruik van spoorweginfrastructuur voor binnenlandse of internationale spoorwegdiensten. Op de zogenaamde stamlijnen[1220] vindt dergelijk vervoer plaats en ook van de uitzonderingsmogelijkheden zoals opgenomen in het derde lid van artikel 2 van de Spoorwegwet kan de minister geen gebruik maken. Het is dus een implementatiefout om stamlijnen niet als hoofdspoor aan te wijzen. Het was ook voorzien dat de stamlijnen tot hoofdspoor zouden worden aangewezen want in oorspronkelijke Besluit waren ze opgenomen als bijlage. Oplossing is dus oorspronkelijke bijlage 2 bij het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen wel in werking te laten treden. Het van toepassing verklaren van de hoofdstuk 4 en 5 van de Spoorwegwet op de stamlijnen is niet aan te raden. Op deze wijze zou de NMa ook rechtstreeks toezicht kunnen houden, maar deze optie draagt het risico in zich dat de interoperabiliteit van stamlijnen achteruit gaat omdat aan stamlijnen veel minder technische eisen gesteld worden dan aan de hoofdspoorweginfrastructuur. Voor een goede werking van het goederenvervoer per spoor is deze interoperabiliteit juist essentieel. NMa stelt daarom het volgende voor:

Artikel 2 van de Spoorwegwet

Probleem	Oplossing
• de zgn. stamlijnen zijn niet als hoofdspoor aangewezen • leden 3-5 van artikel 2	• stamlijnen tot hoofdspoor maken • leden 3-5 in werking laten

[1220] Besluit van 20 december 2004, houdende aanwijzing van hoofdspoorwegen, alsmede houdende intrekking van enkele op grond van de Locaalspoor- en Tramwegwet genomen besluiten (Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen), *Stb*. 2004, 722.

zijn niet in werking getreden	treden

artikel 95, eerste volzin, van de Spoorwegwet

Probleem	Oplossing
• Dit artikel is niet in werking getreden waardoor toezicht op naleving van dit artikel niet wordt uitgeoefend door NMa.	• Artikel 95 van de Spoorwegwet in werking laten treden.

NS

- Het is nog (te) vroeg is om het optreden van de NMa Vervoerkamer voldoende te kunnen beoordelen om tot concrete verbetermogelijkheden te komen. Wel bestaat de indruk dat de NMa Vervoerkamer (nog) meer kennis van de markt kan opdoen, met name kennis over 'hoe het werkelijk functioneert in de markt' en hoe haar eigen besluiten daar invloed op (kunnen) hebben. Aansluitend kan de NMa Vervoerkamer haar toezicht meer laten aansluiten op de werking van de markt en meer flexibiliteit en situationele sensitiviteit inbouwen in de toepassing van het juridisch instrumentarium.

Doel 9: Samenwerking infrabeheerder - vervoerders

NS

- Creëer in de bijsturing ruimte om in specifieke gevallen de scherpe kantjes van rigide toepassing van de afhandelingsafspraken af te halen. Dit om ervoor te zorgen dat het klantenbelang nog beter gediend wordt. Geef daarbij meer ruimte aan vakmanschap door bijstuurders.
- Zorg ervoor dat Verkeersleiding in de dagelijkse besturing van het proces meer aandacht besteedt aan het voorkomen van vertragingen en verstoringen door onder meer toe te zien op de juiste specificaties van goederentreinen (lengte/gewicht, tractie) in relatie tot het ingelegde pad.
- Geef in nauwe samenwerking met betrokken partijen landelijk vervolg aan lopende experimenten 'Samen onder één dak'. Concreet moet dit ertoe leiden dat Verkeersleiding en bijsturing van vervoerders op één zaal zitten in een gemeenschappelijk gebouw van de sector. Mogelijk vraagt een dergelijke uitwerking aanpassing van wettelijke kaders.
- Ga (meer) bij elkaar zitten, waardoor het gemakkelijker wordt cultuur te beïnvloeden en commitment te bewerkstelligen. Denk onder meer aan de bijsturingsorganisatie van NS en de Verkeersleiding van ProRail.

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers

- Alle vervoerders zouden zich moeten aansluiten op het systeem waarin de storingen worden geregistreerd en gefiatteerd, maar ze

doen dit niet omdat het niet tot de core business van de vervoerder behoort. De vervoerder heeft er vaak geen personele capaciteit voor.

- Zet een onafhankelijke partij in die in het gemeenschappelijke kader voor het afhandelen van verstoringen in staat is om de belangen van alle vervoerders, reizigers, verladers en infrastructuurbeheerder te wegen en daarmee direct invloed heeft op de afhandeling.
- Soms zijn er wel erg veel spelers op de markt / op het spoor die ontwerpen, onderhouden, bouwen, reviseren en moderniseren hetgeen de afhandeling van verstoringen niet altijd ten goede komt. Een voorbeeld: Een beveiligingsaanpassing wordt door bedrijf A ontworpen, en door bedrijf B gebouwd. Tijdens de uitvoering blijkt dat er veel ontwerpfouten zijn en dat het beveiligingssysteem niet werkt. Al tijdens de bouw ontstaat de discussie wie de kosten moet dragen, railverkeersleiding kan alleen een omleidingsroute aanbieden. Daar mag echter niet al het materieel rijden omdat het baanvak is voorzien van ATB-NG en dat is niet in al het materieel geplaatst. Het gevolg is dat bussen worden ingezet voor de reizigers (dat wordt overigens een prima actie van VL gevonden), maar goederentreinen blijven staan of komen veel te laat aan bij de klant. De desbetreffende vervoerder klaagt bij ProRail, ProRail schuift af op de aannemer, de aannemer verwijst naar de ontwerper, etcetera. Het werk kan daarom beter uitbesteed worden aan bouwbedrijven die de complete bouwkolom invullen, die met andere woorden disciplines van ontwerp tot oplevering in één en hetzelfde huis hebben.
- De communicatie vanuit de infrabeheerder kan (moet) beter. Er zou een bewustwordingproces op gang dienen te komen bij de infrastructuurbeheerder in het algemeen en bij treindienstleiders en netwerkbestuurders in het bijzonder, waardoor men zich bewust wordt van de enorme impact op de logistieke keten indien goederentreinen worden getroffen door onregelmatigheden. Bovendien heerst er een groot misverstand over de zogenaamde verstorende werking van de 'langzame goederentrein'. Een goederentrein die eenmaal goed op gang is kan ongestoord doorrijden en is minder 'lastig' dan een reizigerstrein die vaak moet stoppen. Een goederentrein achter een reizigers-stoptrein aansturen, wat vaak voor komt, is niet handig. Stuur een goederentrein eerst een baanvak op zodat hij snelheid kan maken en met een hoge gemiddelde snelheid kan rijden. Daarmee wordt de capaciteit van het baanvak beter benut.
- De taakverdeling tussen ProRail en de overheid kan beter. Het gebeurt nu dat ProRail naar het Departement wijst als een vervoerder bij ProRail aanklopt, maar ProRail is in veel zaken gewoon de contractpartij van de spoorwegondernemingen, niet het ministerie. Het schermen met afspraken die ProRail met het ministerie maakt, kunnen goederenvervoerders niet worden tegengeworpen. Dat is een eigen (en heel andere) rechtsverhouding. Opgemerkt wordt, dat ook de Staat beslissingen moet nemen in plaats van nieuwe zaken bepalen en vervolgens niet thuis geven. Als voorbeeld wordt de ERTMS-kwestie genoemd. ERTMS wordt op de Betuweroute geïntroduceerd. Dit wordt bepaald door Europa en de

minister. Hoe vervolgens de implementatie moet worden gedaan, moet de branche verder zelf maar uitzoeken, zowel op gebied van materieel als van personeel (opleiding en certificering). Vragen hieromtrent worden noch vanuit ProRail noch vanuit de Staat beantwoord.
- Er dient meer kennis en ervaring ten aanzien van het bedrijfsleven in het algemeen en het goederenvervoer in het bijzonder bij ProRail ingebracht te worden. Ook zou ProRail een oprechte, open houding ten opzichte van het spoorgoederenvervoer kunnen ontwikkelen. Het zou goed zijn, als de commercialiseringslag die het spoorgoederenvervoer aan het maken is, bij ProRail gepaard zou gaan met professionalisering die de commercie kan ondersteunen. De ambtelijke cultuur past niet meer op de marktwerking. ProRail zou vaker en pro-actiever de dialoog kunnen zoeken met de goederenvervoerders en de deur moeten open houden. Daarnaast kan de beslisstructuur duidelijker moeten (zowel naar intern als extern). Er kunnen ook betere vergadertechnieken en timemanagement tot stand gebracht worden. ProRail zou er naar moeten streven de doorlooptijd van be- en afhandeling van zaken (aanzienlijk) te bekorten.

Syntus
- Met betrekking tot de afhandeling van verstoringen, per baanvak en dagdeel moeten specifieke normen komen.

Doel 10: Relatie infrastructuurbeheerder en overheid

IPO, SkVV, Arriva en Connexxion
- Regionale partijen zouden graag zien dat ook op decentraal niveau een driehoek ontstaat tussen (decentrale) overheden, beheerders en vervoerders onder de nieuwe wetgeving. De provincie Gelderland werpt het alternatief op om decentrale overheden zelf de werkzaamheden aan het spoor (laten) uit te laten voeren en ProRail achteraf te laten toetsen of het werk volgens de geldende eisen is uitgevoerd.

IPO

Zeggenschap over de infrastructuur:
- De minister moet binnen het budget van ProRail een apart budget oormerken voor spoorinfrastructuur waarop alleen gedecentraliseerde diensten rijden. Dat kan niet via de BDU want die middelen kunnen niet worden geoormerkt.
- ProRail beoordeelt het investeringsplan van de beoogde regionale spoorvervoerder op uitvoerbaarheid en kosten. Een positief ProRail-advies verplicht ProRail om met de decentrale overheid als opdrachtgever vervolgens een overeenkomst te sluiten over investeringen in de spoorinfrastructuur voor de dienstregeling van de beoogde regionale spoorvervoerder. Dit alles gaat vooraf aan de concessieverlening aan die vervoerder.
- Twee beheersvarianten voor de spoorinfrastructuur zin denkbaar:

1. Door de decentrale overheid, voor infrastructuur waarop alleen gedecentraliseerd personenvervoer rijdt. Niet voor infrastructuur

waarop (ook) goederenvervoer rijdt, omdat goederenvervoer een (inter-)nationaal karakter heeft.

2. Centraal, door het Rijk c.q. ProRail, voor personen- en goederenvervoer.

- ProRail stuurt slechts op functionele (w.o.veiligheids-) eisen waaraan de infrastructuur voor decentraal spoor moet voldoen. De decentrale overheid/opdrachtgever investeert zelf in de spoorinfra voor het decentrale spoor. Die moet dan ook eigenaar van de investering kunnen worden.
- Spoor waar geen goederenvervoer rijdt moet niet meer "hoofdspoorweginfrastructuur" zijn maar "lokaal spoor" (zoals Randstadrail). Het voordeel van lokaal spoor is dat dit de mogelijkheid biedt om ter plaatse beter toegesneden materieel te gebruiken zonder dat de veiligheid wordt beperkt. Dit is veelal ook goedkoper. Overigens: materieelaanpassing van elektrisch naar diesel maakt aanpassing van de infra onnodig. Dat is vaak een praktische oplossing.

Kwaliteit van de infrastructuur (onderhoud):

- Decentraliseer de zeggenschap over de infra voor decentraal spoor naar de provincies en schrijf bijvoorbeeld voor dat met de vervoerconcessie een infrabeheercontract wordt aanbesteed. Dit contract geldt voor trajecten waar alleen een decentrale vervoerder rijdt. Het contract loopt gelijk met de concessieperiode en geldt voor het gehele beheer: klein onderhoud, groot onderhoud, vervanging en vernieuwing. Er kan dan ingeschreven worden door een consortium dat zowel het infrabeheer als de exploitatie van het vervoer doet.
- De regionale vervoerder sluit met ProRail c.q. de decentrale infrabeheerder een "meerjarentoegangsovereenkomst" voorafgaand aan de bieding op de vervoerconcessie. Daarbij maken zij afspraken over gebruik en kwaliteit van de infrastructuur, over buitendienststellingen voor onderhoud en over functionaliteit. Daarbij kan worden bepaald welke infrastructuur in de concessieperiode niet behoeft te worden onderhouden omdat die niet gebruikt wordt. Dat geeft kostenbesparing voor de beheerder en die komt rechtstreeks ten goede aan de vervoerder via verlaging van de gebruiksvergoeding.
- Voorafgaand aan de bieding op de concessie moet de beheerder aan de vervoerder duidelijk maken hoeveel capaciteit die gebruikt voor onderhoud (klein, groot, vervanging en vernieuwing) in de concessieperiode.
- De beheerconcessie aan ProRail wordt zo gewijzigd dat alle infrastructuur die ProRail beheert aan minimumeisen moet voldoen.

Doel 11: Exclusiviteit personenvervoer en relatie NS en overheid.

Aanbestedingsproces

Arriva
- Samenhang kan pas worden gerealiseerd wanneer er multimodaal wordt aanbesteed, maar dat is nu niet altijd het geval.

NS
- Bestekseisen minder absoluut formuleren en conceptbestekken tijdens marktconsultaties door geïnteresseerde vervoerders van commentaar te laten voorzien.
- Het hoofdrailnet niet verder opsplitsen.

VenW
- Het multimodaal uitgeven van concessies leidt tot een betere afstemming tussen spoor, stad-, streekvervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer. Samenhang mede het gevolg van het in één hand brengen van de opdrachtverlening.

Inhoud en duur concessies

Consumentenorganisaties
- Leg als concessieverlener zelf ambities vast ten aanzien van het aandeel in de mobiliteit en de ontwikkeling van het kwaliteitsniveau op hoofdpunten.
- Voeg reissnelheid toe aan de elementen van zorgplicht.
- Eis van NS en ProRail een integraal reizigersinformatieplan.
- Leg als minimum-bedieningsniveau van stations een hoger niveau vast dat dichterbij de werkelijkheid van de afgelopen jaren staat, bijvoorbeeld het niveau uit het ijkjaar dat ook elders in de concessie is gehanteerd.
- Bouw betere waarborgen in voor het beheersen van de prijsontwikkeling en leg daarbij tevens verband met de geleverde kwaliteit.

IPO
- Provincies moeten geheel zelf de concessieduur kunnen bepalen, zodat de decentrale overheid de tijdsduur kan laten afhangen van de omstandigheden en toekomstplannen.

NS
- Algemene bepaling in concessies opnemen voor onvoorziene ontwikkelingen en omstandigheden, die voorziet in een overleg tussen concessiehouder en –verlener om redelijke oplossingen te vinden.
- Gewenste verbeteringen in de vervoerconcessie:

Artikel	Gewenste aanpassing	Toelichting
Art 9 De prestaties inzake kwaliteit en kwantiteit van het aangeboden vervoer	Verwijderen van de indicator Trefkans Hc (lid 4).	Art. 9: NS gaat per 2008 over op outputsturing. De indicator Trefkans Hc is geen outputindicator,maar een procesindicator op een gedetailleerd procesniveau. Deze indicator past niet in het kader van outputsturing door de overheid.
Art. 12 Dienstregeling en reisinformatie	In de toelichting opnemen dat dienstregelingverschuivingen van enkele minuten worden uitgezonderd van mededelingsplicht. Mededelingsplicht moet wijziging van voorzieningenniveau betreffen.	Art. 12: In het kader van het optimaliseren van de dienstregeling wordt - op basis van resultaten van monitoring van de treinenloop en de operationele prestaties (onder meer punctualiteit, aansluitingen e.d.) - de dienstregeling gedurende het lopende dienstregelingjaar voortdurend gefinetuned. Het betreft dan veelal aanpassingen in de treinenloop in de orde van enkele minuten. Het voorzieningenniveau (bediening van stations/frequenties) wordt daardoor niet wezenlijk aangetast. Uit pragmatische overwegingen (beperken van administratieve lasten) zouden dergelijke kleine aanpassingen vrijgesteld moeten worden van mededelingsplicht aan de minister. Slechts indien een aanpassing leidt tot een (negatieve) wijziging van het voorzieningenniveau is

		de mededelingsplicht wat NS betreft aan de orde.
Art. 13 Minimale bediening van Stations	- Aanpassen van het referentiejaar 2004 ten behoeve van de toetsing. Mogelijkheid toevoegen om referentiejaar flexibel aan te passen na ingrijpende dienstregelingwijzigingen, zoals in 2007. - Meerjarige ontheffing mogelijk maken. - Geen ontheffing nodig voor nieuwe stations als bediening gelijkwaardig is aan vergelijkbare omliggende stations. - Bedrijfstijd aanpassen: 6-24 voor werkdagen, 7-24 zaterdag en 8-24 voor zondag. - Wijzigingen 'willekeurig interval van 60 minuten' in klokuur.	Art 13: NS moet jaarlijks de dienstregeling van het komende jaar toetsen aan de criteria genoemd in artikel 13. De ervaring van de laatste jaren is dat dit een tijdrovend proces is dat bovendien leidt tot honderden ontheffingssituaties terwijl het dienstenaanbod feitelijk verbetert. Verschillende elementen in artikel 13 dragen daar aan bij en zouden gewijzigd moeten worden zodat de toets een reëel beeld geeft en administratief werkbaar blijft. Het betreft de volgende elementen: □ Artikel 13 verplicht tot een toets van de nieuwe dienstregeling aan de dienstregeling van referentiejaar 2004. Sinds de invoering van de ingrijpend gewijzigde dienstregeling 2007 leidt dit tot een groot aantal ontheffingsgevallen. Met dienstregeling 2007 is een kwaliteitssprong gemaakt (o.m. aanpassing symmetrietijden in de dienstregeling, aanpassing dienstenaanbod van drie naar twee formules (IC en sprinter)), zodat een vergelijking met 2004 niet meer realistisch is. □ Voor nieuwe stations moet over het algemeen separaat ontheffing worden gevraagd

		hoewel deze worden bediend op een vergelijkbare wijze als omliggende stations aan dezelfde lijn waarvoor veelal de bediening al is geaccepteerd als onderdeel van de dienstregeling van het referentiejaar. □ De definitie van het begrip 'uur' (ieder willekeurig interval van 60 minuten) maakt de technische uitvoering van aan de toets gecompliceerd. Zonder de intentie van het artikel geweld aan te doen zou de uitvoerbaarheid toenemen indien een uur gezien zou worden als een klokuur. □ De bedrijfstijd is generiek gedefinieerd als 6-24 uur. In de praktijk worden op zaterdag en zondag de eerste treinen later gereden. Voor het verhogen van de realiteitswaarde van de toets zou het wenselijk zijn om met name in de weekenddagen de bedrijfstijden aan te passen in overeenstemming met het dan overwegend geldende vervoersaanbod. □ De toets dient jaarlijks uitgevoerd te worden en ontheffing wordt in beginsel jaarlijks door de minister verleend. Dit leidt ertoe dat ieder jaar voor dezelfde gevallen ontheffing wordt gevraagd. Tot heden

		zijn de gevraagde ontheffingen steeds weer verleend. Deze praktijk kan worden vereenvoudigd door het mogelijk te maken om meerjarige ontheffing aan te vragen en te verlenen.
Art 15 Jaarlijkse tariefwijziging	Mogelijkheden creëren om de klant verschillende keuzemogelijkheden op het gebied van tijdstip en propositie te bieden zodat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan het mobiliteitsvraagstuk (acties lopen al in overleg met VenW)	Art 15: Om een nog betere bijdrage te kunnen leveren aan het mobiliteitsvraagstuk zouden personenvervoerders meer ruimte moeten krijgen om de klant verschillende keuzemogelijkheden op het gebied van tijdstip en propositie te bieden. Door een goede inrichting van deze verschillende keuzemogelijkheden kan de vervoerder de gewenste grotere bijdrage aan de mobiliteit realiseren
Diverse paragrafen	- Actualiseren c.q. verwijderen van (leden van) artikelen op basis van gerealiseerde ontwikkelingen (o.a. eenmalige tariefwijziging, outputsturing, benchmark, OV chipkaart). - Actualiseren van de bijlagen.	

Doel 12: Decentraliseren personenvervoer per spoor

IPO

- De stations en bijkomende voorzieningen (bijv. commerciële voorzieningen op het station, schoonmaak, enz.) die alleen door een regionale vervoerder worden bediend zouden ook moeten worden geëxploiteerd door die regionale vervoerder.
- Er moeten afspraken worden gemaakt over het gebruik van kaartautomaten voor de OV-chipkaart door de reiziger die treindiensten van NS en een decentrale vervoerder op zijn reis gebruikt; kan de reiziger bij instap bij NS of in een regionale trein in één keer een kaartje voor het hele spoortraject kopen of niet?
- NS moet worden opgedragen om zijn reizigersinformatie actief te delen met de decentrale vervoerders.

- NS zou zijn onder- en overbouwingsrechten op de stations die alleen door een regionale vervoerder worden bediend moeten overdragen aan die regionale vervoerder. De decentrale overheid die investeert in een grondpositie van NS moet daar ook de eigenaar van worden. Dat stimuleert die decentrale vervoerder om investeringen te doen rond het station zodat die ten goede komen aan de reiziger en dus commercieel interessant zijn voor de vervoerder.
- De Minister van Verkeer en Waterstaat zou ProRail moeten dwingen, bijvoorbeeld in de beheerconcessie, toe te staan dat de regionale vervoerder zich profileert op stations die hij bedient. Daarbij moeten ook de grenzen aan die regionale vervoerder gesteld worden.
- Een hogere minimale bedieningsfrequentie van kleine stations.

Doel 13: Positie van consumentenorganisaties

Consumentenorganisaties

- Consumentenorganisaties moet de mogelijkheid worden geboden om het al dan niet overnemen van adviezen door NS inhoudelijk te laten toetsen. De toetsing zou moeten ingaan op de vraag of de maatregelen die NS in een besluit beschrijft, leiden tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Meer specifiek gaat het om een markttoezichthouder die bevoegd en in staat is om de publieke belangen van het openbaar vervoer te bewaken (ook over concessiegrenzen heen) en als arbiter te fungeren bij geschillen tussen consumentenorganisaties en vervoerders. Deze toezichthouder zou tevens de rol van nationale OV-autoriteit kunnen vervullen, daar waar de decentralisatie van verantwoordelijkheden de samenhang van het OV op bovenregionaal niveau (in netwerk, tarief, service enzovoort) te veel dreigt te schaden. Deze laatstgenoemde functie wordt op dit moment tot op zekere hoogte ingevuld door de OV-ambassadeur, die echter slechts voor een beperkte periode is benoemd.

Spoorwegveiligheid

Arriva

- Voer een systeem in dat een eerste screening van een incident doet alvorens het OM in te schakelen als er sprake is van opzet of grove nalatigheid. Hierbij kan een parallel met de medische wereld met haar tuchtcollege worden gelegd. Het schrappen of in ieder geval aanpassen van de vervolgingsartikelen uit de Spoorwegwet lijkt op zijn plaats.

Goederenvervoerders uit BRG

- Expliciet regelen in de Spoorwegwet dat IVW een adviserende en meedenkende rol moet vervullen, en daarvoor ook criteria formuleert.
- Duidelijke geobjectiveerde eisen aan vakmanschap in de Spoorwegwet opnemen, zowel voor spoorbranche als IVW. Hiertoe

behoren ook opleidingen en certificeringen en een openbare database van veiligheidsgerelateerde incidenten en betrokkenen
- Expliciet regelen in de Spoorwegwet dat veiligheidsinspecties zich richten op de menselijke kant, én die van de infra-uitrusting en technologie

IPO
- Maak per regio een integraal veiligheidsplan voor zowel weg- als spoorinfrastructuur.

IVW
- Systeemverantwoordelijkheid moet explicieter in de wet worden neergelegd. Door middel van een zorgplichtbepaling moeten organisaties een systeemverantwoordelijkheid krijgen.
- Stel een meldingsplicht in bij incidenten om zo een open cultuur te waarborgen, waarin het delen van kennis en ervaringen voorop staat. Partijen in de spoorsector (in ieder geval spoorwegondernemingen en de beheerder, maar wellicht ook anderen) zouden wettelijk verplicht moeten zijn die gegevens te leveren. De Spoorwegwet kent nu wel enkele meldplichten, maar er is geen sprake van een sluitend systeem van meldplichten. Zo is er een plicht tot het melden van incidenten neergelegd in artikel 22, vierde lid van het Besluit spoorwegpersoneel. Deze verplichting geldt echter alleen maar voor spoorwegondernemingen, niet voor de beheerder. Dat zou in het kader van de veiligheid wel wenselijk zijn. En artikel 96 van de Spoorwegwet legt een verplichting op aan spoorwegondernemingen en de beheerder om "alle bij hen berustende gegevens" onder bepaalde omstandigheden aan de minister te verstrekken. Echter, noch spoorwegondernemingen, noch de beheerder zijn verplicht om integraal veiligheidsgerelateerde gegevens te registreren of zelf onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten. Indien de normadressaten de gegevens zelf niet registreren, valt er dus niets te verstrekken.

Spoorgoederenvervoerders en spooraannemers
- In het huidige systeem is de bescherming van de verdachte onvoldoende geborgd is. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is dat aansluiting wordt gezocht bij de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. In hoofdstuk 5 van deze wet wordt ingegaan op de verhouding tot andere procedures. In artikel 69 Rijkswet staat onder meer dat in een strafrechtelijke procedure verklaringen van personen afgelegd in het kader van het onderzoek van de raad niet als bewijs gebruikt kunnen worden, tenzij degene die de verklaring heeft afgelegd daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.
- Het schrappen of in ieder geval aanpassen van de vervolgingsartikelen uit de Spoorwegwet.

VenW
- Het verduidelijken van de regelgeving, met name de onderliggende regelgeving. Een toelichting op de regelgeving geven, waarin op een duidelijke en heldere manier wordt opgeschreven wat er van iedereen wordt verwacht. Overwogen zou kunnen worden om de

regelgeving en de vertaling daarvan centraal beschikbaar te stellen, à la de Rail Safety and Standard Board (RSSB) in Groot-Brittannië.
- Er is wellicht behoefte aan een onafhankelijke procesintegrator, die erop toeziet dat spoorwegveiligheid geborgd is. Dat zou bij voorkeur een onafhankelijke partij moeten zijn die een sturingsrelatie met VenW heeft dan wel krijgt. De procesintegrator heeft een regiefunctie heeft op twee niveaus:
  1. Bij grote projecten (implementatie van nieuwe systemen zoals ERTMS en de ingebruikname van nieuwe infrastructuur zoals de Betuweroute of HSL-Zuid);
  2. In het dagelijkse reilen en zeilen op het spoor.

  De integrator bij grote projecten hoeft niet per se dezelfde te zijn als de regisseur bij de dagelijkse gang van zaken. Wel is het goed om beide rollen expliciet te benoemen.
- ProRail zou procesintegrator kunnen zijn. Wel is het zo dat ProRail al (te) veel 'petten' op heeft. (Bijvoorbeeld de "petten" van beheerder, (publiekrechtelijke) concessie houder, (privaatrechtelijke) opdrachtgever voor spooraannemers, privaatrechtelijke relatie met spoorwegondernemingen) Hierin schuilt het mogelijke gevaar van onduidelijkheid in rollen, taken en bevoegdheden en mogelijke belangenverstrengeling).

Doel 14: prestaties en professionalisering NS en ProRail

Voor dit doel zijn door partijen geen verbetervoorstellen ingebracht.

Doel15 en 16: Maatschappelijke benutting spoorwegen, efficiëntie concessiehouders en overige effecten.

Voor dit doel zijn door partijen geen verbetervoorstellen ingebracht.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Bijlage 1: Meerjarige monitor prestaties en effecten: beschrijving 2005-2007

15 december 2008

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Informatie:
Telefoon: 070 351 7375
Fax: 070 351 6591

Uitgevoerd door: Projectorganisatie Evaluatie Spoorwetgeving

Opmaak:

Datum: 15 december 2008

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1 Inleiding 6
1.1 Algemeen 6
1.2 Plan van aanpak Meerjarige monitor 7
1.3 Werkwijze meerjarige monitor prestaties en effecten 8
1.4 Opzet rapportage 9

2 Toegang tot de hoofdinfrastructuur 10
2.1 Inleiding 10
2.2 Vergunningen 11
2.2.1. Beschrijving ontwikkelingen 11
2.2.2. Verklaring ontwikkelingen 13
2.2.3. Bevindingen 13
2.3 Veiligheidsattesten 14
2.3.1. Ontwikkelingen 14
2.3.2. Bevindingen 16
2.4 Spoorwegmaterieel 16
2.4.1. Algemeen 17
2.4.2. Ontwikkelingen 18
2.4.3. Bevindingen 22
2.5 Bijkomende diensten en voorzieningen 22
2.5.1. Overige aspecten 26
2.5.2. Bevindingen 26
2.6 Toezichtsactiviteiten 27
2.6.1. Algemeen 29
2.6.2. Ontwikkelingen 29
2.6.3. Bevindingen 31
2.7 Administratieve lasten 31
2.7.1. Ontwikkelingen 31
2.7.2. Verklaring 32
2.7.3. Bevindingen 33

3 Capaciteitsverdeling 35
3.1 Inleiding 35
3.2 Netverklaring 35
3.2.1. Ontwikkelingen 36
3.2.2. Bevindingen 43
3.3 Capaciteitsverdeling: afweging tussen onderhoud en vervoer 43
3.3.1. Achtergronden *44*
3.3.2. Ontwikkelingen *46*
3.3.3. Bevindingen *53*
3.4 Capaciteitsverdeling tussen vervoerders *53*
3.4.1. Algemeen *53*
3.4.2. Ontwikkelingen *54*
3.4.3. Verklaring *62*
3.4.4. Bevindingen *63*

4 Interactie tussen infrastructuur en vervoer *65*
4.1 Inleiding 65
4.2 Toegangsovereenkomsten 65
4.2.1. Ontwikkelingen 65
4.2.2. Achtergronden bij ontwikkelingen 67
4.2.3. Bevindingen 70
4.3 Kaderovereenkomst 71
4.3.1. Ontwikkeling 71
4.3.2. Achtergronden 71
4.3.3. Bevindingen 72
4.4 Gebruiksvergoeding 72
4.4.1. Werkwijze 72
4.4.2. Ontwikkelingen in de gebruiksvergoeding 74
4.4.3. Toelichting op ontwikkelingen 76
4.4.4. Bevindingen 81

5. Decentraal Spoorvervoer 82
5.1 Inleiding 82
5.2 Ontwikkelingen decentralisatie en marktwerking 83
5.3 Ontwikkelingen in het gebruik 85
5.4 Ontwikkelingen in de kwaliteit 87
5.4.1. Algemeen 87
5.4.2. Bevindingen 93
5.5 Subsidies 93
5.5.1. Ontwikkelingen 93
5.5.2. Bevindingen 95

6. Positie van consumentenorganisaties 96
6.1 Inleiding 96
6.2 Aantal en inhoud adviezen 96
6.3 Mate waarin adviezen overgenomen 100
6.4 Gerechtelijke uitspraken 106
6.5 Overige onderwerpen 107

7. Prestaties en professionalisering van NS en ProRail 109
7.1 Inleiding 109
7.2 Prestaties NS 110
7.2.1. Bevindingen Prestaties 127
7.2.2. Verklaring 128
7.2.3. Ontwikkelingen 129
7.3 Prestaties ProRail 132

8. Maatschappelijk gewenste benutting spoorwegen 149
8.1 Inleiding 149
8.2 Personenvervoer NS 150
8.2.1. Ontwikkeling 150
8.2.2. Verklaring 151
8.2.3. Bevindingen 152
8.3 Goederenvervoer 152
8.3.1. Verklaring 154
8.3.2. Bevindingen 156
8.4 Benutting capaciteit 156

9. Efficiency dienstverlening NS en ProRail 159
9.1 Inleiding 159
9.2 Ontwikkelingen binnen NS 159
9.3 Ontwikkelingen bij ProRail 168

10. Overige effecten 173
10.1 Inleiding 173
10.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit 173
10.3 Aansluitingen netwerken 177
10.4 Veiligheid 178
10.4.1. Bevindingen 182
10.5 Leefomgeving 182
10.5.1. Bevindingen 185
10.6 Sociaal-economische en overige ontwikkelingen 185

Bijlage A Gesprekspartners aanvullende interviews 187

Bijlage B Commentaar op netverklaringen 188

1.Inleiding

1.1 Algemeen

Per 1 januari 2005 is de nieuwe Spoorwetgeving in werking getreden, bestaande uit de Spoorwegwet, Concessiewet personenvervoer per trein, lagere regelgeving en de beheer- en vervoerconcessie. In 2008 zal de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal informeren over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving in de praktijk. Hiervoor is een evaluatie uitgevoerd. Voor de uitvoering van de evaluatie is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak[1] omvat drie fasen:

Fase 1: Gegevensverzameling over de situatie voor 2005 (= de uitgangssituatie) en de situatie in de periode 2005-2007.
Fase 2: Analyse en beoordeling van de verzamelde gegevens.
Fase 3: Formulering van aanbevelingen en besluitvorming.

De eerste fase van de evaluatie bestaat uit het verzamelen van cijfers, feiten en meningen bij de diverse partners die zijn betrokken bij de Spoorwetgeving. Dit gebeurt in een aantal deelprojecten:

a) **Nulmeting**. Het project nulmeting legt de uitgangssituatie vast (vlak) voor de inwerkingtreding van de Spoorwetgeving op 1 januari 2005. Het dient daarmee als referentiekader voor het bepalen van de effecten van de Spoorwetgeving.
b) **Juridisch-technische toets**. Dit project heeft tot doel de functies van de Spoorwetgeving te toetsen aan geldend en toekomstig recht. Ook toetst het de Spoorwetgeving aan juridisch-technische kwaliteitseisen die aan wetgeving gesteld worden. Daarmee richt dit deelproject zich vooral op de doelen van de Evaluatie Spoorwetgeving op systeemniveau.
c) **Zelfevaluaties**. Deze hebben tot doel inzicht te geven in de effecten van de Spoorwetgeving, in termen van de bijdrage van het eigen functioneren van organisaties aan de realisatie van de doelen van de Spoorwetgeving (*prestaties*) alsmede het functioneren van een organisatie in relatie tot andere organisaties binnen de wettelijke kaders (*samenwerking*). Daarmee richt dit deelproject zich vooral op de doelen van de Evaluatie Spoorwetgeving op relatie- en actorniveau.
d) **Meerjarige monitor van prestaties en effecten**. Het doel van deze monitor wordt in de volgende paragraaf beschreven. Anders dan de andere deelprojecten, richt de Meerjarige monitor zich vooral op kwantitatief te meten, feitelijke ontwikkelingen. Daarnaast worden

[1] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, "Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving", d.d. 1 mei 2005.

"kwalitatieve" feiten toegevoegd die een nadere duiding kunnen geven van de kwantitatief gemeten ontwikkelingen.

Tijdens de tweede fase van de evaluatie worden de gegevens die in het kader van de vier deelprojecten verzameld zijn, samengebracht. Op basis hiervan zullen conclusies worden getrokken ten aanzien van de doeltreffendheid en effecten van de Spoorwetgeving. Op basis van die bevindingen en conclusies worden in fase 3 aanbevelingen geformuleerd; deze worden opgenomen in het Kabinetsstandpunt.

In het kader van de nulmeting is een rapportage[2] opgesteld waarbij de ontwikkelingen in de periode voorafgaand aan de invoering van de Spoorwetgeving (= de nulsituatie) in kaart gebracht zijn. Daarbij waren met name de ontwikkelingen vanaf 2001 relevant, omdat in dat jaar een andere koers ten aanzien van de spoorsector is ingeslagen[3]. Concreet betekent dit dat het jaar 2000 in principe het basisjaar voor de beschrijving van de uitgangssituatie is. Wanneer dat mogelijk en wenselijk bleek, zijn ook gegevens over de periode 1995-1999 meegenomen.

De rapportage die voor u ligt, heeft betrekking op de ontwikkelingen in de periode 2005-2007. De ontwikkelingen in deze periode worden afgezet tegen de ontwikkelingen zoals ze in de periode voor 2005 zijn vastgesteld en gerapporteerd aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008)[4].

1.2 Plan van aanpak Meerjarige monitor

Uitgangspunt bij de Meerjarige Monitor is het Beoordelingskader[5] dat is opgesteld voor de Evaluatie van de Spoorwetgeving. In dit Beoordelingskader zijn de doelstellingen en de relevante effecten van de Spoorwetgeving nader uitgewerkt in streefbeelden, indicatoren en onderzoeksvragen.

Op basis van het Beoordelingskader is een Plan van Aanpak Meerjarige Monitor prestaties en effecten opgesteld. Dit is dus een nadere operationalisatie van het Beoordelingskader, ten behoeve van de monitoring van de ontwikkelingen na invoering van de wetgeving. Het Plan van Aanpak omvat onder meer een selectie van indicatoren uit het Beoordelingskader. Uitgangspunt daarbij is dat de monitor vooral kwantitatieve informatie bevat over de ontwikkelingen. Informatie ten behoeve van andere indicatoren wordt in andere trajecten van de evaluatie verzameld. Door in de Monitor voor de uitgangssituatie 2000-

[2] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, "Meerjarige Monitor Prestaties en effecten, Beschrijving Uitgangssituatie, d.d. 5 oktober 2007

[3] Brief aan de Tweede Kamer, getiteld "Herbezinning Spoor", d.d. 7 september 2001 (kenmerk DGP/VI/U0102797).

[4] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) Meerjarige monitor prestaties en effecten. Beschrijving uitgangssituatie voor 2005.

[5] Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving.

2004 dezelfde indicatoren te gebruiken als voor de periode 2005-2007, kunnen de ontwikkelingen over een langere periode worden gevolgd.

Een vergelijking tussen de periode voor en na invoering van de wetgeving in 2005 op basis van dezelfde indicatoren is echter niet in alle gevallen mogelijk. Daarvoor zijn twee redenen:

1. Het was niet in alle gevallen mogelijk en/of zinvol om de situatie voor invoering te meten. Zo is de Vervoerkamer van NMa pas in werking getreden na invoering van de Spoorwetgeving. Indicatoren die betrekking hebben op activiteiten van NMa Vervoerkamer zijn in de voormeting dan ook buiten beschouwing gelaten. Ook zijn onderdelen van vergunningverlening en capaciteitsverdeling pas na inwerkingtreding van de Spoorwetgeving in 2005 ingevoerd, zoals de zogenaamde Overbelastverklaringen.
2. In niet alle gevallen bleken dezelfde gegevens beschikbaar voor zowel de periode voor invoering van de wetgeving als voor de periode daarna.

1.3 Werkwijze meerjarige monitor prestaties en effecten

De in het Plan van Aanpak benoemde indicatoren zijn leidend bij de opzet van deze rapportage. Bij iedere indicator zijn gegevens gezocht, hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief van aard. De gegevens zijn alle gebaseerd op bronnen die beschikbaar waren bij het ministerie. Daarbij gaat het om formele documenten (Kamerstukken, beleidsnota's en dergelijke), onderzoeksrapporten die zijn opgesteld in opdracht van het ministerie dan wel rapportages van de sector aan het ministerie en interne rapportages van de sector die ter inzage gegeven zijn aan het ministerie.

Om onduidelijkheden ten aanzien van geconstateerde ontwikkelingen en achtergronden daarbij te verhelpen, zijn een aantal interviews afgenomen bij een aantal kerninformanten bij betrokken organisaties (zie bijlage A). Merk daarbij op dat aan de kerninformanten geen concept-rapportage ter beschikking is gesteld. Indien noodzakelijk zijn aan de sector aanvullende gegevens gevraagd.

Uit de documenten is getracht een aantal verklaringen voor trends af te leiden. Daarbij gaat het meestal om partiële verklaringen. De rapportage die voor u ligt, omvat nog geen uitgewerkte en sluitende analyse, in het bijzonder ten aanzien van de relatie met de wetgeving. Die analyse zal worden gemaakt in de tweede fase van de evaluatie. Daarbij zullen ook de andere trajecten van de evaluatie worden meegenomen. Dit betekent dat deze rapportage vooral moet worden gezien als een rapport met 'facts and figures'.

1.4 Opzet rapportage

Deze rapportage beschrijft in afzonderlijke hoofdstukken de uitgangssituatie per thema. Daarbij refereren we aan de thema's die het Plan van Aanpak Meerjarige Monitor onderscheidt:

3. Toegang tot de hoofdinfrastructuur, met als subthema's vergunningen / erkenningen, veiligheidsattesten en overige, waaronder bijkomende diensten en voorzieningen, alsmede toezicht door NMa Vervoerkamer op het laatste.
4. Capaciteitsverdeling waarbij in dit hoofdstuk vooral ingegaan wordt op het capaciteitsverdelingsproces over vervoerders en onderhoud.
5. Interactie tussen infrastructuur en vervoer, met als subthema's de toegangsovereenkomsten en de gebruiksvergoeding.
6. Exclusiviteit van treindiensten bij het personenvervoer en decentralisatie.
7. Positie van consumentenorganisaties.
8. Prestaties en professionalisering van NS en ProRail.
9. Maatschappelijke benutting spoorwegen.
10. Efficiëntie dienstverlening concessiehouders.
11. Overige beoogde effecten en neveneffecten, met als subthema's een veilig gebruik van de spoorwegen, bescherming van de leefomgeving en de werkgelegenheid in de spoorsector.

Deze thema's komen in de volgende hoofdstukken achtereenvolgens aan de orde.

Ieder hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Om te beginnen wordt een korte schets gegeven van de doelen en de daaruit afgeleide indicatoren. Vervolgens komt in het kort de wijze waarop zaken in wet- en regelgeving zijn vastgelegd aan de orde. In deze rapportage wordt niet ingegaan op veranderingen in wet- en regelgeving ten opzichte van de periode voor invoering van de nieuwe spoorwetgeving. Die veranderingen komen in andere trajecten van de evaluatie aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op geconstateerde ontwikkelingen met een schets van belangrijke verklarende factoren. In de analysefase van de evaluatie (fase 2) wordt dieper ingegaan op de verklaring van de ontwikkelingen en de rol van de veranderende wetgeving daarbij. Tenslotte worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

In deel A: Eenmeting Samenvatting: beschrijving 2005 – 2007 is de onafhankelijke toets op de eenmeting, inclusief deze monitor 2005 – 2007 als bijlage opgenomen.

2.Toegang tot de hoofdinfrastructuur

2.1 Inleiding

De nieuwe spoorwegwetgeving beoogt non-discriminatoire toegang te realiseren tot de hoofdinfrastructuur en bijkomende diensten en voorzieningen. Onder het laatste worden diensten en voorzieningen verstaan die noodzakelijk zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. Dit moet de efficiency van het spoor en de concurrentie om en op het spoor vergroten (zie overwegingen bij de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/12/EG). Non-discriminatie houdt in dat aan zittende en nieuwe vervoerders dezelfde eisen worden gesteld. Verder worden algemene eisen gesteld aan de toegang tot het beroep; dit heeft tot doel klanten en derden te beschermen (zie Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet, 2001). Het gaat om eisen inzake goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid. Daarnaast worden eisen aan het personeel en materieel gesteld waarmee de onderneming de spoordiensten wil leveren. Voor het daadwerkelijk gebruik van het spoor is een toegangsovereenkomst nodig. Deze overeenkomst komt aan de orde in hoofdstuk 4.

Doel van dit hoofdstuk is om de ontwikkelingen weer te geven in de toetreding van nieuwe ondernemingen en in hoeverre daarbij sprake was van non-discriminatie. Er wordt ingegaan op de volgende onderwerpen, nader gedefinieerd en uitgewerkt in de volgende paragrafen:

- Vergunningen aan spoorwegondernemingen
- Veiligheidsattesten
- Goedkeurings- en inzetcertificaten materieel
- Bijkomende diensten en voorzieningen
- Toezichtsactiviteiten IVW en NMa
- Administratieve lasten

Bovenstaande opsomming wijkt enigszins af van het Beoordelingskader. Indicatoren ten aanzien van verzekeringspolissen komen niet afzonderlijk aan de orde. Verzekeringspolissen waren in alle gevallen aanwezig. Ontwikkelingen in het aantal mensen met een veiligheidsfunctie ook niet, omdat dit bij nadere beschouwing geen goed beeld geeft van de ontwikkelingen in eventuele discriminatie bij toegang tot het spoor; dit wordt vooral bepaald door de omvang van de spooractiviteiten van de ondernemingen.

Achtergronden
Non-discriminatie wordt mede geregeld door uitgifte van vergunningen die toegang tot het beroep verlenen (richtlijn 2001/13/EG). Elke vervoerder op het hoofdspoorwegnet moet beschikken over een bedrijfsvergunning. Deze wordt afgegeven door IVW.

(toezichteenheid Rail) namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, of door bevoegde autoriteiten in andere EU-landen. Er bestaan in Nederland drie categorieën bedrijfsvergunning:

- de EU-bedrijfsvergunning, voor algemeen personen- en goederenvervoer;
- de A-vergunning, voor rangeren, voor eigen vervoer en voor deelnemen aan het spoorverkeer zonder vervoer te verrichten. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om aannemers die onderhoud willen verrichten aan het spoor;
- de B-vergunning, voor rijden binnen een station en voor zelfrijdend gereedschap op buitendienstgestelde sporen.

De EU-vergunning is geldig in alle EU-landen. Een spoorwegonderneming vraagt en krijgt die in zijn land van vestiging. De categorie A- en B-vergunningen gelden alleen binnen Nederland. Een EU- of A-vergunning kan onderscheid maken tussen reizigers- en/of goederenvervoer. Er bestaat geen verschil in voorwaarden tussen beide.

Voor de aanvraag van een EU-vergunning gelden in Nederland eisen op het gebied van:

- beroepsbekwaamheid (wordt beoordeeld als onderdeel van de aanvraag van het veiligheidsattest);
- kredietwaardigheid (financieel overzicht, jaarverslag, accountantsverslag of dergelijke);
- betrouwbaarheid (verklaring omtrent het gedrag);
- aansprakelijkheidsverzekering (ten minste € 10.000.000 per voorval).

Voor de aanvraag van een A-vergunning gelden alleen de eisen op het gebied van beroepsbekwaamheid en de eis van een aansprakelijkheidsverzekering. Voor de aanvraag van een B-vergunning geldt alleen de eis van een aansprakelijkheidsverzekering (€ 2.500.000 per voorval). Eens per vijf jaar vindt een hertoets op de vergunningvoorwaarden plaats, ook al zijn bedrijven verplicht tussentijdse wijzigingen te melden in omstandigheden die van belang zijn voor de voorwaarden.

2.2 Vergunningen

2.2.1. Beschrijving ontwikkelingen

Tabel 2.1 geeft de bedrijven weer die tussen 2005 en 2007 een vergunning in Nederland hebben verkregen[6]. Er is onderscheid gemaakt tussen personenvervoerders, goederenvervoerders en aannemers. Uiteraard zijn ook in Nederland bedrijven actief die reeds voor 2005 een vergunning hadden, dan wel bedrijven die een vergunning in een ander land hebben verworven.

[6] De keuze is hier gemaakt om inzicht te geven in de vergunningverlening. Er zou ook gekozen kunnen worden voor een overzicht van bedrijven die in de onderzoeksperiode een vergunning hebben. Deze bedrijven hebben echter alle een veiligheidsattest en een toegangsovereenkomst, zodat dan tabel 2.1 geen aanvullende informatie zou bevatten.

Deze zijn in de tabel buiten beschouwing gelaten, maar zijn wel opgenomen bij de bedrijven die de beschikking hebben over veiligheidsattesten dan wel toegangsovereenkomsten (zie paragraaf 2.3 en 4.2). Er zijn in de onderzoeksperiode geen vergunningen ingetrokken of niet verlengd.

Tabel 2.1:
Ondernemingen die in periode 2005-2007 een (nieuwe dan wel opnieuw verleende) EU-vergunning hebben verkregen in Nederland

	Sector	Bedrijf	jaar
1	personenvervoer	NSR	2005
2		Syntus B.V.	2005
3		Thalys Nederland N.V.	2005
4		Arriva	2006
5		CONNEXXION N.V.	2006
6		Veolia Transport Nederland/CGEA B.V.	2006
7		HSA	2007
8		NS Int	2007
1	goederenvervoer	Rail4Chem Benelux B.V.	2005
2		Rotterdam Rail Feeding	2005
3		ITL Benelux B.V.	2007
4		Veolia Cargo Nederland B.V.	2007
1	Aannemers	Eurailscout Inspection & Analysis	2005
2		NedTrain	2005
3		Spitzke Spoorbouw BV	2005
4		Lloyds Register R.E.	2006
5		Strukton Railinfra Materieel	2006
6		VolkerRail	2006
1	Overig	ZLSM	2006

Bron: IVW, productiecijfers, 2008

In de onderzoeksperiode hebben acht personenvervoerders een EU-vergunning in Nederland verkregen. Ten opzichte van de periode voor invoering van de spoorwetgeving, zijn Veolia en Connexxion toegetreden tot de spoormarkt, beide als regionale vervoerder. Ten opzichte van de periode voor invoering zijn er geen personenvervoerders gestopt.
In de onderzoeksperiode hebben vier goederenvervoerders een (EU-)vergunning verkregen in Nederland. In alle gevallen gaat het om (dochters van) buitenlandse ondernemingen. In het goederenvervoer is nog maar twee goederenvervoerders actief die volledig Nederlands zijn (ACTS en RRF[7]). In alle andere gevallen gaat het om buitenlandse ondernemingen die zich vooral richten op de Rotterdamse haven. Het is opvallend dat deze internationalisering van de spoorsector geleid heeft tot het (vrijwel) verdwijnen van spoorondernemingen uit Nederland, al hebben veel ondernemingen wel een vestiging in Nederland (uitgezonderd HGK, Rurtalbahn[8] en DLC).

In 2006 hebben zes aannemers een EU-vergunning in Nederland verkregen.

[7] RRF is inmiddels niet Nederlands meer. ERS heeft een Nederlandse aandeelhouder.

[8] Wel verzorgt Rurtalbahn Benelux BV alle werkzaamheden voor RTB GmbH, al is ze zelf geen spoorwegonderneming

2.2.2. Verklaring ontwikkelingen

Sinds de nieuwe spoorwetgeving mogen vergunningen voor het gebruik van het (Nederlandse) spoor ook worden afgegeven in het buitenland. Dit betekent dat vergunningverlening geen goede indicator meer is voor in Nederland actieve spoorondernemingen. Een betere impressie daarvan geven de toegangsovereenkomsten (of de veiligheidsattesten).

Dat tegenwoordig meer ondernemingen een vergunning hebben voor het aanbieden van personenvervoer per trein, komt vooral door groei van het aantal aanbieders van regionaal spoorvervoer. Inmiddels beschikken alle actieve regionale aanbieders van openbaar vervoer over een vergunning als spoorwegonderneming.

Dat er sinds 2005 geen nieuwe Nederlandse vergunningen zijn verstrekt aan goederenvervoerders, terwijl wel een aantal buitenlandse ondernemingen in Nederland actief is geworden is het gevolg van het steeds Europeser worden van de goederenvervoermarkt. Nederlandse bedrijven lijken niet in deze ontwikkeling te participeren. Mogelijk komt dit door de relatief kleine thuismarkt en het feit dat vervoer per spoor economisch vooral aantrekkelijk is bij grote afstanden.

Naar het oordeel van een aantal vervoerders heeft de spoorgoederenmarkt een sterke internationale oriëntatie. Daardoor is het van belang dat andere landen niet gaan achterlopen bij het doorvoeren van marktwerking, want dan worden Nederlandse bedrijven op achterstand gezet. Op basis van onderzoek (IBM Business Consulting Services[9]) is vastgesteld dat de zuidelijke Landen in Europa achterlopen, al is een verbetering opgetreden nu de scheiding tussen beheer en exploitatie doorgevoerd is in België en Frankrijk Uit dit onderzoek blijkt dat de liberalisering van het spoorvervoer in Groot-Brittannië, Zweden, Duitsland, Denemarken, Italië, Zwitserland en Portugal vrijwel even ver gevorderd is als in Nederland.

2.2.3. Bevindingen

In het regionale reizigersvervoer heeft een aantal regionale vervoerders de afgelopen jaren een EU-spoorvergunning gekregen. Er zijn geen nieuwe buitenlandse vervoerders op de markt van personenvervoer verschenen, anders dan door overname van bedrijven die hier al actief waren. In het goederenvervoer ligt de situatie anders. Daar is het aantal buitenlandse ondernemingen de laatste jaren flink gegroeid. Zij richten zich sterk op het vervoer naar en van de Rotterdamse haven. Buitenlandse vervoerders vragen in Nederland geen vergunning aan omdat zij al over een geldige EU-vergunning beschikken. Spoorwegondernemingen geven aan dat een "level playing field" op

[9] IBM Business Consulting Services and Kirchner (2004, 2005,2006) Rail Liberalisation Index 2004, 2005,2006: Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway, Berlin

Europees niveau ontbreekt: vooral op relaties met de zuidelijke landen van de EU is in beperkte mate sprake van liberalisering van het spoorvervoer. Deze situatie begint nu echter te veranderen.

Er zijn geen vergunningen geweigerd dan wel ingetrokken. Op basis daarvan zijn er geen feiten die duiden op discriminatie bij de toegang tot het beroep.
Ten opzichte van de situatie voor 2005, gerapporteerd in de Monitor Uitgangssituatie, zijn een aantal veranderingen opgetreden. Alle regionale spoorvervoerders beschikken thans over een EU-vergunning. Er zijn minder goederenvervoerders toegetreden in de periode na 2005 ten opzichte van de periode voor 2005. Daarvoor zijn een aantal verklaringen te geven:

- In de periode voor 2005 werd de markt opengesteld, hetgeen leidde tot nieuwe toetreding in die periode. Thans zal sprake zijn van een zekere stabiliteit in de markt, zeker voor het binnenlands vervoer;
- De nieuwe regelgeving maakt het mogelijk om met in het buitenland afgegeven vergunningen in Nederland te gebruiken. Buitenlandse ondernemingen vragen de vergunning aan in het moederland, dan wel in het land waar de vergunning eenvoudig is te verkrijgen;
- Er zijn geen nieuwe Nederlandse bedrijven toegetreden tot de internationale markt voor het goederenvervoer per spoor.

2.3 Veiligheidsattesten

Naast een vergunning dienen spoorwegondernemingen over een veiligheidsattest te beschikken om tot het spoor toegelaten te worden. Ondernemingen krijgen dit attest als zij kunnen aantonen dat zij over een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikken en veilig gebruik kunnen maken van de spoorwegen in Nederland. Attesten zijn geldig voor een periode van drie jaar. Aan beginnende ondernemingen wordt veelal eerst een proefattest verleend dat maximaal 13 weken geldig is. Een proefattest is bestemd voor het testen van procedures, uitvoeren van opleidingen en dergelijke. Verder is het proefattest bedoeld om te kijken of aan alle veiligheidsvoorwaarden is voldaan, terwijl de organisatie nog niet volledig is ingericht. Een proefattest is alleen geldig in Nederland, omdat het niet is gebaseerd op de Europese eisen. De eisen zijn weergegeven in de regeling veiligheidsattest Hoofdspoorwegen.

Vanaf mei 2007 worden veiligheidsattesten afgegeven in twee delen[10]:

- een A-deel, dat geldig is in de hele Europese Unie;
- een B-deel, dat alleen geldig is in Nederland (elk land geeft zijn eigen B-deel).

2.3.1. Ontwikkelingen

In de onderstaande tabel zijn de ondernemingen weergegeven aan wie een veiligheidsattest is verleend, met daarbij de geldigheidsduur.

[10] Gebaseerd op richtlijn 2004/49/EG en geïmplementeerd in Besluit van 18 april 2007 tot wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.

Er zijn in deze periode geen ondernemingen bij wie het veiligheidsattest is ingetrokken.

Tabel 2.2:
Ondernemingen met een veiligheidsattest in 2005 tot 2007

Type	Naam	Veiligheidattest geldig tot
Personen	NS Reizigers	01-07-2006 verlengd tot 1-12-2009
	Noordned, thans Arriva	01-04-2008
	Syntus	01-04-2008
	Thalys Nederland	01-09-2008
	DB Regionalbahn Westfalen GmbH	01-12-2007
	Prignitzer Eisenbahn GmbH	01-12-2007
	ZLSM-Bedrijf	01-01-2008
	CGEA/Veolia Transport Nederland	05-12-2010
	Connexxion Openbaar Vervoer	01-12-2009
Goederen	Railion Benelux	01-04-2006 verlengd tot 05-11-2009
	ACTS	01-08-2008
	ERS Railways	01-01-2007
	Rail4Chem	01-07-2006 verlengd tot 01-08-2009
	DLC Cargo	01-01-2009
	Rotterdam Rail Feeding	01-09-2008
	B-cargo	15-12-2007
	Connex Cargo Nederland/ Veolia Cargo	01-02-2007
	HGK	01-10-2008
	SNCF Fret	04-12-2009
	ITL	16-08-2010
	DB Autozug	23-10-2010
	CTL GmbH	03-09-2010
	Rurtalbahn	01-10-2010
Aannemers	Nedtrain	01-11-2006 verlengd tot 16-12-2007
	Structon	01-06-2006 verlengt tot 20-06-2009
	Volker Stevin	01-10-2006
	BAM	19-05-2008 verlengd tot 18-09-2009
	Eurailscout	01-11-2007
	NACAP Benelux	01-02-2009
	Spitzke Spoorbouw	01-11-2008
	Lloyd's Register Rail Europe (voorheen NedTrain Consulting)	2006

Bron: Jaarberichten IVW, 2005 en 2006

In een aantal gevallen zijn veiligheidsattesten niet verlengd voor de volledige standaardperiode van drie jaar. In die gevallen was volgens IVW nog niet voldaan aan de inhoudelijke eisen voor verlening van het veiligheidsattest voor de volledige periode, bijvoorbeeld door knelpunten met de invulling van het veiligheidszorgsysteem.

Gedurende de onderzoeksperiode hebben zich veranderingen voorgedaan in de eisen die werden gesteld aan het veiligheidsattest. Bij de toelating van het de divisie goederenvervoer van het Franse SNCF werd de beoordeling van het veiligheidszorgsysteem voor het eerst niet op Nederlandse wetgeving gebaseerd, maar op de Europese Veiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (Bron: IVW, Toezicht op de Railveiligheid, 2006). Het is op basis van beschikbare documenten niet duidelijk in hoeverre deze overstap geleid heeft tot problemen. Wel geeft een aantal vervoerders in de zelfevaluaties aan dat ze problemen hebben ervaren met het verkrijgen van het vernieuwde veiligheidsattest. Naar hun mening moesten eerder goedkeurde veiligheidszorgsystemen worden aangepast aan deze nieuwe eisen. Dit zou tot vertraging bij de aanvraag voor attesten hebben geleid.

Onderdeel van de eisen is dat het personeel de Nederlandse taal voldoende moet beheersen, bijvoorbeeld om met de treindienstleiding te kunnen communiceren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft op 15 december 2006 een Last onder Dwangsom opgelegd aan NS Reizigers, omdat bij controles herhaaldelijk machinisten aangetroffen werden die niet aan deze eis bleken te voldoen. Het ging om machinisten op het traject Maastricht - Luik. Bij elke geconstateerde overtreding wordt nu een bestuurlijke boete van € 500,- verbeurd. Het maximale te verbeuren bedrag is € 5.000,- (bron: Persbericht IVW, december 2006). Achtergrond van dit probleem is dat de reizigerstreinen tussen Maastricht en Luik worden gereden door de NMBS. Aangezien NS voor dit traject een exclusieve concessie heeft, rijdt de NMBS tussen Maastricht en Visé-grens feitelijk op de veiligheidsattesten van NS. De machinisten uit Luik zijn van origine Franstalig. NMBA is in Nederland geen toegelaten vervoerder.

2.3.2. Bevindingen

De ondernemingen moeten beschikken over een veiligheidsattest, waaronder een veiligheidszorgsysteem, thans voor de periode van drie jaar, al was dat vroeger vijf jaar.
In geen enkel geval is de afgelopen jaren een veiligheidsattest ingetrokken of niet verleend. Op basis daarvan zijn er geen feiten bij de vergunningverlening die duiden op discriminatie bij de toegang tot het beroep. Wel is een last onder dwangsom aan NS opgelegd voor gebruik van Franstalige machinisten op de relatie tussen Luik en Maastricht. Er zijn geen andere gevallen aangetroffen.

2.4 Spoorwegmaterieel

Om daadwerkelijk tot de markt te kunnen toetreden, moeten de spoorwegondernemingen beschikken over materieel dat voldoet aan specifieke eisen, te weten:

a) een EU-keuringsverklaring/goedkeuringscertificaat, waarmee wordt aangetoond dat het materieel aan de gestelde eisen voldoet;

b) een inzetcertificaat (artikelen 36-48 van de Spoorwegwet), waarmee wordt aangegeven dat het materieel geschikt is voor specifieke baanvakken.

2.4.1. Algemeen

In de Ministeriële Regeling Keuring Spoorvoertuigen is het de rol van IVW om, namens de Minister van VenW, een inzetcertificaat te verstrekken op basis van een compatibiliteitsverklaring van een erkende keuringsinstantie en advies van ProRail. Als het voertuig aan de goedkeuringseisen voldoet, dan geeft de erkende keuringsinstantie een certificaat van overeenstemming of een goedkeuringscertificaat af. Voldoet een voertuig aan de compatibiliteitseisen, dan geeft de erkende keuringsinstantie een compatibiliteitsverklaring af. Als het materieel niet voldoet aan alle gestelde goedkeuringseisen en compatibiliteitseisen, dan kan de keuringsinstantie (met een risicoanalyse) aantonen dat een gelijkwaardig niveau van veiligheid en compatibiliteit wordt gewaarborgd. Hiervoor hoort de keuringsinstantie de Minister van VenW (IVW) en de beheerder (vaak ProRail). De Minister van VenW kan op grond van artikel 29 van het besluit Keuring Voertuigen ontheffing verlenen van de goedkeurings- en comptabiliteitseisen. Een buitenlandse keuringsinstantie kan ook het voertuig onderzoeken op basis van de eisen die Nederland in Brussel heeft neergelegd. Deze geeft bij goedkeuring een EG-keuringsverklaring af waarin is aangegeven dat het voertuig voldoet aan de Nederlandse eisen

De eisen waaraan het materieel moet voldoen, staan omschreven in de Ministeriële Regeling Keuring Spoorvoertuigen. Het betreft eisen op het gebied van de constructie van de voertuigen, de remsystemen, het loopwerk etc. In de toekomst moet al het materieel voor de Transeuropese Vervoernetwerk (TEN) een EU-keuring doorlopen. De EU-keuring is een interoperabiliteitskeuring. Er wordt momenteel op Europees niveau een set eisen ontwikkeld voor de infrastructuur, de spoorvoertuigen, beveiligingssystemen etc. Deze eisen worden vastgelegd in Technische Specificaties inzake Interoperabiliteit (TSI's). Deze TSI's zijn voor het hogesnelheidsspoorwegsysteem beschikbaar en voor het traditionele spoorwegsysteem momenteel in ontwikkeling. Het zal naar verwachting nog zeker 20 à 30 jaar duren voordat de Nederlandse railinfrastructuur is aangepast aan de Europese TSI's. Daarom moet voorlopig een – gedeeltelijke – nationale keuring worden doorlopen ten aanzien van de inzetcertificaten.

Daarnaast dienen vervoerders bij IVW een inzetcertificaat aan te vragen dat aangeeft dat het betreffende voertuig mag worden gebruikt op (delen van) de hoofdspoorinfrastructuur. Bij deze aanvraag vraagt IVW aan ProRail om advies. ProRail baseert het advies op een aantal richtlijnen die de organisatie zelf heeft vastgesteld en opgesteld, bijvoorbeeld inzake ATB, bovenbouw, stoorstromen en dergelijke [11].

[11] Bron: IVW (2005) Werkwijze bij de nationale keuring en de verlening van het inzetcertificaat voor spoorvoertuigen onder de nieuwe spoorwegwet

Het kan daarbij gaan om eisen die gelden voor specifieke baanvakken. Eventueel kan IVW ook zelf nog technisch onderzoek doen.

De Spoorwegwet bepaalt dat het verboden is om op de hoofdspoorweg te rijden met een spoor-voertuig dat niet voldoet aan enerzijds de goedkeuringseisen, en anderzijds niet voldoet aan de compatibiliteitseisen. Als bewijs dat een spoorvoertuig is goedgekeurd, wordt een EG-keuringsverklaring of een goedkeuringscertificaat verstrekt. Als bewijs dat het spoorvoertuig voldoet aan de compatibiliteitseisen, wordt door de minister een inzetcertificaat afgegeven.

Gedurende de onderzoeksperiode heeft zich een verandering voorgedaan bij de regelgeving inzake goedkeuringscertificaten. In mei 2007 is, bij de wijziging van het Besluit Keuring Spoorvoertuigen, richtlijn 2004/49/EG geïmplementeerd. Hiermee worden gelijkwaardige keuringen in andere lidstaten van de EU door Nederland erkend. Rollend materieel wordt nu alleen nog getoetst op eisen aan de infrastructuur voor zover die toetsing niet in andere lidstaten heeft plaatsgevonden. Feitelijk betekent dit dat veel afwijkende nationale regels zijn afgeschaft; denk aan afwijkende eisen aan de kleur van de wijzerplaten van de drukmeters voor het remsysteem (Italië), afwijkende eisen aan brandblussers (o.a. Oostenrijk, Frankrijk, Italië), beschildering van de fronten van treinen (o.a. Italië en Nederland) en constructie-eisen (Nederland).

2.4.2. Ontwikkelingen

Tabel 2.3 geeft de ontwikkelingen weer in activiteiten van IVW gericht op materieel en personeel. Gegevens over 2007 zijn nog niet beschikbaar. Het gaat om de verstrekking van **inzetcertificaten** als bewijs dat een spoorvoertuig compatibel is met de infrastructuur. Voor ritten met een incidenteel karakter kan ook een **Verklaring van Geen Bezwaar (VGB)** afgegeven. Ook worden **erkenningscertificaten** afgegeven voor werkplaatsen die materieel kunnen keuren[11].

Tabel 2.3
Aantallen op materieel en infrastructuur gerichte vergunningactiviteiten van IVW

Subdomein	Indicator	2005	2006	2007
Spoorvoertuigen	Inzetcertificaten spoorvoertuigen	74	118	155
	Verklaringen van geen bezwaar spoorvoertuigen	156	132	139
Keuringsinstanties	Erkenningcertificaten keuringsinstanties en werkplaatsen	35	12	9

Bron: productieplanning IVW

Uit tabel 2.3 blijkt dat het aantal Inzetcertificaten spoorwegvoertuigen is gegroeid tussen 2005 en 2007. Het aantal Verklaringen van geen Bezwaar is gedaald van 2005 naar 2006 en van 2006 naar 2007 in beperkte mate gestegen. Het aantal erkenningscertificaten is eveneens

gedaald. Deze ontwikkelingen hangen vooral samen met de ontwikkelingen in de markt, die het tempo bepalen waarin vervoerders nieuw materieel aanschaffen en in dienst stellen.

Er zijn geen statistieken beschikbaar die inzicht geven in de snelheid waarmee materieel wordt gekeurd. Ook zijn er geen gegevens beschikbaar die duiden op het feit dat wettelijke grenzen ten aanzien van de tijd benodigd voor het verwerven van de benodigde vergunningen/certificaten worden overschreden. Merk op dat geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de gehele tijdsduur van eerste aanvraag tot en met verlening van de vergunningen.

Het aantal erkenningscertificaten dat is uitgereikt, ligt wat lager. Mogelijk is dat het geval van een zekere mate van stabilisatie van de markt van aanbieders.

Specifieke knelpunten
De overname van regionale treindiensten door andere vervoerders heeft enkele malen tot problemen geleid op het gebied van materieel. De periode tussen de onherroepelijke gunning van een concessie en de start van de exploitatie is namelijk te kort om nieuw materieel te kunnen bestellen en tijdig in dienst te stellen. Regionale vervoerders zijn daarom gedwongen om voor de eerste 1 tot 2 jaar bestaand materieel te huren; door het ontbreken van een markt voor gebruikt of geleased reizigersmaterieel voor het Nederlandse net is men feitelijk aangewezen op bestaand NS-materieel (via dochterbedrijf NS Financial Services). Het bleek vaal lastig voor regionale vervoerders om overeenstemming met NS te bereiken over beschikbaarheid, prijs en voorwaarden voor huur, zoals blijkt uit de onderstaande voorbeelden Beide voorbeelden geven een beeld van problemen die regionale vervoerders zijn tegengekomen.

Voorbeeld: Valleilijn

Connexxion exploiteert sinds december 2006 de treindienst Ede-Wageningen – Amersfoort (Valleilijn). Voor deze treindienst bestelde Connexxion vijf treinstellen van het nieuwe type "Protos". In de offerte van Connexxion bij de aanbesteding van deze concessie, werd toegezegd de gehele treindienst vanaf 1 september 2007 met nieuw materieel te exploiteren. Voor de tussenliggende periode werd via het leasebedrijf van NS (NS Financial Services) bestaand NS-materieel gehuurd. Als gevolg van een faillissement van een toeleverancier liep de levering van het nieuwe materieel echter vertraging op. Daardoor ontstond een probleem, omdat Connexxion geen afspraken had gemaakt over een langere huurperiode van het materieel. Omdat NS het materieel op dat moment zelf hard nodig had, dreigde het treinverkeer op de Valleilijn te moeten worden opgeheven in afwachting van levering en toelating van het nieuwe materieel. Uiteindelijk heeft NS aan Connexxion toch enkele treinstellen beschikbaar gesteld. Hierdoor kon de dienst grotendeels in stand blijven. De pendeltreinen Amersfoort – Barneveld Noord konden echter niet rijden. Hiervoor is vervangend vervoer ingezet. Pas na indienststelling van het nieuwe materieel (medio november 2007) kon de normale toestand worden hersteld. Het niet (kunnen) nakomen van de concessie heeft ertoe geleid dat provincie Gelderland, als concessieverlener, aan Connexxion verschillende boetes heeft opgelegd. De boetegelden worden door de provincie gebruikt om een keervoorziening op station Barneveld Centrum te realiseren (bron: Provinciale Staten Gelderland, 2007).

Voorbeeld: Maaslijn

Bij de aanbesteding van de treindienst op de Maaslijn (Nijmegen – Venlo – Roermond) werd inschrijvers aangeboden om gedurende de gehele concessie (10 jaar) materieel van NS te huren; daarbij ging het om treinstellen van het type DM'90 ("Buffel"). Veolia wilde echter nieuw, voor mensen met functiebeperkingen toegankelijk materieel inzetten, enerzijds vanuit kwaliteitsoverwegingen, anderzijds omdat dit volgens Veolia-medewerkers goedkoper is dan het huren van gebruikt NS-materieel. Vanwege de korte periode tussen definitieve gunning van de concessie en start van de exploitatie, moest echter voor circa 1½ jaar NS-materieel gehuurd worden. NS Financial Services (NSFS) weigerde echter ook na de gunning van de concessie de verhuur van het voor de Maaslijn zeer geschikte DM'90-materieel voor deze kortere periode, omdat in het Bestek alleen een offerte voor een huurperiode van tien jaar was opgenomen. Volgens NSFS zou het toestaan van een kortere verhuurperiode neerkomen op concurrentievervalsing. Andere inschrijvers was deze mogelijkheid immers niet geboden was. Als alternatief werd de huur van DH-materieel uit Noord Nederland (de zogeheten Wadlopers) aangeboden. Dit materieel was door het beperkte comfort en de te lage maximumsnelheid weliswaar niet geschikt voor deze treindienst (de rijdtijden konden niet gehaald worden) en was bovendien onvoldoende betrouwbaar, doch andere alternatieven waren om voornoemde redenen niet voorhanden. De inzet van dit materieel op de Maaslijn heeft tot veel problemen en klachten van reizigers geleid. Inmiddels is het nieuw bestelde materieel afgeleverd en in dienst gesteld. De problemen lijken opgelost.

In de spoormonitor 2007 wordt opgemerkt dat ondanks de transparantere wijze waarop NS treinstellen beschikbaar wil stellen - door tarieven en voorwaarden op te nemen in het bestek voor een aanbesteding van regionaal spoorvervoer – de

spoorwegondernemingen niet tevreden zijn over de vermelde tarieven en voorwaarden. Deze kunnen gevolgen hebben voor de efficiency en de kwaliteit van het regionale spoorvervoer, alsmede voor de concurrentieverhoudingen tussen NS en private vervoerders.

Door de provincie Gelderland zijn, na het mislukken van de eerste aanbestedingsronde van de Valleilijn, verkennende gesprekken gevoerd met leasebedrijven en materieelbouwers[12]. Uit deze gesprekken is gebleken dat de inzet van elektrisch materieel dat op de Nederlandse eisen is afgestemd relatief duur is. Dit komt in de eerste plaats door het gegeven dat elektrisch materieel in aanschaf sowieso duurder is dan diesel-materieel. Daarenboven is het Nederlandse stroomsysteem (1.500 Volt gelijkstroom) vrijwel uniek (alleen Frankrijk kent een deelnet met 1500 Volt gelijkstroom), waardoor een deel van de aandrijving separaat moet worden ontwikkeld. Andere kostenverhogende factoren zijn, zo blijkt uit de gesprekken, de dure Nederlandse ATB en de hoge kosten en lange doorlooptijd van de toelatingsprocedure[12a)]. Hierdoor zal het materieel duurder in aanschaf en gebruik worden dan vergelijkbaar materieel in bijvoorbeeld Duitsland. De uniekheid van het Nederlandse stroomsysteem zorgt er tevens voor dat eenmaal aangeschaft elektrisch materieel feitelijk niet verkoopbaar is. Immers, de Nederlandse markt is dermate beperkt dat verkoop niet te verwachten is; in Frankrijk zal men ook niet op gebruikte Nederlandse treinen zitten te wachten. Een en ander betekent dat na enkele jaren feitelijk geen sprake is van een restwaarde van het materieel, zodat de treinen over de lease- c.q. concessieperiode moet worden afgeschreven. Een afschrijvingsduur van (meer dan) 20 jaar wordt voor elektrisch materieel als "passend" beschouwd. Een en ander betekent wel dat in geval van nieuw materieel toepassing van een overnameverplichting conform artikel 43 van de Wp2000 noodzakelijk is.

Ook goederenvervoerders lopen tegen materieelknelpunten op, al zijn de genoemde knelpunten anders dan die van de regionale vervoerders. Zij maken zoveel mogelijk gebruik van standaard locomotieven die reeds beschikken over toelating voor de landen waarin zij worden ingezet. Deze toelatingen worden doorgaans door de fabrikanten geregeld. In Nederland gaat het onder meer om de diesellocomotieven van Vossloh (typen G1206BB en G2000BB) en GM-EMD ("class66") en elektrische locomotieven van Bombardier (TRAXX F140MS) en Siemens ES64F4). Ondanks het gebruik van in Nederland reeds toegelaten materieeltypen, geven de goederenvervoerders bij de zelfevaluaties aan dat sprake is van een lange periode tussen aanvraag om toelating en de feitelijke toelating. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling in de tijdsduur van aanvragen, zodat deze klacht niet

[12] Provincie Gelderland (2007). Verdieping en uitwerking materieelstrategie. Intern memo

[12a)] Als voorbeeld hiervoor wordt de toelating van de door Siemens gebouwde "Europa-locs" type 189 genoemd. De aanpassing van deze locomotieven aan de Nederlandse eisen kost, veel geld. Tevens wordt aangegeven dat de toelatingsprocedure moeilijk verloopt. Dit komt met name door tegenstrijdige eisen die verschillende landen stellen; hierdoor is een inzet door heel Europa moeilijk te realiseren.

nader kan worden onderzocht. Tenslotte kan worden gemeld dat aannemers problemen kunnen hebben met toelating van zelfrijdend gereedschap als gevolg van detectieproblemen. Dit probleem speelt vooral bij de overbrenging van materieel van en naar het werkvak.

2.4.3. Bevindingen

Er is sprake geweest van een groei in het aantal inzetcertificaten voor nieuw materieel in de onderzoeksperiode. Deze ontwikkeling wordt vooral bepaald door marktontwikkelingen, zowel in het personen als in het goederenvervoer. Beschouwen we de ontwikkelingen ten opzichte van de periode voor 2005, dan kan worden vastgesteld dat het aantal inzetcertificaten wat hoger ligt in de periode na 2005, evenals het aantal verklaringen van geen bezwaar. Ook dit wordt vooral door marktomstandigheden bepaald. Zo hebben NS, enkele decentrale vervoerders en goederenvervoerders nieuw materieel aangeschaft.

Bij de toelating van zowel reizigersmaterieel als het goederenmaterieel heeft zich wel een aantal problemen voorgedaan. Bij goederenvervoerders speelt vooral het probleem van de toelating van nieuw materieel en dan met name de duur van de procedure. Dit ondanks het feit dat men standaard materieel aanvraagt. Er zijn geen gegevens over de tijdsduur van vergunningverlening, noch over de oorzaken van eventuele lange procedures. Daarnaast wordt gewezen op knelpunten ten aanzien van de eisen voor het verkrijgen van een inzetcertificaat. Deze inzeteisen zijn geformuleerd door ProRail.
Bij het regionale personenvervoer spelen andere problemen. Deze worden deels veroorzaakt door tijd die nodig is voor de levering van nieuw materieel Daarnaast hebben specifieke Nederlandse eisen aan het materieel tot voor kort tot problemen geleid.

2.5 Bijkomende diensten en voorzieningen

Onder "bijkomende diensten en voorzieningen" worden diensten en voorzieningen verstaan die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. Ze worden –niet-limitatief- opgesomd in richtlijn 2001/14/EG, bijlage 2. De spoorwetgeving maakt duidelijk aan welke voorwaarden het aanbod aan rechthebbenden moet voldoen. Zo kunnen monopolisten niet de toegang tot het capaciteitsverdelingssysteem weigeren. Ook moeten deze diensten tegen kostengeoriënteerde en non-discriminatoire voorwaarden worden aangeboden. Voor deze kostenoriëntatie zijn overigens nog geen nadere regels uitgewerkt. In het navolgende worden een aantal belangrijke diensten en voorzieningen uitgewerkt. Daarbij baseren wij ons vooral op informatie uit de Spoormonitoren van NMa. Deze geven vooral de perceptie weer van de bedrijven. Vaak worden klachten niet precies geduid.

Elektriciteit en diesel

Het gebruik van elektriciteit uit de bovenleiding en de mogelijkheid om dieselolie te tanken bij tankplaatsen, behoren tot de bijkomende

diensten die van belang zijn om vervoer per trein te kunnen aanbieden. Tot december 2006 waren ACTS en Raillion de enige gebruikers van **elektrisch materieel** die niet verbonden was aan het NS-concern (de andere gebruikers waren NSR, NS Internationaal, Railion en Thalys). De grootste gebruiker (NS) verzorgde de inkoop van energie. Dit heeft in de praktijk niet tot ernstige problemen geleid. Inmiddels wordt gewerkt aan een minder afhankelijke inkoop van stroom, via de inkoopcoöperatie Vivens (zie kader). Het is vervoerders echter toegestaan om voor eigen gebruik zelf stroom in te kopen bij een leverancier naar keuze.

Oprichting Vivens.

In 2006 hebben Railion, ACTS, Syntus, Arriva, NSR en ProRail de inkoopcoöperatie Vivens opgericht. Deze coöperatie is momenteel overigens nog niet actief. De doelstelling is tweeledig. In de eerste plaats gaat het om de gezamenlijke inkoop van elektriciteit en gasolie voor het vervoer over het spoor. In de tweede plaats gaat het om de exploitatie en het dagelijkse beheer van de tankinstallatie voor gasolie, in opdracht van ProRail. Daarvoor wordt een gebruiksovereenkomst afgesloten.[13] De betrokkenen hebben aan NMa een informele zienswijze gevraagd ten aanzien van de voorgenomen oprichting van Vivens. NMa heeft het voornemen tot oprichting getoetst aan de mededingingswetgeving en de spoorwegwet. Daarnaast heeft NMa gekeken naar de mate waarin met deze inkoopcombinatie het recht om een redelijk aanbod voor bijkomende diensten en voorzieningen geleverd te krijgen (niet discriminatoir en tegen kostengeoriënteerde tarieven) wordt beïnvloed. Daarbij heeft NMa aandacht gevraagd voor een onafhankelijke beslissing over toelating van spoorwegondernemingen tot Vivens. Ook mag aan ondernemingen die geen lid zijn van Vivens de toegang tot de tankplaten niet worden ontzegd en moeten deze tegen redelijke kosten worden aangeboden. Tot slot wordt aanbevolen een afzonderlijke regeling te treffen voor spoorwegondernemingen die incidenteel gebruik maken van de tankplaten.[14]

Toegang tankplaten

Uit de Spoormonitor 2005 van NMa blijkt dat verschillende vervoerders verwachtten dat de tankinstallaties minder goed toegankelijk of bruikbaar zullen worden als gevolg van de oprichting van Vivens.[15] Dat is een potentieel probleem. Het kan bijvoorbeeld zeer kostbaar kan zijn als je van de Maasvlakte naar de Kijfhoek moet om te kunnen tanken. De problemen rondom het gebruik van tankplaten hebben er ook toe geleid dat een aantal vervoerders gedurende kortere of langere tijd gebruik hebben gemaakt van alternatieven, zoals direct tanken uit een tankauto.

Deze signalen waren voor NMa aanleiding om aan te kondigen bij haar toezichtactiviteiten in 2006 in het bijzonder de aandacht te richten op de toegang tot de tankplaten.[16] Daarnaast gaf NMa aan in 2006 duidelijker te maken welke diensten en voorzieningen in ieder geval als bijkomende diensten en voorzieningen in de zin van de wet kunnen

[13] Bron: NMa (2006) Vivens: informele zienswijze. Den Haag.

[14] Idem.

[15] NMa (2006) *Met spoorsector in dialoog*. Definitief. 23 januari 2006.. Den Haag.

[16] Idem, blz. 11.

worden aangemerkt en welke diensten en voorzieningen noodzakelijk zijn voor het verrichten van vervoer via de spoorwegen.

De Spoormonitor 2007[17] geeft aan dat voor de toegang tot de tankplaten, vooral volgens kleinere goederenvervoerders, betere regelingen mogelijk en wenselijk zijn. Veel spoorwegondernemingen geven ook aan dat de prijs voor gasolie bij de coöperatieve inkooporganisatie Vivens i.o. mogelijk hoger is dan wanneer zij zelf afspraken zouden maken met gasolieleveranciers, al wordt niet aangegeven waarom. Sommige spoorwegondernemingen kopen daarom hun eigen gasolie in. Voor wat betreft de tankplaten geven zij aan dat de administratie en de toegankelijkheid beter kan. Ten aanzien van de administratie wordt het probleem gesignaleerd dat het soms mogelijk blijkt te zijn om op andermans naam tanken. Er lijkt dus sprake te zijn van een gebrekkige registratie, welke kan leiden tot een onjuiste facturering. Ten aanzien van de toegankelijkheid wordt gewezen op de (beperkte) openingstijden van tankplaten en (milieu)knelpunten bij het tanken vanuit een tankwagen.

In de Spoormonitor 2008 worden de tankplaten nog altijd als een probleem gezien, hoewel ProRail 20 locaties heeft aangewezen voor algemeen gebruik. Belangrijkste problemen bij de tankplaten zijn het weigeren van de toegang door de beheerder, (te) hoge tarieven en gebrekkige registratie. Veel vervoerders wijten dit aan het feit dat niet ProRail maar de grootste vervoerder (Railion) de uitbater is van de tankplaten. Er zijn echter geen formele klachten bij NMa ingediend.

VPT

Voor de toedeling van capaciteit wordt gebruik gemaakt van het planningssysteem VPT (Vervoer per Trein). Dit is aan het einde van de jaren 80 ontwikkeld door NS, zowel voor tactisch als operationeel railverkeersmanagement. VPT omvat de totale aansturing van de capaciteit en de uitvoering van treindiensten, aansturing van infrastructuuronderdelen, zoals wissels, en planning/aansturing van materieel en personeel. Kortom, het gaat om een integraal systeem. Het grootste deel van VPT is in eigendom van NSR. Vanaf het jaar 2000 is gewerkt aan de opzet van een nieuw planningsysteem dat onder meer gericht is op het wegnemen van toegangsdrempels die verband houden met de informatievoorziening en op het scheppen van goede voorwaarden voor effectief en neutral functioneren van de taakorganisaties op het gebied van capaciteitsverdeling en treindienstbijsturing. Sinds 2003 ontwikkelt ProRail in samenwerking met NS Reizigers het nieuwe planningsysteem PTI (Planning en Toedeling Infragebruik). Ook hier treden weer knelpunten op. De beoogde standaard indienstneming van PTI in 2006 is niet gehaald (bron: vierde kwartaalverslag ProRail, 2006). Hierdoor kan PTI niet worden gebruikt voor de planning van de dienstregeling van 2008. De oorzaak van nieuwe vertragingen is onder meer gelegen in problemen met de aanlevering van gegevens (infragegevens en basisgegevens), in

[17] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog*. TweeNMa-spoormonitor. Definitief. Maart 2007. Den Haag.

combinatie met problemen in de oplevering van de software. ProRail en NSR hebben vervolgens besloten om PTI voor het eerst in te zetten voor de dienstregeling van 2009. Een belangrijke overweging van ProRail hierbij is dat ProRail het incrementeel in productie nemen van de functionaliteiten van PTI (Basis Uren, Basis Dagen en Specifieke Dagen) erg wenselijk acht. De stuurgroep HoPp/PTI, waarin NSR en ProRail zijn vertegenwoordigd, heeft maatregelen genomen in de aansturing van het project en op het gebied van uit (laten) voeren van audits.

Zolang PTI niet is geïmplementeerd, kunnen de vervoerders die niet beschikken over toegang tot VPT, niet zelf treinpaden inplannen. Railion heeft zelf toegang tot het systeem. Andere goederenvervoerders leveren hun aanvragen in via het One Stop Shop van ProRail. Volgens veel goederenvervoerders en aannemers is eigen toegang tot VPT alleen tegen zeer hoge kosten mogelijk.

Onderhoudsvoorzieningen
Reizigersvervoerders zijn sterk gebonden aan Nederland, vaak zelfs aan de eigen regio. Hierdoor heeft men weinig keuzes ten aanzien van de aanbieders van onderhoudsvoorzieningen. Het feitelijke monopolie van NS-dochter Nedtrain is eind 2006 doorbroken door Voith, dat voor Arriva en Veolia materieel gaat onderhouden. Een aantal vervoerders geeft aan dat de marktwerking op het gebied van aanbod voor onderhoud van materieel hierdoor sterk is verbeterd.[18] Voor goederenvervoerders speelt dit probleem in mindere mate, omdat zij meer internationaal opereren, waardoor ze ook meer mogelijkheden hebben om gebruik te maken van buitenlandse werkplaatsen. Zo heeft ACTS haar elektrische locomotieven in het Tsjechische Nymburk laten reviseren. Ook binnenlands is met de oprichting van Shunter (2003) meer concurrentie ontstaan. Ook voor ACTS is dit het geval.

De spoorwegondernemingen zijn tevreden over de ontstane keuzemogelijkheden. In de Spoormonitor 2008 worden nog wel enkele kleinere problemen genoemd. Daarnaast wordt erop gewezen dat het gebruik van wasstraten niet altijd eenvoudig is.

Omroepberichten
Bij de trein speelt ProRail (Verkeersleiding) een centrale rol door het verzorgen van de omroepberichten. De tarieven die hiervoor in rekening worden gebracht vinden de regionale vervoerbedrijven hoog. Daarom hebben zij overwogen om van deze vorm van dienstverlening af te zien. Om een indruk van de prijs te geven: op dit moment betaald Syntus aan ProRail ruim € 300.000 per jaar voor de omroepberichten op de stations langs de spoorlijnen Arnhem – Winterwijk, Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Hengelo – Oldenzaal[19]. Onbekend is wat uitvoering in eigen beheer zou kosten.

[18] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor*. Definitief. Maart 2007. Den Haag.

[19] MuConsult (2004) Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads - en streekvervoer Syntheserapport

Volgens een aantal vervoerders doet de berekening van kosten van omroepberichten geen recht aan de geleverde prestaties.[20] Bij deze berekening wordt uitgegaan van het aantal omroepberichten, gemeten in een beperkte periode, en het aantal in- en uitstappers. Deze meting wordt in de volgende periode als standaard voor de kostenberekening gebruikt.

Rangeren
In de Monitor 2008 melden sommige vervoerders problemen met het rangeren, waarbij sporen bezet worden gehouden door een specifieke vervoerder zodat anderen daar niet terecht kunnen. Voorbeelden zijn de emplacementen van Venlo en Amersfoort. Daarnaast wordt de capaciteit van deze sporen niet verdeeld door ProRail, maar door vervoerders (NSR bij stations, Railion op emplacementen), hetgeen ook geen gelijkheid in de hand zou werken (zie hoofdstuk 3).

Stations
Het beheer en de commerciële exploitatie van stationsgebouwen (uitgezonderd te transfer-faciliteiten) wordt op basis van een privaatrechterlijke overeenkomst exclusief uitgevoerd door NS. Dit leidt, blijkens de monitor 2008 van het NMa, met name tot problemen op regionale stations die niet meer door NS bediend worden. Het gaat hierbij vooral om de mogelijkheden voor regionale overheden en vervoerders om de stations te voorzien van een eigen, regionale identiteit. Daarbij valt te denken aan het ophangen van eigen logo's (in plaats van het NS-logo). Daarnaast beklagen regionale overheden en vervoerders zich over het gebrek aan engagement bij NS Poort om ontwikkelingen in kleinere regionale stations te starten; de leegstand die hiermee gepaard gaat, leidt vaak tot een verslechtering van de veiligheidsbeleving van deze stations. Dit probleem is een gevolg van de afspraken die de Staat en NS hebben gemaakt over het eigendom van stations. Overigens zijn geen gegevens beschikbaar over het gebruik van vastgoed en leegstand van stations.

2.5.1. Overige aspecten
Spoorwegondernemingen geven in het algemeen aan dat de kosten voor bijkomende diensten en voorzieningen transparanter berekend worden dan in het verleden het geval was. Wellicht mede daarom is in 2005 en 2006 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 68 van de Spoorwegwet biedt om regels op te stellen over de kostenoriëntatie van de bijkomende diensten en voorzieningen.[21]

2.5.2. Bevindingen
Ten aanzien van de Bijkomende Diensten en Voorzieningen (BDV's) lijkt zich in de praktijk nog wel een aantal problemen voor te doen. Zo is

[20] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor*. Definitief. Maart 2007. Den Haag.

[21] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog*. TweeNMa-spoormonitor. Definitief. Maart 2007. Den Haag. Blz. 12.

thans het oude VPT-systeem nog steeds niet vervangen door een nieuw systeem. Het nieuwe systeem PTI voldoet nog niet aan de eisen van wet- en regelgeving (zie ook de nulmeting voor nadere beschouwing). Daarnaast zijn er een groot aantal praktische problemen die voor vervoerders wel belangrijk zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de tankplaten, informatievoorziening, gebruik van emplacementen en dergelijke. Deels hebben deze te maken met de definitie van BDV's en daarnaast over de duidelijkheid over de zeggenschap. Daarnaast worden de kosten naar de mening van gebruikers niet altijd transparant vastgesteld en worden hun mogelijkheden soms beperkt. Tenslotte vinden veel ondernemingen het gebruik van deze diensten en voorzieningen duur.

Ten opzichte van de situatie voor invoering van de wetgeving lijkt wel sprake te zijn van een verbetering, blijkend uit de percepties van vervoerders zoals gerapporteerd in de spoormonitor van NMa. Zo worden de kosten transparanter weergegeven en is ook duidelijker wat onder de BDV's wordt verstaan. Ook is een markt voor onderhoud van materieel ontstaan doordat er nu meerdere aanbieders zijn. Knelpunten blijven onder meer de vervanging van VPT en de perceptie van de hoogte van de kosten van de BDV's.

2.6 Toezichtsactiviteiten

Inspectie Verkeer en Waterstaat
IVW richt zich op de volgende activiteiten:

- **Inspecties.** De inspectie voert controles uit naar de toestand van het spoorwegmaterieel, de infrastructuur, de vakbekwaamheid van het personeel en de algemene spoorwegveiligheid.
- **Vergunningverlening**. De inspectie verstrekt bedrijfsvergunningen en veiligheidsattesten aan spoorwegondernemingen en erkenningen aan werkplaatsen, keuringsinstituten en exameninstituten. Verder delen we toelatingcertificaten uit voor spoorwegmaterieel.
- **Veiligheidsonderzoek**. De inspectie onderzoekt en rapporteert over spoorwegongevallen en ernstige incidenten.
- **Kennis, advies en berichtgeving**. De inspectie is het kenniscentrum voor spoorwegveiligheid en adviseert het ministerie. Dit is vooral het geval bij nieuwe projecten, zoals bijvoorbeeld de HSL-Zuid en de Betuweroute. De resultaten van het toezicht zijn openbaar.

In jaarrapportages worden de uitgevoerde activiteiten gerapporteerd. Enkele voorbeelden in het kader uit de rapportage van 2006 geven een beeld van de aard van de activiteiten.

Activiteiten IVW

Toezicht

- Specifieke aandacht voor de veiligheidscultuur van nieuwe bedrijven
- Afspraken over procedures bij incidenten met de HSL-Zuid
- Wederzijdse erkenning van werkplaatsen tussen Nederland en Duitsland\

Vergunningverlening

In 2006 rapporteerde IVW, naast het verlenen van vergunningen aan bedrijven, over nieuwe infrastructuur. Zo nam ProRail het zuidelijk deel van de HSL-Zuid - het gedeelte tussen Rotterdam en de Belgische grens - in beheer, nadat de inspectie het veiligheidsdossier van de bouwer, Infraspeed, accepteerde. Voorwaarde was dat Infraspeed aanvullende maatregelen uit hun verbeterplan in het veiligheidsdossier zou verwerken.

Inspecties

IVW heeft ook de naleving van snelheidsbepalingen onderzocht. In 2006 is van 795 treinen de snelheid gemeten. Dit is gebeurd om inzicht te krijgen in het nalevingsniveau met betrekking tot de maximumsnelheid en de risico's van snelheidsoverschrijdingen in kaart te brengen. In gebieden met een tijdelijke snelheidsbeperking bleken 19 van de 188 gemeten treinen (10%) te hard te rijden. Hoewel niet via aselecte geselecteerd, concludeert de inspectie dat het nalevingsniveau van veiligheidsfunctionarissen met 93% (140 van de 151 gecontroleerde personen) hoog is.

Onderzoeken

IVW doet onderzoek naar de oorzaken van incidenten. Deze worden gerapporteerd in jaarlijkse trendrapportages. In 2006 reden 429 treinen ten onrechte voorbij een stoptonend (rood) sein. In 137 gevallen betrof het een zogenoemde 'technische' roodseinpassage. Het aantal niet-technische roodseinpassages, waarbij potentieel een risico op botsing of ontsporing aanwezig is, was gestegen met 16%, van 250 in 2005 tot 292 in 2006. Omdat het vijfjaarsgemiddelde in de periode 2004 - 2006 ongeveer constant is, is het nog te vroeg om te spreken van een trendbreuk.

Ten aanzien van de rol bij het doel dat centraal staat in dit hoofdstuk zijn vooral de verlening van vergunningen en de veiligheidsattesten van belang. Zoals gebleken in de voorgaande paragrafen zijn bij de vergunningverlening geen knelpunten vastgesteld. Bij de veiligheidsattesten heeft het ingrijpen van IVW een aantal malen geleid tot aanpassingen van het veiligheidszorgsysteem door ondernemingen. Zowel ten aanzien van de vergunningen als ten aanzien van de veiligheidsattesten is geen discriminatie tussen ondernemingen vastgesteld.

Wel worden door de ondernemingen knelpunten ervaren in de snelheid waarmee de benodigde documenten worden afgegeven, ook al zijn geen feiten beschikbaar waaruit blijkt dat wettelijke termijnen worden overschreden. Deze knelpunten kunnen niet met feiten worden onderbouwd, omdat geen statistieken bestaan over de tijdsduur tussen aanvraag en verstrekking van de documenten. Daarbij komt dat soms aanvullende informatie wordt gevraagd, waarop moet worden gewacht alvorens verdere besluitvorming kan plaatsvinden.

Vervoerkamer NMa
De Vervoerkamer is per 1 januari 2004 officieel opgericht, als onderdeel van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze kamer houdt sectorspecifiek (mededingings)toezicht op de luchtvaartsector, de spoorsector en het overige openbaar vervoer, zoals tram-, metro- en busvervoer en per 1 januari 2008 het loodswezen. Het toezicht wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het toezicht richt zich op het naleven van wettelijke normen en verplichtingen met betrekking tot de dienstverlening in de vervoersector. Tevens wordt door de Vervoerkamer het marktgedrag van ondernemingen in deze sector gemonitord.

2.6.1. Algemeen

De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt, op grond van de Spoorwegwet markttoezicht.

Toezichtsvisie NMa

De Vervoerkamer van NMa heeft haar visie op haar rol en de vormgeving van het toezicht op de verschillende vervoersectoren neergelegd in de "Toezichtvisie Vervoerkamer".[22] De toezichtvisie heeft een horizon van vijf jaar en wordt jaarlijks nader ingevuld door middel van het jaarwerkplan NMa. In haar toezichtvisie heeft NMa bepaald welke prioriteiten zij stelt in haar toezicht op de spoorsector. Uiteindelijk is het doel van de Vervoerkamer, gelijk haar missie, de vervoermarkt te laten werken. Dit wordt bereikt door middel van toezicht, het onderzoeken van klachten en repressie. Een betere marktwerking leidt voor de vragers naar vervoerdiensten tot een gunstiger prijs/kwaliteitverhouding. Zowel verladers als reizigers profiteren hiervan. Deze doelstellingen sluiten ook aan bij het gestelde in de Richtlijnen 91/440/EG en 2001/14/EG. De Vervoerkamer richt zich op het wegnemen van drempels voor een gezonde concurrentie op het spoor en richt zich op de bevordering van efficiëntie en effectiviteit. Dit geldt zowel voor wat betreft de relatie tussen de beheerder en de vervoerder, als binnen de relatie tussen de vervoerder en de bdv-houder.

De Vervoerkamer heeft de volgende taken ten aanzien van de thema's die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gesteld:
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur;
- Toezicht op non-discriminatoire toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen

2.6.2. Ontwikkelingen

Ten aanzien van concrete toezichtsactiviteiten kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Er zijn op de website van NMa in de onderzoeksperiode geen zaken meer geconstateerd die betrekking hebben op mededinging; dit in tegenstelling tot de periode vóór 2005 (zie rapportage nulmeting). Er zijn in de onderzoeksperiode geen zaken ten aanzien van discriminatie tussen ondernemingen vastgesteld. Dit betekent dat ook het handhavingsinstrumentarium niet is ingezet.

[22] NMa (2005) Toezichtvisie Vervoerkamer. Definitief 19 september 2005. Den Haag.

Door NMa zelf wordt in onderzoek nagegaan hoe ondernemingen de rol en taken van NMa ervaren. Daarbij blijkt dat de ervaringen beperkt zijn, maar dat men overwegend een positief oordeel heeft over de wijze waarop NMa haar rol vervult, vooral in de richting van ProRail. Wel is sprake van een (subjectief ervaren) drempel om in zaken aangaande ProRail naar NMa te stappen.

Oordeel sector over NMa

Jaarlijks organiseert NMa Spoormonitors. Hierin geven partijen een oordeel over de wijze waarop NMa uitvoering geeft aan het toezicht op de naleving van de Spoorwegwet. Ook geven zij hun mening over de afhandeling van ingediende klachten (uitvoering en termijnen). Tot slot mag men aangeven of NMa informatie zou moeten uitwisselen met toezichthouders in de andere lidstaten en op deze wijze bijdragen aan de internationale coördinatie van het toezicht.

Het merendeel van de partijen geeft in 2006 aan zelf nog onvoldoende ervaring te hebben met de activiteiten van NMa om de kwaliteit van haar taakuitoefening objectief te kunnen beoordelen.[23] Voor zover men daar wel een beeld heeft, is dit overwegend positief: bijna alle respondenten geven aan tevreden te zijn over de wijze waarop de Vervoerkamer van NMa haar toezicht op dit moment uitoefent.

Volgens de respondenten is NMa thans duidelijk aanwezig in de markt. Vervoerders zijn van mening dat NMa ProRail daadwerkelijk disciplineert. Daarnaast zijn internationale vervoerders tevreden dat NMa bijdraagt aan het wegnemen van barrières op het Nederlandse gedeelte van de corridor Rotterdam - Genua. Respondenten die NMa hebben benaderd, oordelen dat hun klacht serieus en goed is afgehandeld.

Verbeterpunten die de sector aandraagt voor de Vervoerkamer van NMa en haar toezicht, richten zich voornamelijk op relatie van ProRail en de sector. NMa zou eraan moeten bijdragen dat ProRail meer maatwerk levert, gericht op behoeften van de vervoerders, in plaats van alleen goede relaties met NS[24] te onderhouden. Goederenvervoerders geven aan dat ze graag zien dat de Vervoerkamer niet alleen toeziet op een non-discriminatoire behandeling tussen de goederenvervoerders onderling, maar ook tussen de goederen- en personenvervoerders.

Wel bestaat bij een aantal vervoerders een drempel om naar de Vervoerkamer toe te stappen. Ten eerste is men bang voor represailles vanuit ProRail. Ten tweede spelen conflicten vaak op de zeer korte termijn. Het inschakelen van de toezichthouder zou veel extra tijd kosten. Aan de andere kant zien vervoerders ook dat inschakelen van de Vervoerkamer effect heeft.[25]

[23] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 27.
[24] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 27.
[25] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 28.

2.6.3. Bevindingen

Ten aanzien van de toezichtshouders kan worden vastgesteld dat deze duidelijk aanwezig zijn in de markt.

IVW heeft een belangrijke rol bij vergunningverlening en veiligheidsattesten. Daarnaast is haar rol bij verlening van documenten voor goedkeuring en inzet van materieel belangrijk. IVW heeft ten aanzien van veiligheidattesten een aantal malen handelend opgetreden. Bij de goedkeuring van materieel baseert zij zich op private keuringsinstanties en adviezen van ProRail. Veel opmerkingen van vervoerders richten zich op de snelheid van de procedures. Er zijn geen gegevens over deze snelheid noch feiten die erop duiden dat wettelijke termijnen worden overschreden. Ten opzichte van de voormeting lijken vooral problemen met het Veiligheidszorgsysteem minder geworden te zijn.

NMa heeft een rol ten aanzien van mededingingszaken. Na invoering van de wetgeving hebben zich hierbij geen knelpunten voorgedaan, terwijl in de periode voor 2005 een groot aantal zaken is behandeld (zie monitor uitgangssituatie). Ten aanzien van activiteiten van de Vervoerkamer zijn ten aanzien van de in dit hoofdstuk aan de orde zijnde BDV's van belang. Hier zijn geen concrete acties uitgevoerd, gehoudens een advies ten aanzien van de inkoopcombinatie Vivens. De Vervoerkamer wordt door vervoerders gewaardeerd, maar dat heeft vooral betrekking op onderwerpen die in de navolgende hoofdstukken aan de orde worden gesteld.

2.7 Administratieve lasten

Vanaf 2006 is er een Regeling tarieven Spoorwegwet, gebaseerd op artikel 91 van de Spoorwegwet. Met deze regeling worden de vergoedingen vastgesteld die verschuldigd zijn voor het verlenen van documenten die de Inspectie en ProRail afgeven. Vooralsnog zijn alleen documenten van de Inspectie in de regeling opgenomen. Die van ProRail worden later opgenomen. Uitgangspunt bij de hoogte van de tarieven is de kostendekkendheid, hetgeen door NMa wordt getoetst. Naarmate de eisen aan documenten meer omvangrijk zijn, nemen de kosten dus toe.

2.7.1. Ontwikkelingen

Tabel 2.4 geeft een overzicht van de kosten van de belangrijkste documenten die de Inspectie en ProRail uitgeven.

Tabel 2.4:
Tarieven belangrijke documenten (in Euro's)

Document	2006	2007
Vergunning		
- Bedrijfsvergunning	2.120	5.421
- Beperkte bedrijfsvergunning a	1.060	774
- Beperkte bedrijfsvergunning b	530	387
Veiligheidsattest		
- Minder dan 300 medewerkers	12.800	12.391
- Meer dan 300 medewerkers	16.900	26.332
- Aannemers	2.120	687
Hernieuwd veiligheidsattest		
- Minder dan 300 medewerkers	8.600	6.196
- Meer dan 300 medewerkers	12.800	9.294
- Aannemers	2.120	697
Wijziging veiligheidattest		
- Minder dan 300 medewerkers	8.600	6.196
- Meer dan 300 medewerkers	12.800	9.294
- Aannemers	2.120	697
Inzetcertificaat		
- Nieuw type	840	3.408
- Bestaand type	200	155
Ontheffing (artikel 46.1)	310	1.626
Ontheffing (artikel 29.1)	310	1.626
Erkenning werkplaats:		
- Aanvraag	3.880	4.182
- Wijziging	1.940	1.394
Keuringsinstituut		
- Aanvraag	3.880	1084
- Wijziging	1.500	1394

Bron: Regeling tarieven spoorwegwet 2006-2007

Merk op dat de verschillen tussen de tarieven van documenten tussen 2006 en 2007 in sommige gevallen aanzienlijk zijn. Mogelijk spelen ervaringen met de omvang van de noodzakelijke werkzaamheden bij IVW een rol.

Naast de kosten voor het verwerven van de verschillende documenten, worden bedrijven geconfronteerd met nog andere administratieve lasten. Voorbeelden daarvan zijn de tijd die organisaties kwijt zijn aan het aanvragen van vergunningen en de informatieverplichting van organisaties aan toezichthoudende organisaties.

2.7.2. Verklaring

De verplichting om te beschikken over een bedrijfsvergunning vloeit rechtstreeks voort uit richtlijn 95/18/EG. Het betreft een bedrijfsvergunning met geldigheid voor de gehele EU. De daaraan verbonden administratieve lasten zijn vergelijkbaar met de lasten

verbonden aan de bedrijfsvergunning. De besloten personenvervoerders en de goederenvervoerders verrichtten hun bedrijfsactiviteiten voor de inwerkingtreding van dit besluit op basis van de oude wetgeving, met een erkenning door de minister of op grond van een bedrijfsvergunning. Voor de groep die vervoer verricht op basis van een erkenning zijn de administratieve lasten enigszins hoger geworden, aangezien de spoorwegondernemingen nu eens in de vijf jaar geactualiseerde gegevens aan dienen te leveren, zoals de verklaring omtrent het gedrag. Het besluit bevat de volgende informatieverplichtingen:

- de aanvraag met de te overleggen gegevens
- de melding van wijzigingen
- periodieke verstrekking van gegevens (eenmaal per vijf jaar).

Tegenover de beperkte lastenverzwaring ten opzichte van de erkenningsregeling staat dat een bedrijfsvergunning nieuwe stijl in heel Europa geldig is. Dat levert kostenreductie op voor bedrijven die in meerdere landen (willen) opereren.

Voor spoorwegondernemingen die niet als beroepsvervoerders opereren of nauwelijks over hoofdspoorwegen rijden, geeft IVW beperkte vergunningen af. Ingevolge artikel 119 van de Spoorwegwet geldt dat op basis van de oude Spoorwegwet verleende exploitatievergunningen bij de inwerkingtreding van dit besluit worden aangemerkt als bedrijfsvergunningen verleend onder de nieuwe Spoorwegwet.

Bij veiligheidattesten moeten bedrijven kosten maken voor het volgende (bron: toelichting besluit bedrijfsvergunning en veiligheidattesten):

- het aanvragen van het attest, waarbij de in de ministeriële regeling vermelde bescheiden moeten worden overgelegd;
- het maken van een gedocumenteerde beschrijving van het veiligheidszorgsysteem en het bijhouden daarvan;
- het opstellen van een jaarverslag met betrekking tot de spoorwegveiligheid en toezending aan de minister.

De bedrijfsinterne kosten voor het opzetten en instandhouden van een zorgsysteem zijn door de inwerkingtreding van de Spoorwegwet feitelijk niet veranderd. De verplichting tot het bezit van een veiligheidsattest en het implementeren van een veiligheidszorgsysteem bestaat reeds enkele jaren voor inmiddels alle spoorwegondernemingen op basis van de huidige toegangsovereenkomst. Bovendien heeft het wettelijk vastleggen van de vorm en inhoud van het zorgsysteem en de procedures rond onderzoek en afgifte, zoals in de wet en het onderhavige besluit beschreven, geen verandering gebracht in de procedures en criteria die Railned Spoorwegveiligheid tot voorheen toepaste. Naar verwachting zal de verdere uitwerking in de ministeriële regeling niet leiden tot nieuwe informatieverplichtingen en dus kosten.

2.7.3. Bevindingen

De kosten van de verschillende documenten schommelen nogal over de jaren. Deze schommelingen lijken niet te kunnen worden verklaard op basis van de grondslag van werkelijk gemaakte kosten. Mogelijk dat in

de tijd eerst ervaring moest worden opgedaan met de inspanningen die gemoeid zijn met goedkeuringsprocessen. Er is afgesproken stapsgewijs te komen tot een kostendekkend tarief.

Overigens moet worden opgemerkt dat hier alleen de kosten voor het verkrijgen van de documenten zijn opgenomen en niet de totale administratieve lasten waarmee ondernemingen worden geconfronteerd, zoals de tijd die medewerkers kwijt zijn met het aanvragen van de documenten. Cijfers hierover zijn in de Monitor uitgangssituatie weergegeven; er zijn geen nieuwe gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van deze kosten in de tijd.

3. Capaciteitsverdeling

3.1 Inleiding

Artikel 16 van de Spoorwegwet regelt de non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud, conform de Europese Richtlijn 2001/14/EG (en 91/440/EG). In dit verband zijn de volgende instrumenten en procedures van belang:

- **De Netverklaring (artikel 58 Sw).** De Netverklaring bevat alle informatie die een spoorwegonderneming nodig heeft voor toegang tot het spoorwegnet, zoals de beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur. De Netverklaring dient volledig en transparant te zijn, en ruim op tijd beschikbaar. Spoorwegondernemingen moeten ook al kunnen reageren op een concept van deze verklaring.
- **Het proces van verdeling van capaciteit (artikel 61 en besluit capaciteitsverdeling)**. Dit proces is deels gebaseerd op EU-richtlijnen, al wordt in het besluit ruimte geboden voor specifieke invulling door de infrabeheerder. Het proces wordt op voorhand in de Netverklaring vastgelegd.
- **De capaciteit ten behoeve van onderhoud**. Bij de verdeling van capaciteit voor onderhoud worden de belangen van aanleg en beheer van de infrastructuur afgewogen tegen de belangen van vervoerders en reizigers/verladers. Daarbij spelen kosten een rol: als men voor het onderhoud minder inbreuk doet op de capaciteit, nemen de kosten van het onderhoud toe. Bij de capaciteit voor onderhoud speelt tevens de veiligheid van baanwerkers een rol.

Het is de taak van de Vervoerkamer toe te zien op de capaciteitsverdeling en met name op de waarborging van het recht voor spoorwegondernemingen op non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorwegen. De instrumenten voor deze algemene opdracht staan in art. 57 t/m 63 Sw. Zij ziet erop toe dat jaarlijks de netverklaring na overleg met gerechtigden en conform de eisen uit Richtlijn 2001/14/EG wordt opgesteld. De Vervoerkamer ziet daarnaast als toezichthoudende instantie in de zin van de richtlijnen toe op het ordelijk verloop van het capaciteitsverdelingsproces.

In dit hoofdstuk worden deze onderdelen achtereenvolgens aan de orde gesteld. De rol van NMa wordt in elk van de drie paragrafen aan de orde gesteld.

3.2 Netverklaring

De Netverklaring geeft, conform in de Richtlijn 2001/14/EG, informatie over:

- de functionaliteit en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur voor spoorwegondernemingen;

- de voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur;
- de voorschriften en criteria voor capaciteitstoewijzing;
- de tarieven van de gebruiksvergoedingen en de tariferingsbeginselen.

Door middel van de Netverklaring moet ProRail haar handelen transparant maken. Wanneer een Netverklaring tussentijds moet worden gewijzigd, meldt ProRail deze wijzigingen schriftelijk aan de gerechtigden en publiceert ze als Aanvulling op de Netverklaring. Mogelijke aanleidingen voor tussentijdse wijzigingen zijn nieuwe wet- of regelgeving, wijzigingen in de Beheerconcessie, een gerechtelijke of arbitrale uitspraak of een uitspraak van NMa.

3.2.1. Ontwikkelingen

Netverklaring 2005
ProRail heeft in juli 2004 de eerste Netverklaring (voor 2005) uitgebracht, ook al was dat toen nog niet wettelijk verplicht. In de periode van juni 2002 tot oktober 2003 hebben spoorwegondernemingen en ProRail met elkaar overlegd over de inhoud van de Netverklaring 2005, gebaseerd op de 'nieuwe' Spoorwegwet, waarvan (tot november 2003) werd aangenomen dat die vanaf 1 januari 2004 van kracht zou worden. ProRail heeft met inachtneming van het tot dan toe bereikte overlegresultaat een Netverklaring 2005 opgesteld die aansluit bij het institutionele kader van de oude Spoorwegwet. De spoorwegondernemingen die van het nationale spoorwegnet gebruik maken zijn uitgenodigd om commentaar te geven op een conceptversie van deze Netverklaring 2005. Ook andere belanghebbenden zijn uitgenodigd om commentaar te geven. ProRail geeft in de Netverklaring expliciet aan wat met de reacties is gebeurd.

De Netverklaring 2005 wijkt in een aantal opzichten af van de eerder verschenen Netverklaring 2003:
- In een bijlage zijn generieke operationele regelingen opgenomen (in ontwikkeling).
- Er is een meerjarig overzicht toegevoegd van de ontwikkeling van de infrastructuur.
- Er is informatie opgenomen over in onbruik geraakte baanvakken.
- De regels zijn aangevuld voor milieubelastende activiteiten op emplacementen waar geen (of nog geen) milieuvergunning van kracht is.
- De verkeers- en vervoersbeperkingen in de tunnel te Rijswijk zijn aangescherpt.
- Er is informatie toegevoegd over de indienststelling van GSM-R, en de beëindiging van de operationele periode van Telerail als radiosysteem voor de communicatie tussen machinist en treindienstleiding.

Een aantal ondernemingen heeft op de Netverklaring 2005 gereageerd: ERS Railways BV, Railion Nederland BV, NS Reizigers BV, NedTrain BV,

ShortLines BV, Syntus BV, en Volker Stevin Rail & Traffic BV. NMa heeft niet gereageerd. Opmerkingen zijn deels verwerkt in de definitieve versie. De niet verwerkte (discussie)punten staan op een rij in Bijlage 2.

De Netverklaring 2005 is niet door NMa beoordeeld.

Netverklaring 2006
Op 29 juni 2005 heeft ProRail de Netverklaring 2006 vastgesteld. Deze is gebaseerd op de nieuwe Spoorwegwet uit 2005 en daarop aansluitende lagere regelgeving. De Netverklaring 2006 houdt uitsluitend rekening met regelgeving die officieel was bekendgemaakt en die op de dag van de uitgave van de Netverklaring in werking was getreden of waarvan de datum van inwerkingtreding op de dag van de uitgave van deze Netverklaring 2006 juridisch bindend vaststond. De Netverklaring 2006 liep dus niet vooruit op wet- en regelgeving die nog in ontwikkeling is.

De Spoorwegwet bepaalt dat de Netverklaring telkens tenminste 4 maanden vóór de sluitingsdatum voor aanvragen voor infrastructuurcapaciteit t.b.v. de jaardienstregeling moet worden bekendgemaakt. De netverklaring 2006 kwam te laat. Volgens ProRail is de Netverklaring 2006 later vastgesteld dan wettelijk verplicht, vanwege de late vaststelling van nieuwe wetgeving, maar heeft toegezegd zich in het vervolg aan de wettelijke termijnen te houden.

De Netverklaring 2006 wijkt op de volgende onderdelen af van de Netverklaring 2005:
- Aanpassing van het wettelijke en institutionele kader als gevolg van de invoering van de nieuwe Spoorwegwet. Dit heeft geleid tot ingrijpende wijzigingen die in de voorwaarden voor toegang, de tariferingsbeginselen en de procedures voor capaciteitsverdeling.
- Vermelding van het in dienst stellen van het systeem GSM-R voor de draadloze veiligheidscommunicatie met de treindienstleiding en de aankondiging van het buiten dienst stellen van het systeem Telerail.
- Actualisatie van gegevens over planning en uitvoering van projecten voor aanleg en onderhoud van infrastructuur.

De concept-Netverklaring 2006 is op 4 maart 2005 voor formeel commentaar aangeboden aan de spoorwegondernemingen. Tot en met 29 april 2005 hebben dertien partijen hiervan gebruik gemaakt: ACTS BV, BAM Rail BV, ERS Railways BV, Häfen und Güterverkehr Köln AG, NedTrain BV, NedTrain Consulting BV, NoordNed Personenvervoer BV, NS Reizigers BV,Rail4Chem Benelux BV, Railion Nederland BV, Rotterdam Rail Feeding, Strukton Railinfra Materieel BV, Thalys Nederland NV. Daarnaast zijn opmerkingen ontvangen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (divisie Rail), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Vervoerkamer) en Rijkswaterstaat (HSL-Zuid). De opmerkingen van betrokkenen en de reactie van ProRail daarop, zijn opgenomen in de bijlage van de Netverklaring (zie bijlage B).

Rol NMa

NMa heeft de taak om Netverklaringen te toetsen aan de wettelijke normen.[26] Voor de Netverklaring 2006 stelt NMa vast dat deze is verbeterd ten opzichte van eerdere jaren, maar dat ook sprake is van een aantal inhoudelijke tekortkomingen. Daarbij gaat het met name om het ontbreken van relevante gegevens voor de vervoerders over de beschikbaarheid van infrastructuur, de capaciteitsverdelingsprocedure en de gebruiksvergoeding. Daarnaast stelt NMa vast dat in de Netverklaring een tarifaire overgangsmaatregel is vastgesteld waarvoor een juridische basis feitelijk ontbreekt en die eigenlijk los moet staan van de tarifering van ProRail.[27] NMa merkte bovendien op dat de Netverklaring (drie maanden) te laat is verschenen, waardoor ProRail de wettelijke termijn heeft overschreden.

ProRail heeft naar aanleiding van de bevindingen van NMa aangegeven de tekortkomingen te herstellen en verbeteringen door te voeren in de Netverklaring 2007. Al voordat de definitieve bevindingen werden vastgesteld, heeft ProRail verschillende van de door haar gedane toezeggingen gerealiseerd.[28]

In 2006 hebben bij NMa met betrekking tot de Netverklaring twee juridische procedures gespeeld. In het eerste geval had een bedrijf gebruik willen maken van infrastructuur waarvan ProRail later stelde dat deze toch niet beschikbaar was. In het tweede geval (zie kader) gaat het om de eisen die aan de netverklaring worden gesteld. Deze zaken zijn weergegeven in het kader.

[26] NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog. Definitief*. 23 januari 2006. Den Haag, blz. 7.

[27] Idem, blz. 7.

[28] Idem, blz. 8.

NMA-zaken 2006

Zaaknummer 200041 DLC vs ProRail BV
Het bedrijf DLC heeft in december 2004 een aanvraag ingediend voor capaciteit op het baanvak Budel-Weert. ProRail heeft dit verzoekt niet ingewilligd vanwege de onveilige situatie op het spoor. DLC betreurt dit omdat zij daardoor op minder efficiënte wijze goederenvervoer over het hoofdspoor kan verrichten. Daarom diende het bedrijf een klacht in bij NMa. NMa besluit (op 5 september 2006) dat het verzoekschrift van DLC in die zin gegrond is dat ProRail DLC heeft benadeeld door niet zichtbaar te maken in de Netverklaring dat het baanvak Budel-Weert niet beschikbaar was. Hoewel het traject in de Netverklaring opgenomen was als hoofdspoor waar capaciteit voor kon worden aangevraagd, bleek de staat van de infrastructuur zo slecht te zijn dat er niet veilig over heen gereden kon worden, ook niet als er met aanpassingen in gewicht en/of snelheid gereden zou worden. De slechte staat was het gevolg van het door ProRail niet kunnen uitvoeren van vernieuwingswerkzaamheden omdat de daarvoor vereiste instemming door de gemeente Budel niet was verleend. Die wilden die toestemming niet verlenen omdat ze bang was dat op die manier de IJzeren Rijn langs een omweg weer in gebruik zou worden genomen. Hoewel dit lijngedeelte deel uitmaakt van de IJzeren Rijn, is de lijn Weert – Budel nooit gesloten geweest. In 2007 is de laatste vereiste vergunning alsnog verkregen en is een start gemaakt met de vernieuwingswerkzaamheden.

Zaaknummer 200045: NMa versus ProRail
Door NMa worden de netverklaringen onderzocht op volledigheid, overeenstemming met wetgeving en tijdige verschijning. Bij het onderzoek naar de Netverklaring 2006 werd geoordeeld dat ProRail deze op 32 punten moest aanpassen. In reactie daarop heeft ProRail aangegeven een flink aantal punten te zullen aanpassen. Naar de mening van ProRail zouden bevoegdheidsregelingen, generieke operationele regelingen en specifieke operationele regelingen geen onderdeel van de Netverklaring moeten zijn maar geregeld moeten worden in de Toegangsovereenkomst.NMa gaf aan dat sprake zou zijn van overtredingen als deze regelingen wel algemeen verbindend zijn, maar niet in de Netverklaring zouden worden opgenomen. Bij besluit van 28 augustus 2006 heeft NMa aan ProRail B.V. een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 58 Spoorwegwet. De last hield in dat ProRail binnen drie maanden na dagtekening van dat besluit - dat wil zeggen vóór 29 november 2006 - de Netverklaringen in de zin van artikel 58 Spoorwegwet voor de jaren 2006 en 2007 op in totaal 32 punten moest aanpassen, in die zin dat daarin zou worden opgenomen (de materiële inhoud van) een groot aantal Bevoegdheidsregelingen en Generieke Operationele Regelingen (GOR). Voor iedere dag dat ProRail na deze termijn in gebreke bleef te voldoen aan deze last, zou zij een dwangsom verbeuren van EUR 10.000 per dag, met een maximum van EUR 400.000. Op drie punten heeft ProRail vervolgens beroep aangetekend. Twee daarvan zijn gegrond verklaard, één is afgewezen.

Netverklaring 2007
Op 1 februari 2006 heeft ProRail de Netverklaring 2007 vastgesteld. Deze verschilt in een aantal opzichten van de verklaring van een jaar eerder:

- **veranderingen in de omvang en/of de gebruiksmogelijkheden van de door ProRail beheerde spoorwegen**, zoals de ingebruikname van de uitbreiding van het baanvak Utrecht – Amsterdam Bijlmer tot vier sporen en de opening van nieuwe stations;

- **wijziging van de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de door ProRail beheerde spoorwegen**, zoals wijzigingen internationale afstemming van reizigers en goederenvervoer in relatie tot capaciteitsverdelingsprocessen voor grensoverschrijdend verkeer, de actualisatie van de model-Toegangsovereenkomst en de actualisatie van uitvoeringsregelingen;
- **wijziging van de redactionele opzet van de Netverklaring.** In verband met de hoofdstukkenindeling van RailNet Europe d.d. 31 maart 2005 is de rubricering van sommige onderdelen gewijzigd. Verder is bijvoorbeeld de begrippenlijst geactualiseerd.

Tot en met 15 december 2005 hebben de volgende vijftien gerechtigden schriftelijk gereageerd op de concept-Netverklaring 2007: ACTS BV, BAM Rail BV, Connexxion Openbaar Vervoer BV, ERS Railways BV, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, NoordNed Personenvervoer BV (inmiddels: Arriva Openbaar Vervoer NV), NS Reizigers BV, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Railion Nederland BV, Rotterdam Rail Feeding BV, Spitzke Spoorbouw BV, Strukton Railinfra Materieel BV, Thalys Nederland NV, Volker Stevin Rail & Traffic BV en ZLSM-Bedrijf BV) (zie Bijlage 2).

Rol NMa Netverklaring 2007

Naar aanleiding van onderzoek naar de inhoud en totstandkoming van de Netverklaring 2007, heeft NMa geoordeeld dat de verklaring ten opzichte van eerdere jaren verbeterd is. Het onderzoek heeft echter ook een aantal inhoudelijke tekortkomingen aan het licht gebracht.[29] Naar aanleiding hiervan heeft NMa een sanctiebesluit genomen, dat aangeeft welke verbeteringen nog doorgevoerd moesten worden om aan de wettelijke bepalingen te voldoen. ProRail heeft aan deze verplichtingen voldaan door diverse aanvullingen in de Netverklaring p te nemen.

Volgens de tweede Spoormonitor vinden de spoorvervoerders dat in de kwaliteit van de Netverklaring een stijgende lijn is te constateren. Bijna iedereen ervaart de Netverklaring 2007 als beter dan de Netverklaring 2006, die op haar beurt beter was dan de versie van 2005.[30] De nieuwe versie is completer en gedetailleerder dan haar voorganger. Buitenlandse spoorvervoerders vinden de Nederlandse Netverklaring volledige dan netverklaringen van andere landen. Wel maakt men nog inhoudelijke opmerkingen. Zo vinden sommige spoorwegondernemingen dat ProRail zich niet houdt aan zijn eigen procedures, zoals bij het verminderen van TAO's, het vrijmaken van baanvakken en Buitendienststellingen. Verder vindt men de Netverklaring zeer uitgebreid. Bovendien komen gedurende het jaar veel aanvullingen op de verklaring, wat de overzichtelijkheid niet ten goede komt.

[29] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag.

[30] Idem, blz. 7.

Spoorvervoerders dragen in de tweede Spoormonitor ook verbeterpunten aan voor de Netverklaring.[31] Zo pleiten ze voor meer gedetailleerde informatie over de beschikbaarheid van infrastructuur op baanvakniveau, al dan niet gedifferentieerd naar paden met en zonder rangeren (niet alle spoorwegondernemingen maken gebruik van rangeren, terwijl dat wel een standaardonderdeel is van de gebruiksvergoeding). Verder noemt men de informatie over openbare laad- en losplaatsen te summier. Ook zou de gespecificeerde classificering van informatie voor diverse soorten spoorwegondernemingen tekortschieten (bijvoorbeeld tussen specifieke voertuigkenmerken en de eisen die daarmee samenhangen voor het gebruik van paden).

De Netverklaring 2007 is op tijd verschenen. Slechts een beperkt aantal vervoerders heeft gebruik gemaakt van de consultatieronde. Een aantal goederenvervoerders heeft daarvan afgezien omdat, naar hun mening, ProRail bij de voorgaande Netwerkverklaring te weinig of niets gedaan zou hebben gedaan met hun inbreng. De moeite van het opstellen van een reactie zou daardoor, zeker voor kleinere vervoerders, niet opwegen tegen het resultaat.[32]

NMa merkt op dat zij bij het opstellen van de tweede Spoormonitor alleen heeft gesproken met al toegetreden spoorvervoerders en niet met potentiële toetreders. Voor reeds actieve spoorwegondernemingen heeft de Netverklaring minder waarde dan voor nieuwe toetreders.

Netverklaring 2008
Op 1 december 2006 is de Netverklaring 2008 uitgebracht. Deze verschilt ten opzichte van de Netverklaring 2007 op de volgende punten:

- veranderingen in de omvang en/of de gebruiksmogelijkheden van de door ProRail beheerde spoorwegen. Zo is het baanvak Barendrecht - Belgische grens (Hazeldonk) aan het beheergebied toegevoegd en is de Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn verwijderd omdat deze meer tot de door ProRail beheerde spoorwegen behoren. Daarnaast is ATB++ toegevoegd op een aantal baanvakken;
- wijziging van de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de door ProRail beheerde spoorwegen, zoals veranderingen als wijziging van de Algemene Voorwaarden, in verband met o.a. een gewijzigde positie van de Netverklaring ten opzichte van de Toegangsovereenkomst; aanvulling van capaciteitsverdelingsregels voor situaties waarin de regels van de Spoorwegwet niet voorzien; opname van procedures voor de afhandeling van nagekomen aanvragen voor de jaardienstregeling en actualisatie van het overzicht van beschikbare Generieke Operationele Regelingen en Bevoegdheidsregelingen, waarbij ook eerder aangekondigde Generieke Operationele Regelingen zijn vervallen en andere zijn toegevoegd;
- wijziging van de redactionele opzet van de Netverklaring.

[31] Idem, blz. 8.

[32] Idem, blz. 8.

Tot en met 13 oktober 2006 hebben slechts drie gerechtigden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op de concept-Netverklaring 2008: NS Reizigers BV, Thalys Nederland NV en NedTrain BV.

Rol NMa Netverklaring 2008

In zaak 200063 ("netverklaring 2008') werd door de NMa aan ProRail een boete opgelegd. Daarnaast legde de NMa ProRail een last onder dwangsom op strekkend tot aanpassing van de Netverklaring 2008 op een aantal punten. Gebleken was dat eenduidige informatie over door de vervoerders mogelijk overeen te komen prestatieregelingen niet opgenomen was in de Netverklaring 2008 die geldig was tot 30 november 2007. Ook in de Generiek Operationele Regeling Applicatiebeheer (één van de zogenaamde GOR-en, waarin regels zijn neergelegd die ProRail overeenkomt met vervoerders in de toegangsovereenkomst) zaten onvolkomenheden. Zo werd in de genoemde GOR bijvoorbeeld gesteld dat voor het gebruik van bepaalde softwareapplicaties moest worden betaald, terwijl uit de rest van de Netverklaring 2008 en de daarbij gevoegde modeltoegangsovereenkomst 2008 gesteld werd dat de kosten voor gebruik van deze applicaties waren inbegrepen in de gebruiksvergoeding. Verder ontbrak in de Netverklaring 2008 de zogeheten "Handleiding voorfase beheer", waarin de procedures voor het formuleren van de capaciteitsaanvraag ten behoeve van beheer en onderhoud staan beschreven. Hiernaast bleek niet duidelijk dat 'voorfase beheer' deel uitmaakte van de normale capaciteitsverdelingsprocedure en was niet duidelijk dat er verschillende verwerkingstermijnen voor aanvragen voor capaciteit in de ad hoc-fase worden gehanteerd, afhankelijk van wijze van indiening van de aanvraag, schriftelijk of elektronisch.

Discussiepunten

De meeste gerechtigden hebben aan ProRail reacties gestuurd op conceptverklaringen. Een aantal van deze reacties is door ProRail overgenomen, een aantal niet (zie bijlage 2).

Uit een nadere analyse van de reacties blijkt dat een aantal punten (vrijwel) jaarlijks terugkomt bij de opmerkingen vanuit de sector:

1. Het gegeven dat ProRail algemene voorwaarden bij de Toegangsovereenkomst Toegangsovereenkomst alsmede de Netverklaring eenzijdig kan wijzigen, zelfs zonder overleg met vervoerders. ProRail acht dit noodzakelijk om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen en gerechtelijke uitspraken.
2. Onduidelijkheid over de verhouding tussen de Toegangsovereenkomsten, de Netverklaringen en het steeds grotere aantal uitvoeringsregelingen. Naar de mening van ProRail klopt dit beeld niet. De Toegangsovereenkomst is het (privaat-rechtelijk) relevante document, waarin bepalingen uit de Netverklaring en de specifieke Generieke Operationele Regelingen worden vastgelegd.
3. Inadequate informatie over de beschikbare capaciteit. Vervoerders hebben behoefte aan meer detail over de beschikbaarheid van capaciteit dan de Netverklaring thans geeft.

4. Het verplichte gebruik van diensten van NS door andere ondernemingen, voor planning en verkeersleiding (VPT). De zorgen hebben vooral betrekking op de Bijkomende Diensten en Voorzieningen. Knelpunten zijn in het voorgaande hoofdstuk reeds benoemd.
5. Gebrek aan inzicht in de te leveren kwaliteit van de infrastructuur door ProRail. Volgens ProRail worden deze prestaties pas vastgesteld na goedkeuring van het Beheerplan door VenW, inclusief de daarbij behorende middelen.
6. Compensatieregelingen bij tegenvallende prestaties. Hierbij dringen vervoerders aan op een nadrukkelijker koppeling tussen de geleverde prestaties en de hoogte van de gebruiksvergoeding
7. Het systeem van de gebruiksvergoeding, zowel wat betreft de hoogte van de vergoedingen als de structuur. Deze opmerkingen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

3.2.2. Bevindingen

De Netverklaring wordt gezien als een document waarin ProRail informatie aan gerechtigden verschaft noodzakelijk voor toegang en gebruik van de infrastructuur. In 2006 heeft NMa geoordeeld dat de verklaring onvoldoende informatie verschaft. Sedertdien werkt ProRail permanent aan verbeteringen in de kwaliteit en volledigheid. Uit de Spoormonitor van NMa blijkt dat vervoerders hierover tevreden zijn, al blijven er nog steeds verbeterpunten bestaan. Over de consultatie over concepten is men minder positief. Veel vervoerders zijn van mening dat ProRail hierbij onvoldoende rekening houdt met hun wensen. Daarnaast vinden vooral kleinere vervoerders het veel werk om te reageren op het concept ten opzichte van de kans op aanpassingen in hun richting. Dit heeft tot gevolg dat vervoerders minder vaak reageren op concepten van de Netverklaring. Verder is bij de Netverklaring het grote aantal aanvullingen opvallend. Deels komen deze aanvullingen voort uit opmerkingen van NMa.

3.3 Capaciteitsverdeling: afweging tussen onderhoud en vervoer

Het Besluit Capaciteitsverdeling regelt dat onderhoud een afzonderlijke categorie is die capaciteit kan aanvragen. Bij de beoordeling van deze aanvragen spelen volgens de Memorie van Toelichting enerzijds de belangen van vervoerders en reizigers/verladers een rol, anderzijds de belangen van de beheerder. In het Besluit wordt geregeld hoe deze belangen tegen elkaar worden afgewogen. De benodigde capaciteit voor geplande buitendienststellingen van de hoofdspoorwegen ten behoeve van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen, of benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster, wordt bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling verdeeld. Indien de benodigde capaciteit voor buiten dienst te stellen hoofdspoorwegen ten behoeve van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen of de benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster concurreert met de capaciteitsaanvragen van één of meerdere

gerechtigden en ertussen de beheerder en de betrokken gerechtigden tijdens de coördinatie geen overeenstemming kan worden bereikt, verklaart de beheerder de betrokken infrastructuur overbelast. Er wordt dan prioriteit toegekend aan de door de beheerder benodigde capaciteit, indien:

- de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, of
- de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde.

Blijkens de toelichting op het Besluit is hierbij het uitgangspunt dat de onderhoudsnoodzaak niet ter discussie staat en de veilige berijdbaarheid van de infrastructuur altijd dient te worden gewaarborgd. Er wordt dan ook prioriteit verleend aan dit gebruik van de capaciteit, wanneer de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, zoals milieuregels die de beheerder dwingen deze activiteiten op bepaalde delen van de dag te doen plaatsvinden. Deze regel kan ook afdoen aan de in artikel 8 genoemde minimale niveaus van capaciteit voor personenvervoer en goederenvervoer, al wordt het personenvervoer in de spits wel met prioriteit behandeld

3.3.1. Achtergronden

Om de verwachte en gewenste toename van het spoorvervoer te kunnen opvangen en de betrouwbaarheid van de railinfrastructuur te vergroten, wordt de komende jaren veel gebouwd en zal intensief onderhoud aan en vernieuwing van het spoor plaatsvinden. Bij het uitvoeren van werkzaamheden wordt gezocht naar een balans tussen beschikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid en kosten. Deze doelstellingen staan vaak haaks op elkaar. Een voorbeeld: om de betrouwbaarheid te verhogen, moet eerst worden geïnvesteerd. De werkzaamheden brengen kosten met zich mee en leggen bovendien beslag op de beschikbaarheid.

Bij de planning wordt gewerkt met een methodiek die op lange termijn tamelijk grof is, maar gaandeweg meer gedetailleerd wordt uitgewerkt. De eerste globale planning, voor de lange termijn, is een inventarisatie van alle projecten. Hierbij hoort een inschatting van de benodigde Buitendienststellingen. De tijdshorizon ligt tussen twee en vijf jaar. Op deze termijn is de dienstregeling van vervoerders nog niet bekend. Gestreefd wordt naar maximalisatie van de beschikbare infracapaciteit. Jaarlijks wordt de integrale capaciteitsvraag voor onderhoud ingediend bij ProRail Capaciteitsmanagement. Dit betreft alle grote, hinderlijke Buitendienststellingen, omschreven naar locatie en duur. De Buitendienststellingen worden vervolgens in landelijke samenhang geprogrammeerd. Op basis van de capaciteitsvraag die Bedrijfsplanning indient, toets de Capaciteitsmanager de capaciteitskaders voor de projecten en stelt deze vast.

Er zijn verschillende soorten werkzaamheden:

- **Storings- en calamiteitenherstel**. Storingen en calamiteiten worden zo mogelijk direct (en definitief) opgelost. Soms treft men tijdelijke maatregelen, om de dienstregeling niet al te sterk te verstoren. De algemeen leider, de vervoerder(s) en de deelaspectleider Infra overleggen over mogelijk tijdelijk herstel.
- **Procesmatige werkzaamheden**. Dit zijn werkzaamheden die volgens een vaste cyclus kunnen worden ingepland. Het gaat hierbij om preventieve onderhoudswerkzaamheden, schouw en inspecties, die allemaal met hoge frequentie voorkomen. Zeker nu een verschuiving van het werken met Persoonlijke Waarneming naar Buitendienststellingen plaatsvindt, neemt het aantal Buitendienststellingen sterk toe. Dit onderstreept het belang van een integraal onderhoudsrooster.
- **Projectmatige werkzaamheden**. Dit zijn werkzaamheden die eenmalig (of met een cyclus van meerdere jaren) plaatsvinden. Het gaat om nieuwbouw, vervanging en groot onderhoud. Projectmatige werkzaamheden zijn verder in te delen in categorieën, bijvoorbeeld naar de mate van opdeelbaarheid van het werk.

Normenkader Veilig Werken

De veiligheid van mensen die aan het spoor werken moet voldoen aan de eisen inzake beroepsrisico's. Sinds 2005 is daarom het Normenkader Veilig Werken (NVW) van kracht, ter vervanging van het Reglement Veilig Werken (RVW). Het NVW beschrijft hoe de veiligheid van personeel bij werk aan de infrastructuur moet worden georganiseerd en gewaarborgd, aan de hand van eisen aan organisaties, mensen, middelen en processen. De praktische uitwerking en uitvoering van het NVW is vastgelegd in aparte voorschriften, (branche)richtlijnen en/of 'best practices'. In het Voorschrift Veilig Werken (VVW), als uitwerking van het NVW, zijn bijvoorbeeld specifieke regels opgenomen voor de arbeidsveiligheid bij het werken in of nabij de railinfra, in het bijzonder voor het voorkomen en verminderen van aanrijd- en elektrocutiegevaar bij werkzaamheden in de nabijheid van het profiel vrije ruimte (PVR) en bij hoogspanningsleidingen. Als oplossing worden uiteenlopende methoden benoemd, waarvan Buitendienststellingen en Persoonlijke Waarneming de meeste aandacht trekken. Het NVW bepaalt onder meer dat bij het plegen van onderhoud, waar mogelijk, het spoor helemaal wordt vrijgemaakt. Dat betekent dat naastliggende sporen niet meer in de gaten hoeven worden gehouden door een veiligheidsman. In situaties waarin dat niet kan, wordt een hekwerk of een mobiele werkplaats aangebracht. In andere gevallen wordt tijdens het werk waarschuwingsapparatuur langs de baan geïnstalleerd.

In 2005 is met de Minister van Verkeer en Waterstaat over het toepassen van Persoonlijke Waarneming onder andere de volgende afspraak gemaakt: "In principe per 1 januari 2008 invoeren van Buitendienststelling van het werkspoor voor vrijwel alle onderhoud, zonder effect op de kwaliteit van het treinproduct. Het streven is 100%". Daarbij wordt gewerkt aan een continue afname van Persoonlijke Waarneming en de toename van Buitendienststelling.

3.3.2. Ontwikkelingen

Bij het organiseren van Trein Vrije Periodes (TVP's) voor werkzaamheden heeft ProRail in de onderzoeksperiode 2005-2007 de omslag gemaakt van vraaggestuurd naar aanbodgestuurd werken. Zo worden in bestekken voor projectmatige opdrachten kaders meegegeven voor de beschikbare TVP's. Dit zijn de capaciteitskaders die worden vastgesteld en afgegeven door ProRail Capaciteitsmanagement. Voor de structureel terugkerende proceswerkzaamheden wordt een landelijk integraal onderhoudsrooster ingevoerd. Opdrachtnemers moeten hun procesmatige onderhoudswerkzaamheden binnen dit rooster uitvoeren.

Onderhoudsrooster (OHR)

Na jaren van discussie en onderhandeling is in het voorjaar van 2004 met vervoerders overeenstemming bereikt om een integraal onderhoudsrooster (OHR) in te voeren. In dit rooster wordt voor iedere werkzone (een benoemd deel van de infrastructuur) eenmaal per twee weken een Buitendienststelling van 2,5 uur georganiseerd, waarvan tenminste 1 uur overdag. Bovendien wordt iedere 4 weken een Buitendienststelling van 5,5 uur gepland. Daar waar dat zonder hinder voor de treindienst kan, gebeurt dit overdag, maar vaak zal dat in de nacht zijn. In dit rooster worden vrijwel alle procesmatige onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd die een korte cyclus kennen. Daarmee worden deze onderhoudswerkzaamheden in het hoogst denkbare veiligheidsniveau uitgevoerd. Het rooster maakt het tevens mogelijk om meer preventief in plaats van correctief onderhoud te plegen; dit moet een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen van ten aanzien van Treindienst Aantastende Onregelmatigheden (TAO's). Onder dit kleinschalig onderhoud vallen al die werkzaamheden die nodig zijn om een afgesproken functionaliteit en kwaliteit van de railinfra te handhaven. Daarnaast is sprake van groot onderhoud. Daartoe behoren onder andere de aanpassing en reconstructie van overwegen, het vervangen van bovenleidingen, het stoppen van de sporen (ballast), wisselrevisies, de verwisseling van spoorstaven naar aanleiding van metingen met de ultrasoontrein, en het slijpen van de sporen.

Proef met onderhoudsrooster

Op 12 december 2004 is een proef met het OHR van start gegaan op het traject Utrecht - Enschede. Deze proef is (deels) beëindigd op 6 maart 2005 en daarna geëvalueerd. Naast aanpassingen van de vertrek- en aankomsttijden (en daarmee de rittijden) van de treinen leidt dit tot beperkingen in de treindienst:

- Elke dinsdag werd tussen 09.30 en15.30 uur gewerkt op de route Amersfoort – Deventer – Enschede, met de volgende gevolgen voor de dienstregeling:
- Aantal intercity's op dit traject daalde van 2 naar 1 per uur (de Intercity Enschede-Amersfoort-Amsterdam Centraal/Schiphol verviel gedeeltelijk).
- De stoptrein Zwolle-Wierden-Enschede (2/uur) verviel tussen Wierden en Enschede. Ter vervanging werd de stoptrein Deventer-Almelo (1/uur) doorgetrokken naar Enschede.
- Elke dinsdag werd tussen 09.30 en15.30 uur gewerkt op de route Utrecht – Hilversum. Op dit traject reden dan nog 2 in plaats van 4 treinen/ uur.
- Elke woensdag werd er tussen 09.30 en 15.30 uur gewerkt tussen Utrecht en Amersfoort. De sneltreinen Utrecht – Amersfoort – Zwolle(2/uur) en de stoptreinen Utrecht –Amersfoort – Ede-Wageningen (1/uur) reden in deze periode niet.

De belangrijkste conclusies zoals die in het eindrapport naar voren komen, zijn:

- Een gedeelte van de werkzones kan gedurende de dag buitendienst worden gesteld zonder dat dit grote hinder voor de treindienst zou opleveren.
- Gedurende deze Buitendienststellingen kan ProRail klein onderhoud, schouw- en inspectiewerkzaamheden goed uitvoeren volgens de regelgeving van het NVW en op het hoogste veiligheidsniveau (zijnde Buitendienststelling).
- Een (te) hoge baanvakbelasting (veel treinen in combinatie met geringe infrastructurele capaciteit) gaat ten koste van de bijsturingsmogelijkheden, hetgeen effect heeft op de dienstregeling en aansluitingen. Een landelijke invoering van het OHR zou mogelijk een aanzienlijke daling van de punctualiteit voor zowel reizigers- als goederenvervoer tot gevolg hebben.

Op basis van deze bevindingen zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Voer het NVW op het hoogste veiligheidsniveau geleidelijk in.
- Werk een stapsgewijze aanpak van oplossingen uit, met een nadruk op het invoeren van innovaties, zodat op termijn volledige invoering van het NVW op het hoogste veiligheidsniveau mogelijk wordt, zonder aantasting van het treinproduct en gevolgen voor de klanttevredenheid. Een voorbeeld van een dergelijke innovatie is de introductie van de videoschouwtrein, die het mogelijk maakt het baanvak te inspecteren terwijl het treinverkeer niet wordt gestoord.

Naar aanleiding van de eerste resultaten van de proef was reeds besloten de hinderrijke Buitendienststellingen per 6 maart 2005 te beëindigen. De proef met Buitendienststellingen in hindervrije periodes op het traject Utrecht - Enschede wordt voorlopig voortgezet. Op 9 juni 2005 hebben de staatssecretaris van SZW en de staatssecretaris van V&W gesproken over de bevindingen en aanbevelingen uit het eindrapport met NS, ProRail en Railion. Afgesproken is dat de permanente verbetering van de veiligheid van de baanwerkers, de invoering van het NVW op het hoogste niveau en de verdere implementatie van het OHR worden uitgewerkt in een stappenplan met als basis de volgende afspraken:

- Per 1 januari 2006 zullen nog maar bij 25% van het onderhoud aan de spoorinfrastructuur lichtere instrumenten dan Buitendienststellingen worden gebruikt. De arbeidshygiënische strategie, zoals opgenomen in het NVW, wordt daarbij gehanteerd, waarbij de veiligheid van baanwerkers wordt gegarandeerd door het scheiden van treinen en werkploegen in tijd en/of ruimte.
- In de komende maanden wordt bezien of het percentage van 25 % kan worden teruggebracht in de richting van 15% (zodat de 75% Buitendienststelling zal stijgen tot 85%) onder gelijktijdige beheersing van eventuele effecten op punctualiteit en treinuitval. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen verstoring van de treindienst en kosten en haalbaarheid van additionele maatregelen ter beheersing van restrisico's. Op basis van de beschikbare gegevens is niet bekend hoe deze afweging plaatsvindt;
- De noodzakelijke inzet van een extra veiligheidsman dient te worden uitgebannen vóór 1 januari 2008. In principe per 1 januari 2008 worden Buitendienststelling van het werkspoor ingevoerd voor vrijwel alle onderhoud, zonder effect op de kwaliteit van het treinproduct. Het streven is 100% veilig werken in de hoogste categorie (Buitendienststelling). De komende twee jaren wordt in dit streven % zichtbaar waar Buitendienststelling niet redelijk of praktisch haalbaar is. De haalbaarheid en planningsrisico's van de invoering per 1-1-2008 worden verder onderbouwd.

De consumentenorganisaties reageren nogal kritisch vanuit hun perspectief. Volgens consumentenorganisaties heeft het nieuwe werkrooster van ProRail voor regelmatig klein spooronderhoud onverteerbare gevolgen voor het spoorboekje. Vooral op enkelsporige lijnen ontstaan problemen. Op veel van deze verbindingen vertrekt de eerste trein in deze 'werknachten' 's ochtends een half uur tot een uur later, of gaat de laatste trein een tot twee uur vroeger. Dit dupeert de betrokken reizigers.

Bij brief van 11 september 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007, 29.984 nr. 98) wordt ingegaan op de stand van zaken van het onderhoudsrooster en treinuitval 2008 van dat moment. Belangrijkste punten waren:
- In 2008 zal vaker dan in 2007 's nachts worden gewerkt om treinuitval zoveel mogelijk te voorkomen.
- Ongeveer 10% van de werkzaamheden zal niet in Buitendienststelling plaatsvinden. ProRail geeft aan dat het streven naar 100% reductie van het werken in Persoonlijke Waarneming in 2008 een te grote impact heeft op het honoreren van meer treinen en het beperken van treinuitval.
- Investeringen in innovaties, waardoor meer werkzaamheden overdag uitgevoerd kunnen worden met zo weinig mogelijk treinhinder.
- Meer onderhoud gedurende de nacht en in het weekend met additionele kosten. Het gaat om extra kosten van ruim € 28 miljoen. ProRail wil de gebruiksvergoeding met dit bedrag verhogen. NSR heeft dit aanhangig gemaakt bij NMa.

- Met betrekking tot het onderhoudsrooster is het volgende afgesproken:
- ProRail verwacht dat het totaal van de werkzaamheden (onderhoud, bovenbouw vernieuwing, uitbreiding, ver- en nieuwbouw en vervanging) in 2008 voor meer dan 95% in Buitendienststelling kan worden uitgevoerd. Het kleine onderhoud, dat hiervan onderdeel is, zal in 2008 voor 90% in Buitendienststelling plaatsvinden.
- Dit betekent dat in 2008 nog 10% klein onderhoud in Persoonlijke Waarneming wordt uitgevoerd. In 2007 was dat nog 30%. De verhouding tussen dag- en nachtwerkzaamheden is in 2008 vooralsnog 45 - 55%. In 2007 was dat 60-40%. Over dit geheel zijn afspraken gemaakt met IVW en Arbeidsinspectie.
- Over het verder naar beneden brengen van de 10% Persoonlijke Waarneming worden eveneens afspraken gemaakt met de inspectiedienst Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie. In februari 2008 heeft ProRail hiervoor een stappenplan gepresenteerd. Hierin wordt de mogelijkheid meegenomen van situaties waarin Buitendienststellingen niet redelijk of praktisch haalbaar zijn.

ProRail heeft voor 2008 oorspronkelijk 5,5 uur per 4 weken 's nachts en 2,5 uur per 4 weken overdag aan onderhoudsruimte aangevraagd. In totaal gaat het dus om 8 uur onderhoud per 4 weken, met een redelijke verdeling in dag/nacht en weekend om een goede ploegendienst voor de baanwerkers mogelijk te maken. De vervoerders gaven hiervan aan dat dit zou leiden tot een onvoorspelbare dienstregeling voor reizigers en verladers. Bij de uiteindelijke capaciteitsverdeling heeft ProRail voor elke week in een nacht tussen 24.00 uur en 6 uur 5,5 uur voor onderhoudsruimte gekregen in de dienstregeling. De 2,5 uur overdag heeft ProRail niet gekregen. Deze is in de uiteindelijke capaciteitsverdeling verwerkt in de wekelijkse 5,5 uur in de nacht. ProRail heeft dus meer onderhoudsruimte gekregen dan nodig is. Daarom zal de gekregen onderhoudsruimte niet altijd benut worden. De huidige beschikbare onderhoudsruimte is. Blijkens de brief van de minister, gebaseerd op informatie van ProRail, onder andere een gevolg van de keuze van vervoerders om een voorspelbare dienstregeling te creëren voor reizigers en verladers.

Wel dient hierbij expliciet te worden opgemerkt dat geen gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin de voor onderhoud gereserveerde capaciteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor onderhoud.

Rol NMa bij onderhoud
ProRail hanteert het percentage geslaagde beroepen bij NMa ten aanzien van de capaciteitsverdeling als maat voor een transparante en niet-discriminerende capaciteitsverdeling. In 2005 en 2006 zijn er geen geslaagde beroepen geweest ten aanzien van het onderhoud. Wel heeft in 2006 een zaak gespeeld van ACTS over een omleidingsroute als gevolg van een buitendienststelling (zie kader).

ProRail versus ACTS, 2006

ACTS[33] had voor de periode december 2006 – december 2007 met ProRail een Toegangsovereenkomst gesloten waarin onder meer de capaciteitsverdeling door ProRail aan ACTS is vastgelegd. In dit verband heeft ACTS capaciteit gekregen op het traject Leeuwarden – Zwolle en passeert daarbij de Boarnbrug bij Akkrum. Vanwege aanpassing aan de brug heeft ProRail ACTS laten weten het betreffende baanvak gedurende een aantal dagen buitendienst te zullen stellen. ACTS heeft hierop gereageerd dat zij uitsluitend met de Buitendienststelling akkoord zou gaan indien een omleidingroute beschikbaar zou worden gesteld; anders zou ACTS immers niet in staat zijn om de containerterminal van Leeuwarden te bedienen. ACTS heeft vervolgens NMa verzocht een oordeel te geven over het gedrag van ProRail. Na tussenkomst van NMa zijn partijen uiteindelijk tot overeenstemming gekomen: ACTS kreeg hierbij enkele treinpaden op een omleidingsroute via Groningen. Dit leidde overigens tot problemen voor Arriva, omdat deze hierdoor gedwongen werden om enkele sneltreinen tussen Groningen en Leeuwarden op te heffen. Ondanks de overeenstemming heeft NMa een oordeel gegeven over de klacht van ACTS. NMa concludeert hierin dat het gedrag van ProRail jegens ACTS, na het bereiken van het genoemde akkoord, in overeenstemming is met de bepalingen uit de Spoorwegwet. NMa is echter kritisch ten aanzien van de wijze waarop ProRail zich in het proces heeft opgesteld. Daarbij gaat het vooral om het feit dat ProRail van plan was het baanvak buiten dienst te stellen ondanks dat ACTS daarmee niet had ingestemd. ProRail mag volgens NMa een dergelijk besluit alleen nemen met voorafgaande toestemming van de betrokken vervoerders aan wie capaciteit is toegedeeld.

Capaciteitsverdeling 2007 (zaak 200047)

Bij het besluit in zaak 200047 ('Capaciteitsverdeling 2007') is een boete aan ProRail opgelegd van € 776.000,= wegens overtreding van art. 61 Sw en artikel 6 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail heeft namelijk ook na het verstrijken van de wettelijke termijn voor de jaardienstregeling nog capaciteit voor het onderhoudsrooster onttrokken aan capaciteit voor vervoerders.
Dit is in strijd met artikel 6 van het Besluit, omdat aanvragen voor capaciteit ten behoeve van de uitvoering van het onderhoudsrooster tijdens de jaardienstprocedure moet worden gedaan.

[33] NMa (2006) *Zaaknummer 200082 ACTS versus ProRail BV*

ProRail versus Syntus

Op twee baanvakken kreeg Syntus niet de capaciteit van ProRail die ze wilde hebben voor het vervoer van haar passagiers. Met name in de late uren van de dag kon Syntus treinen niet laten rijden in verband met onderhoud aan het spoor door ProRail. Het gaat hier om zogenaamde 'nachtgaten': periodes van maximaal 5,5 uur waarin ProRail het reguliere onderhoud aan het spoor laat uitvoeren. Voor enkelsporige baanvakken betekent dit onderhoud dat er helemaal geen treinen kunnen rijden in beide richtingen. Syntus voelde zich benadeeld door het gedrag van ProRail en maakte hiertegen bezwaar, maar ProRail wijzigde in eerste instantie niet de wijze van capaciteitsverdeling. Vervolgens diende Syntus, op basis van de Spoorwegwet, een klacht in bij de Vervoerkamer van NMa. Na onderzoek heeft NMa de klacht gegrond verklaard: ProRail heeft onvoldoende aangetoond dat zij alle nachtgaten, twee per week, daadwerkelijk nodig heeft voor onderhoud. NMa heeft ProRail gemaand om de helft van deze capaciteit terug te geven, zodat Syntus een aantal treinen met zekerheid kan laten rijden. In de praktijk reed Syntus al op deze tijden, maar op de achtergrond was steeds het gevaar aanwezig dat ProRail deze capaciteit zou terugeisen. Aangezien ProRail de helft van de capaciteit reeds heeft terugverdeeld aan Syntus, wordt er in het definitieve besluit van NMa geen last onder dwangsom meer opgelegd.

Syntus had eerder een kort geding aangespannen bij de civiele rechter tegen ProRail over het onderhoudsrooster 2008. Syntus kon zich niet vinden in de periodes die ProRail heeft vastgesteld voor onderhoud. ProRail wil eens in de twee weken onderhoudswerk doen aan de baanvakken waarover de treinen van Syntus rijden. Hierdoor moet Syntus enkele treinen in de vroege ochtend en late avond laten uitvallen. Syntus wil dat ProRail 's nachts minder lang aan het spoor zou werken (of alleen in het weekeinde). Door de uitspraak hoeft spoorbeheerder ProRail de capaciteitsverdeling voor 2008 op de trajecten Zevenaar - Doetinchem en Zutphen - Hengelo niet aan te passen. Volgens de rechter is er geen sprake van dat de capaciteit op het spoor oneerlijk is verdeeld. Syntus vroeg echter ook een oordeel van de rechter, omdat NMa pas in februari 2008 uitspraak doet. Maar volgens de rechter is ProRail eerlijk en zorgvuldig te werk gegaan. Ook is de rechter het niet met Syntus eens dat het onderhoud in minder uren en in het weekeinde kan worden gedaan.

Arriva vs ProRail (zaak 200098)

In de zaak Arriva vs ProRail (zaak 200098) draaide het om de aan ProRail toegekende capaciteit voor buitendienststellingen voor het onderhoudsrooster in het capaciteitsverdelingproces 2008. De NMa oordeelde dat ingeval van conflicterende aanvragen tussen beheer-verkeer op ProRail de plicht rust in de coördinatiefase van de jaardienstregeling te beoordelen of de aangevraagde capaciteit voor buitendienststellingen benodigd is en om maatwerk te betrachten. Dat was in onvoldoende mate gebeurd. Ook was de bedrijfseconomische toets van artikel 9, tweede lid, sub b van het Besluit niet op de juiste wijze uitgevoerd. Hiernaast heeft de NMa ProRail gewezen op het feit dat geschillenbeslechtingsprocedure zoals die in de Netverklaring is opgenomen, niet voldoet in het geval van conflict tussen een capaciteitsaanvraag voor beheer en een aanvraag voor verkeer, omdat de samenstelling van de commissie (alleen de directeur Capaciteitsmanagement van ProRail) onvoldoende onafhankelijk was van ProRail.
De NMa besloot ProRail terug te sturen naar de onderhandelingstafel om alsnog tot een oplossing voor hun conflicterende capaciteitsaanvragen te komen. Tevens heeft de Raad ProRail gelast om in de Netverklaring een geschillenbeslechtingsprocedure op te nemen die voldoet aan de eis van onafhankelijkheid.

Veolia versus ProRail (zaak 200099)

In de zaak Veolia vs ProRail (zaak 200099) draaide het om de aan ProRail toegekende capaciteit voor buitendienststellingen voor het onderhoudsrooster in het capaciteitsverdelingproces 2008. De NMa oordeelde dat ingeval van conflicterende aanvragen tussen beheer-verkeer op ProRail de plicht rust in de coördinatiefase van de jaardienstregeling te beoordelen of de aangevraagde capaciteit voor buitendienststellingen benodigd is en om maatwerk te betrachten. Dat was in onvoldoende mate gebeurd. Ook was de bedrijfseconomische toets van artikel 9, tweede lid, sub b van het Besluit is niet op de juiste wijze uitgevoerd en is gesteld dat deze alleen toegepast kan worden nadat de betrokken infrastructuur overbelast is verklaard. Niet alle baanvakken waarover na de coördinatiefase geen overeenstemming was bereikt over de capaciteitsaanvragen, waren overbelast verklaard.

Hiernaast heeft de NMa ProRail gewezen op het feit dat geschillenbeslechtingsprocedure zoals die in de Netverklaring is opgenomen, niet voldoet in het geval van conflict tussen een capaciteitsaanvraag voor beheer en een aanvraag voor verkeer, omdat de samenstelling van de commissie (alleen de directeur Capaciteitsmanagement van ProRail) onvoldoende onafhankelijk was van ProRail. Verder was de Raad van mening dat zowel de BUP-fase als de voor voorfase beheer onvoldoende uitputtend werd beschreven in de Netverklaring.

De NMa besloot ProRail terug te sturen naar de onderhandelingstafel om alsnog tot een oplossing voor hun conflicterende capaciteitsaanvragen te komen. Tevens heeft de Raad ProRail gelast om in de Netverklaring aan te passen op de genoemde punten. Wat betreft de aanpassing van de geschillenbeslechtingsprocedure heeft ProRail bezwaar aangetekend tegen het besluit van de Raad.

NS vs ProRail (zaak 200095)

In de zaak NS vs ProRail (zaak 200095) draaide het om de hoogte van gebruiksvergoeding voor het dienstregelingsjaar 2008. ProRail had in een aanvulling op de Netverklaring 2008 bekend gemaakt dat zij vanwege hogere onderhoudskosten de gebruiksvergoeding, vooral veroorzaakt door het op verzoek van NS verplaatsen van onderhoudswerkzaamheden naar de nacht, zou verhogen met een bedrag van € 28,6 mln en deze verhoging in rekening zou brengen bij de personenvervoerders die gebruik maken van de infrastructuur waarop het hoofdrailnet wordt afgewikkeld. ProRail handelde daarmee in strijd met de door haarzelf in de Netverklaring afgekondigde tariefsystematiek door de gehele kostenverhoging door te berekenen aan NS-partijen. Volgens deze systematiek mocht slechts een deel van de extra kosten worden doorbelast. Ook handelde ProRail discriminatoir door de extra kosten die zij verwachtte te maken in 2008 alleen aan NS-vervoerders in rekening te brengen omdat in de systematiek van ProRail geen onderscheid wordt gemaakt in te onderscheiden groepen vervoerders binnen de categorie personenvervoerders.

NS had ook bezwaren geuit tegen de manier van factureren van de vergoeding voor het gebruik van het spoor. ProRail heeft de facturering met een maand vervroegd waardoor NS de factuur eerder dient te betalen. De NMa oordeelt dat dit niet in strijd is met hetgeen tussen ProRail en de betrokken NS-partijen is overeengekomen in hun toegangsovereenkomsten en heeft deze klacht van NS daarom afgewezen.

Momenteel vindt de voorbereiding voor de dienstregeling 2009 plaats. NMa geeft het in de uitspraak in de Syntus-zaak aan dat ze het wenselijk vindt dat ProRail haar onderhoud beter en meer op maat gaat inplannen, waarbij zowel de continuïteit voor treinreizigers als de

veiligheid kan worden gegarandeerd. Ook andere vervoerbedrijven hebben klachten bij NMa neergelegd.

De onvrede over het onderhoud blijkt ook uit de Spoormonitor. Volgens de derde Spoormonitor is het aantal klachten over de capaciteitsverdeling voor 2008 toegenomen al wordt dit niet nader kwantitatief onderbouwd. Dit komt mede doordat enkele personenvervoerders niet alle aangevraagde capaciteit hebben gekregen, omdat ProRail prioriteit had gegeven aan capaciteit voor het onderhoud. Vervoerders geven in het algemeen aan dat ProRail hiervoor te veel ruimte reserveert. Anderzijds geven aannemers in de Spoormonitor aan dat Buitendienststellingen niet goed op elkaar zijn afgestemd en dat onderhoudlocaties niet goed bereikbaar zijn voor onderhoudsmaterieel (onvoldoende meegenomen bij capaciteitsverdeling).

3.3.3. Bevindingen

De verdeling van capaciteit ten behoeve van onderhoud trekt veel aandacht van zowel de sector als de politiek. De belangrijkste oorzaken zijn de steeds strengere veiligheidsregels voor het onderhoud van spoorweginfrastructuur en de toenemende belasting van de spoorinfrastructuur. Daarnaast wordt meer belang gehecht aan veilig werken, wat deels leidt tot 's nachts werken en in toenemende mate tot het buiten dienst stellen van spoorlijnen, hetgeen tot hinder voor reizigers- en goederenvervoer leidt. Belangrijke knelpunten voor vervoerders zijn:

- De onderbouwing van de capaciteitsclaims door ProRail ten behoeve van onderhoud. Overigens spelen daarbij volgens de aannemers ook de claims ten aanzien van de aanvoer van materieel een rol.
- Innovaties ten aanzien van het procesmatige onderhoud.
- Planning van ad-hoc onderhoud. De capaciteitsaanvragen voor onderhoud moeten volgens artikel 6 van het Besluit in de jaardienst worden aangevraagd. De wet voorziet niet in een regeling na de jaardienst. ProRail heeft de capaciteit ten behoeve van dit onderhoud dan ook in het capaciteitsverdelingsproces ingebracht.

Op basis van de beschikbare stukken kan de grootte van de capaciteitsaanvraag voor onderhoud, de toegewezen capaciteit en de daadwerkelijk gebruikte capaciteit ten behoeve van onderhoud niet worden beoordeeld. Ook kan niet worden nagegaan welke factoren een rol hebben gespeeld om de capaciteitsbehoefte ten behoeve van onderhoud te bepalen.

3.4 Capaciteitsverdeling tussen vervoerders

3.4.1. Algemeen

Voorafgaand aan het feitelijke proces van capaciteitsverdeling stelt ProRail, na overleg met de vervoerders, het zogenaamde Basisuurpatroon vast voor spits- en daluren. Dit patroon wordt ook

gebruikt bij Europees overleg over paden ten behoeve van het internationale vervoer. Daarnaast wordt de capaciteitsbehoefte ten behoeve van het onderhoudsrooster en voor geplande werkzaamheden bepaald.

ProRail verdeelt vervolgens de beschikbare capaciteit conform de artikelen 4, 5 en 6 van het Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. In de programmeringsfase probeert ProRail alle aanvragen te honoreren. Als dit niet lukt, dan start de coördinatiefase, waarbij ProRail en de gerechtigden overeenstemming over een verdeling trachten te bereiken. Vaak lukt dit door kleine aanpassingen in de dienstregeling, bijvoorbeeld door een trein een minuut eerder of later in te plannen. Als dit niet lukt, dan verklaart ProRail bepaalde baanvakken overbelast, conform art. 7 van de AMvB Capaciteit.

In het geval van overbelastverklaring geldt artikel 8 van de AMvB Capaciteit, dat minimale bedieningsniveaus noemt. De eventueel resterende capaciteit wordt verdeeld volgens een bepaalde volgorde, conform artikel10 van de AMvB. Deze volgorde is, met toelichting daarop bij het besluit:

a. Stadsgewestelijk openbaar vervoer
b. Internationaal openbaar vervoer, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein
c. Conventioneel goederenvervoer
d. Nationaal openbaar vervoer
e. Zwaar goederenvervoer
f. Snel goederenvervoer
g. Streekgewestelijk openbaar vervoer
h. Hogesnelheidspersonenvervoer
i. Besloten personenvervoer.

Indien ProRail besluit de infrastructuur overbelast te verklaren, dan moet zij een capaciteitsanalyse opstellen en vervolgens een capaciteitsvergrotingsplan. Hiervoor heeft ProRail telkens zes maanden de tijd (artikel 7 van de AMvB Capaciteit en richtlijn 2001/14 EG).

3.4.2. Ontwikkelingen

In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de resultaten van het capaciteitsverdelingsproces. Omdat de capaciteitsverdelingsproces plaatsvindt in het jaar voorafgaand aan de feitelijke uitvoering van de dienstregeling is het jaar 2008 ook opgenomen in de tabel.

Tabel 3.1:
Kwantitatief beeld van de ontwikkelingen in het capaciteitsverdelingsproces

Dienstregelingsjaar	2007	2006	2007		2008	
	baanvak	baanvak	baanvak	empl	baanvak	empl
aantal aangevraagde reizigerstreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					37.300	
aantal aangevraagde goederentreinen (per week, inclusief niet-vervoerend vervoer)					2.200	
aantal conflictdossiers verkeer – verkeer	10	30	83	142	216	48
… waarvan opgelost in programmatie	10	30	83	133	202	43
… waarvan opgelost in coördinatie	0	0	0	7	12	5
aantal conflictdossiers verkeer - beheer						
… waarvan opgelost in programmatie / coördinatie						
geprioriteerd conform AMvB	0	0	0	2	2	0
… gehonoreerd NS	100%	100%	100%		99,70%	
… gehonoreerd streekgewestelijk	100%	100%	100%		99,10%	
… gehonoreerd goederen	100%	100%	100%		100%	
gehonoreerd totaal	100%	100%	100%		99,62%	

Bron: gegevens ProRail uit VPT op basis van aanvullende vragen aan ProRail, memo 28 augustus 2008

Om tabel 3.1 juist te interpreteren is moet rekening gehouden worden met de volgende zaken:

- Tot de dienstregeling 2008 werd de capaciteit voor onderhoud niet bij de verdeling ingebracht, maar in een latere fase "ad hoc" geregeld
- Registratie van aantallen treinen op baanvakken is sinds dienstregeling 2008 gedaan,
- Indien de capaciteitsaanvragen niet gehonoreerd kunnen worden, worden er zogenoemde conflictdossiers gemaakt; deze kunnen uit een of meerdere treinen bestaan
- NS heeft recent om ons nog onduidelijke redenen bezwaar gemaakt tegen het percentage gehonoreerd 2009. Momenteel wordt dit uitgezocht en met NS besproken. Mogelijkerwijs leidt dit tot aanpassing
- Aantal aangevraagde treinen is inclusief het zgn. niet vervoerend vervoer (leeg materieel, losse loc's e.d., aannemerstreinen e.d.)

Op basis van deze tabel blijkt dat sprake is van een toenemend aantal conflicten in de aanvragen in het capaciteitsverdelingsproces in de onderzoeksperiode. Daarbij is opvallend dat het grootste deel van de conflicten in de coördinatiefase daadwerkelijk wordt opgelost. Verder is

opvallend dat uiteindelijk vrijwel alle aanvragen ook daadwerkelijk worden gehonoreerd; alleen in de dienstregeling 2008 wordt een beperkt aantal aanvragen afgewezen. Overigens komt dat naar de mening van NS wel omdat vervoerders bij hun aanvragen rekening houden met elkaars wensen (en met de prioriteitscriteria zoals in de wet weergegeven).

Een andere vraag betreft die van de mate waarin de aangevraagde paden ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit is onderzocht voor het goederenvervoer. Daarbij worden in de BUP-fase vaak meer treinen gepland dan uiteindelijk in de jaardienst terechtkomen. Als voorbeeld dient het traject Dordrecht-Lage Zwaluwe-Utrecht-Arnhem voor de jaardienst 2007 zoals vastgesteld in september 2006. Hier geldt dat er 7830 goederenpaden in de BUP zijn ingepland. In de jaardienst staan er tenslotte 3506.

De jaardienst is erg specifiek. In het voorbeeld wijzigt voor overdracht aan verkeersleiding (36 uur voor vertrek) nog driekwart van de planning. Van de 3506 staan er uiteindelijk 2499 treinen in het plan dat overgedragen wordt van capaciteitsmanagement naar verkeersleiding, waarvan slechts 878, te weten 25%, zoals gepland in de jaardienst.

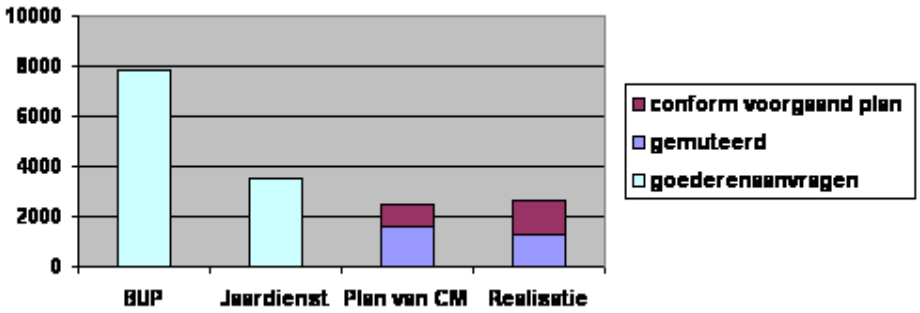
Tussen de overdracht 36 uur voor uitvoering en de uitvoering zelf vinden ook nog veel wijzigingen plaats. In het genoemde voorbeeld worden uiteindelijk 2655 treinen gerealiseerd, waarvan 1336, te weten 53%, van de treinen rijdt zoals gepland in het plan zoals overgedragen van capaciteitsmanagement.

In het onderstaande worden deze ontwikkelingen nader geduid. Daarbij baseren wij ons vooral op de kwalitatieve informatie uit de spoormonitor van NMa en aanvullende gegevens van ProRail capaciteitsmanagement. In de BUP-fase worden meer treinen gepland dan uiteindelijk in de jaardienst terechtkomen. Als voorbeeld dient het traject Dordrecht-Lage Zwaluwe-Utrecht-Arnhem voor de jaardienst 2007 zoals vastgesteld in september 2006. Hier geldt dat er 7830 goederenpaden in de BUP zijn ingepland. In de jaardienst staan er tenslotte 3506.

De jaardienst is erg specifiek. In het voorbeeld wijzigt voor overdracht aan verkeersleiding (36 uur voor vertrek) nog driekwart van de planning. Van de 3506 staan er uiteindelijk 2499 treinen in het plan dat overgedragen wordt van capaciteitsmanagement naar verkeersleiding, waarvan slechts 878, te weten 25%, zoals gepland in de jaardienst.

Tussen de overdracht 36 uur voor uitvoering en de uitvoering zelf vinden ook nog veel wijzigingen plaats. In het genoemde voorbeeld worden uiteindelijk 2655 treinen gerealiseerd, waarvan 1336, te weten 53%, van de treinen rijdt zoals gepland in het plan zoals overgedragen van capaciteitsmanagement.

Figuur 3.1:
Capaciteitsaanvragen en mutaties Dordrecht-Lage Zwaluwe-Utrecht-Arnhem in 2007



Bron: ProRail, SDP analyse

2005
In 2005 heeft de capaciteitsverdeling voor de Jaardienst 2006 plaatsgevonden. De aanvragen van de verschillende spoorwegondernemingen leidden tot ruim 40 concurrerende situaties. Deze zijn alle naar tevredenheid van de spoorwegondernemingen opgelost. Daarbij zijn twee capaciteitsanalyses uitgevoerd:

- De inpassing van extra goederenpaden op de corridor Rotterdam – Utrecht – Arnhem – Zevenaar in relatie tot de ontlasting van de Brabantroute. De inpassingproblemen van de goederenpaden Rotterdam – Utrecht en Utrecht – Arnhem zijn door de spoorwegondernemingen onderling opgelost. Op het baanvak Arnhem – Zevenaar bleek het onmogelijk om een conflictvrije oplossing te vinden zonder logistieke aanpassingen, ook al omdat hier treinen van Syntus moesten worden ingepast. Voor 2006 is een conflictvrije oplossing gevonden, zij het met logistieke gevolgen. Deze zouden verdwijnen door de ingebruikname van de Betuweroute.
- Een extra niet-commerciële stop op het goederenpad Roermond – Venlo ten opzichte van het Basis Uur Patroon 2005 en rijtijdverlenging voor de goederenpaden in beide rijrichtingen. De oorzaak van deze problemen is dat het baanvak enkelsporig is en de beveiliging slechts rijden op stationsafstand toelaat. De milieucapaciteit van het baanvak is voldoende en speelt geen rol bij deze overbelastverklaring. In 2006 zouden 500 goederentreinen met deze nadelen geconfronteerd worden.

Volgens veel spoorvervoerders die in het kader van de Spoormonitor 2005 zijn geïnterviewd, heeft ProRail de belanghebbende partijen geraadpleegd over de ontwerpdienstregeling 2006 en hebben de belanghebbenden voldoende tijd gekregen om hun mening hierover kenbaar te maken.[34] NMa heeft de indruk dat de ontwerpdienstregeling 2006 zonder al te veel problemen tot stand is gekomen.[35] Het toepassen van de geschillenregeling en het overbelast verklaren van de infrastructuur hebben zich tijdens het verdelingsproces 2005 niet

[34] NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog. Definitief*. 23 januari 2006. Den Haag. Blz. 12.
[35] Idem, blz. 12.

voorgedaan.[36] Voor wat betreft de adhoc capaciteitsaanvragen geven de geïnterviewde spoorvervoerders aan dat ProRail in 2005 in veel van de gevallen binnen vijf werkdagen heeft gereageerd op aanvragen voor afzonderlijke treinpaden.[37]

Een deel van de spoorvervoerders vond dat de toewijzing van de capaciteit in 2005 op een aantal uiteenlopende onderdelen nog niet onafhankelijk plaatsvond van NS. Vooral ten aanzien van de emplacementen en de wijzigingen na het vaststellen van de jaardienst heeft NS, naar het oordeel van de respondenten, een grote invloed op het capaciteitsverdelingsproces uitgeoefend.[38] Ook zijn problemen gemeld rondom de lokale planning, d.w.z. de capaciteit op emplacementen voor opstellen en rangeren. Deze capaciteit is in een aantal gevallen als onvoldoende ervaren of zou op een niet-transparante wijze zijn verdeeld.[39] De lokale planning is grotendeels verlopen via NS op stations en via Railion op emplacementen.[40] Dezelfde kritiekpunten komen in de Spoormonitor 2006 naar voren.[41]

2006

In 2006 is de capaciteit verdeeld ten behoeve van de jaardienstregeling 2007. Een aantal conflicten is nog in de jaardienstfase opgelost, zoals conflicten tussen vervoerders onderling op de Oude Lijn, de Valleilijn en tussen Zutphen en Hengelo. Daarnaast hadden de goederenvervoerders, als gevolg van onzekerheden over het gebruik van de Betuweroute, veel dubbele capaciteit aangevraagd. Bij deze jaardienstregeling zijn een aantal delen van de infrastructuur overbelast verklaard. Het gaat om de emplacementen Maasvlakte, Europoort, Botlek, Waalhaven Zuid alsmede om de baanvakken Leeuwarden – Sneek en Amersfoort – Ede-Wageningen (de Valleilijn). De overbelastverklaring Leeuwarden-Sneek is ontstaan doordat de hoofdzakelijk enkelsporige infrastructuur van het baanvak een te beperkte capaciteit heeft om de voorgenomen exploitatie van drie treinen per uur per richting, waarvan één trein per uur doorgetrokken wordt naar Stavoren, te verwerken. De Overbelastverklaring op het baanvak Amersfoort-Ede betreft de problematiek van het keerpunt in de dienstregeling van Barneveld, het sterk asymmetrische dienstregelingpatroon en de niet-optimale aansluitingen op andere treinen te Amersfoort. Voor zowel Leeuwarden-Sneek als Amersfoort-Ede zijn capaciteitsanalyses uitgevoerd. Wel is de na de overbelastverklaring uitgevoerde capaciteitsanalyse op het baanvak Amersfoort-Ede niet tijdig uitgevoerd.

[36] Idem, blz. 12.

[37] Idem, blz. 12.

[38] Idem, blz. 12.

[39] Idem, blz. 12.

[40] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 22.

[41] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 15.

Blijkens de Spoormonitor 2006 waren veel geconsulteerde spoorwegondernemingen op hoofdlijnen tevreden over de capaciteitsverdeling van ProRail.[42] Er zijn echter wel enkele kanttekeningen. Veel spoorwegondernemingen gebruiken in de jaardienstregeling zowel paden als adhoc paden. De verhouding verschilt per spoorwegonderneming: de kleinere goederenvervoerders en aannemers gebruiken over het algemeen meer adhoc paden, om op die manier flexibel in te kunnen spelen op de vraag naar vervoer. Het voornaamste bezwaar op de capaciteitsverdeling voor 2007 is het grotere capaciteitsbeslag van de nieuwe dienstregeling van NS. In de nieuwe dienstregeling gebruikt NS meer paden en zijn de paden ruimer ingepland; dit is een rechtstreeks gevolg van de grotere (politieke) nadruk op het aspect "punctualiteit reizigersvervoer" aldus de opvatting van een aantal vervoerders Hierdoor is minder capaciteit beschikbaar voor de andere spoorwegondernemingen. Bijna alle spoorwegondernemingen zijn tevreden over de manier waarop ProRail capaciteitsaanvragen voor verkeer afhandelt. Alleen de afhandeling duurt soms te lang, naar de mening van de spoorwegondernemingen. De spoorvervoerders signaleren in de Spoormonitor 2006 een kwaliteitsafname van paden.[43] Veel spoorwegondernemingen zouden graag paden van betere kwaliteit hebben gekregen en zouden daarvoor eventueel ook meer hebben willen betalen. ProRail speelt naar de mening van een aantal goederenvervoerders onvoldoende in op de te verwachten groei in vervoervraag. Een gebrek aan communicatie tussen de afdelingen capaciteitsverdeling en capaciteitsontwikkeling van ProRail wordt als mogelijke oorzaak genoemd. Overbelastingverklaringen worden, volgens de spoorwegondernemingen, niet altijd even consistent toegepast, waardoor overbelaste lijnen niet in alle gevallen als zodanig worden aangemerkt.

2007

In 2007 is de capaciteit verdeeld ten behoeve van de jaardienstregeling 2008. Hierbij ging het om nog veel meer overbelaste infrastructuur: Zevenaar-Arnhem, Amersfoort-Ede, Schiphol-Amsterdam Zuid-Lelystad/Utrecht Centraal, Zutphen-Hengelo-Oldenzaal, Roosendaal-Sloe, emplacement Watergraafsmeer, Arnhem-Doetinchem, Leeuwarden-Harlingen/Sneek, Leeuwarden-Groningen, Groningen-Delfzijl/Roodeschool, Zuidbroek-Nieuweschans, Veenendaal Centrum-Rhenen, Dordrecht-Geldermalsen, Leiden Centraal-Woerden, Nijmegen-Blerick en Venlo-Roermond, Heerlen-Kerkrade Centrum, Heerhugowaard-Hoorn, Hoorn Kersenbogaard-Enkhuizen, Utrecht-Boxtel, Woerden-Utrecht, Dordrecht-Lage Zwaluwe, Eindhoven-Venlo, Bergen op Zoom-Vlissingen.

Veel aandacht trok de honorering van de aanvraag van Connexxion voor de Valleilijn. Deze kreeg te maken met concurrerende

[42] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 14.

[43] NMa (2007) Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief. Maart 2007. Den Haag. Blz. 14.

capaciteitaanvraag voor baanonderhoud en goederenvervoer. Als de verdeling conform de AMvB Capaciteit zou zijn doorgevoerd, zou Connexxion in de dienstregeling 2008 minder treinpaden toegewezen hebben gekregen dan in de dienstregeling 2007. Hierdoor zou de vervoerders niet aan de concessievoorwaarden[44)] kunnen voldoen. Op verzoek van Connexxion heeft ProRail daarom een overbelastverklaring opgesteld voor station Amersfoort (in verband met de lastige aansluitingen en een eerder dreigend knelpunt met NS over het spoorgebruik in Amersfoort) en het baanvak Barneveld-Noord – Ede-Wageningen (beschikbare capaciteit). Het knelpunt Amersfoort lijkt praktisch te zijn opgelost; de knelpunten tussen Barneveld-Noord en Ede Wageningen bestaan nog steeds[45)].

In 2007 zijn een drietal capaciteitsanalyses uitgevoerd als gevolg van overbelastverklaringen:

- Deze capaciteitsanalyse is opgesteld in verband met problemen omtrent capaciteitsverdeling tussen Syntus als spoorvervoerder en ProRail voor inspectie en onderhoudswerkzaamheden aan het spoor tussen Winterswijk en Zutphen en tussen Winterswijk en Doetinchem. Het geplande tijdvenster voor inspecties en onderhoud vond voor 2007 overdag buiten de spits plaats op een vaste doordeweekse dag per traject, voor Zutphen-Winterswijk op de eerste dinsdag van elke maand en voor Doetinchem-Winterswijk op elke derde donderdag van de maand. Het bleek niet mogelijk om de aanvraag voor treindiensten van Syntus en continuering van inspecties en onderhoud overdag van ProRail naar tevredenheid te verenigen. ProRail kreeg ook voor dienstregelingjaar 2007 de spoorcapaciteit toebedeeld van ProRail om inspecties en onderhoud op deze dagen uit te voeren. Syntus heeft als vervoerder op deze baanvakken bezwaar aangetekend tegen continuering van dit rooster. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft het bezwaar van Syntus erkend en geoordeeld dat de toekenning van capaciteit in deze situatie niet "non discriminatoir" is gebeurd. Voor deze situatie is een overbelastverklaring voor de baanvakken opgesteld, zoals beschreven in de Overbelastverklaring Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Doetinchem. Uit deze analyse komt dat het het onderhoud 's nachts uitgevoerd kan worden met een goede scheiding van de onderhoudsgebieden in Winterswijk in verband met exploitatie. Met deze procesmatige oplossing is de benodigde capaciteit voor uitvoering van de treindienst gewaarborgd. De

44) De concessie omvat een halfuurdienst Amersfoort – Ede-Wageningen en een aanvullende halfuurdienst Amersfoort – Barneveld-Noord. Op basis van de concessie is het Connexxion alleen toegestaan ritten te schrappen wanneer ProRail onvoldoende capaciteit kan aanbieden en Connexxion zich maximaal heeft ingespannen om in overleg met ProRail en eventuele andere betrokken vervoerders een oplossing te vinden. Mochten ritten toch uit de dienstregeling worden genomen, dan is de provincie Gelderland als concessieverlener gerechtigd de exploitatiebijdrage dienovereenkomstig te verlagen.

45) De capaciteitsconflicten betreffen het inleggen van een pad voor een goederentrein over de Valleilijn, waardoor dagelijks tussen 19.00 en 20.00 enkele ritten moeten vervallen, alsmede het door ProRail ingevoerde onderhoudsrooster, waardoor op donderdagen na 22.00 geen treinverkeer mogelijk is. Bron: vertrektabellen Amersfoort op website NS.

bestaande infrastructuur voldoet aan de vervoersvraag en behoeft geen uitbreiding, maar kan geen combinatie bieden met onderhoud overdag zonder capaciteitsonttrekking voor de reizigersdienst.
- Er heeft een capaciteitsanalyse op zes emplacementen van de Havenspoorlijn in Rotterdam plaatsgevonden. Hier worden nergens capaciteitsvergrotingsplannen uitgevoerd.
- Een bijzondere capaciteitsanalyse betreft die van 14 kleinere infraknelpunten. Deze analyse komt niet direct voort uit een overbelastverklaring, maar is het gevolg van te verwachten knelpunten bij de dienstregeling 2007-2009. Om proactief bezig te zijn heeft men de analyses uitgevoerd, waarbij in een aantal gevallen geadviseerd wordt om capaciteitsvergrotingsplannen uit te werken.

Opgemerkt moet worden dat het aantal capaciteitsanalyses groeiende is. In 2008 neemt het aantal capaciteitsanalyses fors toe. Dit valt echter buiten de onderzoeksperiode.

De uitkomsten van de derde Spoormonitor geven weer dat twee derde van de respondenten die deze vraag beantwoord hebben tevreden zijn met de capaciteitsverdeling voor de jaardienst van 2008 en de adhoc aanvragen voor 2007. In vergelijking met vorig jaar is de tevredenheid ten aanzien van adhoc aanvragen gestegen en van de jaardienst gelijk gebleven. Uit gesprekken van NMa blijkt overigens dat de capaciteitsverdeling door ProRail nog niet ideaal is volgens de Spoormonitor:
- Meerdere respondenten merken op dat de capaciteitsprocedure in het algemeen een eenzijdig en niet-transparant proces is, waarbij ProRail geen verantwoording aflegt over de keuzes die zij maakt. Vooral kleinere spelers hebben moeite met de belasting van de procedure op hun mensen en middelen. Zo is de inspanning in termen van mensuren relatief groot voor kleinere ondernemingen en hebben zij ook geen toegang tot het VPT-systeem.
- Respondenten zijn niet tevreden over de wijze waarop geschillen worden afgehandeld. Vooral de onafhankelijkheid van de geschillencommissie wordt betwijfeld.
- Hoewel in de ad-hoc fase respondenten tevredener zijn over de afhandeling van capaciteitsaanvragen dan in voorgaande jaren verloopt het nog niet vlekkeloos. Vooral de coördinatie met Verkeersleiding kan worden verbeterd.

Capaciteitsvergrotingsplannen
Afhankelijk van de besluitvorming betreffende een capaciteitsanalyse, volgt een nader onderzoek naar de kansrijke mogelijkheden om de capaciteit van het baanvak te vergroten. De resultaten worden vastgelegd in een zogenaamd capaciteitsvergrotingsplan. In het capaciteitsvergrotingsplan worden zowel conventionele oplossingen als innovatieve oplossingen onderzocht. Daarbij moet men denken aan re-routing, re-timing van de dienstregelingspaden, fysieke uitbreidingen van de infrastructuur, maar ook aan nieuwe vormen van gebruik van de infrastructuur. Een capaciteitsvergrotingsplan bevat een advies van ProRail Capaciteitsmanagement betreffende de voorkeursvolgorde van de onderzochte oplossingsrichtingen. Een besluit van ProRail

Capaciteitsmanagement om al dan niet een specifieke oplossingsrichting uit te laten voeren wordt schriftelijk kenbaar gemaakt aan alle door ProRail erkende spoorwegondernemingen in Nederland en aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA). Voor de onderzoeksperiode zijn de volgende capaciteitsvergrotingsplannen beschikbaar:

- Capaciteitsvergrotingsplan Venlo-Roermond. Het doel van dit capaciteitsvergrotingsplan is de oplossingsrichtingen uit de capaciteitsanalyse te onderzoeken die in staat zijn om de niet commerciële stop voor de goederentreindienst van dienstregeling 2006 op het baanvak Roermond – Venlo te elimineren, de reistijd van goederentreinen op het baanvak Roermond – Venlo met 7 minuten te verlagen en de reistijd van goederentreinen op het baanvak Venlo - Roermond met 8 minuten te verlagen. Er zijn oplossingen gevonden, maar die zijn niet kosteneffectief. Reden voor ProRail om te beslissen om de maatregelen niet uit te voeren.
- Er is een capaciteitsvergrotingsplan Amersfoort en baanvak Amersfoort-Ede uitgevoerd (2007). In dit plan zijn oplossingen uitgewerkt voor het keerpunt in de dienstregeling te Barneveld (-noord, -centrum of -zuid) en het asymmetrische uurpatroon en de aansluiting op andere treinen te Amersfoort. Op basis van een multicriteria analyse is geadviseerd om te komen tot een gedeeltelijke oplossing. Opvallend daarbij is dat een infrastructurele oplossing bij Barneveld als effectief wordt gezien, maar duur. Men adviseert deze oplossing alleen te implementeren indien 'derden' bereid zijn om mee te betalen.
- Capaciteitsvergrotingsplan Leeuwarden-Sneek (2007). Het gaat om het scheppen van mogelijkheden voor verhoging van de frequenties op dit traject, waardoor op het enkelvoudige spoor infrastructurele aanpassingen nodig zijn. Er worden kosteneffectieve oplossingen gevonden, al blijken wel knelpunten te kunnen bestaan ten aanzien van overwegveiligheid- en milieurandvoorwaarden.

3.4.3. Verklaring

De toename van het aantal overbelastverklaringen is mede te verklaren door de volgende factoren:

1. Toenemende vraag naar capaciteit door de groei van het spoorvervoer, zowel in termen van reizigers/tonnen als in termen van aantallen treinen (zie ook hoofdstuk 8).
2. Toename van het onderhoud, zowel door de onderhoudsroosters als de adhoc aanvragen. In feite is sprake van een verschuiving waarbij meer adhoc onderhoud reeds in de jaardienstregeling wordt ingepland, terwijl dit in voorgaande jaren pas na vaststelling van de jaardienstregeling door ProRail werd geclaimd. Hierover zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dit is mede het gevolg van een uitspraak van NMa, waarbij na het afsluiten van de Toegangsovereenkomst ProRail, behoudens bijzondere gevallen, alleen in overleg met de vervoerder capaciteit van vervoer naar onderhoudsdoeleinden kan overhevelen.

3.4.4. Bevindingen

Er is duidelijk sprake van een groei in de benutting van de infrastructuur ten behoeve van vervoer. Daarnaast is sprake van een groei het capaciteitsbeslag ten behoeve van het onderhoud, al is hier wel deels sprake van verschuiving van achteraf-claims op reeds toegedeelde capaciteit naar de (vooraf) planning van de jaardienstregeling. Dit laat zich vertalen in een groei van het aantal overbelastverklaringen. Op basis van de beschikbare gegevens kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre deze toename het gevolg is van toenemende drukte op het spoor dan wel van grotere problemen in de coördinatiefase om te komen tot overeenstemming tussen betrokkenen. Overigens gaat het in de onderzoeksperiode maar om een beperkt aantal capaciteitsaanvragen dat niet wordt gehonoreerd.

Met de toename van het aantal overbelastverklaringen wordt tevens de prioriteitsstelling ten aanzien van de verdeling van de capaciteit steeds belangrijker. Hierover worden veel klachten geuit, met name door de regionale en goederenvervoerders. Zoals hiervoor aangegeven blijkt dit overigens niet uit de cijfers (zie tabel 3.1 waaruit blijkt dat voor de dienstregeling 2008 0,34% van de aanvragen niet is gehonoreerd). Uit de verschillende spoormonitors blijkt dat vervoerders redelijk tevreden zijn over het verloop van het capaciteitsverdelingsproces betreffende het verloop van het proces tussen vervoerders onderling, behoudens de volgende punten:

- Meerdere respondenten merken op dat de capaciteitsprocedure in het algemeen een eenzijdig en niet-transparant proces is, waarbij ProRail geen verantwoording aflegt over de keuzes die zij maakt. Vooral kleinere spelers hebben moeite met de belasting van de procedure op hun mensen en middelen. Zo is de inspanning in termen van mensuren relatief groot voor kleinere ondernemingen en hebben zij ook geen toegang tot het VPT-systeem;
- Hoewel in de ad-hoc fase respondenten tevredener zijn over de afhandeling van capaciteitsaanvragen dan in voorgaande jaren verloopt het nog niet vlekkeloos. Vooral de coördinatie met Verkeersleiding kan worden verbeterd;
- De reeds gesignaleerde prioriteitsstelling tussen verschillende marktsegmenten. Vooral goederenvervoerders en regionale vervoerders zijn minder tevreden. Of de in het Besluit vastgelegde prioriteitsstelling vanuit maatschappelijk oogpunt wel optimaal is, kan niet worden beoordeeld op basis van beschikbare feiten en cijfers.

De uitgevoerde capaciteitsanalyses hebben in de onderzoeksperiode in drie gevallen geleid tot de uitwerking van capaciteitsvergrotingsplannen. In een geval is sprake van afwijzing van gevonden oplossingsrichtingen vanwege kosten-effectiviteit (Venlo-Roermond), in een ander geval is sprake van gedeeltelijke honorering (Valleilijn) en in het derde geval zijn oplossingen gevonden en gehonoreerd (Sneek).

In toenemende mate besteedt NMa aandacht aan het proces van capaciteitsverdeling: de onafhankelijkheid van de planvorming en het

proces van capaciteitsverdeling zelf. Deels speelt daarbij de afweging tussen onderhoud en vervoer. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de lokale planning (op emplacementen en de toekenning van opstelcapaciteit).[46] In dit hoofdstuk zijn een aantal klachten beschreven die tegen ProRail zijn ingediend inzake de capaciteitsverdeling. Deze hebben vooral betrekking op de capaciteit ten behoeve van onderhoud (Syntus, NS). Deze zijn gedeeltelijk gehonoreerd. Daarnaast werd een klacht van ACTS niet gehonoreerd, al werd wel gesteld dat NMa kritisch was jegens het gedrag van ProRail ten opzichte van de vervoerder.

[46] NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog. Definitief*. 23 januari 2006. Den Haag, blz. 13.

4.Interactie tussen infrastructuur en vervoer

4.1 Inleiding

Bij de interactie tussen infrastructuur en vervoer zijn de volgende onderdelen van belang:

- De **Toegangsovereenkomst (artikel 59 Sw)**. Hierin leggen beheerder en vervoerder een privaatrechtelijke afspraak vast over kwaliteit van de geboden capaciteit en de gebruiksvergoeding.
- De **kaderovereenkomst (artikel 60 Sw)**. Hiermee kunnen vervoerders, concessieverleners en eventueel andere gerechtigden een meerjarenovereenkomst sluiten met de infrabeheerder over het gebruik van de capaciteit. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigden zekerheid, al moet markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven (Richtlijn 2001/14/EG).
- De **gebruiksvergoeding.** De gebruiksvergoeding dekt de begrote variabele instandhoudingskosten die ProRail moet maken voor de exploitatie, het beheer en de instandhouding van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail brengt de kosten in rekening zonder ophoging met winsten.

4.2 Toegangsovereenkomsten

4.2.1. Ontwikkelingen

In tabel 4.1 zijn de ondernemingen weergegeven die een toegangsovereenkomst hebben afgesloten met ProRail.

De achtergronden bij de ontwikkelingen zijn dezelfde als die bij het verlenen van de bedrijfsvergunningen en herhalen we hier niet.

Tabel 4.1:
Ondernemingen met een toegangsovereenkomst in de periode 2005-2007

	Personenvervoer	goederenvervoer	Aannemers/overig
2005	1. NS Reizigers BV 2. Thalys Nederland NV 3. Noordned Personenvervoer BV / Arriva Openbaar Vervoer NV 4. DB Regio NRW GmbH 5. Prignitzer Eisenbahn GmbH 6. Syntus BV 7. ZLSM BV	1. ACTS Nederland BV 2. B-Cargo (NMBS) 3. Dillen & Le Jeune Cargo NV 4. ERS Railways BV 5. Häfen und Güterverkehr Köln AG 6. Rail Chem Benelux BV 7. Rail Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft mbH 8. Railion Nederland NV 9. Rotterdam Rail Feeding BV	1. Eurailscout BV 2. Spitzke Spoorbouw BV 3. Strukton Railinfra Materieel BV 4. VolkerRail Materieel BV 5. NedTrain BV 6. Nedtrain Consulting BV
2006	1. NS Reizigers BV 2. Thalys Nederland NV 3. Arriva Openbaar Vervoer NV 4. DB Regio NRW GmbH 5. Prignitzer Eisenbahn GmbH 6. Syntus BV 7. Connexxion 8. Veolia Transport	1. ACTS Nederland BV 2. BCargo 3. Dillen & Le Jeune Cargo NV 4. ERS Railways BV 5. Häfen und Güterverkehr Köln AG 6. Rail Chem Benelux BV 7. Rail Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft mbH 8. Railion Nederland NV 9. Rotterdam Rail Feeding BV 10. Veolia Cargo Nederland BV 11. SNCF	1. BAM Rail BV 2. Eurailscout BV 3. Spitzke Spoorbouw BV 4. Strukton Railinfra Materieel BV 5. VolkerRail Materieel BV 6. ZLSM Bedrijf BV 7. Veluwsche Stoomtrein Maatschappij BV 8. Bentheimer Eisenbahn AG 9. NedTrain BV 10. Lloyd's Register Rail BV
2007	1. NS Reizigers BV 2. Thalys Nederland NV 3. Arriva Openbaar Vervoer NV 4. DB Regio NRW GmbH 5. Prignitzer Eisenbahn GmbH 6. Syntus BV 7. Connexxion 8. eolia Transport	1. ACTS Nederland BV 2. BCargo 3. Dillen & Le Jeune Cargo NV 4. ERS Railways BV 5. Häfen und Güterverkehr Köln AG 6. Rail Chem Benelux BV 7. Rail Chem Eisenbahnverkehrsgesellschaft mbH 8. Railion Nederland NV 9. Rotterdam Rail Feeding BV 10. Veolia Cargo Nederland BV 11. SNCF	1. BAM Rail BV 2. Eurailscout BV 3. Spitzke Spoorbouw BV 4. Strukton Railinfra Materieel BV 5. VolkerRail Materieel BV 6. ZLSM Bedrijf BV 7. Veluwsche Stoomtrein Maatschappij BV 8. Bentheimer Eisenbahn AG 9. NedTrain BV 10. Lloyd's Register Rail BV 11. ZLSM

Bron: Overzicht van NMa, interne memo

4.2.2. Achtergronden bij ontwikkelingen

Toegangsovereenkomst 2005
Tot het einde van het dienstregelingjaar 2005 heeft ProRail Toegangsovereenkomsten afgesloten op basis van de bestaande 'Toegangsovereenkomst 1997' en enkele overgangsbepalingen uit het Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorwegen. Dit is gemotiveerd bij brief van 7 januari 2005.[47] . Later heeft NMa geoordeeld dat deze tijdelijke regeling heeft voldaan aan de eisen van de Spoorwegwet 2005.[48] Met ingang van 2006 zijn volledig nieuwe Toegangsovereenkomst afgesloten.

Uit de Spoormonitor komt naar voren dat de in de Toegangsovereenkomst opgenomen algemene voorwaarden niet als discriminerend worden ervaren.[49] Wel zijn sommige vervoerders van oordeel dat de Toegangsovereenkomst 2005 onvoldoende bedingen heeft bevat over de relatie tussen de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur en de hoogte van de gebruiksvergoeding. Ten aanzien van de te bieden kwaliteit is door ProRail aangesloten bij de nadere indicatoren en richtwaarden van het beheerplan 2005. Vervoerders hebben in de Spoormonitor verder opmerkingen gemaakt over de volledigheid en eenzijdigheid van het document en de "open einden" waardoor de Toegangsovereenkomst zou zijn gekenmerkt, al wordt op basis van de stukken niet duidelijk wat precies wordt bedoeld. Tot slot maken partijen opmerkingen over de omvang van de Toegangsovereenkomst: volgens veel partijen had de overeenkomst korter en bondiger kunnen zijn.[50]

Toegangsovereenkomst 2006
Uit de Spoormonitor 2005 blijkt dat enkele spoorvervoerders in het kader van de onderhandelingen over de Toegangsovereenkomst 2006 onder meer de gebruiksvergoeding en de kwaliteit van de infrastructuur aan de orde wilden stellen. Volgens deze vervoerders wenste ProRail evenwel niet over de gebruiksvergoeding te onderhandelen, waardoor het afsluiten van een Toegangsovereenkomst voor sommigen in gevaar dreigde te komen. **Op verzoek van deze vervoerders heeft NMa hierover een oordeel geveld.** In een brief van 1 december 2005 gaf NMa aan dat over de gebruiksvergoeding, waarover in de Toegangsovereenkomst afspraken worden vastgelegd, onderhandeld kan worden. Belangrijke voorwaarde is en blijft dat de vergoeding moet voldoen aan de vereisten zoals gesteld in artikel 62 en 63, waaronder non-discriminatie.[51]

[47] Bron: NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog. Definitief*. 23 januari 2006. Den Haag. Blz. 17. Hierin wordt de brief van ProRail, met als kenmerk RnD/05/20501317/002, over de inwerkingtreding van Spoorwegwet aangehaald.

[48] Idem, blz. 17.

[49] Idem, blz. 17.

[50] Idem, blz. 17.

[51] Idem, blz. 18.

In 2006 speelde voor wat betreft de Toegangsovereenkomsten bij NMa nog wel een andere zaak.[52] Op 11 mei 2006 verklaarde NMa een klacht van ProRail jegens Railion ongegrond. ProRail had gesteld dat Railion op grond van de met haar gesloten Toegangsovereenkomst 2006 in het geval van nabetaling van gebruiksvergoeding geen rente zou hoeven vergoeden, hetgeen Railion in een voordeliger positie zou brengen ten opzichte van andere vervoerders. Dit zou strijdig zijn met het in de Spoorwegwet verankerde verbod op discriminatie. NMa heeft echter geoordeeld dat het verbod op discriminatie zich tot ProRail zelf richt en niet tot vervoerders zoals Railion en dus geen grondslag kan zijn voor de door ProRail verzochte last onder dwangsom.

Toegangsovereenkomst 2007

De meeste spoorvervoerders geven te kennen dat ze de Toegangsovereenkomst 2007 beter vonden dan de vorige: helderder geformuleerd en inhoudelijk beter doordacht.[53] De algemene voorwaarden waren voor iedereen gelijk en werden daarom niet als discriminerend ervaren. Een kanttekening die spoorwegondernemingen plaatsen, is dat de Toegangsovereenkomst groot van omvang is en dat de totstandkoming hoge juridische kosten met zich meebrengt. Vooral kleinere vervoerders en aannemers zouden graag een compactere Toegangsovereenkomst zien die meer is toegespitst op de eigen specifieke situatie.

Ook over een aantal inhoudelijke punten bestond nog steeds ontevredenheid bij spoorwegondernemingen. Volgens een aantal partijen konden afspraken over de ontwikkeling en beschikbaarheid van infrastructuur steviger. Ook zijn verschillende spoorwegondernemingen het niet eens met de maximale aansprakelijkheid. Deze is door ProRail op € 100 miljoen gesteld, wat volgens de bedrijven niet in verhouding zou staan met het daadwerkelijke risico. Dit geldt vooral voor kleine spoorwegondernemingen. Meer maatwerk op dit gebied zou gewenst zijn. Ook hebben diverse spoorwegondernemingen geopperd om een collectieve, door ProRail af te sluiten verzekering te nemen. De kosten hiervan zouden volgens hen via de gebruiksvergoeding verdisconteerd kunnen worden. ProRail heeft aangegeven te onderzoeken wat de mogelijkheden hiervan zijn.[54]

Terwijl partijen in het algemeen positief zijn over de inhoud van de Toegangsovereenkomst, heerst over het proces meer onvrede. Het onderhandelingsproces is zeer laat gestart. Hierdoor hadden spoorwegondernemingen weinig tijd om te reageren en te onderhandelen. Sommige spoorwegondernemingen vonden daarnaast de gegeven onderhandelingsruimte te beperkt. Men mocht wel aanwezig zijn, maar geen eigen punten inbrengen. ProRail stelde zich, in hun ogen, onvoldoende coöperatief op. Zo zou ProRail, volgens een

[52] NMa (2006) *Zaaknummer 200043 ProRail BV versus Railion NV*

[53] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 19.

[54] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 19.

aantal spoorwegondernemingen, hebben gesteld dat als zij zonder ondertekening van de Toegangsovereenkomst gaan rijden na 10 december 2006, automatisch akkoord gaan met de door ProRail voorgestelde Toegangsovereenkomst. Zij menen dat ProRail op deze manier misbruik trachtte te maken van haar monopoliepositie. Ze wijzen er hierbij op dat NS in 2006 drie maanden zonder getekende Toegangsovereenkomst gereden heeft.[55] Wel was sprake van overeenstemming over de punten die nodig waren om te kunnen rijden.

Uit de Spoormonitor 2006 valt verder op te maken dat diensten die worden aangeboden in de Netverklaring en automatisch zijn opgenomen in de Toegangsovereenkomst, in de praktijk niet altijd blijken te worden aangeboden door de beheerder, zoals de hersporing van ontspoord materieel. In die gevallen dienden de spoorwegondernemingen hiervoor aparte contracten af te sluiten.[56]

Regionale personenvervoerders geven in de Spoormonitor 2006 aan dat het lastig was om met ProRail te onderhandelen over gewenste infrastructurele maatregelen op decentrale spoorlijnen. Dit betreft onder meer de verbetering van de betrouwbaarheid van de infrastructuur, die vooral op lijnen die voorzien zijn van ATB-Nieuwe Generatie zeer laag is. Daarnaast zijn de regionale overheden van mening dat ProRail onvoldoende oog had voor de specifieke omstandigheden van regionaal spoorvervoer. ProRail zou hiervoor geen maatwerk leveren. Zij menen dat ProRail zich hierin vooral leek te laten sturen door het Ministerie van VenW, met te weinig oog voor wensen van regionale vervoerders en/of decentrale overheden.[57] Dit heeft overigens niet tot formele klachten bij NMa geleid.

[55] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 19.

[56] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief*. Maart 2007. Den Haag. Blz. 20.

[57] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor. Uitvoering en toezicht spoorwegwet. Definitief.* Maart 2007. Den Haag. Blz. 20.

Toegangsovereenkomst 2008
In 2007 konden niet alleen Toegangsovereenkomsten worden gesloten met ProRail, maar ook met KeyRail over de toegang tot de Betuweroute. Voor een aantal vervoerders betekende dit een toename van de administratieve lasten, omdat nu twee toegangsovereenkomsten moesten worden afgesloten. Ruwweg een derde van de respondenten in de Spoormonitor is hierover tevreden en een derde niet. Daarmee is de tevredenheid gedaald ten opzichte van 2007. De grotere ontevredenheid is vooral te wijten aan (de toegepaste procedures voor) de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding. Deze thema's komen in andere paragrafen van de monitor aan de orde. Daarnaast wijst een aantal respondenten nog op het eenzijdige karakter van de Toegangsovereenkomst; men vindt het moeilijk om met ProRail te onderhandelen over de inhoud, omdat men van ProRail afhankelijk is. Respondenten vinden dat daardoor te weinig maatwerk kan worden geleverd. ProRail wijst in dit verband op het beginsel van non-discriminatie. Thans bestudeert NMa de Toegangsovereenkomsten, vooral met het oog op eventuele discriminerende voorwaarden en bedingen. Overigens gaat de Vervoerkamer er in beginsel van uit dat afwijkende afspraken tussen ondernemingen gezien moeten worden als individuele onderhandelingsresultaten. NS heeft tegen ProRail een klacht bij de NMa ingediend over de regeling rond de aansprakelijkheid die is opgenomen in de algemene voorwaarden in de toegangsovereenkomst 2008. NS wil, net als in voorgaande jaren, een afspraak maken om de aansprakelijkheid te beperken tot 100 mln. De zaak is nog in behandeling.

4.2.3. Bevindingen

Ten aanzien van de Toegangsovereenkomst blijken op essentiële punten nog knelpunten te liggen bij de infrabeheerder en de vervoerders. Enerzijds gaat het om de aan te bieden kwaliteit en beschikbaarheid van de infrastructuur, anderzijds om de hoogte van de gebruiksvergoeding. De vervoerders ervaren nog niet dat sprake is van onderhandelingen op gelijkwaardige basis. Tevens geven zij aan dat de afspraken over te leveren kwaliteit nog beter kunnen.

Omgekeerd acht de infrabeheerder het vraagstuk van non-discriminatie van grote waarde. Daarbij worden aan de bedrijven gelijke mogelijkheden geboden.

Regionale overheden vinden dat ProRail zich teveel richt op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en te weinig gericht is op de wensen van regionale overheden. Daarnaast wordt het leveren van regionaal maatwerk door ProRail gemist.

4.3 Kaderovereenkomst

4.3.1. Ontwikkeling

Met een Kaderovereenkomst kunnen vervoerders, concessieverleners en andere gerechtigden een meerjarenovereenkomst sluiten met de infrabeheerder over het gebruik van de infrastructuur.

Er zijn tot op heden geen kaderovereenkomsten afgesloten.

4.3.2. Achtergronden

Een groot deel van de spoorvervoerders, namelijk de goederenvervoerders, noemt als belangrijkste overweging bij het niet-afsluiten van een kaderovereenkomst het feit dat het goederenvervoer zich hiervoor niet of onvoldoende leent. Bovendien worden vervoercontracten veelal voor een korte periode (1-2 jaar) gemaakt.[58] Een kaderovereenkomst is voor hen een te lange termijn, waarbij de onzekerheden te groot zijn.[59]In de Spoormonitor 2006 gaven enkele spoorwegondernemingen te kennen wel een kaderovereenkomst te willen sluiten wanneer hiervoor mogelijkheden geboden worden. Dat is tot nu toe blijkbaar nog niet gebeurd.

NS geeft in de zelfevaluatie aan dat men geen langjarige afspraken heeft gemaakt met ProRail omdat:

- er volgens EU-regels geen meerjarige afspraken gemaakt kunnen worden over de volledige capaciteit die NS nodig heeft;
- de kwaliteitsindicatoren waarover men afspraken wil maken nog in ontwikkeling zijn.

Ook regionale vervoerders geven aan dat ze wel meerjarenafspraken willen maken, zowel met hun klanten als met de infrabeheerder, maar dat er teveel onzekerheden zijn over de beschikbare treinpaden, de kwaliteit en de prijs.

Rol NMa

NMa heeft geen eigen personeelscapaciteit gereserveerd voor toezicht op de naleving van artikel 60 van de Spoorwegwet.[60] NMa verwacht volgens de Spoormonitor dat het sluiten van kaderovereenkomsten relevant wordt zodra de instantie welke de aanleg van infrastructuur bekostigt, garanties gaat vragen voor het minimale, toekomstige, gebruik van de aan te leggen infrastructuur. Een dergelijke garantie volgens NMa kan geborgd worden door een kaderovereenkomst aan te gaan. Verder kan het volgens NMa opportuun zijn een kaderovereenkomst te sluiten in het geval dat een concessieverlener in de concessie vastlegt welk voorzieningenniveau de vervoerder moet bieden. Dan zal een vervoerder een dergelijke concessie alleen

[58] Idem, Blz. 19.

[59] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief.* Maart 2007. Den Haag, blz. 21.

[60] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief.* Maart 2007. Den Haag, blz. 21

accepteren als hij zich verzekerd weet van voldoende capaciteit tegen een vooraf kenbare gebruiksvergoeding.

4.3.3. Bevindingen

Het instrument van de kaderovereenkomst wordt nog niet gebruikt. Bij goederenvervoerders lijkt hier door de aard van hun markten minder belangstelling voor te bestaan. Bij personenvervoerders bestaat die belangstelling wel, maar zijn nog teveel onzekerheden over de beschikbare paden en de prijs. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe goede kwaliteitsafspraken kunnen worden gemaakt.

4.4 Gebruiksvergoeding

In de periode tot en met 2005 werd de hoogte van de gebruiksvergoeding vastgesteld door de Minister van VenW. Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet ligt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de systematiek van gebruiksvergoedingen en de vaststelling van de tarieven bij de infrabeheerder, in samenspraak met de sector. Op grond van artikel 62 lid 7 van de Spoorwegwet moet de gebruiksvergoeding die met de vervoerders wordt overeengekomen, voldoen aan de betreffende artikelen van de richtlijn 2001/14/EG. NMa ziet hierop toe. De rol van het Ministerie van VenW is beperkt tot het vaststellen van het budgettair kader van ProRail, het accorderen van de inzet van de middelen binnen datzelfde budgettair kader en (steeds meer) het sturen op output.

4.4.1. Werkwijze

Hoewel de nieuwe spoorwetgeving in werking is getreden in 2005, is besloten om 2005 een overgangsjaar te maken. Voor het jaar 2005 heeft het Rijk nog eenmaal de hoogte van de gebruiksvergoeding vastgesteld, overeenkomstig het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur (zie Tariefregeling gebruiksvergoeding 2005). Hiervoor is gekozen om ProRail de tijd te geven een nieuwe systematiek uit te werken.
Ook regionale vervoerders dienen vanaf 2005 een gebruiksvergoeding te betalen; deze wordt voor 2005-2007 gecompenseerd via de BDU op basis van het gebruik in 2005.. Uitbreiding van het gebruik van het decentraal spoor door bijvoorbeeld verhoging van de frequenties ten opzichte van 2005 wordt niet gecompenseerd via de BDU en moet door de ondernemingen zelf worden opgebracht. In de praktijk betekent dit dat een deel van de subsidies en reizigersopbrengsten zal worden gebruikt om de hogere gebruiksvergoeding te betalen.

ProRail baseert de systematiek van de berekening van de vergoeding vanaf 2006 op de EU-richtlijn 2001/14/EG.

In deze richtlijn zijn vier verschillende categorieën van geleverde diensten en voorzieningen gedefinieerd:

1. Minimum toegangspakket
2. Toegang tot voorzieningen
3. Aanvullende diensten
4. Ondersteunende diensten.

De tarieven die aan de gebruikers van deze diensten en voorzieningen mogen worden berekend, dienen aan een aantal eisen te voldoen:

- De tarieven dienen niet-discriminerend te zijn.
- Voor het gebruik van voorzieningen die behoren bij de categorieën 1 en de toegang tot categorie 2 dient de vergoeding gelijk te zijn aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst (artikel 7 lid 3 van de richtlijn).
- De tarieven voor gebruik van aanvullende en ondersteunende diensten van categorie 3 en 4 dienen gerelateerd te zijn aan de kosten die nodig zijn om deze diensten te verschaffen, berekend op basis van het werkelijke gebruiksniveau (artikel 7 lid 8 van de richtlijn).
- De tarieven mogen niet hoger zijn dan de begrote kosten (artikel 62 lid 1 van de Spoorwegwet), waarbij een gemiddelde mag worden toegepast over een voldoende aantal treindiensten en tijden (artikel 7 lid 6 van de richtlijn), teneinde ongewenste onevenredige schommelingen te vermijden.

Om de hoogte van de gebruiksvergoeding te bepalen volgens bovenstaande principes, heeft ProRail een methodiek ontwikkeld waarbij in een aantal stappen de tarieven zijn berekend die de gebruikers van de spoorinfrastructuur moeten betalen (zie Erasmus Universiteit, 2005):

1. Op basis van de jaarrekeningen uit de jaren 2000 t/m 2003 heeft ProRail vastgesteld welk deel van de in die jaren gemaakte kosten rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de verschillende treindiensten. ProRail heeft hierbij het begrip "variabele kosten" geïntroduceerd. Alleen díe extra kosten vloeien rechtstreeks voort uit de exploitatie van de treindienst en worden via de gebruiksvergoeding in rekening gebracht. De bedoelde kosten zijn per definitie variabel, omdat ze in hoge mate afhangen van de omvang en aard van de geëxploiteerde treindiensten. Dit betekent dat het slechts gaat om (een deel van) de kosten voor instandhouding en onderhoud. Alle daarvóór al gemaakte kosten die samenhangen met het beschikbaar hebben en houden van een goed berijdbare spoorinfrastructuur, worden volgens deze interpretatie dus beschouwd als vaste kosten. Een andere optie zou zijn geweest om alleen de marginale kosten in rekening te brengen. ProRail heeft hiervoor niet gekozen, omdat deze bij het toevoegen van één trein vrijwel nul zijn of in geval van een (dreigend) capaciteitstekort sterk kunnen oplopen of fluctueren. Binnen de door ProRail gekozen interpretatie van de EU-richtlijn is een groot deel van de totale kosten als vast beschouwd en een klein deel (ca. 17,5 %) als variabel.

2. ProRail raamt tevens de gemiddelde omvang van kosten die zij de komende jaren zal maken voor beheer en instandhouding van de spoorinfrastructuur. Dit zijn de zogeheten "normkosten". De ramingen worden gebaseerd op de meerjarenbegrotingen van ProRail. Percentages welke per onderdeel tot de variabele kosten worden toegerekend worden gehanteerd om tot de totale normkosten voor railinfrabeheer te komen. Om de totale variabele kosten te verkrijgen, worden aan deze tabel nog andere variabele kosten toegevoegd, zoals die van capaciteitsverdeling en verkeersleiding, alsmede de kosten van ProRail voor energietransport.
3. Vervolgens zijn parameters ofwel kostendragers gedefinieerd die een maat zijn voor de kosten die een treindienst veroorzaakt bij het gebruiken van de spoorinfrastructuur. De gebruikte parameters of kostendragers hebben vooral invloed op de hoogte van de gebruiksvergoeding die afzonderlijke gebruikers moeten betalen. ProRail gebruikt als parameters voor de gebruiksintensiteit, de gebruiksbelasting, het gebruik van elektrische installaties voor tractie en het stationsgebruik respectievelijk: treinkilometers, tonkilometers, het verbruikte aantal kWh en het aantal halteringen. De keuze van deze parameters is bepaald door na te gaan wat de belangrijkste veroorzaker is van kosten in een bepaalde categorie. Daarnaast is gelet op transparantie voor de vervoerders, eenduidige vaststelling van de omvang en de beschikbaarheid van de parameter. De gewichtsbelasting op de spoorinfrastructuur (in tonkilometers) is bijvoorbeeld een zeer belangrijke oorzaak van slijtage van baan, rails en wissels, al worden in andere landen ook andere parameters gebruikt (snelheid, optrekken en remmen bijvoorbeeld).
4. Ten slotte zijn, via een prognose van de te verwachten verkeersomvang van de verschillende treindiensten, tarieven aan de verschillende parameters gekoppeld. De geschetste systematiek is opgenomen in de Netverklaring 2006 van medio 2005. De nieuwe systematiek heeft geleid tot een groot aantal kritische reacties van de goederenvervoerders, hun klanten, de zeehavens en ook de Kamer. Deze hadden betrekking op zowel de hoogte als de structuur van de vergoeding (zie volgende paragraaf). Uiteindelijk worden goederenvervoerders middels tegemoetkomingen gecompenseerd zodat de uiteindelijke (netto) tarieven anders zijn komen te liggen. Dit is weergegeven in het onderstaande.

4.4.2. Ontwikkelingen in de gebruiksvergoeding

Tarieven personenvervoer
De tarieven voor de gebruiksvergoeding 2005 voor het personenvervoer zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 4.2:
De hoogte van de gebruiksvergoeding voor personenvervoer in 2005 (bedragen in euro)

		2005
Personenvervoer	Iedere treinkilometer	1,0756
	Station-1, per haltering	4,2055
	Station-2, per haltering	0,9451
Kosten (mln)	Iedere treinkilometer	148,22
	Station-1, per haltering	15,01
	Station-2, per haltering	10,37
Gebruik (mln)	Iedere treinkilometer	137,8
	Haltering station-1	3,57
	Haltering station-2	10,97

Bron: Besluit Gebruikersvergoeding 2005

De hoogte van de gebruiksvergoeding voor het vervoer van personen wordt in 2005 bepaald aan de hand van de afstand die een trein aflegt en de stations waar de betreffende trein stopt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen grotere en kleinere stations.

Vanaf 2006 stelt ProRail de gebruiksvergoeding vast na consultatie van de vervoerders.

Tabel 4.3:
Gebruiksvergoeding 2006 personenvervoer (uit Netverklaring en aanvullingen)

	2006-29/6 Prijspeil 2005	**Aanvulling 1 (inflatiecorrectie)**	**Overige aanpassingen**	**opmerkingen**
Treinkm	€ 0,5046		€ 0,4793.	
Energie (€ per kWh)	€ 0,02989	€ 0,02996	€ 0,02769	transportkosten
Stations per haltering: Klasse 1 Klasse 2 Klasse 3	 € 5,0672; € 2,4848 € 0,8615	 € 5,0799 € 2,4910 € 0,8637		
Opstellen/rangeren	14% van trein-kilometertarief		€ 0,070826 per treinkilometer.	
tonkilometer	0,001711	0,001715		

Bron: netverklaring 2006 met aanvullingen

De gebruiksvergoedingen in 2007 zijn als volgt:

Tabel 4.4:
Gebruiksvergoeding personenvervoer 2007 uit Netverklaring

			opmerkingen
Personen			
Per treinkm	€ 0,5059		
Energie	€ 0,02996 per kWh	€ 0,02769 per kWh	transportkosten
Stations, per haltering: Klasse 1 Klasse 2 Klasse 3	 € 5,0799; € 2,4910 € 0,8637		
Opstellen/rangeren	14% op het treinkilometertarief		
tonkilometer	0,001715		

Bron: Netverklaring 2007 met aanvullingen

Gebruiksvergoeding goederenvervoer
In de onderstaande tabel is de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer weergegeven voor zover het gaat om trein- en tonkilometers. Daarbij wordt eveneens aangegeven welke toekomstige ontwikkeling daarin zullen plaatsvinden.

Tabel 4.5:
Tarieven goederenvervoer gebruiksvergoeding (bedragen in Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemengd net							
0-275 ton	0,86	0,97	1,15	0,769	0,860	0,911	0,916
275-750 ton	0,86	0,97	1,15	1,232	1,521	1,750	2,012
750-3000 ton	0,86	0,97	1,15	1,346	1,575	1,843	2,156
Meer dan 3000 ton	0,86	0,97	1,15	1,438	1,798	2,247	2,809
Betuweroute							
Treinen op standaardpad/lokaal verkeerspad			1,15	1,41	1,69	1,99	2,33
Treinen op losse locpad			0,58	0,71	0,85	1,00	1,17

Bron: ProRail/Keyrail en brief aan Kamer, dd 18 februari 2008

Sinds 2008 biedt ProRail de keuzemogelijkheid uit twee staffelklassen. Voorts zijn vanaf 2008 prestatieregelingen overeengekomen inzake bestellen/annuleren, kwaliteit van de uitvoering en tijdigheid van de orderacceptatie. Nadere beschouwing laten we hier achterwege, omdat 2008 buiten de onderzoeksperiode valt.

ProRail is voornemens om het gebruiksvergoedingenstelsel te hanteren als een instrument om het optimale gebruik van de infrastructuur en van de capaciteit ervan te bevorderen, via differentiaties, kortingen en toeslagen. Het gaat om de volgende regelingen:
- Toeslag voor schaarse capaciteit. In de onderzoeksperiode 2005-2007 maakte ProRail hiervan nog geen gebruik.
- Toeslag voor nieuwe investeringen.
- Reserveringsvergoeding conform artikel 62 van de Spoorwegwet. Ook deze vergoeding is in de onderzoeksperiode niet opgelegd.
- Verhoging dan wel verlaging in verband met de geluidsbelasting

4.4.3. Toelichting op ontwikkelingen
De in de oorspronkelijke Netverklaring 2006 opgenomen tarieven waren aanleiding tot veel zorg bij betrokkenen en de Kamer (onder andere blijkend uit Kamervragen van het lid Gerkens). Van onverkorte invoering van de nieuwe systematiek werd een te grote vraaguitval verwacht, vooral voor middelzware en zware goederentreinen. ProRail heeft toen door Policy Research Corporation (PRC) onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van de voorziene gebruiksvergoeding. Dit rapport liet forse vraaguitval zien. In juni 2005 is vervolgens een overgangsregeling gebruiksvergoeding goederenvervoer 2007-2011 ontwikkeld in overleg met de Tweede Kamer (AO 14 februari 2006 en VAO 24 mei 2006). De Overgangsregeling gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer heeft betrekking op de periode 2007-2011. De regeling maakt een geleidelijke ingroei van de tarieven mogelijk, wat

tariefschokken en ongewenste vraaguitvaleffecten moet tegengaan (brief van 30 maart 2006, 29984/22589, nr. 47). Voor de genoemde overgangsperiode is een budget beschikbaar gesteld van maximaal € 31-33 miljoen, waarvan VenW € 21 - 23 miljoen bijdraagt en ProRail € 10 miljoen.

Op 8 december 2006 hebben ProRail en goederenvervoerders overeenstemming bereikt over het gebruiksvergoedingstarief voor 2007. Daarnaast hebben zij kaderafspraken gemaakt voor de ontwikkeling van de gebruiksvergoedingstarieven in de periode 2008-2011 (maximale jaarlijkse tariefstijging 10-20%; zie ook Kamerstuk 2006-2007, 29984, nr. 81). Onder leiding van een onafhankelijk voorzitter hebben ProRail, Keyrail en de BRG in 2007 nadere invulling gegeven aan deze kaderafspraken. Er zijn, binnen de budgettaire kaders, met goederenvervoerders meerjarige afspraken gemaakt over de gebruiksvergoedingstarieven voor het spoor. De vervoerders en ProRail / Keyrail zijn daarnaast vanaf 2008 prestatieregelingen overeengekomen om de betrouwbaarheid, benutting en kwaliteit van het spoor te verbeteren (Betuweroute en gemengde net).

Uiteindelijk is de systematiek voor het bepalen van de treindienstafhankelijke kosten (treinkilometers en bruto tonkilometers) zijn formeel niet veranderd voor het gemengde net, zij het met minder extreme tarieven. Op de Betuweroute geldt geen tonkilometertarief.

Opbrengsten gebruiksvergoeding
De totale opbrengsten van de gebruiksvergoeding zijn weergegeven in hoofdstuk 9 van dit rapport. Daarin zijn ook de bijdragen vanuit HRN opgenomen. De bijdragen van de andere segmenten zijn niet bekend.

Aanwending gebruiksvergoeding
De gebruiksvergoeding dekt de begrote variabele instandhoudingskosten die ProRail moet maken voor de exploitatie, het beheer en de instandhouding van de hoofdspoorweginfrastructuur zoals gedefinieerd in de Beheerconcessie en die niet via de Beheerconcessie of een andere bron gedekt zijn. ProRail voert deze activiteiten uit zonder winstoogmerk. In tabel 4.6 zijn de bestedingen van de opbrengsten weergegeven voor de jaren 2006 en 2007.

Tabel 4.6:
Aandelen in procenten van de bestedingscategorieën opbrengsten gebruiksvergoeding 2006 en 2007

	2006	**2007**
Treindienstleiding en capaciteitstoedeling	19	17
Beveiliging	13	12
Rangeerterreinen	4	5
Bovenleiding	6	5
Transportkosten elektriciteit	14	14
Stations	10	10
Onderhoud spoor vanwege slijtage	34	37
Totaal	100	100

Bron: Netverklaringen 2006 en 2007

De onderscheiden instandhoudingskosten worden vanuit verschillende componenten bekostigd:

- De kosten voor treindienstleiding, capaciteitstoedeling, beveiliging, posten, overwegen en telecommunicatie worden verrekend naar rato van het aantal afgelegde treinkilometers.
- De kosten voor rangeerterreinen en emplacementen worden verrekend naar rato van het aantal afgelegde treinkilometers.
- De kosten voor gebruik van bovenleiding en de transportkosten van elektriciteit worden verrekend naar rato van het aantal verbruikte kWh.
- De kosten voor het gebruik van stations worden verrekend naar rato van het aantal halteringen; hierbij worden stations geclassificeerd naar grootte.
- De kosten voor het onderhoud van spoor, bruggen, viaducten enz. vanwege slijtage worden verrekend naar rato van het aantal afgelegde tonkilometers.

Uit deze tabel blijkt van 2006 tot 2007 sprake te zijn van een aantal verschuivingen waarbij onderhoud spoor een groter aandeel heeft gekregen. Dit gaat ten koste van treindienstleiding/capaciteitsverdeling en beveiliging.

Beoordeling door NMA

2005
In 2005 heeft NMa onderzoek verricht naar de gebruiksvergoeding 2006 en naar de onderhandelingsmogelijkheden voor de goederenvervoerders op het gemengde net voor 2007 en verder. Hierbij is onder meer een beoordeling gemaakt van de systematiek en de tarieven van de gebruiksvergoeding. Zowel wat betreft de systematiek als de tarieven is door NMa aangegeven dat ze op hoofdlijnen niet in strijd zijn met de richtlijn en de Spoorwegwet. Wel heeft NMa een aantal punten aangegeven waarop verbetering noodzakelijk is. Het betreft onder andere het ontbreken van een prestatieregeling, het verbeteren van de stationsparameter en onderbouwing van een aantal kostenposten, waaronder de kosten voor het gebruik van emplacementen.[61]

In de Spoormonitor 2006 heeft NMa vragen gesteld aan alle gerechtigden over de gebruiksvergoeding. Veel van de respondenten geven aan geen of onvoldoende inzicht te hebben in de achterliggende kostenstructuur van de beheerder.[62] Daar waar de personenvervoerders zich over het algemeen kunnen vinden in de hoogte van de gebruiksvergoeding of hierover geen nadrukkelijke mening hebben, geldt dit niet voor de goederenvervoerders. Zij vinden dat de gebruiksvergoeding voor 2006 te hoog ligt en dat hierdoor het risico bestaat dat het jaar daarop een grote marktuitval zou plaatsvinden in het goederenvervoer. De oorzaak hiervan zag men onder meer in het toepassen van een nieuwe parameter, de tonkilometer, voor het doorbelasten van de kosten voor beheer en onderhoud.[63] Veel partijen

[61] NMa (2006) *Met de spoorsector in dialoog. Definitief*. 23 januari 2006. Den Haag. Blz. 9.

[62] Idem, blz. 9.

[63] Idem, blz. 9.

wijzen erop dat binnen de systematiek van de gebruiksvergoeding te weinig aandacht is voor de verhouding tussen de prijs en kwaliteit. Een deel van de bevraagden is van oordeel dat de beheerder zich meer moet richten op de kwaliteit en haar tarieven zou moeten differentiëren naar gelang de geleverde kwaliteit.[64] Conform artikel 63 van de Spoorwegwet dienen onderhandelingen tussen ProRail en de vervoerders over de hoogte van de gebruiksvergoeding onder toezicht van NMa gevoerd te worden. Eind 2005 heeft een aantal goederenvervoerders hiertoe een verzoek ingediend bij NMa voor de gebruiksvergoeding 2006. De betrokken partijen zijn vervolgens onder toezicht van NMa bijeengekomen om te spreken over de gebruiksvergoeding 2006.[65]

2006

In 2006 heeft NMa de systematiek en de hoogte van de tarieven van de gebruiksvergoeding wederom beoordeeld. ProRail heeft de reserveringsvergoeding voor gemachtigde aanvragers ingetrokken nadat NMa ProRail erop gewezen had dat deze discriminerend uitwerkte.[66] [67]

Ook heeft NMa ProRail en vijf spoorvervoerders erop gewezen dat een prestatieregeling ontbrak in de afspraken zoals vastgelegd in de Toegangsovereenkomsten voor 2006.[68] De bedrijven zijn in de loop van 2006 allemaal alsnog (met terugwerkende kracht) een prestatieregeling overeengekomen. OP grond daarvan heeft NMa besloten geen boete en/of last onder dwangsom op te leggen.

Ten aanzien van de tarieven bleken de kosten voor de verkeersleiding op niet centraal bediende gebieden onvoldoende onderbouwd door ProRail. Nadat NMa ProRail via een besluit hierop gewezen had,[69] heeft ProRail de tarieven naar beneden bijgesteld en het te veel betaalde bedrag (€ 3,4 mln.) verrekend met de spoorvervoerders.

Op 11 mei 2006 heeft NMa, naar aanleiding van een klacht van Railion versus ProRail, besloten dat als een spoorvervoerder op basis van de Netverklaring wil onderhandelen over de gebruiksvergoeding, ProRail hier gehoor aan moet geven.[70] Omdat ProRail tot december 2005 volhardde in haar weigering over die vergoeding te onderhandelen, heeft zij tot die tijd in strijd met de wet gehandeld. NMa heeft geoordeeld dat het opleggen van een last onder dwangsom, waarom Railion jegens ProRail had verzocht, niet nodig is omdat niet op

[64] Idem, blz. 10.

[65] Idem, blz. 10.

[66] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief.* Maart 2007. Den Haag, blz. 9.

[67] NMa (2007) *Jaarverslag NMa 2006*. Den Haag.

[68] NMa (2006) *Zaaknummers 200058, 200059, 200060 en 200061*. Betrokken spoorvervoerders; Rail4Chem Eisenbahngesellschaft mbH, ACTS Nederland BV, ERS Railways BV, Rail4Chem Benelux BV en Railion Nederland NV.

[69] NMa (2006) *Zaaknummer 200053 Gebruiksvergoeding Niet central bediende gebieden*.

[70] NMa (2006) *Zaaknummer 200037 Railion NV versus ProRail BV*.

voorhand aannemelijk is dat ProRail geen gevolg aan het besluit zal geven. Hoewel ProRail formeel tegen het besluit in beroep is gegaan bij de rechtbank te Rotterdam, hebben in de tussentijd wel onderhandelingen plaatsgevonden tussen ProRail en de goederenvervoerders. Deze hebben geleid tot overeenstemming over de in rekening te brengen bedragen over zowel 2006 als 2007.[71] Overigens heeft de rechtbank geoordeeld dat er geen ruimte is voor onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding tussen individuele vervoerders en de beheerder over het basispakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen, want de netverklaring wordt bindend geacht. Tegen deze uitspraak is inmiddels hoger beroep aangetekend, al is nog geen uitspraak in deze zaak gedaan.

In de Spoormonitor 2006 geven de goederenvervoerders aan in het algemeen tevreden te zijn over het bereikte onderhandelingsresultaat. Volgens de spoorwegondernemingen is het vastgestelde tarief helder en eenduidig, hoewel sommige partijen wel spreken van een forse stijging ten opzichte van vorige jaren.
Over de prestatieregeling in de gebruiksvergoeding lopen de meningen van de spoorvervoerders uiteen.[72] Deze bevat in de huidige situatie een nultarief in de formule, waardoor een prikkel om te presteren ontbreekt. Veel partijen zouden graag een effectievere prestatieregeling zien, waaraan wel financiële consequenties verbonden zijn. Ten minste één spoorwegonderneming heeft een concreet voorstel gedaan om een effectievere prestatieregeling op te nemen in de Toegangsovereenkomst. ProRail is hier niet op ingegaan volgens de monitor. Er zijn echter ook spoorwegondernemingen die aangeven geen behoefte te hebben aan de prestatieregeling en dit vooral als een administratieve last zien. Zij geven aan dat het in veel gevallen zeer lastig is om de veroorzaker van een verstoring te achterhalen, wat de schuldvraag zeer complex maakt. Sommige spoorwegondernemingen vrezen dat administratie uiteindelijk meer zal kosten dan de uiteindelijke boete of teruggave, en waarschuwen voor verjuridisering van de sector. In 2008 zijn inmiddels verdere afspraken gemaakt over de prestatieregeling en bijbehorende annuleringskosten.

Aannemers vinden, blijkens de Spoormonitor 2006, een gebruiksvergoeding overbodig. Zij berekenen deze kosten in het algemeen door aan ProRail in haar rol als opdrachtgever. Om onnodige administratiekosten te voorkomen, pleiten zij voor een nultarief. Een ander punt dat vervoerders signaleren, is dat ProRail de kosten van de werkelijk verreden paden doorberekent aan de spoorwegondernemingen. De spoorwegondernemingen betalen liever voor de aangevraagde paden ingeval zij van ProRail moeten afwijken van het aangevraagde pad. Wanneer ze namelijk omgeleid worden, hebben zij niet alleen last van de extra omrijtijd, maar moeten zij ook nog extra gebruiksvergoeding betalen voor de langere route

[71] NMa (2007) *Met de spoorsector in dialoog. TweeNMa-spoormonitor Uitvoering en toezicht Spoorwegwet. Definitief.* Maart 2007. Den Haag, blz. 9.

[72] Idem, blz. 10.

Partijen zijn in het algemeen positief over het feit dat er in 2006 onderhandelingsruimte is ontstaan: vrijwel alle partijen zijn het eens met de stelling dat onderhandelingen over de gebruiksvergoeding gewenst zijn. Echter, over het verloop van het onderhandelingsproces zijn partijen over het algemeen minder te spreken. Slechts enkele spoorwegondernemingen zijn positief over de verkregen onderhandelingsruimte. Veel goederenvervoerders geven aan dat pas laat, 8 december 2006, overeenstemming over de gebruiksvergoeding is bereikt. De onderhandelingen verliepen moeizaam. In het onderhandelingsproces was onenigheid over de heffing naar gewicht en kostenontwikkeling bij het goederenvervoer. Voor wat betreft de goederenvervoerders was de inschakeling van een mediator noodzakelijk om overeenstemming te bereiken.[73]

4.4.4. Bevindingen

Op basis van het voorgaande kan worden vastgesteld dat:

- Sprake is van een stijging in de hoogte van de gebruiksvergoeding. Deze stijging treedt zowel bij het reizigers als bij het goederenvervoer op;
- De stijging in de werkelijk betaalde tarieven is bij het goederenvervoer beperkt door compensatie door het ministerie en ProRail. In de periode 2007-2011 is sprake van een ingroeitraject met beperkte stijgingen en gewenning vraaguitval te voorkomen;
- Er is thans sprake van enige variatie in te betalen tarieven in relatie met de aard van het gebruik.
- Middels een systeem van bonussen en malussen wordt een zekere relatie gelegd tussen de werkelijk betaalde prijs en de kwaliteit van de infrastructuur;
- Er wordt in de onderzoeksperiode nog geen gebruik gemaakt van specifieke mogelijkheden die de wetgever biedt om rationeel gebruik te maken van de infrastuctuur (reserveringsvergoedingen, hogere tarieven bij overbelasting, kortingen bij gesubsidieerd vervoer, milieuheffingen en dergelijke).

Ten aanzien van de hoogte en opbouw van de gebruiksvergoeding hebben veel discussies plaatsgevonden, vooral tussen infrabeheerder en de goederenvervoerders, al hebben anderen zich daar ook mee bemoeid (NMa, Kamer, Ministerie). Daarnaast speelt thans een zaak tussen ProRail en NS over de vraag of de meerkosten van onderhoud door verschuiving van dag naar nacht volledige mogen worden meegenomen in deze vergoeding. Daarnaast hebben vraagstukken gespeeld die betrekking hebben op de mate waarin onderhandeld kan worden tussen individuele vervoerders en de beheerder over de hoogte van de vergoeding. Hier loopt nog een rechtszaak, al hebben vervoerders en infrabeheerder thans een afspraak gemaakt.

[73] Idem, blz. 11.

5. Decentraal Spoorvervoer

5.1 Inleiding

Eén van de afspraken uit het verzelfstandigingscontract "Over de wissel" uit 1995 betrof de afbouw van de generieke exploitatiebijdrage aan NS, van circa ƒ 400 miljoen in 1995 naar ƒ 0 in 2000. Hierbij kreeg NS de mogelijkheid aan te geven welke treindiensten zonder aanvullende overheidsbijdragen niet meer verricht konden worden. In 1996 meldde NS hiervoor een dertigtal treindiensten aan. De minister heeft 29 van deze treindiensten gecontracteerd, aangeduid met het begrip 'contractsector', die vanaf 24 mei 1998 een overheidsbijdrage ontvingen. Daarnaast is de treindienst Almelo – Mariënberg per mei 1998 gegund aan Oostnet Rail. Deze lijn behoort niet tot de contractsector.

De minister wilde de genoemde diensten beter laten presteren, onder andere door ze te decentraliseren en aan te besteden. Zoals weergegeven in de rapportage van de uitgangssituatie is een deel van de contractsectorlijnen bij wijze van experiment gedecentraliseerd, nl. die in de Achterhoek, Friesland en Groningen. Per 1 januari 2005 is met de inwerkingtreding van de Concessiewet Personenvervoer per Trein ('Concessiewet') een definitieve regeling tot stand gebracht. De achterliggende gedachte is dat op decentraal niveau een betere verhouding kan worden bereikt tussen vervoer met verschillende modaliteiten, bijvoorbeeld door het integreren van bus- en treindiensten tot een intermodaal vervoersysteem (TK 2001-2002, 27216 nr. 10). Daarmee is belangrijke maatschappelijke winst te behalen, aldus de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Concessiewet (MvT Cw, TK 1999-2000 27216, nr. 3).

Dit hoofdstuk geeft de stand van zaken weer ten aanzien van decentralisatie en aanbestedingen van regionaal spoorvervoer ten aanzien van de volgende indicatoren:

1. Ontwikkelingen in decentralisatie en aanbestedingen;
2. Ontwikkelingen in het gebruik van het decentrale spoorvervoer
3. (Subjectieve) kwaliteit van het decentrale spoorvervoer.
4. Subsidies ten behoeve van decentraal spoorvervoer.

De beschikbare gegevens
De experimenten zijn in de periode 2000-2004 uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van VenW[74]. De resultaten van dat

[74] MuConsult (2004) Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer. Syntheserapport.

onderzoek zijn opgenomen in de monitor uitgangssituatie. Recentelijk is door het KIM een quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen uitgevoerd [75]. Dit document bevat onder meer de resultaten van een studie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) naar de marktontwikkeling in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen. In deze meerjarenmonitor wordt gebruik gemaakt van de resultaten van deze studie.

5.2 Ontwikkelingen decentralisatie en marktwerking

Tabel 5.1 geeft de ontwikkelingen ten aanzien van de regionale spoorlijnen weer die behoorden tot de contractsector. Aangegeven wordt of deze lijnen zijn gedecentraliseerd, of sprake is geweest van een aanbesteding dan wel gunning, alsmede een aantal specifieke kenmerken van de concessie (duur en vervoerder).

Tabel 5.1:
Overzicht van decentralisatie en aanbestedingen van regionale spoorlijnen

Traject		Decentraal per	Aanbesteed?[1]	Concessieduur	vervoerder	Opmerkingen
1	Leeuwarden – Harlingen	30.5.1999	Ja	11.12-2005-15-12-2020	Arriva	per 15.12.2005 aanbesteed
2	Leeuwarden – Stavoren	30.5.1999	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 aanbesteed
3	Groningen – Roodeschool	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
4	Groningen – Delfzijl	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
5	Groningen – Nieuweschans	28.05.2000	Ja	Idem	Arriva	per 15.12.2005 opnieuw aanbesteed
6	Zwolle – Emmen	09.12.2007	Nee	09.12.2007-31.12.2010	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
7	Zwolle – Almelo	Dec. 2014				Per 2006 Hoofdrailnet
8	Zwolle – Kampen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009	NSR	concessie onderhands voor 3 jaar
9	Almelo – Mariënberg	1998	Ja		Connexxion	per 1.1.2006 opnieuw aanbesteed
10	Hengelo – Oldenzaal	14.12.2003	Ja		Syntus	concessie geïntegreerd met 11 en bus
11	Hengelo – Zutphen	14.12.2003	Ja		Syntus	concessie geïntegreerd met 10 en bus

[75] KIM (2008) Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen. Den Haag.

12	Zutphen – Apeldoorn	12.12.2004	Ja		NSR	
13	Zutphen – Winterswijk	19.5.1999	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 14a, 14b en bus
14a	Doetinchem – Winterswijk	30.5.1999	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14b en bus
14b	Arnhem - Doetinchem	mei 2001	Nee		Syntus	concessie geïntegreerd met 13, 14a, en bus
15	Utrecht – Baarn					per 2005 Hoofdrailnet
16	Utrecht – Rhenen					per 2005 Hoofdrailnet
17	Amersfoort – Ede-Wageningen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-31.12.2016+5	Connexxion	
18a	Geldermalsen – Tiel[76]					per 2005 Hoofdrailnet
18b	Tiel – Arnhem	1.4.2005	Ja	01.04.2005-31.12-2009	Syntus	
19	Geldermalsen - Dordrecht	10.12.2006	Ja	01.01.2007-31.12.2018	Arriva	Concessie geïntegreerd met bus
20	Roermond - Nijmegen	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
21	Maastricht - Kerkrade	10.12.2006	Ja	10.12.2006-09.12.2016	Veolia	Concessie geïntegreerd met bus
22	Alkmaar - Den Helder					per 2006 Hoofdrailnet
23	Alkmaar – Hoorn					per 2006 Hoofdrailnet
24	Zaandam - Enkhuizen					per 2005 Hoofdrailnet
25	Haarlem – Uitgeest					per 2006 Hoofdrailnet
26	Weesp – Lelystad					per 2005 Hoofdrailnet
27	Gouda – Alphen	10.12.2006	Nee	10.12.2006-10.12.2009+1	NSR/HTM	sinds oktober 2002 lightrail-proef
28	Rotterdam -	9.12.2007	Nee	9.12.2007-	NSR	ombouw

[76] In de oorspronkelijke lijst van contractsectordiensten uit 1996 stond Tiel-Geldermalsen als contractsectorlijn benoemd, later niet meer.

	Hoek van Holland			31.12.2010		RandstadRail gepland
29	Den Haag CS – Rotterdam Hofplein[1]	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016/ 10.12.2006-09.12.2015	RET	RandstadRail, is geen hoofdspoorweg meer
30	Den Haag CS – Zoetermeerlijn	3.6.2006	Nee	01.01.2006-31.12.2016	HTM	RandstadRail, is geen hoofdspoorweg meer
31	Groningen – Leeuwarden	11.12.2005	Ja	11.12-2005-15.12.2020	Arriva	Geen contractsectorlijn
32	Zandvoort - Haarlem					per 2006 Hoofdrailnet

In december 2007 zijn de treindiensten Zwolle – Emmen en Hoek van Holland – Rotterdam gedecentraliseerd naar de provincies Overijssel en Drenthe, respectievelijk naar de Stadsregio Rotterdam. Het zijn de laatste van lijnen waarvan het Rijk de verantwoordelijkheid overdroeg aan de regionale overheden. Hiermee is een proces van tien jaar geëindigd (bron: KpVV-bericht decentraal spoor, 2008).

Een aantal treindiensten zijn uiteindelijk niet gedecentraliseerd en overgedragen. Naast de treindiensten Amsterdam - Alkmaar en Leiden – Utrecht, gaat het om vier stadsgewestelijke treindiensten: Lelystad - Weesp - Amsterdam, Utrecht - Rhenen, Utrecht - Baarn en Enkhuizen - Zaandam - Amsterdam Centraal. De reden is de nauwe samenhang en samenloop met andere treindiensten op het hoofdrailnet (HRN). Aanbesteding zou de betrouwbaarheid van de treinenloop, nu een van de belangrijkste beleidsaandachtspunten, kunnen verminderen, zo wordt door sommigen verwacht.[77]

Bevindingen
De decentrale treindiensten bestaan vooral uit lijnen die niet zonder subsidies kunnen bestaan. Daarnaast gaat het om diensten met een beperkte samenhang en samenloop met het HRN; de meeste stadsgewestelijke treindiensten behorende tot de contractsector zijn niet overgedragen, vanwege het medegebruik van het HRN met de treindiensten van NS en de logistieke en commerciële verwevenheid.

5.3 Ontwikkelingen in het gebruik

Door het KIM zijn gegevens verzameld over het gebruik van het regionaal spoorvervoer op basis van informatie aangeleverd door de regionale OV-autoriteiten en de vervoerders. Volgens het Kim voldoen de aangeleverde gegevens aan de plausbiliteitstoets.

In tabel 5.2 is de ontwikkeling in het aantal reizigerskilometers weergegeven.

[77] Bron: KpVV(2004) Nieuwsbrief decentraal spoor

Tabel 5.2:
Ontwikkeling in aantal reizigerskilometers regionaal spoor tussen 2002 en 2006

Marktontwikkeling 2002-2006	Rkm totaal 2002 (mln)	Rkm totaal 2006 (mln)	Groei rkm 2002-2006 (%)
Noord-Nederland			
Leeuwarden-Stavoren	31,7	32,1	1,3%
Leeuwarden-Harlingen	17,8	18,8	5,6%
Leeuwarden-Groningen	105,0	127,9	21,8%
Groningen-Nieuweschans	33,5	48,8	45,7%
Groningen-Roodeschool	26,9	28,1	4,5%
Groningen-Delfzijl	32,8	31,0	-5,5%
Groningen-Emmen	#NB	#NB	#NB
Oost-Nederland			
Winterswijk-Doetinchem	15,8	20,4	29,5%
Winterswijk-Zutphen	24,9	29,6	19,1%
Arnhem-Doetinchem	66,4	81,9	23,4%
Almelo-Mariënberg	3,5	4,4	24,0%
Arnhem-Tiel	20,5	18,9	-8,0%
Zutphen-Oldenzaal	35,0	53,8	53,5%
Amersfoort-Ede/Wageningen	31,5	32,6	3,4%
Zutphen-Apeldoorn	20,3	24,1	18,7%
Zwolle-Kampen	20,8	19,3	-7,2%
Zwolle-Emmen	97,4	100,0	2,7%
Zwolle-Enschede	119,6	136,8	14,4%
Hengelo - Bad Bentheim	#NB	#NB	#NB
West-Nederland			
Gouda-Alphen	19,8	18,8	-5,1%
Geldermalsen-Dordrecht	43,5	45,8	5,1%
Rotterdam-Hoek van Holland	73,1	66,0	-9,7%
Zuid-Nederland			
Roermond-Nijmegen	145,9	162,2	11,2%
Maastricht-Kerkrade	39,8	41,5	4,3%
Heerlen-Aken	#NB	#NB	#NB
Totaal	**1025**	**1143**	**11,4%**

Op basis van tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De totale regionale spoormarkt omvat ongeveer 1,1 miljard reizigerskilometers in 2006 en 1,0 miljard in 2002. Dit is een groei van iets meer dan 11% over deze periode, ofwel 2,75% op jaarbasis. De relatieve groei is groter dan de groei zoals wordt gerapporteerd door NS voor wat betreft het HRN. In absolute cijfers is de groei van iets meer dan 100 miljoen kilometers over deze periode lager dan die van NS als geheel (absolute groei van 1.100 miljoen reizigerskilometers voor het HRN tussen 2002 en 2006);
- Door NS werden in 2006 circa 15,4 miljard reizigerskilometers vervoerd (zie hoofdstuk 8, tabel 8.2). De totale spoormarkt omvat derhalve circa 16,2 miljard reizigerskilometers (excl de door NSR uitgevoerde regionale diensten). Het aandeel van de regionale spoormarkt is derhalve bijna 7% van de totale spoormarkt van het personenvervoer.
- Uit de tabel blijkt ook dat sprake is van grote variatie tussen de lijnen. Er zijn een aantal lijnen in Noord en Oost Nederland waar de groei duidelijk groter is dan gemiddeld (Leeuwarden-Groningen, Groningen-Nieuwe Schans, Achterhoek/Twente), maar er zijn ook veel lijnen waar de groei beperkt is of zelfs waar sprake is van een beperkte daling in het gebruik van de trein. Regionale omstandigheden lijken dan ook erg belangrijk te zijn bij de duiding van de ontwikkelingen in het regionale spoorvervoer.

Bevindingen

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in de onderzoeksperiode er sprake is geweest van procentueel een substantiële groei in het regionale spoorvervoer, al is hierbij wel sprake van grote variatie tussen de lijnen. Deze groei bedraagt in absolute cijfers 100 miljoen reizigerskilometers; de groei voor het HRN in dezelfde periode bedraagt 1.100 miljoen reizigerskilometers.

5.4 Ontwikkelingen in de kwaliteit

5.4.1. Algemeen

Uit de evaluatie van de eerste gedecentraliseerde treindiensten[78] voor 2005 is gebleken dat de decentralisatie en marktwerking zowel tot belangrijke efficiencywinsten heeft geleid als tot een verbetering in de kwaliteit van het product. Het KpVV geeft in haar KpVV-berichten aan dat de hoofdlijnen van de conclusies zoals getrokken in de bovengenoemde evaluatie uit 2004 zich hebben voortgezet. De regionale lijnen zijn relatief succesvol in termen van kwaliteit en prijs-kwaliteitsverhouding, met gelijkblijvende subsidies (in reële termen). Door het KpVV is aangegeven dat één van de belangrijkste succesfactoren de verhoging van de frequenties en het toevoegen van vroege en late ritten. Zo gingen de treinen in de Achterhoek van maandag tot en met zaterdag elk half uur rijden, waardoor het aantal reismogelijkheden met 40% toenam. Inmiddels is de frequentie tussen

[78] MuConsult (2004), *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport*.

Doetinchem en Arnhem op bepaalde uren verhoogd naar een kwartierdienst. Ook in andere concessies heeft de decentralisatie en aanbesteding ertoe geleid dat het aanbod aanzienlijk is verbeterd, zowel door frequentieverhoging als door het invoeren van bijvoorbeeld sneltreinen. Door het KIM (2008) zijn een aantal belangrijke veranderingen in kaart gebracht. Deze zijn weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3
Belangrijke kenmerken van regionale treindiensten

	Start concessie na aanbesteding	Nieuw materieel	Verhoging frequentie?	Integratie met bus?	Omvang vervoer 2002-2006
Noord-Nederland					
Leeuwarden – Stavoren	2006	2007	Nee	Ja	Gelijk
Leeuwarden – Harlingen	2006	2007	Nee	Ja	Groei
Leeuwarden – Groningen	2006	2007	Ja	Ja	Groei
Groningen – Nieuweschans	2006	2007	Ja	Ja	Groei
Groningen – Roodeschool	2006	2007	Nee	Ja	Gelijk
Groningen – Delfzijl	2006	2007	Nee	Ja	Daling, 2007 groei
Oost-Nederland					
Arnhem – Doetinchem – Winterswijk	2001, aanb. volgt	2001	Ja	Ja	Groei
Winterswijk – Zutphen	1999, aanb. Volgt	2001	Ja	Ja	Groei
Almelo – Mariënberg	1998/2007	2007	Ja	Ja	Groei
Arnhem – Tiel	2005	Nee	Ja	Nee	Daling
Zutphen – Oldenzaal	2003	2003	Ja	Ja	Groei
Amersfoort - Ede/Wageningen	2007	2007	Ja	Ja	Gelijk, 2007 groei
Zutphen – Apeldoorn	2004	Nee	Nee	Nee	Groei
Zwolle – Kampen	volgt	Nee	Nee	Nee	Daling
Zwolle – Emmen	volgt	Nee	Nee	Nee	Gelijk
Zwolle – Enschede	volgt	Nee	Nee	Nee	Groei
West-Nederland					
Gouda – Alphen	2007, aanb. volgt	2003	Nee	Nee	Daling
Dordrecht – Geldermalsen	2007	Nee (2008)	Ja	Ja	Groei
Rotterdam - Hoek van Holland	volgt	Nee	Nee	Nee	Daling
Zuid-Nederland					
Roermond - Nijmegen	2007	Ja, eind 2007	Ja	Ja	Groei
Maastricht – Kerkrade	2007	Nee (2008)	Ja	Ja	Groei

Het KIM (2008) geeft aan dat op de 7 regionale spoorlijnen waar nog geen
aanbesteding heeft plaatsgevonden:

- Arnhem – Doetinchem - Winterswijk,
- Winterswijk - Zutphen,
- Zwolle – Kampen,
- Zwolle – Emmen,
- Zwolle – Enschede,
- Gouda – Alphen,
- Rotterdam – Hoek van Holland.

Er heeft zich bij 3 van deze lijnen in de periode 2002-2006 een daling van de vervoersomvang heeft voorgedaan. Op één van deze lijnen is de vervoersomvang gelijk gebleven en op drie lijnen is de omvang toegenomen (bij twee daarvan Arnhem – Doetinchem – Winterswijk en Winterswijk – Zutphen is wel een concessie aan een nieuwe vervoerder verleend).

Bij de 13 lijnen waar wel aanbestedingen hebben plaatsgehad, kent het merendeel van de lijnen vervoersgroei. In veel gevallen gaat deze groei gepaard met verbetering van het aanbod in de vorm van bedieningsperiode, stationsomgevingen, frequentieverhoging, afstemming met het overig openbaar vervoer in de regio en/of nieuw materieel. In de gevallen van concessies in Noord Nederland (Arriva) en Oost Nederland (Syntus, NS Reizigers) die enkele jaren gelden zijn gestart, is de groei over een aantal jaren verspreid. Door het Kim is geen analyse uitgevoerd waarin wordt beschreven in welke mate deze groei het gevolg is geweest van aanbestedingen dan wel van andere factoren.

Daarnaast is ook nog sprake van andere veranderingen. Op regionaal initiatief zijn ook veel nieuwe stations aangelegd: Winterwijk West, Gaanderen, Voorst-Empe, Apeldoorn-De Maten, Apeldoorn-Osseveld, Twello, Groningen Europapark, Heerlen De Kissel en Eygelshoven Markt. Vele andere stations bevinden zich nog in het planningsstadium. Ook is het voorzieningenniveau uitgebreid door meer treinen in de dagranden en in de weekenden. Deze groei is onder meer mogelijk gemaakt door realisatie van veranderingen in de productie gericht op kostenverlaging (andere opzet planning rijdend personeel, zoals eenmansbediening en efficiënte inzet machinisten, korte keringen en efficiënte materieelinzet, weinig staf en overhead).

Naast deze meer kwantitatieve veranderingen spelen ook kwalitatieve veranderingen een rol bij de groei van het regionaal spoorvervoer. Het KpVV geeft in haar berichten aan dat de regionale uitstraling van deze lijnen sterk is toegenomen.

Subjectieve kwaliteitsbeleving
De subjectieve beleving van reizigers kan worden afgeleid uit de zogeheten klantenbarometer. Het onderzoek 'OV-klantenbarometer' is een groot representatief landelijk onderzoek naar de mening van reizigers over het openbaar (stads- en streek)vervoer. Het onderzoek

wordt jaarlijks gehouden in de periode oktober – december. De reizigers geven rapportcijfers aan verschillende aspecten die met hun reis te maken hebben. Deze aspecten lopen uiteen van de kans op een zitplaats tot de sociale veiligheid. Daarnaast wordt een algemeen cijfer gegeven. Uit onafhankelijk onderzoek uitgevoerd in opdracht van het KpVV bleek dat de resultaten van de OV-Klantenbarometer over 2006, 2005 en 2004 aangepast moeten worden, omdat uit ervaringen blijkt dat enquêtes die in daluren worden afgenomen, vaak meer tevreden reizigers opleveren. Vroeger werd relatief veel in daluren geënquêteerd. Deze cijfers gaven een te rooskleurig beeld van de kwaliteitsoordelen van de reizigers.

Het navolgende is gebaseerd op de nieuwe cijfers van de Klantenbarometer, verkregen via het KpVV. Deze waren bij het schrijven van dit rapport voor 2007 nog niet beschikbaar. Vanaf 2004 maken ook regionale treinen onderdeel van het onderzoek uit. Omdat veel regionale lijnen al voor 2004 gedecentraliseerd zijn, is het evenwel niet mogelijk om uit dit onderzoek gegevens over de situatie voor- en na decentralisatie af te leiden. Zie daarvoor het onderzoek van MuConsult (2004). Wel kunnen (globale) inzichten in de ontwikkelingen na 2004 worden verkregen, al merken wij op dat de cijfers dicht bij elkaar liggen en de veranderingen klein zijn.

Tabel 5.2:
Ontwikkeling in algemene subjective kwaliteit van specifieke rit

	2004	2005	2006
Friesland	7,00	6,76	6,66
Groningen	6,68	6,58	6,45
Gelderland	6,85	6,81	6,78
Zutphen-Apeldoorn	Nb	7,02	7,12
Zutphen_Oldenzaal	6,98	Nb	Nb
Tiel-Arnhem/Ede-Amersfoort	Nb	Nb	6,65

nb=niet bekend
bron: Klantenbarometer OV, nieuwe weegmethode, uitgave KpVV

Merk op dat alle geciteerde kwaliteitsscores een neerwaartse trend hebben, m.u.v. Zutphen-Apeldoorn. Bij het laatste is wel sprake van een tweejaarsperiode. Volgens het KpVV liggen hier inhoudelijke en onderzoekstechnische redenen aan ten grondslag[79]:

1. De Noordelijke lijnen hadden eerst nog vrij lang te maken met oud materieel, daarna - begin 2007 stroomde het nieuwe Stadlermaterieel binnen - met kinderziektes, uitval en een tekort aan zitplaatsen. Na enige tijd namen de klachten af.
2. Syntus deed het de eerste jaren uitstekend. De reiziger raakte echter gewend aan de hoge kwaliteit. Door uitval van treinen door spooronderhoud en ongelukken, daalde de klantwaardering.

Beschouwen we de ontwikkeling in de oordelen op deelonderwerpen, dan kan het volgende worden geconcludeerd, waarbij we de ontwikkeling in de deelscores beschouwen ten opzichte van de algemene trend, zoals hierboven beschreven. Stijgt het oordeel of daalt

[79] KpVV, achtergronden bij ontwikkelingen cijfers regionaal spoorvervoer. E-mail dd 22 februari 2008

het minder dan de beschreven algemene trend, dan doet de betreffende indicator het goed. Is de daling sterker dan de gemiddelde daling, dan doet de indicator het slechter:

- **Friesland.** In Friesland scoren de zitplaatskans, de punctualiteit en de frequentie in 2006 duidelijk slechter dan de algemene trend vanaf 2004. Daarentegen scoren het tarief, de rijstijl, de vriendelijkheid van het personeel en de netheid beter dan de algemene trend. Ook is sprake van een positieve ontwikkeling in de sociale veiligheid.
- **Groningen.** In Groningen scoren geluid, informatie bij vertragingen en punctualiteit in 2006 duidelijk slechter dan in 2004. Het gemak om een kaartje te komen scoort duidelijk beter dan de algemene trend in deze regio.
- **Gelderland.** In deze provincie scoort het tarief en netheid/vriendelijkheid in 2006 duidelijk beter dan in 2004 en de sociale veiligheid iets beter. Daarentegen scoort de zitplaatskans duidelijk slechter. Belangrijke oorzaak hiervan is de sterke vervoergroei tussen Doetinchem en Arnhem, waardoor veel vertragingen en volle treinen voorkwamen.
- **Zutphen-Apeldoorn.** Op deze lijn scoort de dienstverlening op vrijwel alle items in 2006 hoger dan in 2005. Vooral tarief en zitplaatskans springen eruit. Punctualiteit scoort wat minder goed.

Op basis van deze inzichten kan worden gesteld dat niet alle ontwikkelingen in het regionaal spoorvervoer positief zijn geweest. Dit heeft onder meer te maken met materieelproblemen in een aantal regio's (noordelijke provincies, de Valleilijn en de Maaslijn, zie hoofdstuk 2). Daarnaast heeft de groei van het aantal reizigers op sommige trajecten, zoals Arnhem – Doetinchem, geleid tot vermindering van de kwaliteit, door tekort aan zitplaatsen en treinuitval.

Wel moet expliciet worden gemeld dat deze onderzoeksuitkomsten niet direct te vertalen zijn naar het HRN. De kenmerken van het vervoer, als van het aanbod zijn heel anders dan die op het HRN.

Infrastructuur

Naast problemen met het materieel zijn ook verschillende problemen gerapporteerd met de infrastructuur. Enkele voorbeelden zijn:

- De provincie Friesland wilde op het traject Leeuwarden-Sneek een passeerspoor laten aanleggen om een frequentieverhoging van twee naar drie treinen per uur mogelijk te maken. Deze uitbreiding zou worden gefinancierd door de provincie. Er is veel discussie over deze wens geweest. Thans zal deze uitbreiding worden gerealiseerd.
- Er is in het noorden een afspraak gemaakt over de hoogte van perrons in samenhang met de levering van nieuw materieel. Treinen moeten immers toegankelijk zijn voor iedereen. Realisatie duurde langer dan verwacht;
- Problemen met voorzieningen om tanks vanuit de regionale treinen te kunnen legen.

- Er is discussie over de realisatie van nieuwe stations (Hoevelaken) en aanpassing van bestaande stations (Geldermalsen).
- In de Achterhoek is sprake geweest van veel sein- en wisselstoringen, hetgeen de treinenloop danig heeft beïnvloed.

5.4.2. Bevindingen

Het regionaal spoorvervoer is in de onderzoeksperiode relatief sterk gegroeid, al is sprake van een grote variatie in de groeicijfers tussen de lijnen. Daarmee heeft het regionale spoorvervoer zich een sterkere positie verworven op de spoormarkt, al is het marktaandeel nog steeds beperkt (7%). Aan de groei liggen een aantal factoren ten grondslag, waarvan waarschijnlijk de belangrijkste zijn:

- Betere afstemming tussen bus- en treinvervoer. Dit betekende veelal het opheffen van een aantal parallelle busverbindingen en overstap van de reizigers naar de trein;
- Kostenverlagingen door andere productieconcepten die mogelijk zijn voor het regionale treinvervoer en aanbestedingen. De middelen die vrijkwamen zijn ingezet voor verhoging van de frequenties, uitbreiding van treindiensten aan de randen van de dag en nieuw materieel;
- Additionele marketing vanuit de regio, waarbij middels imago en communicatiecampagnes de positie van het regionale spoorvervoer is versterkt.

Wel worden ook knelpunten gemeld. Deels hebben deze te maken met de kwaliteit van het materieel, zowel bij overdracht van de diensten naar regionale vervoerders als bij het uitbreiden van het materieel. Daarnaast daalde de klantwaardering in een aantal gevallen door uitvallen van treinen door onderhoud Tenslotte zijn knelpunten gemeld met de infrastructuur, bijvoorbeeld doordat niet (tijdig) aan uitbreidingsbehoefte kon worden voldaan, over perronhoogtes en over de openstelling van nieuwe stations.

5.5 Subsidies

5.5.1. Ontwikkelingen

In tabel 5.3 is de totale bijdrage van het Rijk aan het regionale spoorvervoer vermeld. Naast de ontwikkeling in de absolute bijdragen is nagegaan welke ontwikkelingen zijn opgetreden in de aandelen van de verschillende lijnen. De resultaten staan in tabel 5.3.

Tabel 5.3:
Overzicht van Rijksbedragen via BDU voor regionale spoorlijnen

Treindienst	Decentraal	2005	2006	2007
Zutphen – Winterswijk	1999	2,31	2,34	2,38
Doetinchem – Winterswijk	1999	2,63	2,67	2,71
Leeuwarden – Harlingen	1999	1,67	1,69	1,72
Leeuwarden - Sneek – Stavoren	1999	2,19	2,22	2,25
Groningen – Roodeschool	2000	2,49	2,53	2,57
Groningen – Delfzijl	2000	1,97	2,00	2,04
Groningen - Nieuweschans – Leer	2000	2,81	2,84	2,89
Arnhem – Doetinchem	2001	3,45	3,49	3,55
Zutphen - Hengelo – Oldenzaal	2004	3,19	3,24	3,29
Apeldoorn – Zutphen	2005	1,09	1,11	1,13
Den Haag - Pijnacker – Rotterdam	2006	2,22	2,23	2,27
Den Haag - Zoetermeerlijn - Den Haag	2006	6,23	6,26	6,37
Tiel - Kesteren - Elst – Arnhem	2007	1,77	1,80	1,92
Geldermalsen – Dordrecht	2007	3,10	3,16	3,32
Amersfoort - Barneveld - Ede-Wageningen	2007	1,68	1,70	1,70
Zwolle – Kampen	2007	0,55	0,56	0,55
Nijmegen - Venlo – Roermond	2007	3,79	3,84	3,76
Maastricht - Heerlen – Kerkrade	2007	2,52	2,56	2,76
Gouda - Alphen a/d Rijn	2007	2,24	2,27	2,20
Rotterdam - Hoek van Holland	2008	3,90	3,96	4,02
Zwolle – Emmen	2008	3,56	3,61	3,67
Utrecht – Baarn	HRN	2,53	2,56	2,60
Utrecht – Rhenen	HRN	2,40	2,43	2,46
Zaandam - Hoorn – Enkhuizen	HRN	4,12	4,16	4,23
Lelystad - Almere – Weesp	HRN	7,32	7,39	7,50
Alkmaar - Schagen - Den Helder	HRN	4,83	4,87	4,95
Hoorn – Alkmaar	HRN	2,34	2,37	2,41
Haarlem – Uitgeest	HRN	3,22	3,27	3,32
Haarlem – Zandvoort	HRN	0,00	0,00	0,00
Zwolle - Nijverdal - Wierden - Almelo	HRN	2,54	2,58	2,62
Houten - Houten Castellum	HRN	0,43	0,44	0,44
Totaal		**85,08**	**86,15**	**87,61**
Gemiddelde index			*1,26%*	*1,69%*

Zodra lijnen zijn gedecentraliseerd en in de BDU zijn opgenomen, geldt de indexatie van de BDU; HRN-lijnen worden geïndexeerd volgens subsidiebeschikking (=CPI); Overige lijnen volgens IMOC/Loonvoet Marktsector

Bron: Verkeer en Waterstaat, beschikkingen en bewerkingen

Bij deze tabel kan een aantal opmerkingen worden gemaakt:

- Vanaf 2005 is de Rijksbijdrage voor de gedecentraliseerde lijnen opgenomen in de BDU.
- Vanaf 2005 zijn de gedecentraliseerde lijnen middels concessies aan vervoerders gegund, al dan niet na een openbare aanbesteding.
- Vanaf 2005 zijn de bijdragen van de nog niet gedecentraliseerde lijnen in het totale budget door de Minister van VenW gefixeerd met indexering.

Achtergrond daarbij zijn afspraken die gemaakt zijn tussen de decentrale overheden en het ministerie van VenW. Het ministerie heeft – in lijn met de in de BDU gekozen werkwijze – een vast bedrag

toegezegd voor de exploitatie van de regionale treindiensten. Aan de regionale overheden (provincies en Kaderwetgebieden) is de mogelijkheid geboden onderling afspraken te maken over de verdeling. Aangezien de regionale overheden hierover niet tot overeenstemming konden komen, heeft de minister een voorstel geformuleerd[80].

5.5.2. Bevindingen

De subsidies voor het decentraal spoorvervoer zijn in 2005 opgenomen in de BDU. Er hebben zich behoudens inflatiecorrectie nadien geen aanpassingen meer voorgedaan in de hoogte van de bijdragen, behoudens inflatiecorrectie. Per reizigerskilometer is dus sprake geweest van een daling in de subsidies.

[80] Brief van minister aan IPO/SKVV DGP/MDV/u.05.00638 over decentralisatie contractsector, 10 maart 2005.

6. Positie van consumentenorganisaties

6.1 Inleiding

Met de nieuwe spoorwetgeving wilde de overheid ook de positie van consumentenorganisaties versterken en zo de kwaliteit van het OV vergroten. In de Concessiewet Personenvervoer per Trein is het reeds bestaande adviesrecht van consumentenorganisaties verzwaard door de introductie van 'gekwalificeerd adviesrecht'. Dit betekent dat de concessiehouder verplicht is te beargumenteren waarom een advies niet wordt overgenomen, voordat hij een voorgenomen maatregel uitvoert. Deze motivatie kan door consumentenorganisaties ter toetsing aan een burgerlijk rechter worden voorgelegd. De rechter toetst vervolgens 'marginaal', dat wil zeggen of voldaan is aan de verplichting tot beargumenteren.

Het doel is in de monitor uitgewerkt middels drie indicatoren, te weten: het aantal adviezen per jaar dat door consumentenorganisaties is uitgebracht, de mate waarin adviezen wel of niet zijn overgenomen en het aantal gerechtelijke uitspraken en het resultaat daarvan.

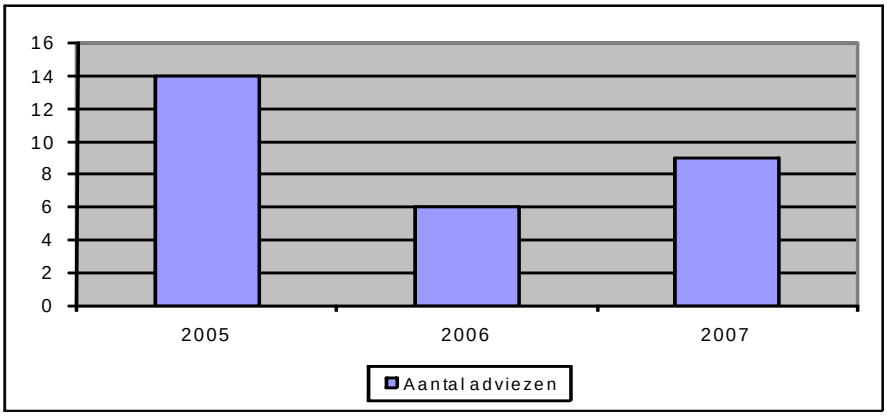
6.2 Aantal en inhoud adviezen

Figuur 6.1 toont het aantal adviezen dat de consumentenorganisaties in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) sinds 2005 jaarlijks hebben uitgebracht. In 2005 zijn er 14 adviezen uitgebracht, een jaar later zes en in 2007 negen. Het aantal adviezen hangt sterk af van het aantal adviesaanvragen van NS Reizigers en het Ministerie van VenW. Advisering aan het Ministerie van VenW was in 2006 niet aan de orde.[81] Over het aantal en de aard van meer informele contacten buiten vergaderingen om bestaat weinig inzicht. Uit de jaarverslagen van het Locov valt hierover op te maken dat in 2005 de consumentenorganisaties meerdere informele overleggen met NS hebben gevoerd over het 'Ontwerp dienstregeling 2007' en het Vervoerplan 2006.[82]

[81] Locov (2006) *Jaarbericht 05/06 en Bericht Locov 2006-2007*.

[82] Locov (2006) *Jaarbericht 05/06*, p. 3 en 4.

Figuur 6.1:
Ontwikkeling in het aantal adviezen van het Locov



Bron: Locov Jaarbericht 05/06 en Bericht Locov 2006-2007 en www.venw.nl/cend/overlegorganen/locov

Tabel 6.1 toont de onderwerpen waarover de consumentenorganisaties in 2005, 2006 en 2007 advies hebben uitgebracht.

Tabel 6.1:
Overzicht inhoud adviezen

Jaar	Nummer	Maand	Onderwerp	Advies aan
2005	1	Februari	Dienstregeling 2006	NS
	2	Februari	Boeteregime	NS
	3	Februari	Concessies contractsector Dordrecht-Geldermalsen en Arnhem-Tiel	Ministerie van VenW
	4	Maart	Reizigershandvest	NS
	5	April	Voordeelurenkaart	NS
	6	April	Kaartproposities in het OV-chiptijdperk	NS
	7	Mei	Wijziging Algemene vervoervoorwaarden NS	NS
	8	Juni	Concessies contractsectorlijnen	Ministerie van VenW
	9	Juni	Stappenplan toegankelijkheid	NS en ProRail
	10	Juni	Uitwerking dienstregeling 2006	NS
	11	September	Aanpassingen dienstregeling in de nachtelijke uren	NS
	12	September	Tariefaanpassingen per 1 januari 2006	NS
	13	November	Opname contractsectordiensten in het hoofdrailnet	Ministerie van VenW
	14	December	Bediening Amersfoort Vathorst dienstregeling 2006	NS
2006	1	Februari	Dienstregeling 2007	NS
	2	Juli	7x24 uitwerking dienstregeling 2007	NS
	3	Juli	Kleine wijzigingen lopende dienstregeling 2006	NS
	4	Augustus	Tariefaanpassingen per 1 januari 2007	NS
	5	Augustus	Nooddienstregeling	NS
	6	Oktober	Zienswijzen Vervoerplan NS 2007	NS
2007	1	Maart	Landelijke introductie OV-chipkaart	NS
	2	Maart	Dienstregeling 2008	NS
	3	April	Kleine wijzigingen lopende dienstregeling 2007	NS
	4	Juli	Uitwerking dienstregeling 2008	NS
	5	September	Tariefaanpassingen per 1 januari 2008	NS
	6	Oktober	ERTMS level 2	Ministerie van VenW
	7	November	Experimenteerartikel in vervoerconcessie Hoofdrailnet	Ministerie van VenW
	8	November	Aanvullend besluit dienstregeling 2008	NS
	9	Nb	Zienswijze consumentenorganisaties concept vervoerplan NS 2008	NS

Bron: Locov Jaarbericht 05/06, Bericht Locov 2006-2007 en www.venw.nl/cend/overlegorganen/locov

Naast de 'standaard'-onderwerpen, zoals advisering over de dienstregeling, tariefaanpassingen en kaartsoorten, heeft het Locov in de periode 2005-2007 advies uitgebracht over specifieke onderwerpen.

In **2005** hebben onder meer de volgende zaken gespeeld:

- In 2005 heeft het Locov drie maal een advies uitgebracht over de vervoerconcessies voor de contractsectordiensten. Achtergrond hiervan was de omzetting, in dat jaar, van de bestaande

privaatrechtelijke contracten in publiekrechtelijke concessies. De consumentenorganisaties Locov hebben geadviseerd om de contracten niet één op één om te zetten in concessies, maar aanvullende eisen te stellen met name op het gebied van punctualiteit, serviceniveau, dienstregeling, bediening van stations, kaartintegratie, verkrijgbaarheid van vervoerbewijzen en tarieven. Veel van deze aanvullende eisen zijn door het Ministerie van VenW in de concessies opgenomen.[83]
- De consumentenorganisaties hebben hun zienswijzen gegeven op het concept Vervoerplan 2006. Ze constateerden dat hierin een flink aantal grens- en richtwaarden (fors) naar beneden was bijgesteld vergeleken met het jaar daarvoor, omdat die niet gehaald werden. Dit gold vooral de informatievoorziening en de punctualiteit. De betrokken organisaties achtten dit niet acceptabel.[84] Het uiteindelijk vastgestelde Vervoerplan 2006 bevatte naar boven bijgestelde waarden voor de aankomstpunctualiteit en legde meer nadruk op het verbeteren van de klantoordelen.[85]

In **2006** zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde geweest:
- Locov heeft de verbetering van de informatie aan reizigers in 2006 veel prioriteit gegeven. Om een concreter beeld te krijgen van de uitvoering, de knelpunten en de verbeteringsmogelijkheden bij de verstrekking van reisinformatie, heeft het Locov werkbezoeken gebracht aan de Verkeersleidingspost van ProRail in Amsterdam en aan NS-station Amersfoort. Het NS-station Amersfoort is een proefstation voor 'InfoPlus', de ontwikkeling van nieuwe reisinformatiemiddelen.[86]
- De consumentenorganisaties hebben hun zienswijzen gegeven op het concept Vervoerplan 2007. Zij juichten toe dat NS de focus op de klant legt in het Vervoerplan 2007. Het klantoordeel is het belangrijkste criterium voor de kwaliteit van de dienstverlening geworden, zowel voor de interne processen als de externe verantwoording aan de concessieverlener, de Minister van VenW. De organisaties vonden echter wel dat NS de ambitie voor de waarden voor de klantoordelen te laag legde.[87]

In **2007** heeft het Locov aandacht besteed aan de volgende thema's:
- In een ongevraagd advies aan het Ministerie van VenW heeft het Locov aandacht gevraagd voor de (snellere) invoering van het treinbeveiligingssysteem ERTMS level 2 in Nederland. Dit gezien de urgentie bij het oplossen van capaciteitsproblemen op het spoor en de wens een groei in het reizigersvervoer per spoor van 5 procent te realiseren. Ook is geadviseerd om de bijdrage die ERTMS kan leveren aan een (nog) intensievere benutting van het spoorwegnet te

[83] Locov (2006) *Jaarbericht 05/06*.

[84] Idem.

[85] Idem.

[86] Locov (2007) *Bericht Locov 2006-2007*.

[87] Idem.

betrekken bij de Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse (LMCA) Spoor.[88]

- Op verzoek van het Ministerie van VenW heeft het Locov advies uitgebracht over het introduceren van een experimenteerartikel in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Aanleiding hiervoor waren de plannen van NS om met ingang van de dienstregeling 2008 te starten met een nachtnet in de provincie Noord-Brabant. Het is weliswaar op grond van de concessie wel mogelijk om met nieuwe vervoerdiensten en -producten te starten, maar het kan lastig zijn om, als ze geen succes blijken te zijn, er weer mee te stoppen. Dit maakte NS huiverig om vernieuwingen te proberen. Een experimenteerartikel zou hierin kunnen voorzien. Behoudens enkele kanttekeningen heeft het Locov ingestemd met het toevoegen van een experimenteerartikel.[89]

Bevindingen
Het Locov heeft ieder jaar geadviseerd over de tarieven en de dienstregeling, maar ook over specifieke thema's. Over de uitgebreide informele contacten van consumentenorganisaties met de Nederlandse Spoorwegen bestaan weinig inzichten.

6.3 Mate waarin adviezen overgenomen

Consumentenorganisatie Rover (2006)[90] heeft onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de adviezen van het Locov. Expliciet wordt opgemerkt dat het alleen gaat om de formeel uitgebrachte adviezen. Het onderzoek geeft geen inzicht in de effectiviteit van meer informele contacten. Het gaat om adviezen die in de periode 2005-2006 zijn uitgebracht. Tabel 6 vat de resultaten van het onderzoek in de eerste zes kolommen samen. In de laatste kolom is de zienswijze van NS (voor wat betreft de adviezen die door NS zijn aangevraagd) weergegeven.

Tabel 6.2:
Resultaten adviezen Locov

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
2005	1	Dienstregeling 2006	NS	Gemengd	NS houdt vast aan voornemens waarover Locov niet instemmend heeft geadviseerd.	NS neemt op enkele punten adviezen van consumentenorganisaties voor andere maatregelen over, deels houdt zij vast aan voornemens.

[88] Locov (2007) *Brief aan minister van Verkeer en Waterstaat inzake ERTMS level 2*, met kenmerk Locov 2007/208 d.d. 25 oktober 2007.
[89] Locov (2007) *Brief aan DGP Directie Spoor inzake advies wijziging concessie*, met kenmerk Locov 2007/229 d.d. 21 november 2007.
[90] ROVER (2006) *De Effectiviteit van het Locov*. Amersfoort.

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
	2	Boeteregime	NS	Sterk afwijzend; wel eens met doelstelling maar niet met uitwerking. Zorg over goedwillende klant.	NS houdt vast aan voornemens.	NS houdt vast aan voorgenomen beleid, dat wordt ondersteund door groot deel Tweede Kamer en door 90% van haar klanten. Daarbij worden verschillende suggesties van consumentenorganisaties ten behoeve van praktische werkwijze boetebeleid overgenomen.
	3	Concessies Dordrecht-Geldermalsen en Arnhem-Tiel	VenW	Primair instemmend, maar met advies de concessie-eisen op een aantal punten (o.a. tarieven, punctualiteit, bediening nieuw station) te verscherpen.	VenW komt aan meeste adviezen tot verscherping eisen niet tegemoet.	
	4	Reizigers-handvest	NS	Afwijzend; handvest is te veel een marketingverhaal en bevat te weinig door reizigers toetsbare toezeggingen.	NS heeft (ook na besluit) een flink aantal aanpassingen gedaan, maar komt niet aan alle belangrijke kritiekpunten tegemoet.	NS gaat met reizigershandvest verder dan Europees reizigershandvest van Europese spoorwegondernemingen, heeft (ook na besluit) een flink aantal aanpassingen gedaan, maar komt niet aan alle belangrijke kritiekpunten tegemoet.
	5	Voordeeluren-kaart	NS	Afwijzend; prijsverhoging is buitenproportioneel.	NS houdt vast aan voornemens.	NS houdt vast aan voornemens voor toekomstvaste opzet van de kaart (gebaseerd op eigen marktonderzoek, waarin klanten aangeven onder welke condities nieuwe opzet acceptabel is. Consumentenorganisaties geven aan dat de huidige kaart in tact moet blijven, advies geeft geen handreiking op welke wijze toekomstvaste opzet kan worden gewaarborgd.

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
	6	Kaartproposities in het OV-chipkaarttijdperk	NS	Kritisch, vooral over hogere retourprijs en lagere dalurenkorting bij reizen op saldo, aanschafprijs chipkaart en ontbreken tariefintegratie in migratieplan.	NS houdt gedeeltelijk vast aan voornemens, laat gedeeltelijk open hoe voornemens zich verder ontwikkelen, geeft een eigen draai aan één van de propositievoorstellen uit het advies.	NS versnelt als gevolg van advies het 'reizen op saldo' in kader OV Chipkaart, speelt daarbij in op propositievoorstellen uit advies. Vanwege opname voorwaarde dat dan niet kan worden gereisd tijdens middagspits wordt de op zich gewenste propositie toch niet door consumentenorganisaties geapprecieerd.
	7	Kleine wijzigingen in lopende dienstregeling	NS	Gemengd.	Conform aanvraag uitgevoerd, met enkele in advies gevraagde toezeggingen.	Conform aanvraag uitgevoerd, met enkele in advies gevraagde toezeggingen
	8	Wijziging AVR-NS	NS	Instemmend (met kanttekeningen) over wijzigingen wegens OV-chipkaart, negatief over wijzigingen i.v.m. nieuw boetebeleid.	NS houdt vast aan wijzigingen i.v.m. nieuw boetebeleid, neemt wel enkele andere adviezen over.	NS houdt vast aan wijzigingen i.v.m. nieuw boetebeleid (is vastlegging van besproken beleid, feitelijk dubbele beoordeling, zie adviesaanvraag nr. 2 m.b.t. boeteregime), neemt wel enkele andere adviezen over (onder meer te berekenen rente bij incasso)
	9	Concessies 14 contractsector-treindiensten	VenW	Instemmend, maar Locov wil voor langlopende concessies scherpere eisen; concessie Zwolle-Enschede regelt niets over meerjarige onderbreking treinverkeer.	VenW komt voor een flink deel tegemoet aan advies; langlopende concessies komen uiteindelijk bij hoofdrailnet.	
	10	Stappenplan Toegankelijkheid	NS, ProRail	Instemmend, met enkele suggesties; wel zorg over halen tijdpad (maar dat is vooral politieke verantwoordelijkheid).	Meeste suggesties overgenomen, voor zover liggend binnen de macht van NS en ProRail.	

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
	11	Uitwerking dienstregeling 2006	NS	Instemmend, uitgezonderd Amersfoort Vathorst.	NS wijst bezwaren Vathorst af, maar VenW geeft NS geen toestemming wegens strijdigheid concessie. NS komt alsnog met beter plan.	NS geeft in adviesaanvraag aan dat zij eerder advies van Locov om de Intercity Maastricht/Heerlen – Haarlem op weekenddagen te Duivendrecht te laten stoppen nu heeft opgenomen in voorgenomen besluit. Consumentenorganisaties geven op verschillende punten aan positief te staan ten aanzien van dit voorgenomen besluit. NS neemt advies betreffende Vathorst niet over (later gebeurt dit alsnog, zie advies nr. 15).
	12	Aanpassing dienstregeling nachtelijke uren	NS	Instemmend (gegeven de onvermijdelijkheid).	Conform advies en aanvraag uitgevoerd.	Uitgevoerd, rekening houdend met wensen consumentenorganisaties in vooroverleg.
	13	Tariefaanpassing en 1-1-2006	NS	Overwegend kritisch.	NS houdt vast aan voornemens. VenW geeft echter geen toestemming voor de extra tariefkilometers in de Randstad die NS wilde.	NS houdt vast aan voornemens die conform concessie zijn. Een landelijke tariefverhoging in combinatie met regionale prijsdifferentiatie wordt in 2006 niet doorgevoerd. Deze wordt nader besproken met het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en de consumentenorganisaties.
	14	Opname contractsector-diensten in Hoofdrailnet	VenW	Instemmend.	Conform advies en aanvraag uitgevoerd.	
	15	Bediening Amersfoort Vathorst	NS	Instemmend.	Conform advies en aanvraag uitgevoerd.	Adviesaanvraag conform eerder advies Locov (advies nr. 11)

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
2006	1	Dienstregeling 2007 (met doorkijk naar 2009)	NS	Sterk kritisch; advies is een betere balans tussen plussen en minnen te bereiken en daartoe de dienstregeling een jaar uit te stellen.	NS neemt een aantal adviezen over en doet op enige andere punten niet-bindende toezeggingen, mede onder druk Tweede Kamer en staatssecretaris; op hoofdpunten houdt NS vast aan voornemens.	NS heeft in voortraject al vele adviezen van consumentenorganisaties overgenomen en neemt ook nog in de eindfase een aantal adviezen over; op hoofdpunten houdt NS vast aan de voornemens, die uitgebreid zijn besproken met betrokken partijen (vooral regionale overheden en consumentenorganisaties).
	2	Nooddienst-regeling	NS	Instemmend, met enkele verbeteringssuggesties en aandachtspunten	NS neemt meeste suggesties en aandachtspunten ter harte	Er komt een opzet tot stand die aansluit bij wensen consumentenorganisaties. Daarbij neemt NS verdere verbetervoorstellen van de consumentenorganisaties grotendeels over.
	3	Kleine wijziging- en in (lopende) dienstregeling 2006	NS	Gedeeltelijk instemmend, gedeeltelijk afwijzend (over 2 wijzigingen)	NS ziet af van 1 voorgenomen wijziging n.a.v. advies en houdt vast aan de andere	Consumentenorganisaties stemmen in met 2 verbetervoorstellen van NS. Van de overige 2 adviezen neemt NS er 1 over.
	4	Tariefaanpassing en 1-1-2007	NS	Instemmend over algemeen prijsniveau, kritisch over prijs-/kwaliteits–ontwikkeling 1e klas, afwijzend over voortzetten afbouw korting jeugdabonnementen	NS houdt vast aan voorgenomen tariefmaatregelen (maar handelt met gemiddeld gematigde prijsstijgingen in de lijn van eerdere adviezen)	Algemene tariefstijging vindt plaats op basis stijging consumentenprijsindex. NS handhaaft doorvoering korting jeugdabonnementen en geeft aan specifieke acties te zullen ontwikkelen voor groep jongere klanten.
2007	1	Landelijke introductie OV-chipkaart	NS	Instemmend over fasering introductie (in tempo bepaald door klant–acceptatie). Kritisch over onduidelijk eindbeeld. Advies geeft aandachts–punten en randvoorwaarden.	Geen formeel besluit, wel heroriëntatie NS, mede n.a.v. kritische punten uit eerdere adviezen	Niet bekend.

Jaar	No.	Onderwerp	Aan	Teneur	Gevolg volgens Locov	Reactie NS
	2	Dienstregeling 2008 (basisuur-patroon)	NS	Overwegend instemmend, suggesties voor verbeteringen, afwijzend over verlegging Beneluxdienst naar HSL	NS neemt deel suggesties in overweging, maar houdt vast aan verlegging Beneluxdienst naar HSL	Niet bekend
	3	Kleine wijzigingen in (lopende) dienstregeling 2007	NS	Instemmend, met enkele kritische kanttekeningen	Sommige kanttekeningen hebben effect	Niet bekend
	4	Uitwerking dienstregeling 2008	NS	Ten dele instemmend, ten dele kritisch (al komen sommige minpunten niet op conto NS), zorgen over onderhoudsrooster	NS zal bediening Bijlmer verbeteren (punt uit eerder advies), meeste kritische opmerkingen leiden niet tot resultaat	Niet bekend
	5	Tariefaanpassing en 1-1-2008	NS	Instemmend over algemeen prijsniveau, afwijzend over voortzetten afbouw korting jeugdabonnementen	NS houdt vast aan voorgenomen tariefmaatregelen (maar handelt met gemiddeld gematigde prijsstijgingen in de lijn van eerdere adviezen)	Niet bekend
	6	Wijziging Vervoerconcessie HRN (toevoeging experimenteer-artikel)	Ven W	Instemmend, met enkele kanttekeningen	V&W past artikel aan n.a.v. kanttekening in advies	N.v.t.
	7	Verdere uitwerking dienstregeling 2008	NS	Afwijzend over gevolgen onderhoudsrooster voor dienstregeling, verder overwegend instemmend	NS is afhankelijk van capaciteits–verdeling ProRail, heeft daar ook bezwaar tegen gemaakt maar kan zelf geen andere beslissing nemen. NS voegt 1 vroege trein toe n.a.v. afwijzende opmerking in advies	Niet bekend

Bron: ROVER (2006) De effectiviteit van het Locov. Amersfoort en Bijlage bij brief "Effectiviteit Locov" (CC/PA/KK-386)

Uit tabel 6.2 valt op te maken dat de consumentenorganisaties geregeld (in ongeveer de helft van de gevallen) instemmen met voorstellen van NS, maar in een derde van de gevallen ook kritisch tot afwijzend zijn. Rover komt tot de conclusie dat NS in 2005 (en een

klein deel van 2006) in een groot deel van de gevallen de adviezen niet of in geringe mate heeft overgenomen. Rover heeft verder de indruk dat de mate waarin NS de adviezen van het Locov overneemt in de loop der jaren (onderzochte periode 2002 – 2006) is verminderd.[91]
Rover geeft aan dat de consumentenorganisaties bij NS in een aantal gevallen alleen wat bereiken via publiciteit en politieke lobby.
NS is van mening dat de adviezen van de consumentenorganisaties vaker worden overgenomen. In sommige gevallen heeft NS al in het voortraject (voorafgaand aan de formele adviesaanvraag) rekening gehouden met de adviezen van de consumentenorganisaties, aldus NS. In sommige andere gevallen verwijst NS naar de concessievoorwaarden, die een bepaald voornemen mogelijk zou maken.
VenW geeft aan veel waarde te hechten aan de inbreng van de consumentenorganisaties. Wel onderkent zij de volgende dilemma's. Zo kan de kwaliteit van adviezen erbij gebaat zijn als consumentenorganisaties in het voortraject meedenken op basis van vertrouwelijke informatie. Het kan echter de consumentenorganisaties voor een dilemma plaatsen, omdat zij op dat moment geen relevante informatie kunnen delen met hun achterban. Een ander dilemma betreft de reikwijdte van adviezen. Als consumentenorganisaties telkens het maximale willen kan de indruk ontstaan dat het blijkbaar nooit goed genoeg is. Anderzijds kan niet van de consumentenorganisaties worden verwacht dat zij voor hun adviezen een kosten-baten analyse maken om te bepalen of een advies haalbaar is.

Bevindingen
Consumentenorganisaties die zijn vertegenwoordigd in het Locov stemmen geregeld in met voorstellen van NS, maar reageren in veel gevallen ook kritisch tot afwijzend. De adviezen uit 2005 zijn, volgens de consumentenorganisaties, niet of slechts in geringe mate door NS overgenomen. Ze hebben de indruk dat NS hun adviezen steeds minder overneemt sinds 2002. NS is van mening dat zij de adviezen vaker overneemt dan wat de consumentenorganisaties aangeven. VenW hecht veel waarde hechten aan de inbreng van de consumentenorganisaties. Wel onderkent zij daarbij twee dilemma's.

6.4 Gerechtelijke uitspraken

Totnogtoe hebben de consumentenorganisaties geen gebruik gemaakt van het wettelijke instrument van marginale toetsing bij de burgerlijke rechter. De rechter toetst alleen op procesmatige aspecten en of vervoerders in voldoende mate hebben beargumenteerd waarom zij een advies niet overnemen. De consumentenorganisaties zijn van oordeel dat deze aspecten in het algemeen genomen goed in orde zijn, reden waarom zij nog geen gang naar de rechter hebben gemaakt.[92]
Daarnaast spelen de hoge kosten die een rechtsgang met zich meebrengt een rol, aldus de organisaties. Desalniettemin overwegen ze dit instrument in de toekomst wel aan te wenden.[93]

[91] ROVER (2006) *Effectiviteit Locov*, Amersfoort.

[92] Locov (2007) *Gezamenlijke notitie effectiviteit Locov*, d.d. 12 april 2007.

[93] Idem.

6.5 Overige onderwerpen

Instelling OV-ambassadeur
Het Ministerie van VenW heeft per 1 oktober 2006 voor een periode van twee jaar een OV-ambassadeur benoemd.[94] De OV-ambassadeur heeft de volgende rollen:[95]

- Hij of zij is het gezicht van het openbaar vervoer en bevordert bij overheden en vervoerders dat de kansen en mogelijkheden van het openbaar vervoer daadwerkelijk worden benut.
- Hij of zij kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen, ter voorkoming van zware en langdurige juridische procedures.

Het besluit om een OV-ambassadeur aan te stellen vloeit voort uit het voornemen in de Nota Mobiliteit en het achterliggende advies van het OV-beraad om een conflictbeslechtingskader op te stellen.[96] De uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit stelt dat "*ten behoeve van het zogeheten 'conflictbeslechtingskader' een deskundigenpool zal worden opgesteld om inhoudelijke patstellingen te kunnen doorbreken in de afstemming tussen alle betrokkenen in het OV*."[97] Deze deskundigenpool is er gekomen in de vorm van een commissie van wijzen, waarvan de OV-ambassadeur de onafhankelijke voorzitter is. De commissie van wijzen kan op verzoek bemiddelen c.q. adviseren bij conflicten tussen partijen in het openbaar vervoer. De adviezen zijn niet bindend. Uit het werkprogramma van de OV-ambassadeur valt op te maken dat deze sterk het perspectief van de reiziger kiest.[98]

Consumentenorganisaties hadden liever een vervoerarbiter gehad met meer bevoegdheden om conflicten beslechten.[99] Al eerder hebben de consumentenorganisaties ideeën geuit over een onafhankelijk toezichthouder op het spoor in de vorm van een Nederlands Vervoer Arbiter, om een aantal door hen gesignaleerde problemen op te lossen.[100] In een reactie op de voorstellen van de consumentenorganisaties, heeft de staatssecretaris van VenW echter

[94] Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007. *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit* nr. 29.644 – 71. Mevrouw J. van Nieuwenhoven is benoemd als OV-ambassadeur.

[95]; Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007. *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit* nr. 29.644 - 64

[96] Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2005) *Nota Mobiliteit. Deel III Kabinetsstandpunt*. 2 september 2005. OV-Beraad (2005) *Visie OV. Advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat van het OV-beraad onder voorzitterschap van prof.dr. P. Winsemius*. 18 mei 2005.

[97] Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2005) *Uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit*. 2 september 2005.

[98] OV-ambassadeur Jeltje van Nieuwenhoven (2007) *Werkplan OV-ambassadeur: Beter, sneller, schoner, mooier.* 6 juni 2007.

[99] ROVER (2006) *OV-ambassadeur en vervoerarbiter*. Artikel verschenen in De Reiziger Nummer 5-2006.

[100] Consumentenorganisaties in het Locov (2005). *Notitie 'Nederlandse Vervoer Arbiter'*. 18 april 2005.

aangegeven dat zij de door de partijen gesignaleerde problemen wil aanpakken zonder een dergelijke nieuwe toezichthouder en te kiezen voor maatwerk binnen de huidige ordening.[101]

Samenstelling Locov

Tabel 6.3 toont dat de samenstelling van het Locov in 2006 is gewijzigd. Vanaf november 2006 neemt ook de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) aan de kant van de consumentenorganisaties deel. Hiermee is een belangrijke groep treinreizigers rechtstreeks in het Locov vertegenwoordigd. Daarnaast participeert High Speed Alliance, de exploitant van de HSL-Zuid, eveneens sinds november 2006 in het overleg.[102]

Tabel 6.3:
Samenstelling Locov

Organisatie	2005	2006	2007
ANWB	✔	✔	✔
Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad)	✔	✔	✔
Consumentenbond	✔	✔	✔
Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO)	✔	✔	✔
Fietsersbond	✔	✔	✔
Rover	✔	✔	✔
Landelijke Studenten Vakbond (LSVb)		✔	✔
Ministerie van VenW	✔	✔	✔
Nederlandse Spoorwegen	✔	✔	✔
High Speed Alliance		✔	✔

Bron: website Locov

[101] Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006. *Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*. Nr. 23.645-118.

[102] Locov (2007), *Bericht Locov 2006-2007*.

7. Prestaties en professionalisering van NS en ProRail

7.1 Inleiding

De nieuwe wetgeving en de concessies moesten mede bijdragen aan het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail. De opbrengst van de concessies zou gerelateerd moeten zijn aan de gewenste financiële situatie van NS, een gematigde tariefontwikkeling en een verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct. Verder moesten NS en ProRail vorderingen maken op het migratiepad naar output- en outcomesturing (Beheer- en vervoerconcessie, 2005).

Om de vorderingen in de prestaties van NS en ProRail te beschrijven, maken we gebruik van de indicatoren die worden genoemd in het plan van aanpak voor de meerjarige monitor prestaties en effecten, bij het doel 'verbeteren van de prestaties en professionaliseren van NS en ProRail'. Ontwikkelingen in deze indicatoren zijn bepaald aan de hand van de beheer- en vervoerconcessies / de beheer- en vervoerplannen. Ontwikkelingen ten aanzien van efficiency komen aan de orde in hoofdstuk 9.

Tabel 7.1:
Indicatoren uit PvA Meerjarige monitor prestaties en effecten

Indicatoren PvA	Plaats
Prestaties t.a.v. onveiligheidsgevoel	Paragraaf 7.2
Punctualiteit	Paragraaf 7.2
Beschikbaarheidsgarantie zitplaats	Paragraaf 7.2
Reinheid	Paragraaf 7.2
Informatievoorziening bij ontregelingen	Paragraaf 7.2
Mate waarin aangeboden vervoer van en naar de grote steden en economische kerngebieden aan de vervoervraag voldoet	Paragraaf 7.2
Vervoer is gericht op vervoergroei	Paragraaf 7.2
Treinen zijn voor iedereen toegankelijk	Paragraaf 7.2
Goede staat hoofdspoor infra	Paragraaf 7.3
Betrouwbaarheid infra	Paragraaf 7.3
Kwaliteit capaciteitsverdeling	Hoofdstuk 3
Transfervoorzieningen zijn toegankelijk	Paragraaf 7.3
Kwaliteit informatievoorziening	Paragraaf 7.3
Veiligheids- en milieuzorgsysteem	Paragraaf 7.3
Werkzaamheden en aanleg voor derden	Paragraaf 7.3
De gewenste financiële situatie	Hoofdstuk 9
De tariefontwikkeling is beperkt gebleven	Paragraaf 7.2
De kwaliteit van het vervoerproduct is verbeterd	Hoofdstuk 10

7.2 Prestaties NS

Kwaliteit
NS heeft binnen het kader van de vervoerconcessie Hoofdrailnet de zorg voor het leveren van spoorvervoerdiensten op het hoofdrailnet. Deze zorgplicht omvat de volgende (zeven) aspecten:[103]

1. Het aangeboden vervoer dient primair het publiek belang van het personenvervoer per trein te waarborgen en het aangeboden vervoer draagt dienovereenkomstig bij aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, alsmede aan de bereikbaarheid van alle landsdelen.
2. Het aangeboden vervoer is gericht op vervoergroei.
3. De treinen zijn toegankelijk voor eenieder.
4. In de treinen en op de stations is de veiligheid voor reizigers en personeel gewaarborgd.
5. De treinen rijden op tijd.
6. De reiziger heeft gedurende zijn treinreis een redelijke kans op een zitplaats.
7. Aan de reizigers op stations en in de trein wordt een adequaat serviceniveau geboden.

Onderscheid wordt gemaakt tussen grens- en richtwaarden. In de vervoerplannen wordt onder een richtwaarde verstaan de waarde van het na te streven prestatieniveau. Indien sprake is van een richtwaarde moet NS de maatregelen die worden genomen om dat te bereiken benoemen in het Vervoerplan. Bij een grenswaarde worden de prestaties van NS beoordeeld op het realiseren van de prestatie. Daarnaast is sprake van het begrip instelniveau, dat de waarde betreft behorend bij de betreffende indicator.

Elk zorgaspect komt in het navolgende aan de orde, waarbij steeds de volgende onderwerpen worden behandeld:

- Op welke wijze heeft NS het betreffende zorgaspect vormgegeven?
- Welke prestaties heeft NS beloofd te leveren en welke prestatie-indicatoren en instelniveaus zijn gekozen?
- Is bij de prestatie-indicatoren sprake van een richtwaarde dan wel een grenswaarde? NS definieert in haar vervoerplannen een *richtwaarde* als 'de waarde van een na te streven prestatieniveau' en een *grenswaarde* als 'de waarde van een te realiseren prestatieniveau'. In geval van een grenswaarde wordt NS door de Staat afgerekend op het realiseren van deze waarde. Bij een richtwaarde wordt zij beoordeeld op de maatregelen die uitgevoerd zijn om de genoemde richtwaarde te bereiken.
- Welke ontwikkeling in de tijd is zichtbaar in de hoogte van de instelniveaus?
- In hoeverre heeft NS de eigen prestatienormen gerealiseerd?

[103] Vervoerconcessie Hoofdrailnet, artikel 6.

Zorgaspect 1: publiek belang
Dit zorgaspect is in de concessie Hoofdrailnet (HRN) onder meer uitgewerkt in de vorm van een minimum-bedieningsniveau (alle stations minimaal 1x per uur bediend buiten de spits en 2x per uur in de spits) voor zover de frequenties ook al in 2004 werden aangeboden. Hieraan moet al het vervoer dat NS aanbiedt voldoen. De frequenties zijn vrijwel overal hoger dan het minimumaanbod; in de Randstad is het aanbod veelal zelfs substantieel hoger. Daarnaast heeft NS de plicht om, door middel van marktonderzoek, de (potentiële) vraag naar vervoer te volgen en hierop met de dienstregeling in te spelen.

In het vervoerplan **2005** constateert NS dat haar vervoersaanbod voorziet in de vraag vanuit de markt. Men geeft aan dat op werkdagen de dienstregeling 2004 op veel trajecten voldoet aan de vervoervraag. Het basisuurpatroon[104] van de dienstregeling 2005 is daarom slechts beperkt gewijzigd ten opzichte van de dienstregeling 2004. De belangrijkste wijzigingen zijn de opening en bediening van het nieuwe station Almere Oostvaarders en de aanpassing van de sneltrein Zwolle – Emmen[105].

De aanpassingen in de dienstregeling **2006** zijn relatief klein, in afwachting van het volledig nieuwe ontwerp van de dienstregeling in 2007. De belangrijkste zijn:[106]

- Met het in dienst nemen van de Utrechtboog (maart 2006) is een rechtstreekse verbinding ontstaan vanuit de richting Utrecht naar Schiphol.
- NS is nieuwe stations gaan bedienen in Arnhem Zuid en Den Haag Ypenburg. In de loop van 2006 zijn Amersfoort Vathorst, Apeldoorn Osseveld en Twello erbij gekomen.
- De frequentie van de stoptrein tussen Den Haag en Rotterdam (op het traject Leiden – Dordrecht) is in het dal overdag verhoogd van één naar twee keer per uur.

De sneltrein tussen Utrecht Centraal en Rotterdam Centraal v.v. is op een aantal momenten in de spitsuren uitgebreid.
In het vervoerplan 2007 constateert NS dat de grenzen van de vervoermogelijkheden qua groei en betrouwbaarheid van de bestaande dienstregeling bereikt zijn, hetgeen een geheel nieuwe opzet van de dienstregeling **2007** noodzakelijk maakte. NS geeft aan dat deze dienstregeling gebaseerd is op 'Benutten en Bouwen', de gezamenlijke visie van de spoorsector uit 2003 die zich richt op 2020 en als leidraad is opgenomen in de Nota Mobiliteit.[107]
De uitgangspunten van de dienstregeling 2007 waren[108]:

- Meer reismogelijkheden door een groter aanbod van treinen.
- Eenvoudiger en voorspelbare dienstregeling.

[104] Een standaarddienstregeling die vrijwel de hele dag wordt uitgevoerd, exclusief spitstoevoegers.

[105] Zwolle-Emmen behoort niet tot het HRN en valt formeel buiten de zorgplicht. Deze verbinding staat echter wel genoemd in het Vervoerplan 2005

[106] Bron: NS Vervoerplan 2006

[107] NS (2007) *Vervoerplan 2007, versie 4.6, 11/01/2007*.

[108] NS (2008) *Vervoerplan 2008*. 23 januari 2008.

- Een robuustere dienstregeling.

Eén van de oplossingen in de dienstregeling 2007 is dat de snelheidsverschillen tussen treinen zijn verkleind door de intercity en sneltrein te integreren. Hierdoor kunnen meer treinen over hetzelfde spoor rijden met minder verstoringen. Op deze manier is de basis gelegd voor een vervoersysteem met twee treintypen[109]:
- Intercity's voor snel vervoer over middellange en lange afstand (interregionaal).
- Sprinters voor het regionale en stadsgewestelijke vervoer over de korte afstand.

Zorgaspect 2: vervoergroei
In het vervoerplan **2005** verwachtte NS een beperkte groei (overall) van circa 1% per jaar voor de komende periode. Lokaal zou de groei hoger kunnen uitvallen. NS schatte in dat het spitsaandeel ongeveer gelijk zou blijven. Men verwachtte met de bestaande dienstregeling en het bestaande materieelpark nog zeker tot en met 2007 te kunnen voorzien in de verwachte vraag, en tevens de productkwaliteit te kunnen verbeteren.

NS noemt in het vervoerplan 2005 de volgende maatregelen om vervoergroei te realiseren:
- Instroom nieuw materieel.
- Het op orde hebben van de productprestaties en geboden serviceniveau.
- Zodanige materieelinzet dat sprake is van overcapaciteit. Deze overcapaciteit maakt groei mogelijk.
- Verhoging van de klantgerichtheid van het servicepersoneel.
- Bewerking van de klantgroep jongeren.
- Verbreding van de toegankelijkheid van de businesscard richting kleinere bedrijven.
- Uitbreiden retailkanalen, uitbreiden salesacties in samenwerking met derden, gerichte acties op bepaalde trajecten en stations.

Uiteindelijk heeft NS in 2005 een groei in het aantal reizigers gerealiseerd van circa 5%. Naar aanleiding van deze hogere vervoergroei heeft NS in het vervoerplan **2006** de groeiverwachting naar boven bijgesteld, naar 2 à 3%. NS merkt op dat het verbeteren van de prestaties een belangrijke basis is om deze groeiambitie te realiseren. Hierbij richt men zich vooral op vervoergroei in de daluren, omdat daar sprake is van onbenutte zitplaatscapaciteit. Maatregelen die in 2006 zijn getroffen, zijn onder andere:
- Het inspringen op behoeften en wensen van individuele klanten en klantgroepen met behulp van klantrelatiemanagement (gerichte communicatie en aanbiedingen).
- Het inrichten van een relatieprogramma voor bedrijfscontracten.
- Het doen van actieaanbiedingen, seizoensaanbiedingen en klant-werft-klantaanbiedingen gericht op sociaal-recreatief verkeer.

[109] NS (2007) *Vervoerplan 2007*. Versie 4.6 11/01/2007

- Acquisitie van nieuwe zakelijke reizigers via bedrijven waarmee al woon-werkcontracten gesloten zijn.

In 2006 is het reizigersvervoer met circa 5% gegroeid.[110] NS heeft over **2007** ten opzichte van 2006 een vervoersgroei op het Hoofdrailnet van circa 3,0% gerealiseerd.[111] Ten opzichte van de twee voorgaande jaren betekent dat een geringe afvlakking van de groei. Deze wordt voornamelijk veroorzaakt door een terugloop in het aantal reizigerskilometers bij de OV-studentenkaart Eind 2006 heeft NS een nieuwe dienstregeling ingevoerd. Hierin is meer speling in de rijtijden ingebouwd, waardoor verstoringen beter kunnen worden opgevangen.

Binnen afzienbare tijd zal de treindienst over de HSL-Zuid starten, waarbij snelle verbindingen tussen Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Breda, alsmede naar België en Parijs worden aangeboden.

Zorgaspect 3: toegankelijkheid

In de vervoerconcessie staat dat NS zorg draagt voor toegankelijkheid van de treinen voor iedereen die er gebruik van wil maken. Het zorgaspect toegankelijkheid heeft betrekking op onder andere de volgende onderdelen:

- Informatievoorziening
- Aanschaf vervoerbewijs
- Materieel
- Klachten en suggesties.

Conform de vervoerconcessie hebben NS en ProRail in september **2005** een stappenplan ingediend om de trein in 2030 toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking. In vervolg hierop is in **2006** het Implementatieplan Toegankelijkheid opgesteld. Dit beschrijft een aantal maatregelen om een zelfstandig toegankelijk spoorsysteem te realiseren. Naast lopende activiteiten op het gebied van service, verkoop en reisinformatie, gaat het om een pakket kleinere infrastructuurmaatregelen. Hierbij gaat het onder andere om het aanpassen van toiletten en wachtruimten, bewegwijzering op stations in braille en het aanpassen van perrons ten behoeve van een gelijkvloerse instap. In dit kader stelt ProRail voor om de normhoogte voor perrons te wijzigen in 76 cm. Daarnaast worden 78 stations nog van liften voorzien. Op 35 locaties worden liften aangelegd voor 2015; op de overige locaties gebeurt dit voor 2030. In totaal zijn in 2030 dan op circa 145 stations liften aanwezig.

Naast de toegankelijkheid van stationsgebouwen en perrons is ook de relatie tussen perron en trein essentieel voor het realiseren van een goede toegankelijkheid. Hiertoe wil men het materieel uitrusten met een lagere vloer (760mm boven spoorstaaf). Zo ontstaat een gelijkvloerse instap. Het eerste toegankelijke NS-materieel (de Sprinter Light Train) zal in 2009 in dienst komen. Eind december 2006 werd

[110] NS (2007) *Jaarverslag 2006*.

[111] NB. Dit cijfer (3%) is gecorrigeerd vanwege het feit dat een aantal contractsectorlijnen niet meer door NS worden geëxploiteerd. Met correctie was de groei zo'n circa 1%.

echter ook nog een serie van 50 niet voor iedereen toegankelijke dubbeldekstreinstellen besteld; uitgaande van een gebruiksduur van 30 jaar zal dit materieel dus nog tot kort voor 2040 in dienst zijn. Merk op dat bij grote revisies wel wordt gewerkt aan vergroting van toegankelijkheid van materieel. Zolang het materieel niet (voldoende) toegankelijk is voor mensen met een functiebeperking zal assistentie bij het in- en uitstappen (door middel van een rolbrug) noodzakelijk blijven.

De toegankelijkheid van de regionale treindiensten die andere, nieuwe, vervoerders uitvoeren, ontwikkelt zich aanzienlijk sneller. Veelal worden de treindiensten gedurende het eerste contractjaar met gebruikt NS-materieel uitgevoerd; aansluitend stroomt nieuw en toegankelijk materieel in. Eind 2007 werden de treindiensten in Friesland en Groningen, alsmede de treindiensten Almelo - Mariënberg, Zutphen – Hengelo – Oldenzaal, Amersfoort – Ede-Wageningen en Nijmegen – Venlo – Roermond geheel met "toegankelijk" materieel gereden. Op de treindiensten Zutphen – Winterswijk, Winterswijk – Doetinchem – Arnhem en Arnhem – Tiel en Gouda – Alphen aan den Rijn geldt hetzelfde voor het merendeel van de diensten. De treindiensten Maastricht – Heerlen – Kerkrade en Dordrecht – Gorinchem – Geldermalsen worden in 2008 van toegankelijk materieel voorzien. De enige aanbestede regionale treindienst die niet met toegankelijk materieel wordt geëxploiteerd, is Zutphen – Apeldoorn (Regio NS); dit zal vermoedelijk pas na een nieuwe aanbesteding veranderen.

In **2007** is het voorlopig inzetschema materieel met ProRail besproken. Op basis hiervan heeft ProRail een nieuw faseringsvoorstel voor het aanpassen van stations opgesteld.[112] In 2007 heeft NS Stations, in het kader van het project InfoPlus, op de stations Ermelo en Amersfoort een proef gehouden met gesproken stationsinformatie. Hieraan hebben slechtziende en blinde reizigers meegewerkt. Met behulp van mobiele telefoons kon actuele reisinformatie van deze twee stations worden opgevraagd. De doelgroep heeft de proef positief ontvangen. NS Stations heeft nu de intentie om deze voorziening landelijk te implementeren.[113]

Daarnaast zijn door NS nog algemene gegevens verstrekt. Ten aanzien van het **materieel** kan gesteld worden dat alle treinen zijn toegankelijk voor reizigers met een functiebeperking, eventueel middels assistentieverlening. In de evaluatieperiode beschikte NS nog niet over materieel dat door *alle* reizigers *zelfstandig* betreden kon worden. Wel heeft NS in deze periode geïnvesteerd in gelijkvloerse materieel. Het eerste gelijkvloerse materieel (SLT) stroomt vanaf 2008 binnen.
De treinen zijn voor reizigers met een functiebeperking c.q. personen in een rolstoel toegankelijk met behulp van een hulpbrug. Een concrete verplichting daarbij is dat NS bij de aanschaf van nieuwe en aanpassing van bestaande spoorvoertuigen rekening houdt met het Rapport

[112] NS (2008) *Verantwoording over de Uitvoering van de Vervoersconcessie 2007. Bijlage behorende bij brief NSR/PL&C/2008/CB/014, blz. 12.*

[113] Idem, blz. 12.

Toegankelijke Treinen van 17 september 2003, en met de kenmerken van de infrastructuur. Voorts geldt vanaf 1 juli 2008 de Europese TSI inzake personen met gereduceerde mobiliteit.
Assistentieverlening wordt op 109 stations geboden van ten minste 07.00 uur tot 23.00 uur (de 46 grotere stations van eerste tot laatste trein). Het aantal assistentieverleningen is in de periode 2003 - 2008 sterk toegenomen (ruwweg van 4000 naar 8000 assistentieverleningen per kwartaal). Utrecht is het station met de meeste AVG, gevolgd door Amsterdam en Den Bosch. Aan assistentieverlening geeft NS ongeveer € 2 mln per jaar uit. De beschikbare **informatie** wordt meer en meer ontsloten voor mensen met een visuele beperking. De website van NS is een toegankelijke site met het keurmerk 'Drempels Weg'. Dat betekent dat informatie kan worden omgezet in gesproken tekst. Ook de **stations** worden steeds toegankelijker gemaakt, dit uiteraard in samenwerking met o.a. ProRail. Daarnaast is via de website www.ns.nl of de mobiele telefoon gesproken informatie beschikbaar over routes in en rondom de stations. Viziris (voorheen Federatie Slechtzienden- en Blindenbelang) heeft hiervoor programmatuur ontwikkeld en NS, alsmede ProRail, zorgt voor de benodigde informatie op en rondom stations. NS zoekt ten aanzien van de toegankelijkheid ook de **dialoog**. NS voert met consumentenorganisaties (verenigd in het LOCOV) overleg over toegankelijkheid. In het LOCOV zit onder ander ook de CG-Raad.

Zorgaspect 4: sociale veiligheid

Tabel 7.2:
Ontwikkeling in instelniveaus en prestaties van NS voor het zorgaspect 'sociale veiligheid'

Waarden vervoerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Richtwaarde	Aantal incidenten						11.255	11.255	11.255
Gerealiseerd	Aantal incidenten			10.565	12.249	11.540	9.219	7.721	7.003
Grenswaarde	Trefkans conducteur						50	50	-
Gerealiseerd	Trefkans conducteur	40	35	38	45	46	47	42	-
Richtwaarde	% medewerkers dat incident heeft meegemaakt						60	25	25
Gerealiseerd	% medewerkers dat incident heeft meegemaakt					63	23	21	19
Richtwaarde	% medewerkers dat ernstig incident heeft meegemaakt						32[1]	10	9
Gerealiseerd	% medewerkers dat ernstig incident heeft meegemaakt						7	5	5
Richtwaarde	% reizigers dat incident heeft meegemaakt						26	26	-
Gerealiseerd	% treinreizigers dat incident heeft meegemaakt			31	27	32	29	26	-
Richtwaarde	Klantoordeel veiligheid trein						74	75	76,4
Gerealiseerd	Klantoordeel veiligheid in de trein	74	68	66	70	73	75		80
Richtwaarde	Klantoordeel veiligheid trein overdag						88	89	88
Gerealiseerd	Klantoordeel veiligheid in de trein overdag						88	88	91
Richtwaarde	Klantoordeel veiligheid trein 's avonds						55	57	59
Gerealiseerd	Klantoordeel veiligheid in de trein 's avonds						56	60	63
Richtwaarde	Klantoordeel veiligheid station overdag						84	84	84
Gerealiseerd	Klantoordeel veiligheid overdag op station	85	80	79	81	84	86	87	89

Richtwaarde	Klantoordeel veiligheid station 's avonds						44	46	50
Gerealiseerd	Klantoordeel veiligheid 's avonds op station	43	40	39	41	46	50	54	56
Richtwaarde	Personeelsoordeel veiligheid in trein overdag						83	85	85
Gerealiseerd	Pers. Oordeel veiligheid in trein overdag					83		88	-
Richtwaarde	Personeelsoordeel veiligheid in trein 's avonds						46	48	49
Gerealiseerd	Pers. Oordeel veiligheid in trein avond					46		55	-
Richtwaarde	Personeelsoordeel veiligheid op het station overdag						82	84	84
Gerealiseerd	Pers. Oordeel veiligheid op het station overdag					82		87	-
Richtwaarde	Personeelsoordeel veiligheid op het station avond						43	45	45
Gerealiseerd	Pers. Oordeel veiligheid op het station avond					43		54	-

[1] Richtwaarde gebaseerd op andere berekening dan in 2006 en daarom niet vergelijkbaar. Bron: Vervoerplan 2006.

Tabel 7.2 geeft weer welke richtwaarden / grenswaarden NS hanteert met betrekking tot het zorgaspect (sociale) veiligheid en in hoeverre deze wel en niet zijn gerealiseerd. Over het algemeen gaat het om richtwaarden. Alleen voor het onderdeel "trefkans conducteur" gaat het om een grenswaarde. De waarden voor wat betreft het aantal incidenten, de trefkans conducteur[114] en het percentage medewerkers dat een (ernstig) incident heeft meegemaakt, liggen in **2005** op een ambitieuzer niveau dan de gerealiseerde waarden in 2004. Ook de waarden voor het klantoordeel zijn hoger dan de gerealiseerde waarden in 2004, met uitzondering van het onderdeel veiligheid stations 's avonds. De waarden voor het personeelsoordeel 2005 zijn gelijk aan de gerealiseerde personeelsoordelen in 2004.

De richt- en grenswaarden **2006** liggen over het algemeen op een iets hoger niveau dan de waarden 2005. De waarde voor het percentage medewerkers dat in dat jaar een ernstig incident heeft meegemaakt, ligt

[114] Het gaat hierbij om de trefkans per half uur reizen. Treffen wil zeggen dat de conducteur zichtbaar en aanspreekbaar is, niet dat hij op dat moment ook kaartjes controleert.

in 2006 op 10%. Op het eerste gezicht betekent dat een zeer sterke daling ten opzichte van de waarde van 32% in 2005. In 2006 wordt deze indicator echter op een andere manier berekend,[115] waardoor beide jaren niet meer met elkaar vergeleken kunnen worden.

In 2005 en 2006 is het aantal incidenten fors gedaald. Het ligt nu ruim onder de streefwaarde van NS. Na een gestage verbetering in de trefkans conducteur in de periode 2001-2005, is deze kans in 2006 afgenomen. De grenswaarde van 50% wordt hiermee in 2006 lang niet gehaald. De oordelen van de klanten vertonen in 2006 over het algemeen een verbetering en liggen boven de doelstelling van NS.

Met ingang van **2007** maakt NS voor het zorggebied sociale veiligheid de stap naar outputsturing[116]. Het oordeel van de klant is nu de outputindicator. Men acht dit de meest adequate indicator, omdat het veiligheidsgevoel van het personeel een randvoorwaarde is voor een positieve veiligheidsbeleving van de reizigers.

In 2007 is het aantal incidenten verder afgenomen. Het klantoordeel over de sociale veiligheid, zowel in de trein als op het station, vertoont een stijging ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit betekent dat klanten zich veiliger zijn gaan voelen. De gerealiseerde klantoordelen 2007 bevinden zich boven de richtwaarden die voor dat jaar zijn afgesproken. Over de medewerkersoordelen sociale veiligheid 2007 zijn nog geen gegevens beschikbaar. Deze meting is uitgesteld tot april 2008.[117]

Zorgaspect 5: op tijd rijden
NS heeft het zorgaspect 'op tijd rijden' uitgewerkt in vier prestatie-indicatoren:

- Aankomstpunctualiteit (drieminutennorm)
- Percentage uitgevallen treinen
- Percentage gerealiseerde aansluitingen
- Klantoordeel 'op tijd rijden'.

In tabel 7.3 zijn de instelniveaus voor deze prestatie-indicatoren weergegeven en in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Merk op dat voor de jaren 2001-2004 nog geen richtwaarden bestonden.

[115] Bron: NS vervoerplan 2006.

[116] NS (2007) *Vervoerplan 2007*. Versie 4.6 11/01/2007Blz. 10.

[117] NS (2008) *Verantwoording over de Uitvoering van de Vervoersconcessie 2007. Bijlage behorende bij brief NSR/PL&C/2008/CB/014, blz. 11.*

Tabel 7.3:
Ontwikkeling in instelniveaus en prestaties van NS voor het zorgaspect 'op tijd rijden'

Waarden vervoerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Richtwaarde	Aankomstpunctualiteit 3 min norm		88,0	89,0	90,0	91,0	86,5	86	87-89
Gerealiseerd	Aankomstpunctualiteit 3 min norm	85,0	79,9	81,2	83,1	86,0	84,7	84,8	87,0
gerealiseerd	Aankomstpunctualiteit 5 min norm						91,8%	92,4%	93%
Grenswaarde	% uitgevallen treinen						1,5	1,5[1]	1,5[1]
Gerealiseerd	% uitgevallen treinen	1,4	3,0	2,2	1,4	1,6	2,0	1,4	1,6
Grenswaarde	% gerealiseerde aansluitingen						92	91,5[1]	92[1]
Gerealiseerd	% gerealiseerde aansluitingen	92,1	89,3	89,6	90,4	91,5	90,6	90,2	91,6
Richtwaarde	Klantoordeel op tijd rijden						39	41	42
Gerealiseerd	Klantoordeel op tijd rijden	34	21	23	29	39	40	39	45,1

Bron: Vervoerplannen NS

[1] Richtwaarde

Uit tabel 7.2 blijkt welke richtwaarden / grenswaarden NS hanteert met betrekking tot en in hoeverre deze wel en niet zijn gerealiseerd. Uit de tabel valt op te maken dat NS voor de percentages uitgevallen treinen en gerealiseerde aansluitingen in 2005 een grenswaarde hanteerde en voor de aankomstpunctualiteit en het klantoordeel "op tijd rijden" een richtwaarde.

Doelen en realisaties 2005

Uit de tabel blijkt verder dat NS-waarden voor het aspect 'op tijd rijden' in **2005** iets ambitieuzer zijn dan de gerealiseerde waarden in het jaar daarvoor. NS heeft drie van de vier doelstellingen echter niet weten te realiseren, namelijk die voor aankomstpunctualiteit, percentage uitgevallen treinen en percentage gerealiseerde aansluitingen. In oktober 2005 is een programma gestart ter terugdringing van vertragingen. Hierbij werd onder meer het aan- en afkoppelen van treinstellen beperkt en werden de doorloopkoppen van de intercity-treinstellen (koplopers) buiten gebruik gesteld. Het percentage klanten dat voor het aspect 'op tijd rijden' een rapportcijfer 7 of hoger gaf, lag met 40% wel boven de doelstelling (39%). Ondanks de achterblijvende prestaties van NS op het gebied van 'op tijd rijden' was het klantoordeel hierover dus boven verwachting.

In het vervoerplan 2006 voert NS verschillende oorzaken aan voor de daling van de aankomstpunctualiteit in 2005. Zo wijst men op de gewijzigde vertrekprocedure van treinen, waardoor deze pas vertrekken wanneer alle deuren gesloten zijn. Voorheen mocht de conducteur de deur waar hij zichzelf bevond open laten en deze tijdens het wegrijden sluiten. Zonder de gewijzigde vertrekprocedure zou de

aankomstpunctualiteit ongeveer 1,5% hoger zijn geweest.[118] Verder had NS te maken met enkele dagen extreem slecht weer (0,5%). Er werden vernieuwings- en onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd aan het spoor en het computerbesturingssysteem van ProRail liet het een aantal keer afweten, zoals op 6 en 7 april (Utrecht), 19 juni (Amsterdam) en 30 september (Utrecht).

Doelen en realisaties 2006
Als gevolg van de achterblijvende prestaties in 2005 en de verwachte gevolgen van onderhoudswerkzaamheden aan het spoor in 2006, zijn de richt- en grenswaarden in **2006** licht naar beneden bijgesteld (aankomstpunctualiteit en percentage gerealiseerde aansluitingen). Bij het onderdeel 'klantoordeel op tijd rijden' is wel sprake van een aanscherping van de waarde. Bovendien zijn de waarden voor de indicatoren percentage uitgevallen treinen en percentage gerealiseerde aansluitingen gewijzigd van een grenswaarde in een richtwaarde.

In 2006 was de gerealiseerde aankomstpunctualiteit met 84,8% vrijwel gelijk aan die van het jaar daarvoor. Met deze prestatie heeft NS de streefwaarde niet gerealiseerd. Het percentage uitgevallen treinen was in 2006 1,4%. Dit is lager dan de doelstelling (1,5%) en ook lager dan het aandeel uitgevallen treinen in 2005. Ook in 2006 was sprake van een aantal grote infrastoringen, zoals op 25 september in Utrecht. Het percentage gerealiseerde aansluitingen was in 2006 90,2. Sinds 2004 vertoont deze indicator een dalende trend. Het klantoordeel voor 'op tijd rijden' is in 2006 gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit is mogelijk toe te schrijven aan de grotere nadruk op punctualiteit, waardoor treinen in geval van vertragingen minder vaak op elkaar wachten. NS benadrukt dat bij de laatste aansluitingen wel altijd zoveel mogelijk gewacht wordt.

Doelen en realisatie 2007
De aankomstpunctualiteit volgens de drieminutennorm is in **2007** ten opzichte van 2006 gestegen van 84,8% naar 87,0%. De doelstelling van 2007 voor aankomstpunctualiteit is hiermee gerealiseerd. NS had in 2007 te maken met twaalf extreme dagen als gevolg van weersomstandigheden en infrastoringen. In 2006 waren dat achtentwintig dagen. NS geeft aan dat door de robuustheid van de nieuwe dienstregeling (bereikt door verlenging van de rijtijden en stationnementen), de scherpe uitvoering van de dienstregeling van haar medewerkers, extra aandacht van de operationeel verantwoordelijken voor de diverse treinseries en adequate bijsturing de weersomstandigheden, infrastoringen (onder meer 22 februari en 10 en 11 september in Utrecht, 1 maart in Amsterdam) beperkt gevolgen hebben gehad op de punctualiteit.[119]. Desondanks heeft NS begin maart ProRail publiekelijk te kennen gegeven dat het aantal

[118] Vervoerplan NS 2006

[119] NS (2008) *Verantwoording over de Uitvoering van de Vervoersconcessie 2007. Bijlage behorende bij brief NSR/PL&C/2008/CB/014, blz. 5.*

computerstoringen dient te worden teruggebracht[120]. De ingebruikname van de viersporigheid tussen Utrecht en Amsterdam Bijlmer liep grote vertraging op, waardoor de uitbreiding van de dienstregeling op dit traject moest worden uitgesteld[121].
Het percentage uitgevallen treinen is in 2007 hoger uitgevallen dan het jaar daarvoor en ligt bovendien boven de doelstelling 2007. NS schrijft dit toe aan meer extreme dagen en storingen gedurende de eerste helft van 2007.[122] Met ingang van de nieuwe dienstregeling is het treinaanbod uitgebreid. Tegelijk heeft NS nieuwe procedures voor verstoringen ingevoerd; hierdoor wordt bij een verstoring standaard een aantal treinseries opgeheven (zoals Amersfoort Schothorst – Rotterdam), om op die manier capaciteit vrij te houden voor het opvangen van vertragingen van andere treinen. Hiermee beoogt men het volledig uitvallen van verbindingen zoveel mogelijk te beperken.

Het percentage aansluitingen is met twee procentpunt verbeterd, van afgerond 90% in 2006 naar afgerond 92% in 2007. Deze verbetering is het gevolg van de nieuwe dienstregeling en een scherpe uitvoering van de dienstregeling, aldus NS. Met name de bijdrage van de nieuwe dienstregeling is naar verwachting significant: door het inbouwen van meer speling in de rijtijden (die hierdoor langer werden) en de stationnementen (idem) daalt de kans op vertragingen. Daarnaast zorgt de verhoging van de frequentie voor meer overstapmogelijkheden.

Het klantoordeel 'op tijd rijden' is met zes procentpunt sterk verbeterd ten opzichte van 2006. De klanttevredenheid steeg in 2007 van 39% naar 45%. De richtwaarde 2007 is hiermee ruimschoots gerealiseerd.

Zorgaspect 6: zitplaatskans
Het aspect zitplaatskans heeft NS uitgewerkt in de volgende prestatie-indicatoren:
- Zitplaatskans in de spits, gedefinieerd als het aantal geplande zitplaatskilometers gedeeld door het aantal reizigerskilometers in de spits.
- Klantoordeel beschikbaarheid zitplaats in de spits.

Deze indicator geeft dus een overschatting van de kans op een zitplaats voor individuele reizigers omdat zowel spitsrichting als de tegenspitsrichting samen wordt genomen. NS is thans bezig om hier een andere indicator voor te ontwikkelen. Voor de indicator zitplaatskans is het instelniveau een grenswaarde; voor het klantoordeel hanteert NS een richtwaarde. Uit tabel 7.3 blijkt dat de gekozen grenswaarde voor zitplaatskans in **2005** lager was dan het jaar daarvoor. NS licht in het vervoerplan 2005 deze daling toe door aan te geven dat zij streeft naar minder rijden met lege zitplaatsen. Het klantoordeel over de zitplaatscapaciteit in de spits is in 2005 iets lager dan in 2004.

[120] "NS roept ProRail op matje om storingen", De Pers 1 maart 2007 (eveneens in alle andere dagbladen)

[121] Persbericht NS 15 augustus 2006

[122] Idem, *blz. 5.*

Het klantoordeel over de zitplaatscapaciteit in de spits lag in 2005 wel boven de NS-norm. In **2006** was de feitelijke (objectieve) zitplaatskans 2,6. Dat wil zeggen dat in de spits 2,6 maal meer zitplaatskilometers werden aangeboden dan reizigerskilometers werden gerealiseerd. Vanaf 2004 vertoont deze indicator een dalende trend. De uitkomsten vallen nog wel binnen de streefwaarden van NS. In 2006 was het klantoordeel precies gelijk aan de doelstelling. De voor **2007** afgegeven richtwaarde is met 70% (d.w.z. 70% van de reizigers geeft een rapportcijfer 7 of hoger voor het aspect zitplaatskans) een procentpunt lager dan in het vervoerplan 2006. Als reden noemt NS de te verwachten sterke toename van het aantal reizigers, die moeilijk met extra zitplaatscapaciteit is op te vangen. Een gedeelte van de extra zitplaatskilometers die NS in 2007 realiseert, wordt immers onvermijdelijk ook ingezet voor de richting tegen de spits in. Het effect hiervan is dat het aantal beschikbare zitplaatsen voor de grotere groepen reizigers (spitsforenzen) minder snel toeneemt dan het aantal reizigers.

Opmerkelijk is verder dat de opgenomen waarde voor de zitplaatskans voor **2007** is gewijzigd in een richtwaarde. In de voorgaande jaren werd nog een grenswaarde gehanteerd. NS licht deze wijziging niet toe, maar geeft in algemene zin aan dat voor het zorgaspect 'zitplaatskans' de stap naar outputsturing in het vervoerplan 2007 nog niet gezet wordt.[123] .

De geplande zitplaatskans (in de spits) ligt in 2007 met 2,7 boven het niveau van de grenswaarde van 2,5. De zitplaatsgarantie is gestegen ten opzichte van 2006, toen deze indicator op het niveau van 2,6 lag. Het klantoordeel zitplaatscapaciteit in de spits ligt met 68% in 2007 onder de afgesproken richtwaarde van 70% en drie procentpunt lager dan de klantwaardering over 2006. De objectieve prestatie is in 2007 licht verbeterd door het verlengen van materieel. Dit is echter niet altijd mogelijk. Volgens NS is de daling van het klantoordeel een effect van de toename van het aantal (spits-)reizigers op trajecten waar verlenging van materieel niet mogelijk is, in combinatie met door reizigers als te laag ervaren zitplaatscapaciteit in de spits.[124]

[123] Bron: NS Vervoerplan 2007, blz. 67.

[124] NS (2008) *Verantwoording over de Uitvoering van de Vervoersconcessie 2007. Bijlage behorende bij brief NSR/PL&C/2008/CB/014, blz. 13.*

Tabel 7.4:
Ontwikkeling in instelniveaus en prestaties van NS voor het zorgaspect 'zitplaatskans'

Waarden vervoerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grenswaarde	Zitplaatskans incl. klapzittingen in de spits						2,5	2,5	2,5[1]
Gerealiseerd	Zitplaatskans incl. klapzittingen in de spits	2,5	2,5	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6	2,7
									rapportcijfer 7 of hoger
Richtwaarde	Klantoordeel zitplaatscapaciteit in de spits						71	71	70
Gerealiseerd	Klantoordeel zitplaatscapaciteit in de spits	70	65	68	72	71	70	71	68

[1] Richtwaarde

Bron: vervoerplannen NS

Zorgaspect 7: serviceverlening, informatieverstrekking
NS heeft de volgende prestatie-indicatoren ontwikkeld:

- Het percentage ontregelingen van de treindienst waarover in de trein informatie is verstrekt.
- Het percentage ontregelingen van de treindienst waarover op stations informatie is verstrekt.
- Trefkans conducteur.
- De kans dat de reiziger op het station een door NS aangewezen en voor het publiek herkenbaar persoon treft, uitgewerkt als de verhouding balie/ambulant personeel.
- Klantoordeel informatieverstrekking in de trein bij ontregeling.
- Klantoordeel informatieverstrekking op station bij ontregeling.

Tabel 7.5 geeft voor deze prestatie-indicatoren de instelniveaus van NS en de gerealiseerde waarden weer. Uit de tabel valt op te maken dat de instelniveaus voor **2005** op alle aspecten hoger liggen dan de gerealiseerde waarden in 2004. NS kondigde in het vervoerplan 2005 aan om in 2005 in het kader van het programma outputsturing te onderzoeken of er prestatie-indicatoren zijn die het zorggebied beter representeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de indicator trefkans NS medewerker op stations, waar NS voor 2005 als indicator voorlopig gekozen heeft voor de verhouding balie/ambulant personeel op de zogeheten "Maximum Service" stations.

In **2006** heeft NS voor de indicator 'verhouding balie/ambulant personeel' een nieuwe, vervangende indicator geïntroduceerd. Het gaat om het klantoordeel aanspreekbaarheid van de servicemedewerkers op die stations waar ambulante servicemedewerkers aanwezig zijn. De instelniveaus voor de indicatoren 'percentage ontregelingen van de treindienst waarover in de trein informatie is verstrekt' en 'percentage ontregelingen van de treindienst waarover op het stations informatie is verstrekt' zijn in 2006 fors naar beneden bijgesteld vergeleken met 2005. Reden hiervoor is dat de in 2005 uitgevoerde maatregelen onvoldoende impact hebben gehad. Zo merkt NS op dat de verbetering van informatievoorziening in belangrijke mate te maken heeft met verandering van cultuur en gedrag. De doorlooptijd van dergelijke

veranderingen is langer dan één jaar. Overigens zijn de instelniveaus van deze indicatoren voor 2006 hoger dan de realisatiecijfers over 2005.

De waarde van het klantoordeel over informatieverstrekking op stations bij ontregelingen is in 2006 eveneens naar beneden bijgesteld. Deze ligt wel hoger dan de gerealiseerde waarde in 2005. Volgens het vervoerplan 2006 van NS was de informatievoorziening op stations nog onvoldoende verankerd in de relatie tussen NS en ProRail. In 2006 kondigde men diverse verbeteracties aan.

Het percentage ontregelingen van de treindienst waarbij daarover in de trein informatie is verstrekt, is in 2005 gestegen naar 25%. In 2006 daalde dit weer naar 22%. Het percentage ontregelingen op het station waarover op het station informatie is verstrekt, daarentegen, daalde in 2005 en nam in 2006 weer toe. In beide gevallen zijn de grenswaarden niet gerealiseerd. De gerealiseerde klantoordelen op de verschillende aspecten laten in 2005 en 2006 over het algemeen een stijging zien, waarbij het klantoordeel over de aanspreekbaarheid van servicemedewerkers op het station in 2006 eruit springt. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de vervanging van baliepersoneel door ambulant personeel, in combinatie met een sterkere stimulering van het gebruik van kaartverkoopautomaten.

In **2007** is de informatievoorziening bij ontregelingen in de trein flink verbeterd, naar 31%, ten opzichte van 22% in 2006. Het klantoordeel over de aanspreekbaarheid van servicemedewerkers is met zeven procentpunt toegenomen, van 50 naar 57%. Het lag daarmee fors boven de voor 2007 afgesproken richtwaarde. De andere klantoordelen vertonen eveneens een stijging ten opzichte van het jaar daarvoor. De procesindicator informatievoorziening bij ontregelingen station is met 76% twee procentpunt gedaald ten opzichte van 2006. Ze blijft wel vier procentpunt onder de doelstelling.

De trefkans conducteur in 2007 was 42%. Dat is zes procentpunt onder de afgesproken richtwaarde en is gelijk aan de realisatie van 2006. NS noemt dit een aanhoudend zorgpunt.[125]

[125] Idem, blz. 7.

Tabel 7.5:
Ontwikkeling in instelniveaus en prestaties van NS voor het zorgaspect 'informatieverstrekking.

Waarde vervoerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grenswaarde	% ontregelingen van de treindienst waarbij daarover in de trein informatie is verstrekt						35	27	27
Gerealiseerd	% ontregelingen van de treindienst waarbij daarover in de trein informatie is verstrekt				20	23	**25**	**22**	31
Grenswaarde	% ontregelingen op station waarbij daarover op station informatie is verstrekt						85	79	80
Gerealiseerd	% ontregelingen op station waarbij daarover op station informatie is verstrekt				82	78	**76**	**78**	**76**
Grenswaarde	Trefkans conducteur						50	50	48
Gerealiseerd	Trefkans conducteur	40	35	38	45	46	**47**	**42**	**42**
	Verhouding balie/ambulant personeel op station						48/52		
Gerealiseerd	Verhouding balie/ambulant personeel op station					49/51			
								rapportcijfer 7 of hoger	
Richtwaarde	Klantoordeel aanspreekbaarheid servicemedewerker op station							45	46
Gerealiseerd	Klantoordeel aanspreekbaarheid servicemedewerker op station					43	45	50	57
Richtwaarde	Klantoordeel informatie in de trein bij ontregelingen						47	51	49
Gerealiseerd	Klantoordeel Informatie in de trein bij ontregelingen	38	33	35	38	45	47	**48**	50
Richtwaarde	Klantoordeel informatie op het station bij ontregelingen						55	51	49
Gerealiseerd	Klantoordeel informatie op het station bij ontregelingen	48	38	39	44	48	**48**	**47**	50

Bron: vervoerplannen NS

Opvallend is dat de objectieve doelen meestal niet gehaald zijn (alleen informatieverstrekking in de trein over ontregelingen in 2007, doch hier is sprake van een verlaagd ambitieniveau). De doelstellingen ten aanzien van het klantoordeel worden vaker gehaald, maar hiervoor is een aantal gevallen wel sprake van een verlaagd ambitieniveau.

Serviceverlening, reinheid
NS hanteert de volgende prestatie-indicatoren:
- Objectieve reinheid trein
- Objectieve reinheid station

- Klantoordeel reinheid trein
- Klantoordeel reinheid station.

De instelniveaus in **2005** zijn over het algemeen gelijk aan, of liggen iets boven de gerealiseerde waarden in 2004 (zie tabel 7.6). Uitzondering is de waarde voor het klantoordeel reinheid interieur trein, waar sprake is van een lager ambitieniveau dan in 2004. NS voert als reden aan dat in 2005 het reinigingsprogramma zou worden aangepast en een betere aansluiting op de vervuilingsgraad zou worden gerealiseerd, wijzigingen die invloed kunnen hebben op het klantoordeel. Voor de objectieve prestatie-indicatoren zijn grenswaarden vastgesteld; voor de klantoordelen gaat het om richtwaarden.

De gerealiseerde waarden van zowel de objectieve als de subjectieve prestatie-indicatoren vertonen in 2005 en **2006** een stijgende lijn. Uit tabel 7.6 blijkt welke doelstellingen in 2005, 2006 en 2007 wel en niet gerealiseerd zijn. Alle streefwaarden worden gerealiseerd.

NS gebruikt voor dit zorgaspect met ingang van **2007** het klantoordeel als prestatie-indicator, in de aanloop naar de overgang op outputsturing. In 2007 is het beeld voor wat betreft de realisatie gevarieerder dan in de voorgaande jaren. De realisatie van de grenswaarde van het klantoordeel reinheid ligt in 2007 met 54% ruim boven de doelstelling van 50,5%. Het klantoordeel reinheid interieur treinen is in 2007 gelijk aan de waarde van 2006, maar ligt boven de richtwaarde. Het klantoordeel reinheid op stations is met een procentpunt gestegen naar 55%.
De objectieve indicatoren dagelijkse en periodieke schoonmaak stations vertonen in 2007 in beide gevallen een daling.

Tabel 7.6:
Ontwikkeling in instelniveaus en prestaties van NS m.b.t. zorgaspect 'reinheid'

Waarde vervoerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grenswaarde	Opleverkwaliteit schoonmaak trein						92	92	
Gerealiseerd	Opleverkwaliteit schoonmaak trein			86	90	90			
Grenswaarde	Dagelijkse schoonmaak stations						95	95	95
Gerealiseerd	Dagelijkse schoonmaak stations				95	95	96	99	96
Grenswaarde	Periodieke schoonmaak stations						85	85	85
Gerealiseerd	Periodieke schoonmaak stations				85	85	87	93	89
							rapportcijfer 7 of hoger		
Richtwaarde	Klantoordeel reinheid interieur trein						50	50	51
Gerealiseerd	Klantoordeel reinheid interieur trein	51	44	44	48	53	55	54	54
Richtwaarde	Klantoordeel reinheid station						51	49	50
Gerealiseerd	Klantoordeel reinheid station	46	40	39	43	50	52	53	55
Grenswaard	Klantoordeel reinheid algemeen								50,5
Gerealiseerd	Klantoordeel reinheid algemeen								54

Bron: Vervoerplannen NS, klanttevredenheidsonderzoeken NS, verantwoordingen NS.

7.2.1. Bevindingen Prestaties

Op basis van de voorgaande analyse komen wij tot de volgende bevindingen:

- In 2005 is een hogere vervoergroei gerealiseerd dan verwacht, namelijk circa 5% in plaats van circa 1%.
- De prestaties waren in 2005 over het algemeen beter dan in 2004.
- De uitzondering op deze regel was het zorgaspect 'op tijd rijden'.
- Klantoordelen waren in 2005 over het algemeen hoger dan in 2004, ook op het gebied van punctualiteit.
- Gerealiseerde prestaties bleven in 2005 achter bij de doelstellingen. Naar aanleiding hiervan heeft NS voor een aantal zorgaspecten voor 2006 een lager ambitieniveau gekozen.
- Om dezelfde reden zijn in een aantal gevallen grenswaarden in 2006 gewijzigd in richtwaarden, wat tegengesteld is aan de gewenste ontwikkeling in het proces naar outputsturing.
- In 2006 was de vervoergroei opnieuw hoger dan verwacht.
- In 2006 trad een verbetering op van de gerealiseerde prestaties t.o.v. 2005 bij de zorgaspecten sociale veiligheid en reinheid.
    - In 2006 zijn de prestaties verslechterd op het zorgaspect 'op tijd rijden'.
    - In 2006 is het beeld van de gerealiseerde prestaties bij 'informatieverstrekking' en 'zitplaatskans' gemengd.

- In 2006 zijn de doelstellingen m.b.t. zorgaspect sociale veiligheid en reinheid gerealiseerd, met uitzondering van de indicator trefkans conducteur.
- In 2006 zijn de doelstellingen m.b.t. zorgaspect 'op tijd rijden' niet gerealiseerd, met uitzondering van de indicator percentage uitgevallen treinen.
- De prestaties op het zorgaspect zitplaatskans voldeden in 2006 aan de geformuleerde doelstellingen.
- Geen van de geformuleerde doelstellingen bij het zorgaspect informatieverstrekking zijn in 2006 gehaald. Uitzondering is het klantoordeel aanspreekbaarheid medewerkers op stations.
- In 2007 heeft NS op de meeste indicatoren beter gescoord dan de gestelde doelen. De stijgende lijn van de afgelopen jaren is doorgezet.
- De vervoersgroei is afgevlakt (in 2007 circa 3,0%).
- De aankomstpunctualiteit is toegenomen met meer dan twee procentpunten, tot 87%.
- Het algemeen klantoordeel is 70% (d.w.z. 70% van de reizigers geeft NS een rapportcijfer van 7 of hoger). In 2006 was dit 68%.
- De treinuitval is 1,6%, hoger uitgevallen dan de gerealiseerde waarde 2006 en lag daarmee hoger dan de richtwaarde van 1,5%.
- De gerealiseerde aansluitingen, de informatievoorziening bij ontregelingen op het station, de trefkans conducteur en het klantoordeel beschikbaarheid zitplaats in de spits liggen onder de doelstelling.

7.2.2. Verklaring

De verhoogde vervoersgroei in de onderzoeksperiode is vooral het gevolg geweest van economische opleving (KIM (2007), *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020, November 2007*, zie ook paragraaf 8.2). Op basis van de beschikbare gegevens kan door het KIM niet worden vastgesteld in welke mate betere prestaties van NS daaraan hebben bijgedragen. In ieder geval kan worden vastgesteld dat op een aantal zorggebieden vooruitgang is geboekt (bijvoorbeeld punctualiteit), maar dat ontwikkelingen op andere zorggebieden beperkt zijn (toegankelijkheid, sociale veiligheid, informatievoorziening en dergelijke). Daarbij kan tevens worden vastgesteld dat NS de richtwaarden in een aantal gevallen naar beneden heeft bijgesteld

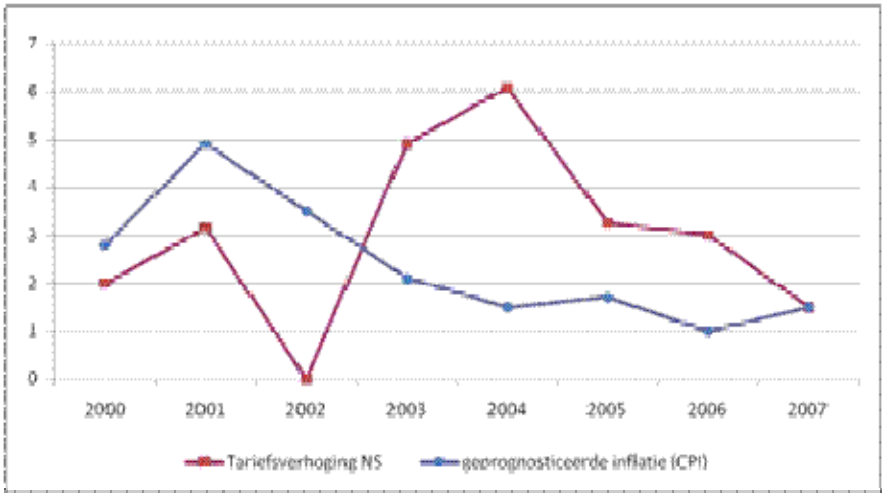
Tarief

In de Vervoerconcessie Hoofdrailnet is bepaald dat de gemiddelde wijziging van de jaarlijkse tarieven niet uit mag gaan boven de som van de door het CPB geprognosticeerde inflatie en een verandering van de gebruiksvergoedingstarieven.[126] Er wordt de geprognosticeerde inflatie weergegeven omdat deze bepalend is bij de bepaling van mogelijke tariefveranderingen. Figuur 7.1 geeft de jaarlijkse tariefverhogingen

[126] Vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet, artikel 15.

weer, evenals de jaarlijkse geprognosticeerde inflatiecijfers, aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI).

Figuur 7.1:
Jaarlijkse tariefverhogingen en geprognosticeerde inflatiecijfers (%)



Bron: Tariefwijzigingen NS

7.2.3. Ontwikkelingen

Uit de figuur valt op te maken dat de tarieven van NSR in 2005, 2006 en 2007 zijn verhoogd met respectievelijk 3,25, 3,00 en 1,5%. Met uitzondering van 2007 ligt deze tariefontwikkeling boven het vooraf door het CPB ingeschatte inflatieniveau. Volgens de nog geldende afspraken van het Overgangscontract II mocht de tariefverhoging in 2005 bestaan uit geprognosticeerde inflatie plus 2%. In 2006 was de gemiddelde verhoging van het gebruiksvergoedingstarief geschat op 2,15%, waardoor de gemiddelde tariefverhoging op 3,15% uitkwam. In 2007 zijn de tarieven van de gebruiksvergoeding niet gewijzigd.

Op basis van de Vervoerconcessie Hoofdrailnet mag de tariefontwikkeling niet boven de geprognosticeerde inflatie liggen, maar mag c.q. moet NS wel een verhoging c.q. verlaging van de gebruiksvergoedingstarieven in haar tarieven doorberekenen en de BTW.[127]

Openingstijden fietsenstallingen

Artikel 11 van de Vervoerconcessie Hoofdrailnet bepaalt dat NS uiterlijk in 2010 de beveiligde fietsenstallingen die zij bewaakt en beheert, openstelt voor reizigers vanaf minstens een kwartier voor het begin tot minstens een kwartier na het einde van de dienstregeling respectievelijk na de feitelijke aankomst van de laatste trein. Om dit te realiseren moest NS, samen met ProRail, een financieel dekkend stappenplan opstellen.

Als onderdeel van dit Stappenplan Rijwielstallingen worden 56 stallingen geautomatiseerd en van camerabewaking voorzien. Begin

[127] Vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet, artikel 15.

2008 lag het gerealiseerde aantal projecten op 41. Daarvan zijn 14 stallingen in 2007 gerealiseerd.[128]

Verder is NS volgens de Vervoerconcessie Hoofdrailnet verplicht de openingstijden van de door haar beheerde, bewaakte en beveiligde fietsenstallingen niet te verslechteren ten opzichte van de situatie per 1 juli 2000. In 2007 voldoet NS voor al haar stallingen aan deze eis, aldus het bedrijf zelf[129]. Wel blijken zich enkele problemen voor te doen. In plaatsen met twee fietsenstallingen op één station en waar 's avonds laat één van beide stallingen sluit komt het voor dat reizigers met de fiets in de "verkeerde" stalling staan (voorbeeld Gouda). Ook is het vaker voorgekomen dat de stalling bij vertraging van de laatste treinen toch volgens dienstregeling sloot, waardoor een aantal reizigers in de problemen kwam.

Bediening stations
Volgens artikel 13 van de Vervoerconcessie Hoofdrailnet moet NS met de dienstregeling voldoen aan de volgende minimumeisen voor de bediening van stations voor zover dit ook het geval was in de dienstregeling 2004:
NS bedient gedurende de dagperiode van 06.00-24.00 uur:
1. de 'grote' stations, zoals gedefinieerd in de vervoerconcessie: twee keer per uur in iedere richting;
2. de 'overige' stations, ook omschreven in de vervoerconcessie: twee keer per uur in iedere richting in de spits en een keer per uur in iedere richting buiten de spits.

Eind december 2004 is op het HRN het nieuwe station Almere Oostvaarders geopend. NS heeft de bediening van dit station in de dienstregeling opgenomen. Station Almere Oostvaarders is nu rechtstreeks verbonden met onder andere Almere Centrum, Amsterdam Centraal, Amsterdam Zuid – WTC, Schiphol en Utrecht Centraal.

In 2006 is de bediening van vijf nieuwe stations in de dienstregeling HRN opgenomen: Arnhem Zuid, en Den Haag Ypenburg bij de start van de dienstregeling; in de loop van 2006 zijn de stations Amersfoort Vathorst, Apeldoorn-Osseveld en Twello gevolgd. De laatste twee genoemde stations vallen onder de concessie HRN maar zijn betaald door de provincie Gelderland. Aan NS wordt door de provincie een bijdrage gegeven voor de uitvoering van de stoptreindienst Apeldoorn – Deventer.

In 2007 zijn aan het HoofdRailNet de stations Purmerend Weidevenne, Tiel Passerwaaij en Utrecht Zuilen in gebruik genomen. Ook buiten het HRN werden, op initiatief van de regionale overheden, nieuwe stations gerealiseerd, zoals Groningen-Europapark, Gaanderen, Voorst-Empe, Apeldoorn-de Maaten, Eygelshoven-Markt en Heerlen-de Kissel.

[128] NS (2008) *Verantwoording over de Uitvoering van de Vervoersconcessie 2007. Bijlage behorende bij brief NSR/PL&C/2008/CB/014, blz. 14*
[129] Idem, *blz. 14.*

Groningen_Europark wordt met toestemming van NS door Arriva bediend.

Beoordeling vervoerconcessie
Het Ministerie van VenW toetst jaarlijks de vervoerplannen aan de concessievoorwaarden. Tevens toetst het de naleving van de afspraken in de concessie.

Daarnaast is recentelijk een onderzoeksrapport beschikbaar gekomen van de Holland Consulting Group. inzake het al dan niet overgaan naar outputsturing van NS per 1 januari 2008. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De onderzoekers achten de set indicatoren redelijk compleet, in die zin dat alle zorggebieden voldoende worden bestreken. Wel vinden ze dat de punctualiteit meer vanuit de reiziger zou moeten worden beoordeeld. Verder zou de prijs-prestatieverhouding moeten worden toegevoegd. Men mist indicatoren die betrekking hebben op de groei van het reizigersverkeer en de mobiliteit in Nederland in het licht van de maatschappelijke functie, welke verder reikt dan de eisen van de concessie.
- De onderzoekers vinden dat, naast de subjectieve klantoordelen, ook meer objectieve outputindicatoren moeten worden gebruikt. De combinatie van objectieve en subjectieve indicatoren geeft een goed beeld van de performance. Men doet suggesties voor verbetering van een aantal subjectieve indicatoren en aanvullende objectieve indicatoren.
- De onderzoekers geven aan onzeker te zijn over de vraag of de kwaliteit waarmee de subjectieve indicatoren worden gemeten van voldoende goed niveau is. Volgens hen zijn de objectieve indicatoren wel goed te meten.
- De onderzoekers vinden dat nog geen voldoende zicht bestaat in de relatie tussen de 'knoppen waaraan men kan draaien' en de klantoordelen. Deze inzichten moeten nog worden verbeterd.
- De onderzoekers zijn van oordeel dat de ambities van NS te bescheiden zijn. In een aantal gevallen zijn normstellingen omlaag gebracht (bijvoorbeeld bij op tijd rijden, beschikbaarheid zitplaats en dergelijke). Soms zijn normen enigszins aangescherpt, maar in beperkte mate. Zo zijn 9 van de 14 prestatie-indicatoren stabiel gebleven in de tijd; bij een klein aantal heeft een bescheiden verbetering in de tijd plaatsgevonden. De onderzoekers geven aan dat het erop lijkt dat NS aan de veilige kant wenst te blijven bij de formulering van haar doelstellingen.

Op basis van de analyse bevelen de onderzoekers aan om met NS een outputsturingsrelatie aan te gaan voor een ' proefjaar'.

Door de minister is geoordeeld dat NS voldoende vorderingen heeft gemaakt om over te gaan op outputsturing per 1 januari 2008, mits NS een aantal verbeteringen doorvoert in de loop van dit jaar. Het aanvullende plan terzake is als bijlage bij het vervoerplan opgenomen, hetgeen een voorwaarde was voor de instemming van de minister met het vervoerplan 2008. De minister kiest, mede door wensen van de Tweede Kamer, voor overgang naar outputsturing door NS per 2008,

zodat NS volledig verantwoordelijk is voor de prestaties. Wel moeten aanvullende indicatoren worden ontwikkeld, onder meer voor reizigerspunctualiteit en moet NS periodiek rapporteren. Medio 2008 is een audit uitgevoerd.

7.3 Prestaties ProRail

Afspraken
ProRail is als infrabeheerder verantwoordelijk voor alle hoofdspoorwegen in Nederland.[130] Aspecten van de zorgplicht die voor de Meerjarige monitor van belang zijn, zijn:

- De zorg voor de goede staat en de bruikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur voor gebruik.
- Toegankelijke, schone en sociaal veilige Transfervoorzieningen.
- Een veilige en doelmatig te berijden hoofdspoorweginfrastructuur, zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen en infrastructuur.
- Vastgestelde minimale niveaus van capaciteit en internationaal overeengekomen treinpaden die beschikbaar zijn bij de capaciteitsverdeling.
- Een verbeterde kwaliteit van de informatievoorziening.
- Scherpere randvoorwaarden ten aanzien van milieu en veiligheid.

ProRail heeft voor elke van deze zorgtaken één of meerdere prestatie-indicatoren ontwikkeld. In 2005 wordt ProRail, volgens het Beheerplan op een aantal van deze prestatie-indicatoren op output gestuurd. Voor de betreffende indicatoren wordt ProRail afgerekend op het behalen van grenswaarden.[131] Dit betreft de indicatoren 'informatievoorziening conform afspraken', 'bijsturing conform afspraken' en 'reinheid en sociale veiligheid'. Voor de overige prestatie-indicatoren is sprake van richtwaarden.

Betrouwbaarheid en beschikbaarheid spoorweginfrastructuur
ProRail drukt de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur uit in de indicator 'aantal storingsuren'. Deze indicator wordt bepaald met behulp van de formule TAO's x gemiddelde FHT, ofwel het aantal treindienstaantastende onregelmatigheden maal de functiehersteltijd. De TAO's zijn uitgesplitst in een aantal categorieën waarbij wordt verstaan onder:

- Techniek: wisselstoring, seinstoring, stroomstoring, bovenleidingbreuk.
- Processen: uitloop van werkzaamheden.
- Derden: koe op de baan, vandalisme, zelfdoding, aanrijding met wegverkeer.
- Weer: bliksem, ijzel, storm, extreme hitte, extreme kou, bladval etcetera.
- Bediening: niet tijdig aanbieden van rijwegen en het aanbieden van onjuiste rijwegen.
- Oorzaken bij vervoerders: defecte trein op het spoor, ontsporing etcetera.

[130] Keyrail is de exploitant van de Betuweroute.

[131] ProRail (2006) *Beheerplan ProRail 2005*, blz. 12.

Naast TAO's, die in principe niet voorspelbaar zijn, maakt ProRail gebruik van de indicator TreinVrije Perioden (TVP's). Een TVP is een periode waarin de infrastructuur niet beschikbaar is voor een treindienst en die vooraf bekend is gemaakt (de 'buitendienststellingen'). Deze indicator wordt ingedeeld in hinderklassen. Ten aanzien van de treinverkeersleiding wordt gebruik gemaakt van de indicator die betrekking heeft op het percentage bijsturing conform afspraken. Daarbij wordt nagegaan welk deel van de verstoringen wordt afgehandeld volgens versperringsmaatregelen zoals die beschreven staan in zogenaamde bijsturingsdraaiboeken. Daarnaast wordt nagegaan welke ontwikkelingen optreden in de mate waarin rijwegen tijdig en correct zijn ingesteld.

In het navolgende wordt ingegaan op de afspraken die ProRail heeft gemaakt over de streefwaarden/normen inzake deze indicatoren (zie tabel 7.7). Uit vergelijking van de richtwaarde voor de indicator TAO's x gemiddelde FHT in **2005** (14.200) en de gerealiseerde waarde in 2004 (15.081) valt op te maken dat sprake is van verbetering op dit aspect. De richtwaarde voor de prestatie-indicator is afgeleid van de verwachte doelstellingen voor elk van de onderliggende componenten: de treindienst aantastende onregelmatigheden en de gemiddelde functiehersteltijd. Door een strakkere en outputgerichte aansturing van het spooronderhoud, welke voortvloeit uit de implementatie van de contracten met de procesaannemer die op output worden gestuurd (OPC+), verwachtte ProRail in het beheerplan 2005 een aanzienlijke reductie van het aantal TAO´s als gevolg van de uitloop van werkzaamheden. Voor wat betreft de gemiddelde functiehersteltijd streefde ProRail naar handhaving op 120 minuten, met nadruk op de belangrijkste baanvakken en knooppunten.

De richtwaarde voor het aantal TVP's in 2005 lag op een hoger niveau (dat wil zeggen dat er meer perioden waren waarin geen treinen rijden) dan het gerealiseerde aantal TVP's in 2004. Het lage aantal in 2004 was deels het gevolg van uitstel van werkzaamheden en het vervallen van werkzaamheden. In 2005 verwachtte ProRail relatief veel uitzonderlijk hinderrijke buitendienststellingen. In het Beheerplan 2005 kondigde ProRail daarom aan dat per 2006 de richtwaarde voor deze indicator gebaseerd zal zijn op TVP x gemiddelde duur. Om het aantal TVP's te reduceren en de tijdsduur per TVP zo beperkt mogelijk te houden, is in 2005 verder gewerkt aan de ontwikkeling van onderhoudsarme systemen en installaties, en innovatieve werkmethoden en instandhoudingsconcepten.

In 2005 valt op dat de TAO's voor 'processen' en 'weer' zijn toegenomen ten opzichte van 2004. De stijging van het aantal 'TAO's processen' is veroorzaakt door werkzaamheden aan het spoor of ondeskundig gebruik, aldus het beheerplan 2006. De stijging van het aantal 'TAO's weer'" is veroorzaakt door de extreme weersomstandigheden in de eerste helft van 2005. Door vooraf operationele maatregelen te treffen, is dit aantal minder sterk gestegen dan zonder ingrijpen was voorzien. Het gaat vooral om het voorbehandelen van rails op plekken waar veel bomen bij het spoor

staan, om op die manier het doorglijden van treinen bij een combinatie van (extreme) bladval en regen te beperken.

In 2005 zijn in totaal 306 TVP's opgetreden, in plaats van de geplande 344. Deze daling is gerealiseerd ondanks de hogere dan verwachte bovenbouwvernieuwing. De reductie vond met name plaats in de categorie 'hinderarm', door meer werkzaamheden in hindervrije perioden ('s nachts) uit te voeren. Het aantal TVP's is in 2005 beperkt door meer onderhoudsarme systemen en installaties te ontwikkelen en innovatieve werkmethoden toe te passen.[132] Het aantal TAO's in 2005 ligt hoger dan in 2004. Zoals gesteld, komt dit doordat in 2004 relatief weinig onderhoud heeft plaatsgevonden.[133]

Tabel 7.7:
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'betrouwbaarheid en beschikbaarheid infrastructuur'

Waarde beheerplan	Indicator	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Richtwaarde	Beschikbaarheid							98,5%	99,0%
Gerealiseerd	Beschikbaarheid							**99,3%**	99,4%
Richtwaarde	TAO's x gemiddelde FHT (in uren)						14.200	13.600	11.870
Gerealiseerd	TAO's x FHT in uren	20.176	17.665	19.126	16.842	15.081	12.354	10.868	**20.316**
Richtwaarde	TAO's	8.700	8.400/ 8.450	7.800	6.800	5.800	7.100	6.800	6.475
Gerealiseerd	TAO's (aantal)	9.241	7.969	8.025	8.233	7.297	6.750	6.210	**10.691**
	Waarvan:								
	Technische oorzaken	4.793	3.662	3.762	3.343	3.011	2.580	nb	Nb
	Procesmatige oorzaken	487	884	727	940	857	1.103	nb	Nb
	Derden	3.479	3.006	3.192	3.612	3.067	2.612	Nb	nb
	Weer/overig	482	417	349	388	362	455		
Richtwaarde	Gemiddelde FHT (minuten)						120	120	110
Gerealiseerd	Gemiddelde FHT (minuten)	131	133	143	122	124	108	105	**114**
Richtwaarde	TVP's totaal		540		468	583	344	483	246
	- uitzonderlijk hinderrijk		10		12	13	23	14	13
	- hinderrijk		160		343	380	235	333	180
	- hinderarm		370		113	190	86	136	53
Gerealiseerd	TVP's totaal		201	442	325	199	306	358	208
	- uitzonderlijk hinderrijk		7	10	15	11	23	10	16
	- hinderrijk		123	267	230	176	233	159	144
	- hinderarm		71	165	80	12	50	43	48

Bron: beheerplannen en jaarberichten ProRail.
Nb= Niet bekend

[132] Bron:ProRail beheerplan 2006.

[133] Bron: ProRail beheerplan 2007.

In **2006** heeft ProRail de prestatie-indicator TAO's x gemiddelde FHT verfijnd door hier de zogenaamde 'baanvakwaarde' aan toe te voegen. Hierdoor wordt het effect op de treindienst beter in beeld gebracht. De prestatie-indicator is dan: het aantal treindienst aantastende onregelmatigheden (TAO's) x de gemiddelde functiehersteltijd x de baanvakwaarde. De baanvakwaarde is afhankelijk van de grootte van het baanvak en de vervoersintensiteit, en is daarmee een maat voor de hinder die de niet-beschikbaarheid op de betreffende baakvakken veroorzaakt.

Uit het beheerplan 2006 valt op te maken dat het instelniveau voor de indicator TAO's x gemiddelde FHT in 2006 is gesteld op 13.600. Deze waarde is ongeveer gelijk aan de realisatie in 2005 en ligt op een significant lager niveau dan de richtwaarde voor 2005. De richtwaarde voor 2006 was om drie redenen hoger dan de prognose van ProRail in 2005:

- Het was nog onzeker of de extra TAO-reductie structureel was.
- In 2006 zouden veel werkzaamheden aan de infrastructuur worden uitgevoerd, inclusief de aansluiting van de Betuweroute en de HSL, die extra storingen op de bestaande infrastructuur zouden kunnen geven.
- De effecten van het Normenkader Veilig Werken waren nog onzeker voor wat betreft de beperking van de mogelijkheden voor preventief onderhoud en de mogelijk van langere hersteltijd bij storingen.

De richtwaarde voor het aantal TAO's is met 6.800 in 2006 300 lager dan in 2005. De richtwaarde is vrijwel gelijk aan het gerealiseerde aantal TAO's in 2005. Sinds 2003 is het aantal TAO's sterk gedaald, onder meer door een strakkere sturing op het spooronderhoud. ProRail sluit daarvoor prestatiecontracten met de procesaannemers over de te leveren output. Ook het programma 'TAO's derden' heeft bijgedragen aan de daling. ProRail verwachtte dat het aantal TAO's verder zou kunnen dalen, tot een stabiel niveau van 6.500 vanaf 2007.

De doelstelling voor de gemiddelde functiehersteltijd (FHT) was in 2006 120 minuten. Dit is gelijk aan de richtwaarde en de realisatie in 2005. ProRail achtte een verdere reductie van de FHT niet haalbaar, onder meer vanwege het effect van de invoering van het Normenkader Veilig Werken waardoor het inrichten van een veilige werkplek meer tijd zal vergen.

Net als bij de indicator TAO's x gemiddelde FHT is vanaf 2006 de baanvakwaarde aan de indicator TVP toegevoegd. Uit de cijfers van de afgelopen jaren blijkt het aantal TVP's en de verdeling over de klassen 'uitzonderlijk hinderrijk', 'hinderrijk' en 'hinderarm' van jaar tot jaar aanzienlijk te veranderen. Dit heeft te maken met het soort projecten dat in een jaar uitgevoerd wordt en de locatie van die projecten. In 2006 waren er 358 TVP's. De toename ten opzichte van 2005 is onder andere het gevolg van extra vernieuwingswerkzaamheden.

In 2006 had de indicator TAO's x gemiddelde FHT een gerealiseerde waarde van 10.868 (storingsuren). Door de introductie van een

verbeterde registratiemethode in 2006 is een trendbreuk ontstaan. De gepresenteerde waarde is echter gecorrigeerd voor de trendbreuk en mag derhalve vergeleken worden met de waarden in voorgaande jaren. Vergelijking met voorgaande jaren laat een trendmatige verlaging van het aantal storingsuren zien. Dit komt enerzijds door een verlaging van het aantal onregelmatigheden, anderzijds door een vermindering van de gemiddelde storingsduur. Door deze prestaties heeft ProRail, naar eigen zeggen, de geformuleerde doelstellingen voor 2006 gerealiseerd.

Vanaf 2006 heeft ProRail een nieuwe prestatie-indicator toegevoegd aan de reeds bestaande indicatoren: *percentage beschikbaarheid*. Deze nieuwe indicator geeft aan welk percentage van de tijd het spoor beschikbaar is voor de treindienst, als resultaat van de ongeplande en de geplande onttrekkingen. De gerealiseerde beschikbaarheid is de maximale beschikbaarheid minus de geplande en ongeplande niet-beschikbaarheid:

- De maximale beschikbaarheid is het aantal uren dat een spoorzone beschikbaar is voor de treindienst maal de baanvakwaarde van die spoorzone, opgeteld voor alle spoorzones. Hierbij wordt rekening gehouden met de tijdsduur waarin het baanvak gebruikt wordt voor de treindienst van het reiziger- of goederenvervoer.
- Geplande niet-beschikbaarheid (onderhoud) is het aantal uren dat een spoorzone door een TVP met hinder niet beschikbaar is voor de treindienst maal de baanvakwaarde van die spoorzone (in de tijd dat de treindienst het spoor nodig heeft). Hierbij wordt rekening gehouden met de tijdsduur waarin het baanvak gebruikt wordt voor de treindienst van het reiziger- of goederenvervoer.
- Ongeplande niet-beschikbaarheid (storingen) is het aantal uren dat een spoorzone door een TAO niet beschikbaar is voor de treindienst maal de baanvakwaarde van die spoorzone (in de tijd dat de treindienst het spoor nodig heeft). Ook hier wordt rekening gehouden met de tijdsduur waarin het baanvak gebruikt wordt voor de treindienst van het reiziger- of goederenvervoer.

De totale niet-beschikbaarheid (volgens ProRail in 2006 0,7% van de totale capaciteit) bestond in 2006 voor 33% uit ongeplande niet-beschikbaarheid en voor 67% uit geplande niet-beschikbaarheid.

In **2007** is het percentage beschikbaarheid uitgekomen op 99,4. Dat is 0,4 procentpunt beter dan de norm en 0,1 procentpunt beter dan de realisatie in 2006. In 2007 waren er 208 TVP's. Dit aantal ligt flink onder het aantal TVP's in 2006 (nl. 358) en onder de richtwaarde van 246. De gemiddelde FHT is in 2007 uitgekomen op 1:54 uur. Dat is 4 minuten hoger dan de norm en 9 minuten hoger dan de gerealiseerde FHT in 2006. De FHT werd ongunstig beïnvloed door te lange aanrijdtijden, door de toegenomen complexiteit van storingen en door onvoldoende kennis en kunde van storingspersoneel (verloop).[134] De toename van het aantal grote storingen in met name computersystemen waren begin maart aanleiding voor NS om

[134] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, blz. 12.

publiekelijk betere prestaties van ProRail te eisen[135]; consumentenorganisaties[136] en andere vervoerders[137] formuleerden deze eis al eerder en vaker.

Het aantal TAO's was in 2007 10.691.[138] Dit is flink hoger dan de gerealiseerde waarde in 2006 (6.210) en de norm voor 2007 (6.475). In de Kwartaalrapportage 4e Kwartaal 2007 geeft ProRail als verklaring de invoering van het nieuwe monitorsysteem, waardoor meer verstoringen geregistreerd worden.[139] Hieruit leiden wij af dat het in de Kwartaalrapportage 4e Kwartaal 2007 gepresenteerde aantal TAO's in 2007 (nog) niet gecorrigeerd is voor deze trendbreuk en derhalve niet vergeleken mag worden met voorgaande jaren. In 2007 had de indicator TAO's x gemiddelde FHT een gerealiseerde waarde van 20.316 (storingsuren). Dit is een verdubbeling van het aantal storingsuren; het is onwaarschijnlijk dat dit volledig aan een verbeterde registratie toe te schrijven valt. Immers, in 2007 was – net als in voorgaande jaren – sprake van een aantal zeer ingrijpende computerstoringen die seinen en wissels voor langere tijd lamlegden. Daarnaast liepen werkzaamheden bij Almelo die voor één lang weekend waren gepland door fouten in het ontwerp van het beveiligingssysteem uit tot een periode van twee weken.

Schone, sociaal veilige en toegankelijke transfervoorzieningen.
De prestatie-indicatoren voor reinheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen heeft ProRail voor 2005 gebaseerd op het klantoordeel over deze aspecten. ProRail kondigde in het beheerplan 2005 aan dat zij gezamenlijk met NS nieuwe, objectieve indicatoren ontwikkelde die in het Beheerplan 2006 zouden worden opgenomen. Uit tabel 7.9 valt op te maken dat de door ProRail opgenomen instelniveaus **2005** lager liggen dat de gerealiseerde waarden in 2004. Volgens het beheerplan 2005 is dit resultaat in grote mate beïnvloed door externe factoren, waardoor het niet realistisch was om grote verbeteringen te verwachten.
Door de komst, in **2006,** van de objectieve prestatie-indicatoren met de bijbehorende grenswaarde, is voor de subjectieve prestatie-indicator de grenswaarde vervallen. ProRail bleef hier wel over rapporteren. In de objectieve prestatie-indicator reinheid ging ProRail verschillende grenswaarden per regio en type station hanteren, in aansluiting op afspraken uit de Beheersovereenkomst Stations tussen ProRail en NS. In het beheerplan 2006 gaf ProRail aan in 2006 een prestatie-indicator te zullen ontwikkelen voor het landelijke gemiddelde.

Voor sociale veiligheid bleef in 2006 de subjectieve prestatie-indicator van toepassing. De grenswaarde was in 2006 voor overdag gelijk aan

[135] "NS roept ProRail op matje om storingen", dagblad "De Pers", donderdag 1 maart 2007, "Zorgen NS om infrabeheer spoor ", NRC Handelsblad 21.4.2007 en andere kranten.

[136] Zie onder meer "ProRail is blok aan been spoorsector", persbericht ROVER de dato 7 september 2004

[137] Ook Syntus boos op ProRail, dagblad "DAG, 23 oktober 2007 en andere kranten.

[138] Idem, blz. 11.

[139] Idem, blz. 3.

2005 en voor 's avonds een procentpunt hoger. ProRail achtte dit voldoende ambitieus, aangezien het nog niet duidelijk was of de gerealiseerde stijging structureel of incidenteel was. Voor 2007 wilde ProRail een objectieve prestatie-indicator voor sociale veiligheid ontwikkelen.

De gerealiseerde waarde van het klantoordeel reinheid stations in 2006 is met 53% van de reizigers geeft een 7 of hoger, gestegen vanaf 51% in 2005. Met deze waarde is de doelstelling voor 2006 ruimschoots gehaald. De gerealiseerde waarden van het klantoordeel sociale veiligheid (zowel overdag als 's avonds) vertonen in 2006 een verbetering ten opzichte van het jaar daarvoor. Ook hier voldoet ProRail ruimschoots aan de doelstelling uit het beheerplan 2006.

In **2007** is de gerealiseerde waarde van het klantoordeel reinheid station 55%. Dit is hoger dan de realisatie in 2006 (53%) en hoger dan de grenswaarde van 50%. De klantoordelen sociale veiligheid overdag en 's nachts liggen in 2007 hoger dan het jaar daarvoor en liggen boven de norm. De grenswaarde voor klantoordeel sociale veiligheid is aanzienlijk ambitieuzer gesteld dan in 2006, maar lag desondanks onder de gerealiseerde waarde in 2006.

Tabel 7.8:
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'schone en sociaal veilige transfervoorzieningen'

Waarde beheerplan		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grenswaarde	Klantoordeel reinheid station (%>7)						42	42	50
Gerealiseerd	Klantoordeel reinheid station (%>7)				42	49	51	53	55
Grenswaarde	Regio Noord Oost								
	Klasse 1 'Kathedralen'							Nvt	Nvt
	Klasse 2 'Plusstations'							71[1]	71
	Klasse 3 'Basisstations'							67	67
Grenswaarde	Regio Randstad Noord								
	Klasse 1 'Kathedralen'							100	100
	Klasse 2 'Plusstations'							65	65
	Klasse 3 'Basisstations'							66	66
Grenswaarde	Regio Randstad Zuid								
	Klasse 1 'Kathedralen'							100	100
	Klasse 2 'Plusstations'							66	65
	Klasse 3 'Basisstations'							66	65
Grenswaarde	Regio Zuid								
	Klasse 1 'Kathedralen'							Nvt	nvt
	Klasse 2 'Plusstations'							71	71
	Klasse 3 'Basisstations'							68	68
Grenswaarde	Klantoordeel sociale veiligheid overdag (%>7)						76	76	84
Gerealiseerd	Klantoordeel sociale veiligheid overdag (%>7)				80	84	86	87	89
Grenswaarde	Klantoordeel sociale veiligheid 's avonds (%>7)						37	38	50
Gerealiseerd	Klantoordeel sociale veiligheid 's avonds (%>7)				40	46	51	54	56

[1] 71% betekent dat 71% van de stations een rapportcijfer voor reinheid moet hebben dat ligt tussen de 7 en 8 en dat de gemiddelde score 7,5 moet bedragen.
Bron: beheerplannen en jaarberichten ProRail

Voor wat betreft de toegankelijkheid van de transfervoorzieningen heeft ProRail in **2005** het 'stappenplan toegankelijkheid transfervoorzieningen' opgesteld. Dit bevat een overzicht van alle benodigde acties tot 2030 inzake de toegankelijkheid van transfervoorzieningen. In 2005 had ProRail nog geen indicator voor toegankelijkheid ontwikkeld; dit was geen verplichting in de concessie. Daardoor mat ProRail haar prestaties op basis van de voortgang in een van de actieprogramma's.

In het beheerplan 2006 presenteerde ProRail voor het eerst een prestatie-indicator voor de toegankelijkheid van de transfervoorzieningen. Deze geeft weer in welke mate reizigers zonder drempels en zelfstandig van buiten het station naar en in de trein kunnen komen en omgekeerd. De indicator drukt het percentage stations uit dat voldoet aan de eisen voor toegankelijkheid, waarbij in 2006 de volgende aspecten zijn onderscheiden:

- toegankelijkheid perron-trein
- overbrugging hoogteverschillen naar perron
- aanwezigheid blindengeleidelijnen.

Tabel 7.9 geeft de ontwikkeling in de instelniveaus van ProRail weer voor wat betreft de toegankelijkheid van de transfervoorzieningen. Daarbij valt op dat de realisaties niet bekend zijn. Voor het aspect 'toegankelijkheid perron-trein' lagen in **2006** op 7,7% van alle 363 stations alle perrons op de norm van 84 cm. Inmiddels is deze norm aangepast naar de Europese standaard van 76 centimeter. Het door ProRail hanteren en communiceren van een afwijkende norm heeft er wel toe geleid dat Arriva treinen aanschafte met een te hoge vloer, waardoor de perrons in Groningen en Friesland (op kosten van ProRail) moeten worden aangepast om een voldoende toegankelijkheid te realiseren. Voor het aspect 'overbruggen hoogteverschillen naar perron' streefde ProRail dat in 2006 op 81,8% van alle stations geen knelpunten meer zouden zijn. In 2005 was dit aandeel 81,0%. ProRail heeft in 2006 op drie stations hoogteverschillen opgelost, met de aanleg van hellingbanen of liften. In 2007 is één station op dit aspect aangepakt. Het aantal toegankelijke stations eind 2007 was hierdoor 82%.

Het bereikbaar zijn van de perrons is op zich geen garantie voor een goede toegankelijkheid. Daartoe moet ook aan de materieelkant het nodige gebeuren om het hoogteverschil tussen treinvloer en perron te verminderen. Zoals uit paragraaf 7.2 bleek, zal deze aanpassing bij NS nog veel tijd vergen, zeker in vergelijking met de regionale vervoerders.

Voor het aspect "blindengeleidelijnen op perron" geldt, tot slot, de ambitie dat in 2006 op vrijwel alle stations de perrons zijn voorzien van deze lijnen. Om deze doelstelling te realiseren, zijn in 2006 55 stations op dit aspect aangepakt.[140]

Tabel 7.9:
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'toegankelijke transfervoorzieningen'

Waarde beheerplan		2005	2006	2007
Richtwaarde	Toegankelijkheid perron – trein (% stations met perrons volgens hoogtenorm)	7,7	7,7	7,7
Gerealiseerd	Toegankelijkheid perron - trein			
Richtwaarde	Overbruggen hoogteverschillen van en naar perron (% stations)	81,0	81,8	82,1
Gerealiseerd	Overbruggen hoogteverschillen van en naar perron			
Richtwaarde	Blindengeleidelijnen op perron (% stations)	84,6	99,7	99,7
Gerealiseerd	Blindengeleidelijnen op perron			

Bron: beheerplannen ProRail

Kwaliteit van de bijsturing

Voordat de vervoerders daadwerkelijk van de toegewezen infracapaciteit gebruik kunnen maken, moet Verkeersleiding deze

[140] Utrecht centraal is dan het enige station zonder blindengeleidelijnen. Utrecht centraal volgt uiterlijk in 2008.

vrijgeven. Dit gebeurt in de vorm van rijwegen. Jaarlijks stelt Verkeersleiding meer dan 25 miljoen rijwegen of treinpaden in. De kritische factor in het (bijsturings-)proces is de tijdigheid en correctheid van het instellen van rijwegen. Het aantal onregelmatigheden in het instellen (bijvoorbeeld het instellen van onjuiste rijwegen en/of het herroepen van reeds ingestelde rijwegen) is daarmee van groot belang voor de kwaliteit van de sturing en van nog groter belang voor de spoorwegveiligheid. Als door verstoringen in bijvoorbeeld de infrastructuur of de treindienst de geplande railinfracapaciteit niet kan worden geleverd, stuurt ProRail de infratoedeling bij. ProRail streeft ernaar om voor zo veel mogelijk ontregelingen vooraf afhandelingsafspraken te maken met vervoerders.

Als prestatie-indicatoren voor de kwaliteit van de bijsturing gelden 'het aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling' en 'percentage bijsturing conform de afspraken'. Tabel. 7.10 geeft de ontwikkeling weer in de instelniveaus en de realisatie van de prestatie-indicatoren.

Voor **2005** ging ProRail uit van 1.075 onregelmatigheden in de rijweginstelling. Dit is lager dan de norm in 2004, maar hoger dan het daadwerkelijk aantal onregelmatigheden in 2004. ProRail noemde enkele maatregelen die in 2005 het aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling moesten helpen reduceren, waaronder het invoeren van VPT-procesleiding, het verbeteren van de registratie van onregelmatigheden en het uitvoeren van praktijkproeven met dynamisch verkeersmanagement.

ProRail streefde er in 2005 naar om 92% van de bijsturing conform de afhandelingsafspraken te realiseren. Dat is hoger dan het ambitieniveau in 2004, maar lager dan het percentage gerealiseerde bijsturingen die in dat jaar conform de afspraken zijn verlopen. Voor deze indicator geldt een grenswaarde.
Het daadwerkelijk aantal opgetreden onregelmatigheden in de bijsturing 2005 was met 832 flink lager dan de doelstelling. Uit het beheerplan 2006 blijkt dat, mede naar aanleiding van het lagere aantal onregelmatigheden in 2005, de doelstelling in **2006** (iets) ambitieuzer is geworden. Het instelniveau is namelijk op 1.000 gesteld, terwijl in het beheerplan 2005 ProRail voor 2006 nog uitging van 1.050 onregelmatigheden in de rijweginstelling. Volgens ProRail was het aantal van 1.000 het maximaal haalbare, gegeven de bestaande en toekomstig verwachte vervoersintensiteit. Merk op dat de doelstelling voor 2006 weliswaar naar beneden is bijgesteld, maar wel boven de in 2004 en 2005 gerealiseerde waarden ligt. Overigens betekende dit wel een relatieve prestatieverbetering, omdat het treinverkeer, en daarmee het aantal treinpaden, is toegenomen en in de toekomst verder zal groeien.

Voor de prestatie-indicator 'bijsturing conform afspraken' heeft ProRail het instelniveau in 2006 verhoogd naar 97%, iets lager dan de gerealiseerde waarde in 2005. In 2006 heeft Verkeersleiding in 97% van de verstoringen van het treinverkeer bijgestuurd volgens de vooraf

gemaakte afspraken. Daarmee is in 2006 conform de norm gepresteerd.

Indien wij kijken naar de gerealiseerde waarden in 2005 en 2006, dan is het aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling in 2005 afgenomen, maar in 2006 gestegen. ProRail wijt de stijging in 2006 aan de extra onderhoudswerkzaamheden die zijn uitgevoerd.[141] Merk op dat in 2006 een nieuwe en completere registratiemethode van onregelmatigheden is ingevoerd, waardoor een trendbreuk is ontstaan. Het hier gepresenteerde cijfers is echter gecorrigeerd voor deze trendbreuk en mag derhalve vergeleken worden met de gegevens uit voorgaande jaren en de richtwaarde. In 2005 en 2006 was 98% respectievelijk 97% van de bijsturing conform de vooraf gemaakte afspraken. Hiermee voldeed ProRail aan de doelstelling.

In **2007** is aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen uitgekomen op 5.476.[142] Dit is waarschijnlijk (nog) niet gecorrigeerd voor de trendbreuk als gevolg van de andere registratiemethode, zodat dit cijfer niet vergelijkbaar is met de gerealiseerde waarde in 2006. In 2007 was 98% van de bijsturing conform afspraken, waardoor sprake is van een toename ten opzichte van het jaar daarvoor.

Tabel 7.10:
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'kwaliteit bijsturing'

Waarde beheerplan	Indicator	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Richtwaarde	Onregelmatigheden in rijweginstellingen	1.500	1.400	1.250	1.175	1.150	1.075	1.000	1.100
Realisatie	Onregelmatigheden in rijweginstellingen	1.536	1.246	1.246	1.182	972	832	971	5.476[1]
Grenswaarde	Bijsturing conform afspraken (%)		70	80	85	85	92	97	97
Realisatie	Bijsturing conform afspraken (%)		65	74	85	97	98	97	98

[1] Gewijzigde registratiemethode

Bron: beheerplannen en jaarberichten ProRail

Kwaliteit van de informatievoorziening

ProRail informeert reizigers, namens de vervoerders, over de actuele situatie van de treindienst. Dit gebeurt via de omroep en via de bediening van treinaanwijzers. Daarnaast informeert ProRail derden (OVR, teletekst, media) over de actuele situatie van de treindienst. Voor de kwaliteit van de informatievoorziening heeft ProRail de volgende prestatie-indicator opgenomen: percentage treinaanwijzers op de perrons en in de stationshal (Centrale Trein Aanwijzing / Centrale Hal Aanwijzing, CTA/CHA) dat vijf minuten voor gepland vertrek juist is ingesteld. Voor de kwaliteit van de omroep had ProRail in 2005 en 2006 nog geen indicator ontwikkeld; voor andere vormen van informatievoorziening, zoals Teletekst, internet en SMS, evenmin.

[141] Bron: ProRail Jaarbericht 2006

[142] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail, 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, blz. 7.

ProRail hanteerde voor de prestatie-indicator in **2005** een richtwaarde van 98% en een grenswaarde van 95% (zie tabel 7.11). Het daadwerkelijke percentage correct ingestelde CTA's en CHA's was in 2005 97%. Dit is lager dan de richtwaarde, maar ligt boven de grenswaarde. ProRail meldde in het beheerplan 2006 samen met NS te werken aan vernieuwingen in de informatievoorziening via het programma Infoplus. Doel was (en is nog steeds) het vergroten van de snelheid, juistheid, bruikbaarheid en consistentie van de verschillende reisinformatieproducten van alle betrokken partijen. In 2005 is via een pilot geconstateerd dat de kwaliteit van de actuele reisinformatie daadwerkelijk is verbeterd, maar dat tevens de systeemstabiliteit extra aandacht vergt. Hierdoor heeft het project vertraging opgelopen.

De grenswaarde is voor **2006** aangescherpt tot 97%, wat in de buurt van de richtwaarde komt. Uit het beheerplan 2006 blijkt dat de gerechtigden die over deze prestatie-indicator zijn geconsulteerd, aangeven dat zij het wenselijk vinden dat ook de verstoorde situatie en de omroepberichten in de indicator worden opgenomen. ProRail merkt op dat in 2006 nog geen applicaties beschikbaar waren om dit te kunnen meten.

In 2006 was in 97% van de gevallen de informatievoorziening via de CTA/CHA correct. Hiermee is aan de doelstelling (richtwaarde) van 98% net niet voldaan, aan de grenswaarde wel. In 2007 was het beeld gelijk aan 2006: in 97% van de gevallen was de informatievoorziening volgens afspraak. Grens- en richtwaarden waren in 2007 niet aangescherpt ten opzichte van 2006.

Tabel 7.11
Ontwikkelingen in instelniveaus en prestaties van ProRail voor het zorgaspect 'kwaliteit informatievoorziening'

Waarde beheerplan	Indicator	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Richtwaarde	Informatievoorziening CTA/CHA conform afspraken (%)		98	98	98	98	98	98	98
Grenswaarde	Informatievoorziening CTA/CHA conform afspraken (%)						95	97	97
Realisatie	Informatievoorziening conform afspraken (%)		97	97	97	97	97	97	97

Bron: beheerplannen en jaarberichten ProRail

Veiligheid

In het beheerplan 2005 meldde ProRail in **2005** de volgende maatregelen inzake veiligheidsregelgeving te zullen nemen:

- Opname veiligheidsindex (gebaseerd op externe, systeem- en arbeidsveiligheid), wordt opgenomen als informatie-item.
- Afronding implementatie Normenkader Veilig Werken.
- Verbetering zichtbaarheid seinen.
- Ontwikkeling Safety Case regime.

In het kader van het implementeren van het Veiligheidsmanagementsysteem (VMS) kondigde ProRail voor 2005 de volgende activiteiten aan:

- Koppeling van het veiligheidszorgsysteem van ProRail, dat uit de separate onderdelen bestond, aan VMS, tot een ProRail-brede toepassing.
- Toepassing van VMS in het kader van de ontwikkeling van de beheerorganisaties van HSL en de Betuweroute.
- Borging van de in 2004 beschreven kritieke processen in de ProRail-organisatie, waaronder kritieke processen rond arbeidsveiligheid en externe veiligheid.
- Verdere uitwerking en borging van de prestatie-indicatoren, zodat aantoonbaar voldaan kan worden aan de doelstellingen uit de tweede kadernota.

ProRail presenteerde in het Beheerplan 2007 twee 'nieuwe prestatie-indicatoren voor veiligheid als informatie-item:

- systeemveiligheidsindex
- arbeidsveiligheidsindex.

Systeemveiligheid wordt door ProRail omschreven als de veiligheid van degenen die aanwezig zijn in het railverkeer, zoals reizigers, spoorpersoneel, (over)weggebruikers en overige passanten in de nabijheid van het spoor. De prestatie-indicator voor systeemveiligheid geeft het aantal veiligheidsincidenten als percentage van het aantal in 2005 (referentiejaar). ProRail heeft deze indicator toegevoegd als informatie-item. Een dergelijke indicator behoeft geen instemming van de minister.[143] ProRail wil het aantal incidenten met 3% verminderen ten opzichte van 2005.

Arbeidsveiligheid betreft de veiligheid van degenen die in of in de nabijheid van het railverkeersysteem werken voor het uitvoeren van het beheer. Wie de formele werkgever is, is daarbij niet van belang. De nadere prestatie-indicator voor arbeidsveiligheid geeft het aantal incidenten op het gebied van arbeidsveiligheid als percentage van het aantal incidenten in 2005 (referentiejaar). Een dergelijke indicator is een informatie-item. Het gebruik ervan behoeft geen instemming van de minister. De richtwaarde 2007 is 5 procentpunten lager ten opzichte van het referentiejaar 2005.

In 2007 zijn de indicatoren systeemveiligheid en arbeidsveiligheid gedaald naar 53% respectievelijk 33%. De veiligheid is hiermee verbeterd. ProRail meldt dat de dalingen niet alleen te danken waren aan werkelijke verbeteringen, maar tevens aan de manier waarop de indicatoren werden gemeten.[144] Inmiddels zijn er aanpassingen gemaakt aan het systeem, waaronder het herdefiniëren van de indicatoren, waardoor verwacht wordt dat, met ingang van 2008, de problemen betreffende de registratie tot de verleden tijd behoren.

[143] ProRail (2006) *Beheerplan ProRail 2007. Versie 12 december 2006, blz. 47.*

[144] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail, 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, blz. 16.

Milieu
Het beheerplan 2005 geeft aan dat ProRail in de periode tot 2007 een milieumanagementsysteem (MMS) ontwikkelt, in aansluiting op de opzet en de systematiek van het VMS. In **2005** is begonnen met de voorbereiding van het prioriteren en borgen van verbeterde kritieke processen in het programma Rail(l)ink, en het continu verbeteren van het MMS (beoordelen en waar nodig bijsturen). Het milieumanagementsysteem wordt gevoed door managementinformatie rond milieuprestaties. In 2005 is gestart met het formuleren van eisen voor het Milieu Informatie Systeem (MIS). Over de verdere ontwikkeling van milieuveiligheid bij ProRail kunnen thans nog geen uitspraken worden gedaan.

Werkzaamheden voor derden
ProRail voert een aantal werkzaamheden uit die niet vallen onder de beheerconcessie, maar die in opdracht van derden worden uitgevoerd. De inkomsten uit deze werkzaamheden rubriceert ProRail in de categorie 'derden werken / overige opbrengsten'. Het gaat onder meer om de volgende zaken:
- Vergoeding instandhouding werken van derden (zoals stations voor lokale en regionale overheden).
- Vergoeding omroepcontract (verzorgen omroepberichten in opdracht van regionale vervoerders).
- Vergoeding beheer sectorbrede ICT-systemen.
- Vergoeding voor de Zeeuwse lijn in 2007 (€ 4,5 miljoen).
- Vergoeding voor project Security op het spoor.

Aanvankelijk viel de vergoeding die ProRail ontvangt voor de verkeersleiding in de zogenaamde niet centraal bediende gebieden ook in de categorie 'werkzaamheden voor derden'. Deze is inmiddels echter ondergebracht in de gebruiksvergoeding. Hierdoor zijn de opbrengsten derden gedaald met ongeveer € 5 miljoen.

In het financiële jaarverslag zijn de relevante opbrengsten onder de categorie 'overige bedrijfsopbrengsten' terug te vinden. In **2005** heeft ProRail met deze activiteiten 38 miljoen euro omzet behaald. In 2004 bedroeg de omzet 46 miljoen euro. Over 2005 kunnen de overige bedrijfsopbrengsten uitgesplitst worden naar[145]:
- engineeringswerkzaamheden voor derden (€ 13 miljoen);
- periodieke betalingen van lagere overheden voor onderhoud en stroom (€ 5 miljoen);
- Service Level Agreement (SLA), een contract voor het beheer en onderhoud van het automatiseringssysteem Vervoer Per Trein met NS (€ 3 miljoen);
- omroepcontracten met NS (€ 11 miljoen);
- vergoeding uitgevoerd onderhoud van de Sneltram Utrecht-Nieuwegein (€ 2 miljoen);
- verhuur koperkabelnet (€ 1 miljoen);
- levering technische documentatie (€ 1 miljoen).

[145] Bron: ProRail Financieel Jaarverslag 2005.

ProRail heeft in **2006** 33 miljoen euro opbrengsten behaald, bestaande uit onder andere:

- engineeringswerkzaamheden voor derden (€ 7 miljoen);
- periodieke betalingen van lagere overheden voor onderhoud en stroom (€ 5 miljoen);
- SLA-contract voor het beheer en onderhoud van het automatiseringssysteem Vervoer Per Trein met NS (€ 2 miljoen);
- omroepcontracten met NS (€ 9 miljoen);
- vergoeding uitgevoerd onderhoud van de Sneltram Utrecht-Nieuwegein (€ 3 miljoen);
- verhuur koperkabelnet (€ 4 miljoen).

Merk op dat ProRail verder een aantal activiteiten uitvoert in opdracht van de Minister van VenW, die geen onderdeel vormen van de Beheerconcessie. Het gaat om zogenaamde toonbankvragen, het beheer van tankplaten, fietsenstallingen en transferruimtes en het beheer van lijnen die niet behoren tot de Hoofdspoorweginfrastructuur.

Beoordeling indicatoren

Holland Consulting Group heeft de indicatoren vanuit de beheerconcessie getoetst aan de vraag of V&W al dan niet kan overgaan tot de zogenaamde outputsturing[146].

HCG komt tot de conclusie dat de gehanteerde indicatoren in het zogenaamde ProRail-dashboard vrijwel alle eisen representeert die de Beheerconcessie stelt. Ten aanzien van de interne relevantie worden nog wel indicatoren gemist die betrekking hebben op de zorg voor voldoende infrastructuur, de bijdrage aan de mobiliteit en de ontwikkeling van incidenten (calamiteiten). Daarnaast moeten voor de zorgaspecten 'reinheid van de transfervoorzieningen' en 'benutting' (strikt genomen niet noodzakelijk vanuit de concessie) aanvullende of verbeterde 'prestatie-indicatoren worden ontwikkeld. Ten slotte wijst HCG erop dat de informatiebehoefte en de tevredenheid van de vervoerders nog onvoldoende in het dashboard is opgenomen. Het wordt wenselijk geacht om aanvullende indicatoren te formuleren die prestaties nauwkeuriger representeren, zoals de realisatie van vervoerderspecifieke afspraken over paden en prijzen, de impact van het niet-nakomen van afspraken en de tevredenheid van vervoerders op specifieke resultaatgebieden.
Ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens, wijzen de onderzoekers van HCG op de ontwikkeling van nieuwe meetsystemen die vanaf eind 2007 betrouwbare informatie moeten opleveren ten aanzien van de meeste indicatoren. Naar de toekomst toe worden 15 van de 21 indicatoren betrouwbaar geacht. Waar minder betrouwbaar worden door ProRail zelf stappen ondernomen om te komen tot verbeteringen. Zo wordt thans gewerkt aan verbeteringen van de indicator 'gepland niet-beschikbaar'.

[146] Bron: Holland Consulting Group. Kan ProRail op 1 januari 2008 op output sturen of gestuurd worden. 31 oktober 2007

Ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens over de onderzoeksperiode 2005-2007 doen de onderzoekers van HCG geen uitspraken. Om de kwaliteit van de meetgegevens en de registratie te verbeteren, zijn in de periode 2002-2004 studies uitgevoerd naar een nieuw systeem. Dit zou moeten leiden tot een toename van de dekkingsgraad van de registratie van verstoringen met 90%, bij een norm voor vertragingen van 3 minuten of meer. Daarbij zijn twee sporen afgesproken, spoor A en spoor B. Bij spoor A gaat het om een fundamenteel andere inrichting van het monitoringsproces vanaf 2007. Spoor B betreft een verbetering van het bestaande monitoringsproces vanaf 2005. In de praktijk liepen beide sporen enigszins door elkaar, zodat in de periode vanaf 2005 al geleidelijk gewerkt is aan verbeteringen in het registratieproces. ProRail, NS, Railion, en NS Internationaal, stonden positief tegen deze ontwikkeling, mits men elkaar niet aansprakelijk zou stellen voor hinder. Het nieuwe systeem is op 1-1-2007 operationeel geworden, waarbij per 1 juli 90% dekking zou moeten zijn bereikt van alle vertragingen, hun oorzaak, alsmede onveilige situaties. De betrouwbaarheid moest tenminste 95% bedragen. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan het percentage logboekmeldingen dat geaccordeerd is door de betrokken spoororganisaties, waarbij men dus verantwoordelijkheid erkent voor het veroorzaken van de desbetreffende vertraging of onveilige situatie.

De overgang naar het nieuwe systeem van monitoring heeft voor 2006 en 2007 gevolgen gehad voor de gemeten waarden van de TAO's en de ORI´s. Er zijn trendbreuken opgetreden. Daarnaast is de gemiddelde FHT niet volledige eenduidig vastgesteld. Er is dan ook geen rechtstreekse vergelijking van trends in deze indicatoren mogelijk. Om toch trends te kunnen bepalen, heeft het bedrijf Q Delft simulaties uitgevoerd. Hiermee kan indicatief inzicht worden verschaft. Dit heeft onder meer de volgende inzichten opgeleverd[147]:

- In 2006 zijn in het eerste kwartaal 1861 TAO's gemeten met de nieuwe methodiek, waarvan er 191 zijn gemeten door verbeterde registratie en 1670 vanuit de oude methodiek. In het eerste kwartaal van 2005 zijn 1599 TAO's volgens de oude methodiek gemeten, zodat in het eerste kwartaal een stijging van 1670-1599=71 TAO's is opgetreden.
- In het eerste kwartaal zijn 415 ORI's gemeten, waarvan 139 toe te schrijven aan verbeteringen in de registratie. Omdat in 2005 232 ORI's plaatsvonden, is sprake geweest van een stijging van 44 tussen 2005 en 2006.

In de rapportages van ProRail zijn de gecorrigeerde trends opgenomen. Vanaf 2008 worden de trends volledig gemeten met het nieuwe systeem.

Bevindingen

Op basis van de voorgaande analyses trekken wij de volgende conclusies:

[147] Bron: brief DGP/SPO/06/123 nav uitvoering motie Hofstra.

- Voor wat betreft het zorgaspect betrouwbaarheid en beschikbaarheid infrastructuur is het aantal storingsuren (TAO's x gemiddelde FHT) in 2005 en 2006 afgenomen. Dat past in een dalende trend die al vanaf 2000 zichtbaar is. In 2006 zijn de helft minder storingsuren voorgekomen dan in 2000. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat geen zicht bestaat op verschillen in de verbeteringen tussen onderdelen van het netwerk; zo wordt door regionale OV-autoriteiten vermoed dat de daling minder op de regionale lijnen optreedt dan op het HRN, al zijn hier geen gegevens over beschikbaar;
- De reductie van het aantal storingsuren komt enerzijds door het terugdringen van het aantal storingen (reductie aantal TAO's) en anderzijds door een verlaging van de gemiddelde functiehersteltijd. In 2007 nam de functiehersteltijd echter weer toe.
- De (generieke) prestaties in 2005 en 2006 voldoen ruimschoots aan de door ProRail geformuleerde doelstellingen. Deze zijn echter niet erg ambitieus (Bron: HCG).
- Als gevolg van een gewijzigde meetmethode zijn de prestaties in 2007, voor wat betreft het zorgaspect betrouwbaarheid en beschikbaarheid infrastructuur, niet vergelijkbaar met voorgaande jaren. De verdubbeling van het aantal storingsuren ten opzichte van 2006 is voor een deel toe te schrijven is aan een verbeterde registratie; daarnaast speelt de toename van de functiehersteltijd een rol.
- Bij het zorgaspect schone en sociaal veilige transfervoorzieningen heeft ProRail in eerste instantie gekozen voor het klantoordeel als indicator. Voor het aspect 'reinheid station' is later een objectieve indicator toegevoegd.
- De klantoordelen voor zowel reinheid als sociale veiligheid vertonen in 2005, 2006 en 2007 een verbetering. De gerealiseerde waarden voldoen ruimschoots aan de geformuleerde grenswaarden.
- De prestaties op het gebied van de kwaliteit van de bijsturing vertonen een gemengd beeld: het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen is in 2005 gedaald, maar in 2006 weer toegenomen, tot het niveau van 2004. In beide jaren voldeed ProRail wel aan haar eigen richtwaarde. Door een gewijzigde registratiemethode is het aantal onregelmatigheden in de rijweginstellingen in 2007 niet vergelijkbaar met de jaren daarvoor. In 97 tot 98% van de gevallen is in de periode 2005 - 2007 de bijsturing conform de afspraken geweest. Dit is gelijk aan de gerealiseerde waarde in 2004. Vergeleken met de jaren daarvoor betekent dat relatief een aanzienlijke verbetering, omdat het aantal treinen in 2007 sterk toenam.
- Voor de kwaliteit van de informatievoorziening geldt dat in 2005, 2006 en 2007 97% van de gevallen de informatie op de CTA's / CHA's correct is weergegeven. Dit percentage is al jaren constant en verbetert dus niet, al is de concessie gericht op verbetering. Voor de andere aspecten van de informatievoorzieningen (m.n. omroepberichten en informatievoorziening in geval van een verstoorde situatie) heeft ProRail nog geen prestatie-indicatoren ontwikkeld. De prestaties op dit gebied zijn wel zeer belangrijk voor de kwaliteitsbeleving van de reizigers.

8. Maatschappelijk gewenste benutting spoorwegen

8.1 Inleiding

Volgens de Nota Mobiliteit dient het spoor een bijdrage te leveren aan de bereikbaarheid van Nederland. Het Beoordelingskader noemt voor het toetsen van deze doelstelling drie thema's: :

1. Het vervoeren van grote aantallen mensen vooral van, naar en deels binnen de stedelijke netwerken. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan de spitsuren.
2. Het vervoeren van economisch waardevolle goederen op de internationale corridors.
3. Het optimaal gebruik van bestaande capaciteit

Uitgangspunt voor de monitoring van deze thema's vormen de indicatoren die in het plan van aanpak voor de meerjarige monitor zijn genoemd bij het doel 'maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen'.

Tabel 8.1:
Uitgangspunten uit pva Meerjarige monitor prestaties en effecten

Indicatoren uit het PvA	**Plaats**
Aantal vervoerde mensen	Paragraaf 8.2
Aantal zitplaats- en treinkilometers	Paragraaf 8.2
Gemiddelde bezettingsgraad van personentreinen	Paragraaf 8.2
Tonnage vervoerde goederen	Paragraaf 8.3
Gemiddelde bezettingsgraad goederentreinen	Paragraaf 8.3
Aantal goederentreinen op het Nederlandse net	Paragraaf 8.3
Benutting bestaande infrastructuurcapaciteit	Paragraaf 8.4
Aantal storingen van infrastructuur en materieel	Hoofdstuk 7
Capaciteitsbelasting onderhoud	Hoofdstuk 3 en 7
Mate van bedrijfszekerheid van het systeem en daarmee de punctualiteit van het reizigers- en goederenvervoer	Hoofdstuk 7
Verbetering van de robuustheid van de dienstregeling	Fase 4 monitor
Versnelde invoering van het corridormodel	Fase 4 monitor
Verbetering van de transfervoorzieningen op knooppunten	Hoofdstuk 7

De drie genoemde thema's worden in de komende paragrafen uitgewerkt, eerst voor het personenvervoer, dan voor het goederenvervoer en tot slot voor de infrastructuur.

De in dit hoofdstuk beschreven trends beschrijven vooral de periode 2005-2006. Gegevens over 2007 bleken meestal (nog) niet beschikbaar te zijn. Daarbij wordt in paragraaf 8.2 ingegaan op de ontwikkelingen in het personenvervoer met NS. De ontwikkelingen op de regionale spoorvervoermarkt zijn beschreven in hoofdstuk 5.

8.2 Personenvervoer NS

Tabel 8.2 laat ontwikkelingen in het personenvervoer van NS zien, afgeleid uit de jaarverslagen van NS, alsmede de productiemiddelen die hiervoor zijn ingezet.

Tabel 8.2:
Ontwikkelingen in het personenvervoer NS (excl regionale vervoerders)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Index	Index
Vervoeromvang										(1995=100)	(2000=100)
Reizigerskilometers totaal (mln.)	13.499	14.666	14.392	14.288	13.848	14.097	14.730	15.414	15.546	115	106
- waarvan standaardassortiment (ERET, abonnementen, etc)	9.657	11.287	11.108	11.028	10.535	10.577	10.962	11.498	11.644	121	103
- waarvan grote contracten	3.842	3.379	3.284	3.260	3.313	3.520	3.768	3.916	3.902	102	115
Productie											
Treinkilometers (mln)	109,5	116,7	111,9	112,0	112,1	115,1	114,1	113,8	112,5	104	98
Zitplaatskilometers (mln)	38.200	46.200	45.200	44.900	47.100	49.500	49.737	50.167	54.772	143	119
Aantal treinen	2.611	2.742	2.783	2.832	2.758	2.802	2.809	2.829	2.886	111	105
Bezetting											
reizigerskm/ zitplaatskm	0,353	0,317	0,318	0,318	0,294	0,285	0,296	0,307	0,284	87	90

Bron: jaarverslagen NS

8.2.1. Ontwikkeling

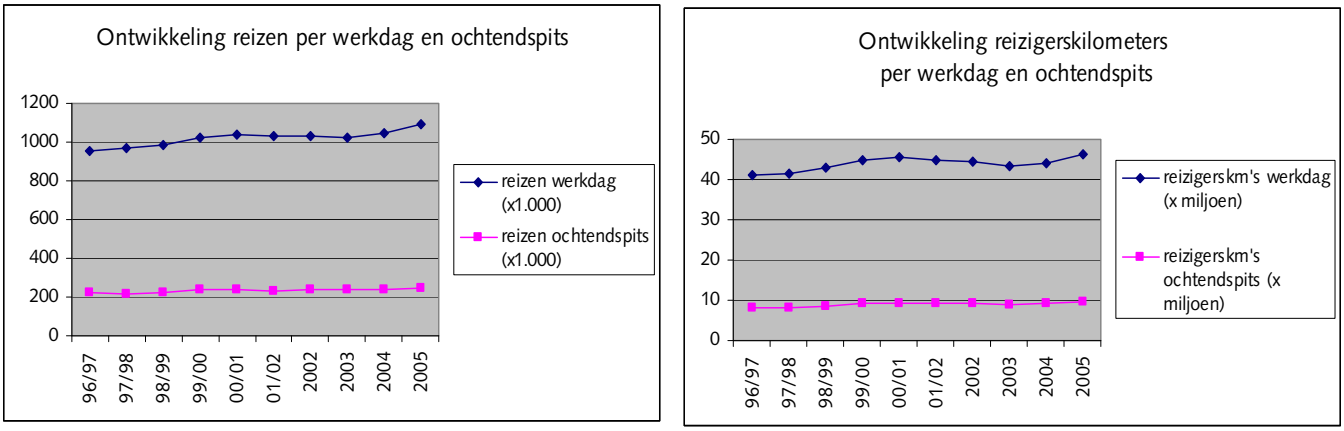
De omvang van het personenvervoer van NS per trein is over de periode 1995-2007 met 15% toegenomen. Tussen 2000 en 2003 was sprake van een daling, vanaf 2004 van een stijging. In zowel 2005 als 2006 is de vervoeromvang circa 5% per jaar gegroeid. In 2007 is sprake van een afvlakking van de jaarlijkse groei naar circa 3%.[148] De vervoeromvang van de grote contracten, voornamelijk de OV Studentenkaart, is in 2005 - 2007 relatief sterker gestegen dan het standaardassortiment.

Het aantal treinkilometers van NS is in 2005 - 2007 afgenomen, terwijl het aantal zitplaatskilometers in dezelfde periode is gestegen. Dit duidt op een toename van het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein. Die is veroorzaakt door zowel de inzet van langere treinen als de ingebruikname van meer dubbeldeksrijtuigen. Uit de ontwikkeling in de gemiddelde bezettingsgraad valt af te leiden dat deze tot 2004 is gedaald. Dat is vooral het gevolg van de afname van het aantal

[148] NB. Dit cijfer (3%) is gecorrigeerd vanwege het feit dat een aantal contractsectorlijnen niet meer door NS worden geëxploiteerd. Met correctie was de groei circa 1%.

reizigers in het "standaardassortiment" en de toename van het aantal zitplaatsen per trein. In 2005 en 2006 neemt de bezetting weer toe als gevolg van vervoergroei, maar de bezettingsgraad in 2007 is lager.

Figuur 8.1:
Ontwikkeling van het aantal treinreizen en reizigerkilometers per trein voor werkdag en ochtend*spits*.



Bron: Monitoring spoorgebruik 2005, ProRail.

Uit onderzoek van het KIM (2007[149]) blijkt dat er verschillen bestaan tussen marktsegmenten:

- Het aandeel van het vervoer dat voor woon-werk- en woon-schoolverplaatsingen wordt afgelegd stijgt. Het aandelen voor het motief vrije tijd daalt.
- Het aandeel vervoer buiten de spitsen stijgt, waarbij de spitsen wel steeds breder worden.
- Vanaf 1992 is het treingebruik naar de grootstedelijke gebieden Amsterdam en Utrecht duidelijk sterker gestegen dan gemiddeld. Het vervoer naar Rotterdam en Den Haag steeg in diezelfde periode conform de landelijke trend. Het aantal in- en uitstappers naar het KAN en Brabantstad blijft achter bij het gemiddelde. Deze regionale verschillen kunnen in belangrijke mate worden gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid.
- Bezien voor de periode 2000-2006 ontwikkelen zich vooral de aantallen in-/uitstappers van de stations in de grootstedelijke agglomeratie Utrecht, Brabantstad en het KAN zich bovengemiddeld, terwijl de agglomeraties Rotterdam en Den Haag achterblijven bij de landelijke ontwikkelingen.

8.2.2. Verklaring

Het onderzoek van het KIM bevestigt voor de periode 1990-2006 de resultaten van andere onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van VenW en NS zijn gedaan. Een groot deel van de vervoerontwikkeling bij NS kan worden verklaard uit maatschappelijke ontwikkelingen, met name in de bevolkingsopbouw en de economie.

[149] KIM (2007). *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020*, November 2007.

Daarnaast spelen files en de brandstofprijzen bij het autogebruik een rol. Over de gehele periode 1990-2006 heeft het beleid van NS om de punctualiteit te verbeteren en reizigers meer marktgericht te benaderen effect gehad. Hier staat tegenover dat de tariefstijgingen hebben geleid tot een daling van het aantal reizigers.

De ontwikkeling in het personenvervoer is in de periode 1990-2006 gelijk op gegaan met de inzet van materieel, uitgedrukt in aantallen aangeboden treinkilometers en aantallen treinen. Wel is de ontwikkeling van de vervoeromvang geleidelijker verlopen dan de uitbreiding van het materieelpark. Het aantal zitplaatsen en het aantal zitplaatskilometers is in de genoemde periode echter veel harder gestegen dan het aantal treinen en treinkilometers. Dit kan worden verklaard uit het feit dat treinen uit de Randstad vaak doorrijden naar gebieden buiten de Randstad. De groei van het aantal passagiers was in de Randstad veel groter dan daarbuiten (KIM, 2007). Daarnaast zijn veel dubbeldekkers aangeschaft, is de treinlengte toegenomen en is, mede naar aanleiding van grote materieelgebreken rond de eeuwwisseling, versneld extra materieel aangeschaft. Hierdoor sloeg het tekort in 2005 zelfs tijdelijk om in een overschot. In 2007 was overigens weer even sprake van een gebrek aan rijtuigen, dat na korte tijd is opgevuld met het huren van rijtuigen van de Duitse spoorwegen. Ook het minder af- en aankoppelen tussen de ochtend- en de avondspits, bedoeld om de punctualiteit van de treinenloop te vergroten, heeft bijgedragen aan de groei van het aantal zitplaatsen/zitplaatskilometers (bron: kwartaalverslag NS).

8.2.3. Bevindingen

Kijken we naar de periode die relevant is voor dit rapport, 2005-2007 dan moet worden geconstateerd dat het aantal reizigerskilometers in deze periode is gestegen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met maatschappelijke factoren, zoals de economische groei, maar ook met de verbeterde prestaties van NS. Terwijl het aantal reizigerskilometers steeg, daalde het aantal treinkilometers in 2005 en 2006. Toch nam ook het aantal zitplaatskilometers toe. Dit duidt op een toename van het gemiddeld aantal zitplaatsen per trein. Tevens is de afname van het aantal treinkilometers bij NS een gevolg van het verliezen van aanbestedingen van treindiensten uit de contractsector.

8.3 Goederenvervoer

Het is niet eenvoudig om inzicht te verwerven in de ontwikkelingen in het goederenvervoer. CBS is de afgelopen jaren niet in staat geweest om de omvang en samenstelling het vervoer van de nieuwe toetreders te registreren. De CBS-cijfers omvatten alleen de gegevens van de NV Nederlandse Spoorwegen, later NS Cargo en nu Railion, en voor de laatste jaren daarnaast ook het vervoer verricht door ACTS Nederland BV (CBS, StatLine). Het KIM (2007)[150] heeft de gegevens van verschillende bronnen samengevoegd tot een tabel.

[150] KIM (2007). Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020

Tabel 8.3:
Ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor

Indicator	eenheid	2000	2004	2005	2006	Index 2006 2000=100
Vervoerd gewicht	mln ton	28,1	34,1	38,5	41,5	148
Ladingtonkilometers in Ned.	mld tonkm	4,6	5,8	6,4	7,2	157
Goederentreinkilometers in Ned.	mln km	8,4	9,5	9,7	10,4	124
Gemiddelde belading (ladington/treinkm)	ton	549	617	660	689	126
Gemiddelde vervoerafstand in Ned	km	164	171	166	173	105

Bron: KIM (2007). Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020.
PM: Getallen in de tabel komen in een aantallen niet overeen met de gepresenteerde gegevens in de nulmeting. Reden is dat ten tijde van het opstellen van de nulmeting alleen een concept van het KIM-rapport beschikbaar was. De gegevens in het eindrapport van het KIM zijn in een aantal gevallen gewijzigd ten opzichte van het conceptrapport.

Op basis van de tabel; valt te constateren dat het aantal ladingtonkilometers op Nederlands grondgebied iets harder is gestegen dan het vervoerd gewicht. De ladingtonkilometers namen toe van 4,6 miljard in 2000 tot 7,2 miljard in 2006, een groei van 57%. Het aantal goederentreinkilometers is toegenomen van 8,4 miljoen in 2000 tot 10,4 miljoen in 2006, een groei van bijna 24%.

De gemiddelde vervoersafstand (ladingtonkilometers/vervoerd gewicht) op Nederlands grondgebied nam licht toe van circa 164 km in 2000 tot circa 169 km in 2006.[151] Daarnaast nam de gemiddelde belading van de goederentreinen (ladingtonkilometer/treinkilometer) toe van 549 ton in 2000 tot 689 ton in 2006, een groei van 26%.

Enkele andere karakteristieken van de ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor zijn:[152]

- De groei in het spoorgoederenvervoer is vooral opgetreden in de internationale afvoer per spoor vanuit Nederland. Hier is, tussen 1995 en 2005, een toename gerealiseerd van 10 tot meer dan 23 miljoen ton. De internationale aanvoer is, in dezelfde periode, toegenomen met 4,5 miljoen ton en het binnenlands vervoer met 2,5 miljoen ton. Daarnaast is bekend dat er sinds een aantal jaar ook transitoverkeer (tussen Duitsland en België via Nederland) plaatsvindt. Die stroom werd voor 2006 geraamd op 1 miljoen ton. Een belangrijke reden voor deze transitstroom is de hoge gebruiksvergoeding op het Duitse net ten opzichte van Nederland (KIM, 2007).
- De grootste absolute toename, met 8,5 miljoen ton, is tussen 1995 en 2005 opgetreden bij het vervoer van containers. Het vervoer van steenkolen is in die periode met meer dan 4 miljoen ton toegenomen en het vervoer van ertsen met bijna 3 miljoen ton. Ook

[151] Idem.

[152] Idem

het vervoer van staalproducten, cellulose en granen groeide meer dan gemiddeld.

Het aandeel van het spoor in het totale goederenvervoer in Nederland is met 2% zeer bescheiden, zowel in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland (17,3% in 2007), de gehele EU (15,8% in 2006[153]) en andere binnenlandse transportmodi. In tonnen gemeten is, tussen 1995 en 2005, in het spoorgoederenvervoer wel de grootste groei opgetreden (93%). Andere grote stijgers zijn de luchtvaart (+48%) en het short sea vervoer (+47%). De groei van het tonnage in andere sectoren is daarop achtergebleven: voor het wegvervoer (+23%), het deep sea vervoer (+11%) en de binnenvaart (+13%). Het gemiddelde was +24%

8.3.1. Verklaring

Belangrijke verklaring voor de ontwikkeling van de goederenmobiliteit in Nederland is de economische groei in het algemeen en de internationalisatie van de goederenproductie en het verbruik (globalisering) in het bijzonder (KIM, 2007). Een zeer specifieke ontwikkeling die de groei van het spoorvervoer verklaart, is de sluiting van de Duitse steenkolenmijnen. Deze heeft gezorgd voor een toename van de Duitse import van steenkolen van overzee.

Naast de genoemde vraaggestuurde stimulansen vanuit economische en ruimtelijke ontwikkelingen, is ook de verandering in het aanbod van vervoersdiensten van belang geweest voor de groei van het spoorgoederenvervoer. Circa de helft van de groei is hieraan toe te schrijven (KIM, 2007). Het aanbod aan vervoersdiensten is flink toegenomen en verladers kunnen in enkele deelmarkten tegenwoordig kiezen uit verschillende vervoerders. De marktliberalisering en harmonisering hebben in het afgelopen decennium dus geresulteerd in een efficiency- en kwaliteitsverbetering van het goederenvervoer op het spoor.

Volgens ProRail (2004) is het spoorvervoer tevens gegroeid door nieuwe toetreders. In 1997 was het aandeel van nieuwe toetreders nog 0. In 2004 was hun aandeel circa 20% van het vervoerde tonnage en in 2006 was dit gegroeid tot 25%. Zelfs in een zeer open markt als die van Duitsland ligt dit aandeel niet hoger (16,4% in 2006)[154].
Het KIM (2007) rapporteert verder nog enkele veranderingen in kwaliteitskenmerken. Zo is het aantal geplande (maar niet-commerciële) stops op de belangrijkste relaties licht afgenomen. De gemiddelde snelheid op het Nederlandse net is echter niet noemenswaardig verbeterd. Over de punctualiteit van de goederentreindiensten is informatie beschikbaar voor de jaren 2004, 2005 en 2006. Daaruit blijkt dat circa 80% van de vertrekkende en 70% van de aankomende goederentreinen op tijd zijn geweest (vertraging van minder dan 5 minuten). Bij grote vertragingen moeten goederentreinen op drukke baanvakken altijd wachten (niet geplande

[153] Bron: Allianz Pro Schien

[154] Bron: Wettbewerbsbericht 2007, uitgave Deutsche Bahn AG.

stop) totdat een nieuw pad beschikbaar komt. In welke mate dit voorkomt, is echter niet af te leiden uit de gegevens van ProRail. Cijfers van de Union Internationale des sociétés de transport combiné Rail Route (UIRR, organisatie waarbij de grote intermodale railoperators zijn aangesloten) laten zien dat in 2005 circa 40% van de gecombineerde vervoertreinen een vertraging van meer dan een half uur heeft, 25% meer dan 3 uur te laat komt en circa 5% zelf meer dan 24 uur te laat. In 2007 is een actie gestart om het goederenvervoer in Nederland beter te laten doorstromen; in de nieuwe dienstregeling is een aantal treinpaden als "groene golf" ingepland, waardoor goederentreinen onderweg niet meer hoeven te stoppen. Overigens geven goederenvervoerders aan dat in de praktijk ongeplande stops nog herhaaldelijk voorkomen. Tevens ondersteunt de Verkeersleiding de machinisten op een aantal corridors met informatie, waardoor zij bijvoorbeeld een stop kunnen voorkomen door even wat langzamer te rijden. Naast tijd bespaart dit veel brandstof. Ook hier geven goederenvervoerders aan dat ze nog vaak tegen rode seinen aanlopen wanneer een mcn iets afwijkt van het officiële pad.

Tarieven

Het KIM (2007) voert ook de ontwikkeling van de tarieven aan als verklaring voor de groei in het goederenvervoer. In de rapportage worden geen cijfers gepresenteerd. Recentelijk zijn deze wel beschikbaar gekomen (tabel 8.4). Merk op dat het hierbij om ontwikkelingen gaat gebaseerd op factorprijzen. Het gaat niet om marktprijzen; deze zijn niet bekend. Overigens merkt het KIM-rapport (p 30) het volgende op: 'Voor het goederenvervoer per spoor heeft de Europese Commissie (EC) op basis van econometrische modellen berekend dat door de marktopening in de periode 1990-2003 de productiviteit in de sector verbeterd is met 47% en de tarieven gedaald zijn met 25% (EC, 2005 en Copenhagen Economics, 2005). Ook vanuit de markt komen berichten van tariefdalingen in de afgelopen jaren tien jaar in het spoorvervoer van tussen de 10 en 25%. Hard bewijs, op basis van openbare en objectieve informatie, ontbreekt dat er ook daadwerkelijk substantiële tariefdalingen zijn geweest in het spoorvervoer. Steer Davies Gleave (2005) komt in de evaluatie van het eerste spoorwegpakket tot de conclusie dat er geen hard bewijs is van systematische forse tariefdalingen in het spoorgoederenvervoer.'

Tabel 8.4:
Indicatieve ontwikkeling in prijzen in het goederenvervoer (nominale prijsontwikkeling), gebaseerd op factorkosten.

Segment	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulk	100	109	122	135	87	90	75	83	90		
Container	100	109	125	141	83	83	67	72	77		
Wagonlading	100	108	122	134	85	87	72	79	86		

Bron: Kostenbarometer Verkeer en Waterstaat

Vanaf 1996 zijn de prijzen van het goederenvervoer per spoor fors gedaald, vooral voor het containervervoer, maar ook voor andere belangrijke segmenten. Merk op dat het hier om nominale prijzen gaat. Als we corrigeren voor inflatie, dan is de daling nog veel forser. De toegenomen concurrentie in het railgoederenvervoer is hiervoor een belangrijke verklaring.

8.3.2. Bevindingen

Bij het goederenvervoer is in 2005 en 2006 sprake geweest van groei, vooral in het internationale vervoer. De groei heeft plaatsgevonden in zowel tonkilometers als treinkilometers, zij het dit laatste in mindere mate. De gemiddelde beladingsgraad is in 2005 en 2006 eveneens toegenomen. In de periode tot 2005 zijn de tarieven voor het goederenvervoer per spoor fors gedaald. Dit heeft waarschijnlijk te maken met toenemende concurrentie.

8.4 Benutting capaciteit

Tabel 8.5 geeft de ontwikkelingen weer in de infrastructuur en de benutting daarvan.

Tabel 8.5
Ontwikkelingen in de spoorweginfrastructuur en benutting .

Absoluut	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Spoorlengte totaal (km.)	6.499	6.505	6.518	6.550	6.563	6.589	6.517	6.830
Overwegen	3.016	3.004	2.972	2.895	2.878	2.760	2.716	2.720
Stations	380	384	385	386	387	389	376	386
Treinkilometers (mln)								
Reizigers (exclusief contractsector)			113,97	115,58	118,95	117,40	118,90	129[1]
Goederen			8,32	8,96	9,46	9,70	10,40	13
Totaal			122,29	124,54	128,41	127,10	129,30	143[2]
Capaciteitsbenutting (treinkilometers/netlengte)			18.762	19.014	19.566	19.290	19.840	20.937
Index								
Netlengte totaal	100	100	100	101	101	101	100	105
Overwegen	100	100	99	96	95	92	90	90
Stations	100	101	101	102	102	102	99	102
Treinkilometers (mln)								
Reizigers			100	101	104	103	104	-
Goederen			100	108	114	117	125	156
Totaal			100	102	105	104	106	-
Capaciteitsbenutting			100	101	104	103	106	-

Bron: jaarverslagen ProRail

[1] Reizigerstreinkilometers inclusief contractsector

[2] Inclusief 1 mln. treinkilometers gereden door aannemers en t.b.v. testritten.

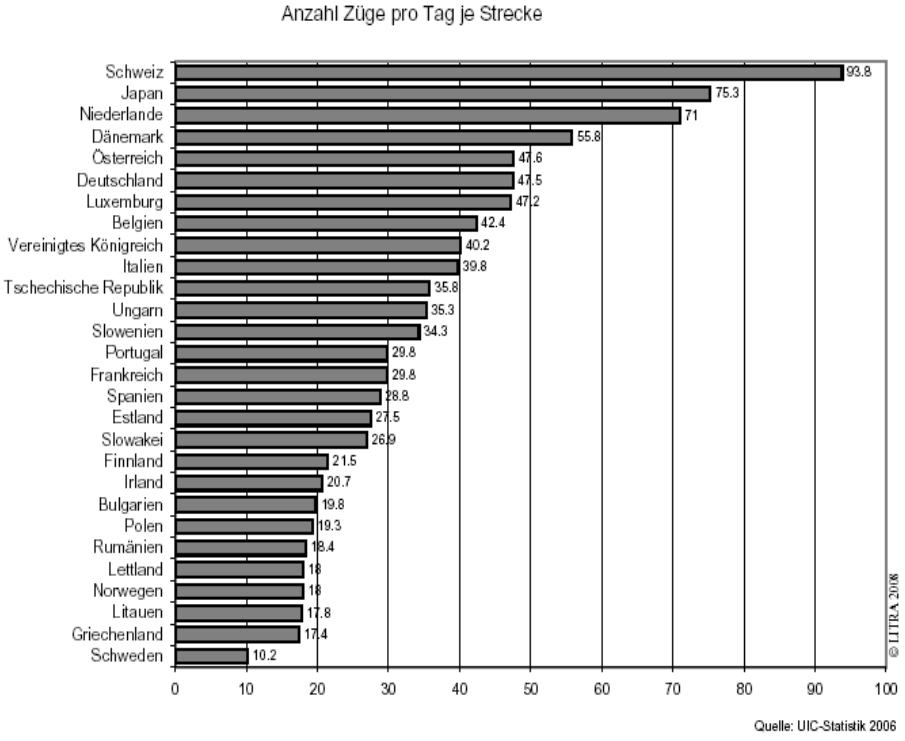
Tussen 2000 en 2006 is de netwerklengte vrijwel gelijk gebleven. De daling van de netlengte in 2006 komt door de overdracht van een deel van het netwerk naar RandstadRail. De verschillen in netlengte in voorgaande jaren zijn vooral te verklaren uit de aanleg of reactivering van spooraansluitingen, alsmede de aanleg van 'verbindingsbogen' (Utrechtboog, Hemboog, Gooiboog). In 2007 is de netwerklengte met 313 kilometer toegenomen als gevolg van de ingebruikname van de Betuweroute en de viersporigheid op het traject Utrecht - Amsterdam.[155]

[155] ProRail (2008) *Financieel Jaarverslag 2007*

Het aantal stations is in 2006 afgenomen. In totaal zijn 20 stations aan RandstadRail overgedragen, terwijl 7 nieuwe stations elders in het land zijn opgeleverd. In 2007 zijn opnieuw 6 nieuwe stations in gebruik genomen en 4 facultatieve stations (die alleen bij evenementen worden gebruikt).[156] Het aantal overwegen is in 2005 en 2006 verder gedaald, overeenkomstig de trend in de jaren daarvoor. Dit is het gevolg van het beleid van ProRail om de veiligheid te bevorderen door enerzijds overwegen te vervangen door ongelijkvloerse kruisingen en anderzijds overwegen zonder vervanging op te heffen. Opvallend is dan ook dat het aantal overwegen in 2007 weer licht is toegenomen.

Het aantal treinkilometers is in 2005 gedaald, maar in 2006 en 2007 gestegen. Cijfers m.b.t. treinkilometers over 2007 zijn echter lastig met voorgaande jaren te vergelijken omdat ProRail in haar (financiële) jaarverslag 2007 rapporteert over het totale reizigersvervoer, terwijl de treinkilometers in het reizigersvervoer in de jaren daarvoor exclusief de contractsector waren. Ook is sprake van een discrepantie met de cijfers van NS. De daling in 2005 is te wijten aan een afname van het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer. Het aantal treinkilometers in het goederenvervoer neemt gestaag toe. Bezien over de periode 2002-2006 is het aantal treinkilometers in het reizigersvervoer met 4% toegenomen en in het goederenvervoer met 25%. Aangezien de netlengte gedurende dezelfde periode vrijwel gelijk is gebleven, wordt het spoornet blijkbaar intensiever benut (zie indicator capaciteitsbenutting in tabel 8.4). Uit een internationaal vergelijkende studie van LITRA, gebaseerd op gegevens van het UIC (zie figuur 8.2), blijkt dat alleen Zwitserland en Japan een hogere capaciteitsbenutting kennen.

Figuur 8.2:
Internationale vergelijking intensiteit treinverkeer



Quelle: UIC-Statistik 2006

[156] Idem.

Bron: LITRA, Bern 2006

Uit UIC-gegevens die het LITRA heeft bewerkt, blijkt dat Nederland in Europees verband een zesde plaats inneemt in het aantal treinreizen per inwoner per jaar en een achtste plaats in het aantal reizigerskilometers per trein per inwoner per jaar.

Tabel 8.6:
Internationale vergelijking van het treingebruik in 2005

Land		Reizigerskilometers per inwoner per jaar	Land		Treinreizen per inwoner per jaar
1.	Zwitserland	1.929	**1.**	Zwitserland	42
2.	Wit Rusland	1.385	**2.**	Denemarken	28
3.	Frankrijk	1.290	**3.**	Luxemburg	28
4.	Rusland	1.149	**4.**	Oostenrijk	24
5.	Oekraïne	1.118	**5.**	Duitsland	22
6.	Oostenrijk	1.047	**6.**	Nederland	20
7.	Denemarken	1.011	**7.**	Verenigd Koninkrijk	18
8.	Nederland	904	**8.**	België	18
9.	Duitsland	880	**9.**	Tsjechië	18
10.	België	871	**10.**	Frankrijk	16
11.	Italië	807	**11.**	Wit Rusland	14
12.	Verenigd Koninkrijk	733	**12.**	Spanje	14

Bron: LITRA Bern op basis van gegevens UIC

9. Efficiency dienstverlening NS en ProRail

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden gegevens gepresenteerd die na verdere analyse inzicht kunnen verschaffen in de ontwikkelingen op het gebied van 'verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening', zoals genoemd in het Plan van Aanpak. Een aantal indicatoren wordt elders in deze rapportage behandeld.

Tabel 9.1:
Indicatoren uit PvA Meerjarige monitor prestaties en effecten

Indicatoren uit het PvA	Locatie
Tarieven verschillende concessiehoudende vervoerders	Paragraaf 9.2
Omvang concessiewaarde i.r.t. exploitatiebudget regionaal spoorvervoer	Hoofdstuk 5
Dienstregelingsuren en kwaliteit regionale vervoerders in relatie tot beschikbare exploitatiebudget	Hoofdstuk 5
Mate van capaciteitsbenutting	Hoofdstuk 8
Kosten verschillende beheerstaken	Paragraaf 9.3
Kosten beheerstaken per km. infrastructuur	Paragraaf 9.3
Productie per werknemer	Paragraaf 9.3
Productie per salariseenheid	Paragraaf 9.3
Hoogte subsidie en gebruiksvergoeding	Paragraaf 9.3
Kosten en exploitatiebijdrage per dienstregelingsuur	Hoofdstuk 5

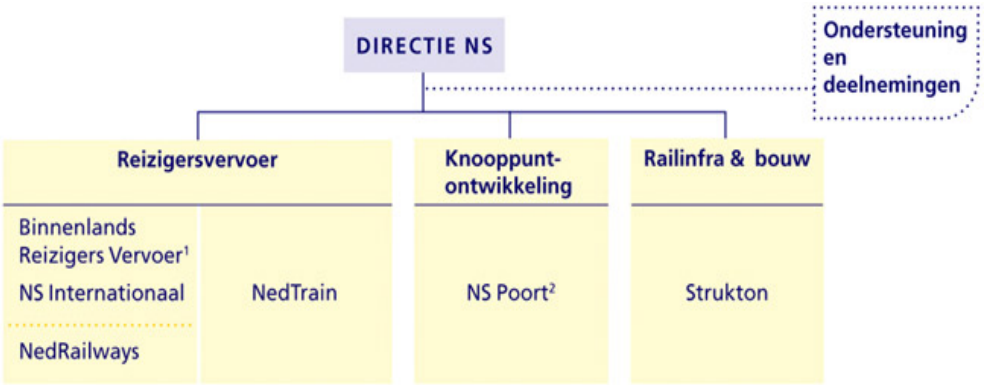
Naast de bovengenoemde indicatoren wordt in dit hoofdstuk ook de ontwikkeling in de financiële situatie van NS besproken.

9.2 Ontwikkelingen binnen NS

Bij NS wordt in deze rapportage aandacht aan de onderneming als geheel besteed. De keuze om dit aan de orde te stellen is gebaseerd op het idee dat binnen het concern sprake kan zijn van synergievoordelen, bijvoorbeeld tussen Poort (stations en vastgoed) en het binnenlands reizigersvervoer, waaronder het HRN.

Onderneming
NV Nederlandse Spoorwegen (NV NS) (het 'concern') wordt bestuurd door de directie NS. Toezicht vindt plaats door de raad van commissarissen. NV NS is houdstermaatschappij van NS Groep NV. Figuur 9.1 geeft het actuele organisatieschema van NS weer.

Figuur 9.1:
Organisatie NS



[1] *waarin NS Reizigers en NS Commercie*
[2] *waarin NS Stations, NS Vastgoed en NS Commercie Stationsontwikkeling*

NS NV onderscheidt derhalve vier segmenten die worden gevormd door een of meerdere bedrijfsonderdelen en die worden geleid door een directieteam.

De segmenten zijn:

- Reizigersvervoer: alle vervoersactiviteiten, bestaande uit Binnenlands Reizigers Vervoer (BRV, tot 2006 NS Reizigers en NS Commercie geheten en in 2008 opnieuw NS Reizigers genoemd; houder van de concessie voor exploitatie van het hoofdrailnet (HRN) en de door NS gewonnen regionale aanbestedingen), NS Internationaal (zal opgaan in NS HiSpeed), NedRailways (exploitatie Britse concessies in samenwerking met Serco, te weten Merseyrail en Northern Rail) en Nedtrain (materieelonderhoud voor NS Reizigers en derden).
- Knooppuntontwikkeling: NS Poort (aanvankelijk nog NS Knoop genaamd) is een samenvoeging van NS Stations en NS Vastgoed. NS Stations is verantwoordelijk voor de commerciële exploitatie van stations, onder meer via dochteronderneming Servex (exploitant van alle horeca- en winkelactiviteiten op stations). NS Vastgoed ontwikkelt bouwprojecten op en rondom stations en beheert in totaal 48 km2 aan gronden rondom het spoorwegnet. Dochterondernemingen zijn onder meer NS Fiets, OV Fiets en Passenger Terminal Amsterdam.
- Railinfra en –bouw: Strukton is een dochteronderneming van NS die onderhoud- en bouwactiviteiten op het gebied van civiele techniek verricht in Europa, gespecialiseerd in spoor- en tramwegen.
- Ondersteuning en deelnemingen: hieronder vallen onder meer ondersteunde dochterbedrijven als NS Projectconsult (adviesbureau), NS Opleidingen (onder meer beroepsopleidingen in de spoorsector), NS Insurance (verzekeringen), NS Financial Services (leasing van materieel aan NS Reizigers en aan andere vervoerders) en RegioLinq (multimodaal vervoer samen met busvervoerders).

De resultaten van de NV Nederlandse Spoorwegen zijn te vinden in de jaarverslagen. In de jaarverslagen worden de activiteiten van "ondersteuning en deelnemingen" samengenomen met

holdingactiviteiten en intercompany verrekeningen in het segment "overig".

Deze structuur is ontstaan in 2006. In dat jaar is het grootste deel van het bedrijfsonderdeel NS Commercie (commerciële activiteiten verbonden aan reizigersvervoer) en het onderdeel Tickets en Services van NS Stations (kaartverkoop en service op stations) toegevoegd aan NS Reizigers. Overig NS Stations, NS Vastgoed en NS Commercie Stationsontwikkeling zijn opgegaan in NS Poort. Alle bouwactiviteiten zijn verenigd het segment Railinfra & bouw (Strukton Groep NV).

Tabel 9.2:
Operationele resultaten NV Nederlandse Spoorwegen

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Absolute gegevens	Bedrijfsopbrengsten (€ mln)	2.709	2.618	2.651	2.729	2.949	3.474	3.846	4.040
	Bedrijfslasten (€ mln)	2.547	2.580	2.634	2.685	2.805	3.186	3.536	3.685
	Personeelskosten (€ mln)	1.1110	1.116	1.142	1.129	1.164	1.262	1.336	1.474
	Bruto resultaat EBIT (€ mln)	162	38	17	44	144	288	310	355
	Netto resultaat (€ mln)	-	-	-	-	-	221	197	337
	Personeelsaantal (mensjaren, ultimo)	21.299	22.470	23.256	23.403	24.794	23.626	24.961	26.004
Indexcijfers (2000=100)	Bedrijfsopbrengsten	100	97	98	101	109	128	142	149
	Bedrijfslasten	100	101	103	105	110	125	139	145
	Personeelskosten	100	101	103	102	105	114	120	133
	Bruto resultaat EBIT	100	23	10	27	89	178	191	219
	Personeelsaantal	100	105	109	110	116	111	117	122

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2007

Op basis van de gepresenteerde cijfers schetst NS voor 2005, 2006 en 2007 de volgende ontwikkelingen:

- In 2005 zijn de opbrengsten aanzienlijk gestegen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat in 2005 voor het eerst de opbrengsten van de concessie Northern Rail - die eind 2004 is gestart - het gehele jaar meetellen. De vervoeropbrengsten in Nederland zijn – vooral door de tariefverhoging (3,25% per 1 januari 2005) en de onverwachte reizigersgroei - eveneens relatief sterk gestegen.
- De kosten zijn ook aanzienlijk gestegen en eveneens voor een groot deel door de exploitatie van de concessie Northern Rail door NedRailways. Daarnaast zijn de gebruiksvergoeding voor infrastructuur en energieprijzen gestegen. Deze kostenstijgingen zijn, aldus het jaarverslag, inverdiend door kostenreducties en verhoging van de productiviteit. De operatie AIDA (Aanpak Indirecte Diensten en Activiteiten) die in 2002 is begonnen, heeft geleid tot een structurele besparing van € 100 miljoen op de inkoop van goederen en diensten en € 70 miljoen op indirecte personeelskosten. Via AIDA zijn (met referentiejaar 2002) 1.353 voltijds

arbeidsplaatsen in indirecte functies vervallen. Daarnaast zijn de huisvestingskosten met € 13 miljoen gedaald.
- Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat in 2005 het bedrijfsresultaat is gestegen naar € 288 miljoen en daarmee is verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor.
- De resultaten in 2006 laten een verdere verbetering zien. De bedrijfsopbrengsten zijn met € 372 miljoen toegenomen wederom voor een deel door een tariefverhoging (3,15% per 1 januari 2006) en onverwachte reizigersgroei.
- De totale bedrijfslasten zijn in 2006 met € 350 miljoen gestegen. Het jaarverslag 2006 geeft aan dat kostenreducties zijn gerealiseerd en dat de productiviteit is toegenomen.
- Het bedrijfsresultaat komt uit op € 310 miljoen, een lichte verbetering vergeleken met 2005.
- In 2007 zijn de bedrijfseconomische resultaten verder verbeterd. De bedrijfsopbrengsten zijn toegenomen met € 194 miljoen. De bedrijfslasten zijn met € 149 miljoen gestegen, vooral ten gevolge van de uitbreiding van de dienstregeling per december 2006. Het bedrijfsresultaat is € 355 miljoen.

Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen kan op het niveau van de onderneming als geheel (NV NS) een aantal kentallen worden afgeleid die een algemeen beeld geven van de ontwikkelingen bij de onderneming in termen van efficiency. De factor "personeel" zal daarbij als algemene noemer worden gebruikt, omdat de activiteiten van het concern inmiddels veel verder gaan dan alleen het vervoer van reizigers per trein en berekenen van kentallen met productiemaatstaven uit het reizigersvervoer (bijvoorbeeld treinkilometers) daarom minder zinvol is. Hierbij moet worden aangetekend dat de toedelingsmethodiek die voor personeel is gebruikt, gebaseerd is geweest op onvergelijkbare personeelaantallen (gemiddelde versus ultimo standen) en dat in de besproken jaren een behoorlijk aantal systeemwijzigingen in de haarrekening van NV NS is doorgevoerd. De kentallen zijn weergegeven in tabel 9.3.

Tabel 9.3:
Ontwikkeling in operationele kentallen van NV NS

	Ratio's	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Absoluut	(1000 €)								
	Opbrengsten/personeelslid	127	117	114	117	119	147	154	155
	Kosten/personeelslid	120	115	113	115	113	135	142	142
	Resultaat/personeelslid	8	2	1	2	6	12	12	14
	Aandeel personeelskosten in bedrijfslasten	44%	43%	43%	42%	41%	40%	38%	40%
	Personeelskosten/ personeelslid	52	50	49	48	47	53	54	57
Index cijfers (2000 =100)									
	Opbrengsten/personeelslid	100	92	90	92	94	116	121	122
	Kosten/personeelslid	100	96	95	96	95	113	119	119
	Resultaat/personeelslid	100	22	10	25	76	160	163	179
	Aandeel personeelskosten in bedrijfslasten	100	99	99	96	95	91	87	92
	Personeelskosten/ personeelslid	100	95	94	93	90	102	103	109
Indexcijfers (2004 =100)									
	Opbrengsten/personeelslid					100	124	130	131
	Kosten/personeelslid					100	119	125	125
	Resultaat/personeelslid					100	210	214	235
	Personeelskosten/ personeelslid					100	114	114	121

Bron: eigen bewerking op basis van jaarverslagen NV Nederlandse Spoorwegen 2000-2007

NS heeft aangegeven dat de toename van het personeelaantal in het HRN (als onderdeel van het totale personeelsbestand van NV NS) in het Jaarverslag voor een deel berust op een fout in de toedelingsmethodiek (gebruik ultimo en gemiddelde standen mede in relatie tot wijzigingen in het personeelsbestand na de gunning van regionale vervoersconcessies aan nieuwe vervoerders). De invloed hiervan op deze ratio's lijkt beperkt. Uit tabel 9.3 kunnen daarom de volgende conclusies worden getrokken:

1. De totale opbrengsten per personeelslid zijn voor de NV na 2005 gestegen; de totale bedrijfslasten per personeelslid nemen eveneens – zij het in iets mindere mate - toe. Het bedrijfsresultaat per personeelslid verdubbelt van € 6.000 in 2004 naar € 12.000 in 2006.
2. De personeelskosten als aandeel van de totale bedrijfslasten zijn afgenomen van 44 % in 2000 via 41% in 2004 naar 38% in 2006. Dit duidt op een verminderde arbeidsintensiteit van de productieprocessen en daarmee op een hogere kapitaalintensiteit. Vermoedelijk is dit het gevolg van de gestage instroom van nieuw

en gerenoveerd materieel. In 2007 is weer sprake van een tegengestelde ontwikkeling.

3. De personeelskosten zijn tussen 2004 en 2007 met 21% gestegen, terwijl de totale bedrijfslasten in deze periode met 25% toenamen. De toename van de totale bedrijfslasten in 2007 kan derhalve bijna volledig worden verklaard door gestegen personeelskosten.

Voor de onderneming als geheel kunnen uiteenlopende bedrijfseconomische ratio's worden gebruikt die een beeld geven van de ontwikkelingen in de financiële positie van NS. Belangrijke indicatoren zijn:

- De solvabiliteit. Dit is gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen (som van het eigen en vreemde vermogen). NS hanteert in haar jaarverslagen een hiervan afwijkende definitie van solvabiliteit, namelijk het garantievermogen (som van het eigen vermogen en achtergestelde leningen) gedeeld door totaal vermogen. Voor de volledigheid presenteren wij ook de solvabiliteit zoals NS die op concernniveau gebruikt.
- De ROI, Return on Investment. De gebruikelijke definitie is het netto resultaat ten opzichte van het totale geïnvesteerde vermogen. Het gebruik van beide grootheden is in de beschouwde periode niet constant. Bij bedrijfsresultaat is tot 2005 gerekend met het brutoresultaat en na 2005 met het nettoresultaat. Bij de publicatie van het geïnvesteerde vermogen worden verschillende benamingen gebruikt. Het is onduidelijk of dit duidt op een verschil in berekeningswijze. In de tabel zijn voor het concern in de jaarverslagen gerapporteerde waarden opgenomen. Deze kunnen niet vergelijkbaar worden gemaakt met nu gepubliceerde cijfers.
- De ROS, Return on Sales. Dit geeft het rendement op de omzet weer.

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling in deze ratio's weergegeven op het niveau van de onderneming als geheel.

Tabel 9.4:
Financiële kerncijfers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solvabiliteit (eigen vermogen/totaal vermogen)	47%	63%	61%	61%	58%	59%	54%	54%
Solvabiliteit volgens definitie NS (garantievermogen/totaal vermogen)	55%	71%	67%	68%	67%	64%	58%	58%
Rendement op investeringen (ROI, berekend met bruto res.)	3,8%	0,8%	0,6%	1,7%	5,5%	5,6%	5,8%	6,3%
Rendement op investeringen (ROI, gerapporteerd netto res.)	-	-	-	-	-	4,3%	3,7%	6,0%
Rendement op de omzet (ROS)	6,0%	1,5%	0,6%	1,6%	4,9%	8,3%	8,1%	8,8%

Bron: jaarverslagen NV NS 2000-2007 en eigen berekening

Op basis van deze tabellen blijkt het volgende:

- De verhouding tussen eigen en totale vermogen ligt tot en met 2004 rond de 60%. Vanaf 2005 lijkt sprake te zijn van een daling in dit verhoudingsgetal. In 2007 is de solvabiliteit licht toegenomen.
- Het rendement op investeringen ligt in de periode 2001-2003 op een erg laag niveau, herstelt zich in 2004, maar vertoont tot en met

2006 opnieuw een dalende tendens. In 2007 is de ROI gestegen tot 6%.
- Het rendement op de omzet bevindt zich tussen 2001 en 2003 eveneens op en laag niveau en herstelt zich in 2004. In tegenstelling tot het rendement op investeringen is in 2005, 2006 en 2007 sprake van een verdere verbetering in deze ratio.

NS segmenten
Op basis van de jaarverslagen kunnen de bijdragen van bedrijfsopbrengsten, bedrijfslasten en bedrijfsresultaat van de afzonderlijke segmenten binnen NS worden beschreven. De organisatorische veranderingen die in 2006 hebben plaatsgevonden en hiervoor zijn beschreven (NS Commercie bij NS Reizigers, NS Poort als segment voor knooppuntontwikkeling en –exploitatie.dus NS Stations (inclusief Servex en NS Vastgoed) hebben geen of een beperkte invloed gehad op de gepubliceerde relatieve bijdragen van deze segmenten omdat al voor 2006 de resultaten van deze onderdelen in de vier rubrieken worden samengenomen. De resultaten van het segment "Ondersteuning en deelnemingen" zoals dat onderdeel is van het organisatieschema van NS, wordt deze splitsing samengenomen in een segment "overig" samen met de resultaten van holdingactiviteiten en intercompany relaties. De bijdragen zijn weergegeven in tabel 9.5 (bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten) en in tabel 9.6 (bedrijfsresultaat). Het is niet mogelijk om op basis van gepubliceerde cijfers voor de segmenten afzonderlijk financiële kerncijfers in de vorm van ROI en ROS te berekenen. Het bedrijfsresultaat per segment wordt weliswaar gepubliceerd, maar voor het geïnvesteerde vermogen per segment geldt dit niet.

De volgende ontwikkelingen kunnen worden geschetst:
- In 2005 is sprake van een sterke verbetering van de resultaten uit het reizigersvervoer. Weliswaar zijn de kosten in dat jaar aanzienlijk gestegen, maar de opbrengsten zijn in nog sterkere mate toegenomen. Zoals gesteld zijn de gestegen omzet en kosten bij het reizigersvervoer voor een belangrijk deel het gevolg van de Northern Rail concessie.
  De toegenomen bedrijfsopbrengsten bij het onderdeel knooppunten houden verband met de gestegen verkoop op stations (met name de winkel- en horecaomzet van Servex) en de resultaten in het onroerend goed.
  De bouwopbrengsten zijn in 2005 gestegen met meer dan 14%, tot € 827 miljoen. Het bedrijfsresultaat is meer dan verdubbeld ten opzichte van het jaar daarvoor.

Tabel 9.5:
Bijdrage NS-onderdelen aan bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bedrijfsopbrengsten (€ mln)								
Reizigersvervoer[1]	1.492	1.554	1.592	1.713	1.801	2.189	2.430	2.413
Knooppunten[2]	354	435	491	474	511	585	531	588
Bouw[3]	650	710	646	639	720	827	955	1.145
Overig[4]	213	-81	-78	-97	-83	-127	-70	-106
TOTAAL	2.709	2.618	2.651	2.729	2.949	3.474	3.846	4.040
Bedrijfslasten (€ mln)								
Reizigersvervoer[1]	1.340	1.555	1.661	1.750	1.752	2.056	2.276	2.239
Knooppunten[2]	283	397	429	414	431	471	416	461
Bouw[3]	635	689	625	620	698	776	918	1.122
Overig[4]	290	-61	-81	-99	-76	-117	-74	-137
TOTAAL	2.548	2.580	2.634	2.685	2.805	3.186	3.536	3.685
Index (2000=100)								
Bedrijfsopbrengsten								
Reizigersvervoer[1]	100	104	107	115	121	147	163	162
Knooppunten[2]	100	123	139	134	144	165	150	166
Bouw[3]	100	109	99	98	111	127	147	176
TOTAAL	100	97	98	101	109	128	142	149
Bedrijfslasten								
Reizigersvervoer[1]	100	116	124	131	131	153	170	167
Knooppunten[2]	100	140	152	146	152	166	147	163
Bouw[3]	100	109	98	98	110	122	145	177
TOTAAL	100	101	103	105	110	125	139	145

1 Operationele uitvoering van vervoersprocessen en materieelonderhoud en -beheer
2 Beheer en ontwikkeling van stationslocaties en exploitatie van commerciële activiteiten
3 Uitvoeren van bouwactiviteiten
4 Ondersteunende bedrijven en deelnemingen, alsmede holdingactiviteiten en eliminatie van intercompany-relaties.
Bron: Jaarverslagen NV NS 2000-2007

Tabel 9.6:
Bijdrage van NS-onderdelen aan het concernresultaat (€ mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reizigersvervoer	152	-1	-69	-37	49	133	154	174
Knooppunten	71	38	62	60	80	114	115	127
Bouw	15	21	21	19	22	51	37	23
Overig	-76	-20	3	2	-7	-10	4	31
TOTAAL	162	38	17	44	144	288	310	355

Bron: Jaarverslagen NV NS 2000-2007

- De goede resultaten in het reizigersvervoer hebben zich in 2006 voortgezet. De groei van het reizigersvervoer (5% meer reizigerskilometers ten opzichte van 2005) heeft geleid tot € 241 miljoen hogere bedrijfsopbrengsten, een stijging van 11%. Ook de tariefstijging heeft bijgedragen aan dit resultaat. Bij knooppuntontwikkeling en –exploitatie is eveneens sprake van een stijging van de bedrijfsopbrengsten en bedrijfsresultaat. In 2006 is de omzet uit horeca- en retailactiviteiten gestegen van € 237 naar € 267 miljoen, onder andere door uitbreiding van het aantal AH to go winkels, de ontwikkeling van een nieuwe formule voor de

kiosken en de opening van verschillende La Place-restaurants op stations. De omzetgroei bij het segment bouw vloeit met name voort uit enkele overnames door Strukton.
- De totale opbrengsten in het segment reizigersvervoer zijn in 2007 gedaald met € 17 miljoen. De daling is relatief omdat het jaar ervoor, in 2006, sprake is van eenmalige bijzondere opbrengsten uit de verkoop van NedTrain Consulting en compensatie door de staat inzake Thalys. Indien deze incidentele opbrengsten buiten beschouwing worden gelaten, dan zijn de totale opbrengsten in het reizigersvervoer gestegen. De omzetgroei bij knooppuntontwikkeling en –exploitatie houdt verband met hogere verkoop- en ontwikkelresultaten van vastgoedobjecten en hogere horeca- en retailopbrengsten. De bouwopbrengsten zijn gestegen tot € 1,1 miljard, vooral als gevolg van autonome groei, de overname van WorkSphere en enkele kleinere overnames.

Opvallend is de relatieve positieverbetering van het reizigersvervoer ten opzichte van de overige NS segmenten in 2005 en 2006. Waar het NS-concern in de jaren tot en met 2004 vooral afhankelijk was van de goede resultaten bij de ontwikkeling en exploitatie van knooppunten, heeft het onderdeel reizigersvervoer in 2005 en 2006 deze positie overgenomen. Als percentage van de omzet is knooppuntontwikkeling en –exploitatie winstgevender dan reizigersvervoer.

Tabel 9.7 schetst het verloop van het personeelaantal dat volgens NS jaarverslagen werkzaam is in de verschillende segmenten van NS. Ook hierbij moet worden opgemerkt dat de toedelingsmethodiek die voor personeel is gebruikt, gebaseerd is geweest op onvergelijkbare personeelaantallen (gemiddelde versus ultimo standen) en dat bij correcties een aantal systeemwijzigingen is doorgevoerd. Bijvoorbeeld is hierdoor het personeelsbestand HRN in 2006 gecorrigeerd van 8.944 naar 9.300 fte's. Het is echter niet mogelijk deze correctie consistent in de tabel te verwerken, omdat gegevens over effecten op andere segmenten ontbreken.

- Het aantal bij NS werkzame personen (uitgedrukt in mensjaren) is in 2005 met ongeveer 7% toegenomen. De stijging is vooral het gevolg van een hogere personeelsbezetting bij reizigersvervoer. Dit lijkt veroorzaakt te zijn door de verwerving van de Northern Rail-concessie, waardoor tevens het bij de concessie behorende personeel is overgenomen. Bij de overige NS-onderdelen is de personeelsbezetting ongeveer gelijk gebleven.
- In 2006 is de gemiddelde personeelsbezetting licht afgenomen. Bij de bouwactiviteiten heeft zich, als gevolg van de acquisitie van enkele bedrijven door Strukton, een aanzienlijke per

Tabel 9.7
Ontwikkeling in gemiddelde personeelsbezetting per NS segment (uitgedrukt in mensjaren)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reizigersvervoer	14.664	14.529	15.542	15.940	15.703	17.062	15.620	16.539
Knooppunten	1.709	3.254	3.457	3.251	3.184	3.465	3.590	2.999
Bouw	3.792	3.833	3.341	3.485	3.573	3.570	4.490	5.460
Overig	2.688	670	645	525	624	615	634	504
TOTAAL	22.853	22.286	22.985	23.201	23.084	24.712	24.334	25.502
Index (2000=100)								
Reizigersvervoer	100	99	106	109	107	116	107	113
Knooppunten	100	190	202	190	186	203	210	175
Bouw	100	101	88	92	94	94	118	144
Overig	100	25	24	20	23	23	24	19
TOTAAL	100	98	101	102	101	108	106	112

Bron: schattingen VenW o.b.v. jaarverslagen NV NS 2000-2007

In 2007 is de gemiddelde personeelsbezetting uitgedrukt in mensjaren met ruim 1.100 toegenomen. De grootste groei deed zich voor bij het segment bouw en bij reizigersvervoer. Het laatste is opvallend, want NS raakte in deze periode de regionale concessies Valleilijn, MerwedeLingeLijn, Maaslijn en Heuvellandlijn kwijt, inclusief het bijbehorende personeel. Een mogelijk verklaring is dat de nieuwe dienstregeling die in 2007 is ingegaan meer personeelsuren (rijdend personeel) vergt. De toename van de personeelsbezetting bij het bouwsegment komt deels door overnames. Bij knooppuntontwikkeling en -exploitatie is sprake van een daling van de gemiddelde personeelsbezetting.

Bevindingen
In dit hoofdstuk zijn de financiële prestaties van NS NV gepresenteerd, zowel voor het gehele concern als voor de segmenten reizigersvervoer, knooppuntontwikkeling en –exploitatie, bouw en overig. Uit analyse blijkt:

- bij vrijwel alle financiële indicatoren van het concern is in de beschouwde periode een forse verbetering opgetreden.
- er is sprake van een relatieve positieverbetering van het reizigersvervoer ten opzichte van de overige NS segmenten in de periode 2005 tot 2007. Waar het NS-concern in de jaren tot en met 2004 vooral afhankelijk is van de goede resultaten bij de ontwikkeling en exploitatie van knooppunten, heeft het onderdeel reizigersvervoer deze positie overgenomen. Relatief bezien (resultaat als percentage van de omzet) blijft knooppuntontwikkeling en –exploitatie wel winstgevender dan reizigersvervoer.

9.3 Ontwikkelingen bij ProRail

Ontwikkelingen op ondernemingsniveau
De financiële resultaten van ProRail kunnen uit de jaarstukken worden afgeleid vanaf het jaar 2002. Voor dat jaar bestonden de afzonderlijke taakorganisaties die verschillende methodieken hanteerden voor de jaarverslagen. Combinatie van deze gegevens bleek niet mogelijk. De ontwikkeling is weergegeven in tabel 9.8.

Tabel 9.8
Overzicht kosten en opbrengsten ProRail sedert 2002

Kosten (€ mln)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Uitbesteed werk	573,0	590,0	657,0	735,0	738,0	584,0*
Personeelskosten	126,0	128,0	135,0	138,0	134,0	151,0
Overige kosten en lasten	283,1	300,1	314,1	317,0	357,0	319,0
Totaal bedrijfslasten ProRail	982,1	1.018,1	1.106,1	1.190,00	1.229,00	1.054,00
Opbrengsten (€ mln)						
Rijksbijdrage ProRail	730,0	821,0	912,0	947,0	982,0	783,0*
Gebruiksvergoeding infrastructuur	59,0	86,0	119,0	164,0	195,0	207,0
Totaal bijdragen NS	93,0	36,0	5,0	1,0	0,0	0,0
Overige inkomsten	89,0	82,0	93,0	85	83	94,0
Totale opbrengsten ProRail	971,0	1.025,0	1.129,0	1.197,0	1.260,0	1.084,00
Overig	-11,1	6,9	22,9	7,0	31,0	30,0
Aantal FTE	2.613	2.658	2.640	2.559	2.508	2.747
Indexcijfers (2002=100)						
Kosten						
Uitbesteed werk	100	103	115	128	129	102
Personeelskosten	100	102	107	110	106	120
Overige kosten en lasten	100	106	111	112	126	113
Totaal bedrijfslasten ProRail	100	104	113	121	125	107
Opbrengsten						
Rijksbijdrage ProRail	100	112	125	130	135	107
Gebruiksvergoeding infrastructuur	100	146	202	278	331	351
Totaal bijdragen NS	100	39	5	1	0	0
Overige inkomsten	100	92	104	96	93	106
Totale opbrengsten ProRail	100	106	116	123	130	112
Overig	100	-62	-206	-63	-279	-270
Aantal FTE	100	102	101	98	96	105

Bron: Financiële jaarverslagen ProRail 2002-2006 en concept-jaarrekening ProRail 2007
* Bovenbouwvernieuwingen worden met ingang van 2007 geactiveerd en niet langer als kosten uitbesteed werk gepresenteerd. In 2007 bedroeg de subsidie hiervoor € 188 mln.

Op basis van tabel 9.8 kan een aantal ontwikkelingen worden vastgesteld:

1. De totale kosten van ProRail zijn, in nominale termen, tussen 2002 en 2006 gestegen met 25%. Deze stijging komt vooral door toename van de kosten van uitbesteed werk en overige kosten. De personeelskosten stegen minder dan gemiddeld. In **2006** zijn de kosten van uitbesteed werk, vergeleken met het jaar daarvoor, licht gestegen. Op grond van de concept jaarrekening **2007** zien wij dat de totale kosten van ProRail omlaag zijn gegaan. Dit hangt samen met het feit dat bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk worden gepresenteerd. De kosten van bovenbouwvernieuwingen zijn vanaf 2007 geactiveerd, waardoor deze uitgaven opgenomen zijn onder vervangingsinvesteringen.[157] Opvallend is dat in 2007 de personeelskosten aanzienlijk zijn

[157] ProRail (2008) *Kwartaalrapport ProRail. 4e Kwartaal 2007. Rapportage ten behoeve van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,* blz. 28.

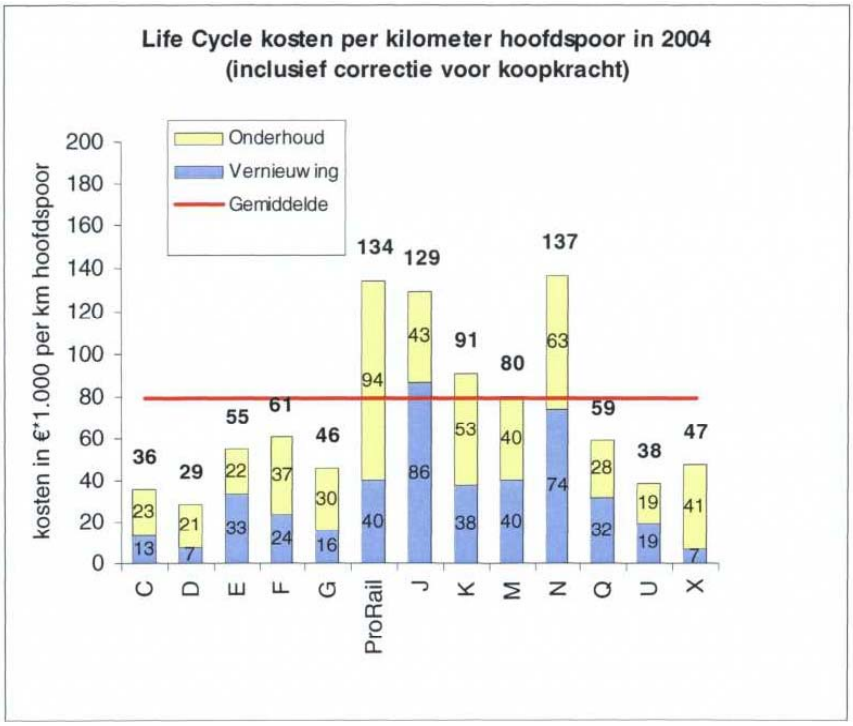
gestegen. De overige kosten zijn echter gedaald, zodat het aandeel van de kosten van personeel in de totale kosten is toegenomen.

2. In 2006 bedroeg de Rijksbijdrage € 982 miljoen. Dit betekent een stijging van 35% ten opzichte van de bijdrage in 2002. In 2007 is de Rijksbijdrage, zoals gedefinieerd in de jaarrekening, met € 199 miljoen gedaald naar € 783 miljoen. Dit hangt grotendeels samen met het feit dat de bovenbouwvernieuwingen niet meer als kosten uitbesteed werk worden beschouwd. Overigens worden de investeringen ook via de subsidie van het Rijk vergoed, Zodat het voor de omvang van de jaarlijkse subsidie geen effect heeft. De opbrengsten uit de gebruiksvergoedingen zijn in 2007 ruim verdrievoudigd vergeleken met 2002. De bijdragen van NS waren in de periode 2005 - 2007 (vrijwel) volledig afgebouwd. Feitelijk wordt de daling van NS gecompenseerd door toenemende Rijksbijdragen. Bij NS ging het om bijdragen vanuit het fonds FENS ten behoeve van verbetering van het spoorwegnet, in casu de bovenbouwvernieuwing.
3. In 2007 was de personeelsbezetting van ProRail gemiddeld 2.747 FTE. Vergeleken met 2002 is dat een stijging met 5%. In 2005 en 2006 daalde het aantal personeelsleden nog.
4. In 2005 en 2006 maakte de post uitbesteed werk 62%, respectievelijk 60% van de totale kosten uit. Dit aandeel was in 2002 nog 58%. Bezien over de periode 2002 – 2006 lijkt sprake te zijn van een lichte toename. In 2007 was de verhouding 55%, maar door de verandering in de wijze waarop bovenbouwvernieuwingen in 2007 zijn geboekt, is deze ratio niet goed vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

Life cycle-kosten

Een methode die ProRail thans hanteert om inzicht te verkrijgen in de efficiency, is de beoordeling van de zogenaamde life cycle-kosten. Daarbij gaat het om de kosten voor onderhoud en vernieuwing van het spoor, alsmede de daaraan gerelateerde overheadkosten, per kilometer hoofdspoor. De resultaten van een internationale benchmark naar deze life cycle-kosten zijn weergegeven in figuur 9.2.

Figuur 9.2:
Life cycle-kosten per kilometer spoor in 2004



Bron: Benchmark ProRail

Internationaal liggen de life cycle-kosten van ProRail, € 134.000 per kilometer hoofdspoor, ruim boven het Europese gemiddelde van €75.000. De verhouding tussen onderhouds- en vernieuwingskosten is daarbij minder relevant, aangezien bij (ver)nieuwbouw ook de staat van onderhoud wordt verbeterd. Wel leidt het lage aandeel van vernieuwbouwkosten tot de conclusies dat in verhouding met de beide andere landen met hoge totale kosten ("J" en "M") minder aan uitbreiding van de omvang en/of de capaciteit van het spoorwegnet wordt gedaan. Wanneer alleen naar de onderhoudskosten gekeken wordt, valt op te maken dat deze bijna de helft hoger zijn dan de kosten die het op één na duurste land hiervoor rekent (namelijk € 93.000 per kilometer i.p.v. € 63.000). Hoewel door definitieverschillen de verhouding tussen onderhouds- en vernieuwingskosten iets anders zou kunnen liggen, lijkt ProRail in vergelijking met andere landen tot zeer hoge kosten te komen. Per treinkilometer liggen de kosten van ProRail voor onderhoud en nieuwbouw, € 4,60, wel ongeveer op het Europese gemiddelde van € 4,45.

Bevindingen
Ten aanzien van de financiële resultaten van ProRail zijn de volgende ontwikkelingen vastgesteld:

1. De opbrengsten zijn gestegen in de periode 2005-2007 ten opzichte van de periode daarvoor. Deze stijging komt deels door stijgende subsidies vanuit de overheid en deels door de stijgende opbrengsten uit de gebruiksvergoeding. De bijdrage vanuit NS is in deze jaren afgebouwd;

2. Ook de uitgaven zijn gestegen, vooral door een toename van het uitbesteedde werk.
3. Zoals al gemeld in de monitor van de uitgangssituatie zijn de lifecyclekosten per kilometer spoor hoger dan in andere landen, al zijn de kosten per treinkilometer ongeveer gelijk.

Op basis van deze gegevens wordt een beeld verkregen van de algemene ontwikkelingen in de financiële situatie bij ProRail.

10. Overige effecten

10.1 Inleiding

Naast de prestaties van NS en ProRail geeft het Beoordelingskader nog andere beoogde effecten en neveneffecten aangegeven. Het plan van aanpak van de meerjarige monitor onderscheidt hiervoor de volgende indicatoren:

Tabel 10.1:
Indicatoren uit PvA Meerjarige monitor prestaties en effecten

Indicatoren plan van aanpak	Plaats
Frequenties treindiensten	Paragraaf 10.2
Bedieningsfrequenties	Paragraaf 10.2
Tijdstippen eerste en laatste verbindingen	Paragraaf 10.2
Klantoordelen reizigersvervoer op door klanten belangrijk gevonden kwaliteitsdimensies	Hoofdstuk 7
Klantoordelen verladers op voor verladers belangrijk gevonden kwaliteitsdimensies	Paragraaf 10.2
Modal split trein t.o.v. andere modaliteiten	Paragraaf 10.3
Modal split reizigers	Paragraaf 10.3
Aansluitingen internationale treinen op treindiensten hoofdrailnet	Paragraaf 10.4
Aantal P+R's en andere overstapmogelijkheden van auto op trein	Paragraaf 10.4
Aantal slachtoffers reizigers	Paragraaf 10.5
Aantal slachtoffers rangeerders en baanwerkers	Paragraaf 10.5
Aantal slachtoffers per jaar op overwegen	Paragraaf 10.5
Aantal slachtoffers onder onbevoegde op het spoor per jaar	Paragraaf 10.5
Aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen	Paragraaf 10.5
Veiligheidsgevoel op de perrons en in de stations	Hoofdstuk 7
Aantal woningen dat wordt getroffen door normoverschrijdende geluidhinder	Paragraaf 10.6
Omvang van de uitstoot in relatie tot de emissienormen (NOx, SOx, etc)	Paragraaf 10.6
Het aantal overschrijdingen van de normen inzake externe veiligheid	Paragraaf 10.6
Werkgelegenheid in de spoorsector	Paragraaf 10.7

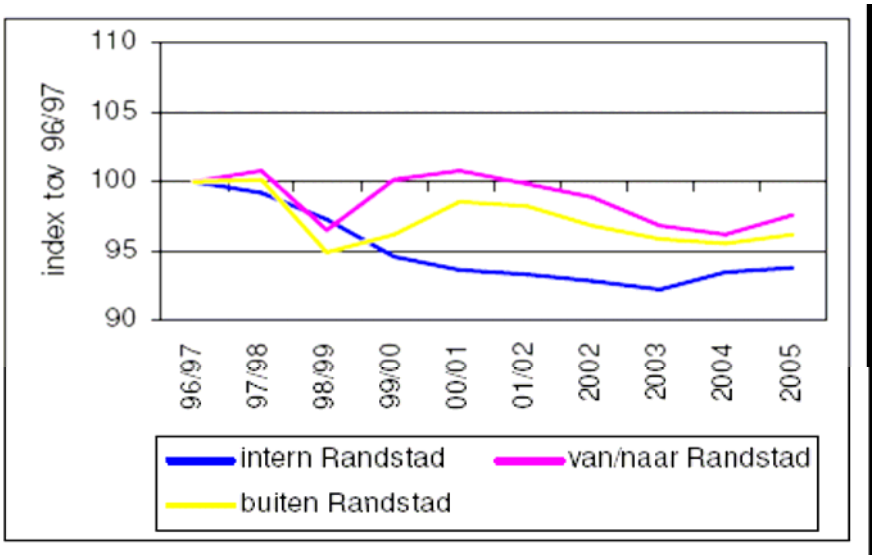
10.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit

Bij de ontwikkelingen in de kwaliteit van het personenvervoer over het HRN baseren wij ons op de studie van het KIM (2007). Merk overigens op dat veel kwaliteitsvariabelen reeds zijn opgenomen bij de gegevens over de prestaties van NS. Hierbij kan gedacht worden aan punctualiteit, veiligheid, klantoordelen over aspecten van de dienstverlening, en dergelijke. In deze paragraaf worden een aantal kwaliteitsaspecten beschreven waarover geen afspraken bestaan tussen NS en het Ministerie van VenW.

Reistijden

Figuur 10.1 geeft een indruk van de ontwikkeling van de gemiddelde reistijden in de ochtendspits in de afgelopen tien jaar.

Figuur 10.1:
Ontwikkeling in de gemiddelde reistijden per trein in de ochtendspits



Bron: KIM, 2007

Figuur 10.1 laat zien dat tussen 2000 en 2003 in de ochtendspits de gemiddelde reistijden licht afnamen en vervolgens tot 2005 toenamen. De totale ontwikkeling tussen 2000 en 2005 is een afname met 2,1%. Voor de dalperiode is de vergelijkbare afname 3,4%. In de weekenden zijn de reistijden niet veranderd. Eén van de verklaringen voor de toename van de reistijden is de verlenging van rijtijden en stationnementen die is doorgevoerd om de betrouwbaarheid van de dienstregeling te vergroten.

Tabel 10.2:
Reistijd en stops treindiensten

Treindienst	2000		2004		2008	
	stops	tijd	stops	tijd	stops	tijd
Arnhem – Amsterdam C	6	1:08	6	1:08	6	1:10
Enschede – Den Haag C	9	2:27	9	2:26	9	2:29
Den Haag C – Venlo	9	2:11	10	2:13	13	2:24
Amsterdam C – Rotterdam C	5	1:01	5	1:02	5	1:03
Rotterdam C – Leeuwarden	8	2:37	8	2:37	9	2:42

Bron: spoorboekjes NS

Frequenties trein

Met behulp van de indicator 'gemiddelde opvolgtijd tussen twee treinen' is een indicatie te geven van de ontwikkeling in de frequentie van het treinvervoer. Deze blijkt de afgelopen 10 jaar met ongeveer 10% te zijn bekort (bron: KIM, 2007). De (toename van) reizigersaantallen zijn daarin meegewogen. Dit betekent dat sprake is geweest van een toename van de frequenties. Onbekend is hoe deze

indicator zich in 2005 en 2006 ontwikkeld heeft. NS geeft in het vervoerplan 2005 aan dat het basisuurpatroon voor de dienstregeling 2005 in vergelijking met de dienstregeling 2004 nagenoeg ongewijzigd is gebleven. De wijzigingen in de dienstregeling 2006 zijn eveneens relatief klein geweest.[158] Waarschijnlijk heeft in 2005 en 2006 geen grote toe- of afname in frequenties heeft plaatsgevonden. In 2007 is wel sprake geweest van stijging van de frequenties.

Tijdstippen eerste en laatste verbindingen

Er zijn bronnen die een overzicht geven van veranderingen in tijdstippen van eerste en laatste verbindingen. Bij wijze van voorbeeld zijn gegevens opgezocht voor Groningen, Vlissingen en Den Helder voor de jaren 2000, 2004 en 2008. Het resultaat staat in tabel 10.3 , die het eerste vertrek op **alle** werkdagen en de laatste aankomst op **alle** werkdagen weergeeft. Op basis van dit overzicht kan worden gesteld dat de vroege en late reismogelijkheden niet duidelijk zijn verbeterd of verslechterd.

Tabel 10.3:
Tijdstippen eerste en laatste verbindingen Groningen-Vlissingen en Den Helder

Verbinding	2000		2004		2008	
	eerste	laatste	eerste	laatste	eerste	laatste
Groningen – Zwolle	05:38	01:54	05:38	02:00	05:04	02:17
Vlissingen – Rotterdam	05:45	00:10	05:44	00:10	05:45	00:47
Amsterdam C – Den Helder	05:27	01:36	05:33	01:26	05:34	01:31

Bron: Spoorboekjes NS

Klantoordelen verladers

Uit de interviews[159] met verladers is gebleken dat de liberalisering van het goederenvervoer per spoor verschillende effecten heeft gehad, die nauw samenhangen met het operationele systeem dat verladers gebruiken. De concurrentie is begonnen bij het rijden van intermodale shuttletreinen en bloktreinen (o.a. treinen met graan en kolen). Deze treinvormen zijn relatief efficiënt uit te voeren en voor nieuwe toetreders relatief makkelijk op te starten. Ten aanzien van dit deelsysteem is sprake geweest van een verbetering van de concurrentiepositie van het spoor. In de traditionele sector van het wagenladingvervoer (in Nederland aangeduid als Unit Cargo) is de concurrentie nog niet doorgedrongen. De belangrijkste reden hiervoor is dat een vervoerder in deze sector een compleet netwerk van treindiensten in stand moet houden, waarvan het bezettingsrisico geheel bij hem ligt. Deze spoorvervoerder is genoodzaakt om netwerk te handhaven middels prijsverhogingen en efficiencymaatregelen. Verwacht mag worden dat met de verdere ontwikkeling van de markt voor het railgoederenvervoer ook nieuwe toetreders met nieuwe concepten zullen komen voor het wagenladingvervoer, waarna ook in deze sector concurrentie meer effect zal krijgen.

[158] Bron: NS Vervoerplan 2006, blz. 26.

[159] Bron: Nieuwenhuis Railexpertise (2008). Tevredenheidsonderzoek verladers. Opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De meeste verladers geven aan dat er vooral in de laatste jaren sprake is van prijsstijgingen die hoger waren dan de jaarlijkse inflatie, namelijk van 6 – 8% per jaar. Als oorzaken worden genoemd: stijging van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur en stijging van energieprijzen. Voor bloktreinen en intermodale shuttletreinen was de prijsontwikkeling beperkter dan voor het wagenladingvervoer.
Wel wordt aangegeven, dat over het algemeen onderhandeld kan worden over de prijzen en dat minder wordt gewerkt met vaste prijzen en tarieven.

De mening over de effecten van de veranderende prijs-kwaliteitverhouding op de concurrentiepositie van het spoor lopen nogal uiteen. Over het algemeen zijn de verladers van mening dat de concurrentiepositie ten opzichte van vooral het wegvervoer is verbeterd. Het wegvervoer krijgt steeds meer te maken met kostenstijgingen en kwaliteitsverlies door congestie. Het spoor is vooral concurrerend bij grote volumes. De chemische industrie gebruikt bij voorkeur de trein uit het oogpunt van veiligheid. Enkele respondenten geven aan, dat ook in de binnenvaart de afgelopen jaren drastische prijsverhogingen voorkomen.

Het merendeel van de verladers die op het spoor actief zijn, geeft aan regelmatig met vertragingen geconfronteerd te worden. Dit leidt tot extra kosten (ten laste van de verlader) voor het aanhouden van laad- en lospersoneel en aansluitend vervoer over de weg. In het intermodaal vervoer kunnen vertragingen leiden tot het missen van scheepsaansluitingen.
Het intermodaal vervoer is over het algemeen kwetsbaarder voor vertraging van korte duur (enkele uren), vanwege de kosten van het aansluitend vervoer (vrachtauto, schip) en het risico om terminalslots te missen. De industriële sector loopt vooral schade indien vertragingen enkele dagen duren, zoals bij stakingen of natuurgebeurtenissen. In dat geval kan het nodig zijn een productieproces volledig stil te leggen, vanwege het uitblijven van aanvoer van grondstoffen. Een groot ongenoegen bestaat er over de informatievoorziening bij langdurige stremmingen die ontstaan door groot onderhoud aan het spoor. Concreet werden de problemen in 2007 op de Zeeuwse lijn en bij Emmerich genoemd.

Concurrentiepositie trein in het personenvervoer
Tabel 10.2 geeft de ontwikkelingen weer in het aandeel van de verplaatsingen van personen per trein ten opzichte van de overige vervoerwijzen. Uit de tabel blijkt dat het aandeel van de trein in de totale mobiliteit van Nederland in verplaatsingskilometers in 2005 is gedaald, maar in 2006 aanzienlijk is gestegen. Merk wel op dat het aandeel van de trein over de jaren nogal fluctueert, mede door de steekproefvariatie in het MON. Helaas is geen andere bron beschikbaar.

Tabel 10.2:
Aandelen van de trein ten opzichte van andere vervoerwijzen, gemeten in verplaatsingskilometers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Autobestuurder	48,9	49,2	49,7	49,8	49,5	49,8	50,3
Autopassagier	25,9	25,4	25,7	25,9	26,6	25,7	24,6
Trein	**8,6**	**8,7**	**8,5**	**7,9**	**8,2**	**7,6**	**8,7**
bus, tram en metro	4,2	4,2	4,0	3,6	3,6	3,5	3,2
Bromfiets	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Fiets	7,4	7,4	7,2	7,7	7,4	7,8	7,6
Lopen	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
Overig	2,6	2,7	2,6	2,8	2,4	3,3	3,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS, Mobiliteitsonderzoek Nederland

De concurrentiepositie van de trein is in 2005 verslechterd blijkend uit de marktaandelen, maar is in het laatste onderzoeksjaar weer flink verbeterd. Per saldo is het marktaandeel van de trein gelijk gebleven. Het marktaandeel van de belangrijkste concurrent van de trein, de auto, is wel toegenomen.

Het is zinvol om behalve naar het treinaandeel in de algemene mobiliteit, ook op traject- c.q. corridorniveau naar het aandeel van de trein te kijken. Deze gegevens zijn echter nauwelijks voorhanden. In vervoerplan 2006 vermeldt de NS de volgende cijfers op corridorniveau: Amsterdam - Rotterdam 52%; Amsterdam - Den Haag 49%; Rotterdam - Utrecht 68%. In de vervoerplannen van 2005 en 2007 zijn geen aanvullende analyses opgenomen van marktaandelen op corridorniveau.

10.3 Aansluitingen netwerken

Aansluitingen internationale treinen op treindiensten hoofdrailnet
Het aanbod aan internationale treindiensten is in de jaren 2000 – 2008 in generieke zin verbeterd, doch per grensovergang is sprake van verschillende ontwikkelingen. In geografische volgorde gaat het om onder meer de volgende grensovergangen:

- Nieuweschans: het treinverkeer op deze grensovergang is sterk verbeterd. In 2000 werd 3 maal daags een treinvervangende busdienst aangeboden, in 2004 was sprake van 7 retourritten over het spoor op werkdagen. Sinds december 2006 voert Arriva een regelmatige twee-uurdienst uit. In de zomerperiode zijn zelfs doorgaande treinen Leer – Harlingen voorzien, waarmee de Badehosezüge uit de jaren zestig herleven.
- Bad Bentheim: via deze grensovergang worden alleen internationale treinen met een verhoogd tarief aangeboden tussen Schiphol / Amsterdam Centraal en Hannover. Deze treinen rijden steeds vier maal per dag, waardoor de verbinding evenmin aantrekkelijker wordt. Regionaal leeft de wens om de in Oldenzaal eindigende treindienst van Syntus door te trekken tot Bad Bentheim, in aansluiting op de treinen van Westfalenbahn.
- Glanerbrug: op initiatief van regionale overheden is het treinvervoer via deze grensovergang op 18 november 2001 hervat, nadat de

verbinding in 1981 gesloten was. Mede door het hoge treinaanbod (uurdiensten naar Münster en Dortmund) en de opening van nieuwe stations, bij Eschmarke en Glanerbrug, is het aantal reizigers boven verwachting (zo'n 2.000 per dag).

- Emmerich: deze grensovergang geldt als de belangrijkste verbinding tussen de Randstad en het Ruhr-gebied. In 2000 werden 7 van de 9 dagelijkse Eurocity-treinen vervangen door ICE-treinen, die niet meer in Emmerich stopten. Beide overige EC-treinen reden door naar onder meer München en Chur. In 2004 zijn alle EC-treinen vervangen door 8 ICE-treinen, waarvan er één doorrijdt naar Basel SBB. Het aantal ritten is in 2008 gedaald tot 7 per dag. De introductie van de ICE betekende eveneens dat de treinverbinding tussen plaatsen in de grensregio werd verbroken, omdat de ICE niet meer in Emmerich hoeft te stoppen voor locomotiefwissel. In 2006 is een experiment gehouden met het aanbieden van 4 retourritten op zaterdagen en zondagen. Mede door het beperkte aanbod bleef het aantal reizigers dermate beperkt dat de proef voortijdig is beëindigd.
- Venlo: het treinverkeer via de grensovergang Venlo bestaat sinds het opheffen van de IC-verbinding Den Haag – Venlo – Köln nog slechts uit de stoptrein Venlo – Mönchen-Gladbach Hbf, die 1 maal per uur rijdt. Vroeger, tot 2000, reden treinen door naar Köln, in 2004 en 2008 reden zij via Düsseldorf en Wuppertal naar Hamm. Eind 2009 wordt deze treindienst overgenomen door Keolis, dat hier nieuw toegankelijk materieel zal inzetten. Regionaal zijn er initiatieven om de verbinding Eindhoven – Köln nieuw leven in te blazen, doch uit onderzoek blijkt een verbinding via Aachen goedkoper te zijn.

Overige aansluitingen
Er zijn geen statistische gegevens beschikbaar over de ontwikkelingen in de aansluitingen tussen regionale spoorvervoerdiensten en het HRN. Dat zou om een uitgebreide analyse van spoorboeken vragen. Echter, in de zelfevaluaties zijn hier geen grote problemen gemeld. Daaruit leiden we af dat deze problematiek niet erg groot is.

10.4 Veiligheid

Het spoorsysteem kent verschillende soorten 'risicodragers', te weten: reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden, suïcides en omgeving. In het navolgende worden de ontwikkelingen per risicodrager geschetst.

Reizigers
Onder reizigers verstaan we de personen die zich op perrons of in treinen bevinden, in- en uitstappen en dergelijke. Uitgezonderd zijn mensen die zich beroepshalve op deze plekken bevinden, zoals machinisten.

Tabel 10.3:
Onveiligheid reizigers

Risico reiziger	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reizigers km (x miljard)	14,1	14,1	14,3	14,8	14,6	14,5	14,0	14,3	14,9	15,6	16,4
Dodelijk letsel	2	1	0	1	2	1	0	2	0	1	0
Gewond	141	117	96	108	104	87	123	138	126	182	85
Risico reiziger per jaar	0,14	0,07	0,00	0,07	0,14	0,07	0,00	0,14	0,00	0,06	0

Bron: trendrapportage IVW

Zoals uit tabel 10.3 af te leiden is, kent het spoor een grote mate van veiligheid voor reizigers. Per miljard reizigerskilometers bedraagt het aantal dodelijke slachtoffers onder treinreizigers 0,06 in 2006 en 0 in 2007, het aantal gewonden 11,7 (2006) en 5,2 (2007). De gewonden vallen meestal bij treinbotsingen (zoals Arnhem en Maastricht, 2006), alsmede bij het in- en uitstappen. Dit laatste risico zal op termijn, door de invoering van toegankelijk materieel, sterk worden teruggedrongen. Ten opzichte van de auto is de veiligheid van de trein voor reizigers vele malen groter; ten opzichte van het vliegtuig is de veiligheid vergelijkbaar. Het streven is de veiligheid van het treinvervoer verder te verhogen, ondanks het gegeven dat de veiligheid (ver) boven de streefwaarden ligt. Volledige veiligheid is nooit mogelijk. Sommige ongevallen zijn namelijk niet te voorkomen, zoals die met een reiziger die op 29 april 2006 in beschonken toestand van het perron viel en door een passerende trein overreden werd.

Personeel

Hierbij gaat het om personen die zich beroepshalve in het railverkeerssysteem bevinden.

Tabel 10.4:
Onveiligheid personeel

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Risico baanwerkers											
Letaal letsel	2	1	2	0	0	1	1	2	0	1	0
Gewond	8	3	6	1	3	2	3	5	9	2	2
Risico rangeerders											
Letaal letsel	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Gewond	7	3	4	7	5	2	2	0	2	0	0
Risico machinisten											
Letaal letsel	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Gewond	20	14	9	7	9	7	7	12	7	9	7
Risico (hoofd)conducteur											
Letaal letsel	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gewond	14	10	6	11	3	2	9	9	3	6	0
Risico overig personeel											
Letaal letsel	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gewond	3	3	6	7	4	5	4	18	1	0	1

Bron: trendrapportage IVW

In 2005 hebben zich geen dodelijke ongevallen onder baanwerkers voorgedaan. In 2006 werd op 15 oktober een veiligheidsman bij Rotterdam Stadion dodelijk aangereden door een passerende reizigertrein. Op 5 oktober 2006 ontspoorde een hoogwerker voor spooronderhoud met een as, waarbij twee medewerkers in de bak vielen. Eén baanwerker raakte zwaargewond, de ander licht. In 2007 is geen enkele baanwerker bij een ongeval omgekomen, wel raakte een baanwerker zwaargewond bij de botsing van een reizigerstrein en een kraan op lorries bij Amsterdam Riekerpolder. Normen geven aan dat de afgesproken waarde gericht is op ongeveer 1 slachtoffer (dode of gewonde) per 3 jaar. Het risico, bezien over een langere periode, bevindt zich in de praktijk structureel boven deze streefwaarde.

Onder rangeerders zijn in 2005, 2006 en 2007 geen dodelijke slachtoffers gevallen. Het 5-jaarsgemiddelde van het risico vertoont een daling, maar ligt nog wel boven de afgesproken waarde.

Tabel 10.5:
Ongevallen in het goederenvervoer

Aantal ernstige ongevallen bij goederenvervoer	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Botsingen	4	2	1	1	7	7	5	8	3	3	0
Ontsporingen	7	3	8	12	8	13	10	7	6	2	5
Aanrijdingen op overwegen				0	0	0	2	1	1	0	0
Branden							6	1	0	0	1

Bron: trendrapportage IVW

Uit de casuïstiek blijkt dat vrijwel alle botsingen na 1982 waarbij zwaar letsel is opgetreden, botsingen na STS waren. Merk op: ook de botsingen na STS passage waarbij geen reizigertrein betrokken is worden beschouwd. Immers, de tweede bij de botsing betrokken trein zou een reizigerstrein hebben kunnen zijn.

De beschouwing van ontsporingen voor de periode 1997 – 2007 laat zien dat het aantal ontsporingen van reizigertreinen een stijgende trend laat zien in de periode tot 2002-2003 en dat dit aantal nu weer aan het dalen is.

De veiligheid van het goederenvervoer is gedurende de onderzoeksperiode sterk verbeterd. Daarbij moet worden bedacht dat de omvang van het goederenvervoer in dezelfde tijd met meer dan 50% is toegenomen.

Overweggebruikers

In tabel 10.6 is de ontwikkeling in de onveiligheid op overwegen beschreven.

Tabel 10.6:
Ontwikkeling onveiligheid overweg

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Risico overweg gebruikers											
Letaal letsel	31	25	47	34	20	17	28	17	18	12	19
Gewond	29	32	25	25	24	25	44	17	23	11	17

Bron: trendrapportage IVW

In 2005 kwamen 18 overweggebruikers om het leven bij in totaal 71 aanrijdingen op overwegen. Een jaar later kwamen 12 overweggebruikers om het leven bij in totaal 47 aanrijdingen. In 2007 steeg het aantal dodelijke slachtoffers onder overweggebruikers naar 19, bij 75 aanrijdingen. Voor de onveiligheid op overwegen geldt een afgesproken waarde van maximaal vierentwintig overwegslachtoffers per jaar. Het aantal doden op overwegen in 2006 en 2007 is voor het derde en vierde achtereenvolgende jaar onder de afgesproken waarde gekomen. Ook de daling van het 5-jaarsgemiddelde is verder doorgezet, tot ruim onder de afgesproken waarde. In 2007 is deze daling tot stilstand gekomen.

Onbevoegden
In tabel 10.7 is de ontwikkeling in het aantal slachtoffers onder onbevoegden weergegeven. Dit zijn mensen die onbevoegd het spoor oversteken.

Tabel 10.7:
Ontwikkeling aantal slachtoffers onbevoegden

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Risico onbevoegden											
Letaal letsel	5	5	3	5	3	4	7	3	7	2	1

Bron: trendrapportage IVW

In 2006 waren twee dodelijke slachtoffers onder onbevoegden. Op 10 februari 2006 viel een man tussen Kaldenkirchen en Venlo van een goederentrein, waarna hij werd overreden. Het betrof een zogenoemde treinsurfer. Op 12 september 2006 werd bij Hoek van Holland een dronken man aangereden. In 2007 was er onder onbevoegden een dodelijk slachtoffer. Op nieuwjaarsdag rijdt de nachttrein op station Amsterdam Amstel een persoon aan die in het spoor ligt. Er is geen kwantitatieve afgesproken waarde voor het maximaal aanvaardbare risico voor deze groep geformuleerd.

Suïcides
In 2005 en 2006 was er 184 respectievelijk 190 keer sprake van een suïcide. In 2007 was er 193 keer sprake van suïcide op het spoor. Het 5-jaarlijkse gemiddelde ligt ongeveer constant op het niveau van 180 doden per jaar.

Vervoer gevaarlijke stoffen
De ontwikkeling van het aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen is in tabel 10.8 weergegeven. In 2005 hebben één ontsporing en drie botsingen van goederentreinen plaatsgevonden waarbij wagons met gevaarlijke stoffen betrokken zijn. In geen van de gevallen zijn gevaarlijke stoffen vrijgekomen. In 2006 hebben zich twee botsingen en twee ontsporingen van goederentreinen met gevaarlijke stoffen voorgedaan. Ook in deze gevallen zijn geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen. In 2007 hebben zich geen botsingen voorgedaan waarbij een goederentrein met gevaarlijke stoffen betrokken was. Wel zijn er dat jaar vier ontsporingen geweest van goederentreinen met gevaarlijke stoffen.

Tabel 10.8:
Ontwikkeling aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Botsing goederentrein met gevaarlijke stoffen				0	3	2	0
Ontsporing van goederentrein met gevaarlijke stoffen				2	1	2	4
Aanrijding goederentrein met gevaarlijke stoffen op overweg				1	0		0

Bron: Trendanalyse spoorwegveiligheid IVW

10.4.1. Bevindingen

De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007op het gewenste niveau, net als in de periode 2000 - 2004. Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal 393 reizigers gewond, ligt het aantal slachtoffers hiermee(ruim) onder de streefwaarde die IVW hanteert.

Normen geven aan dat de streefwaarde gericht is op ongeveer 2 dodelijke slachtoffers per jaar. Het risico, bezien over een langere periode, bevindt zich in de praktijk structureel onder deze streefwaarde.

Onder baanwerkers is in de periode 2005 - 2007 een dode gevallen. Onder rangeerders zijn in dezelfde periode geen dodelijke slachtoffers gevallen. Het 5-jaarsgemiddelde van het risico ligt voor beide beroepsgroepen boven de streefwaarde, maar vertoont in geval van rangeerders wel een daling.

In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18 respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de streefwaarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens. Mede door een vervangingsprogramma van overwegen door viaducten en tunnels, is de veiligheidssituatie rondom overwegen verbeterd.

Het aantal slachtoffers onder onbevoegden fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal slachtoffers als gevolg van suïcides is in de periode 2005 - 2007 jaarlijks ongeveer gelijk en is over een langere periode min of meer constant gebleven, dit ondanks maatregelen om het spoor door middel van hekken en cameratoezicht minder toegankelijk te maken.

10.5 Leefomgeving

In het Beoordelingskader wordt ten aanzien van de bescherming van de leefomgeving ingegaan op drie onderdelen:
1. geluidhinder
2. emissies
3. externe veiligheid.

Geluidhinder
Op grond van artikel 28 van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen, dat op 1 januari 1987 in werking trad, zou de hoogst toelaatbare geluidsbelasting van woningen binnen de zone van een spoorweg met ingang van 1 januari 2000 verlaagd moeten zijn van 73 dB(A) tot 70 dB(A). Het Besluit verplicht de spoorwegbeheerder om bij toename van de geluidsbelasting maatregelen te treffen en woningbouwers om bij woningbouw binnen de zone woningen te voorzien van adequate geluidwerende voorzieningen.

Op grond van de evaluatie van het Besluit, die als gevolg van een sterke toename van het gebruik van het spoorwegnet tussen 1987 en 1993 (25% toename in het verkeersvolume) eerder is uitgevoerd dan voorzien[160], is het Besluit op 17 december 1999 gewijzigd in de zin dat de hoogste toelaatbare geluidsbelasting met ingang van 1 januari 2000 op 73 dB(A) gehandhaafd bleef[161].

Beschrijving ontwikkelingen
Voor 2004 zijn cijfers beschikbaar wat betreft het aantal woningen dat de geluidsnorm van 70 dB L_{den} overschrijdt. In dat jaar hadden 12.500 woningen te maken met een overschrijding van de norm[162]. In 2005 en 2006 waren dat respectievelijk 7500 en 9000 woningen. [163]

ProRail rapporteert op grond van de Wet geluidhinder en Besluit geluidhinder spoorwegen jaarlijks de gemiddelde, naar lengte gewogen geluidemissie over al het gezoneerde spoor in Nederland, dat is het spoor waarvoor deze berekeningen zijn uitgevoerd.

Emissies
Gezien het grote aantal treinen dat met elektrische tractie wordt aangedreven, wordt in het navolgende ingegaan op de energie, als efficiencymaat voor het terugdringen van emissies. Vanaf 1992 heeft de overheid in het kader van het energiebesparingsbeleid met een groot aantal sectoren een meerjarenafspraak (MJA) gemaakt over de verbetering van de energie-efficiency. Eén van die sectoren is het spoorvervoer. In 1999 hebben de NV Nederlandse Spoorwegen en ProRail met de Ministeries van Economische Zaken en VenW een meerjarenafspraak afgesloten die uiteindelijk moet leiden tot:
11% energie-efficiencyverbetering in 2010 ten opzichte van 1997 en duurzame inkoop van 5% van de tractie-energie in 2010 ten opzichte van 1997.

De tractie-energie komt voor rekening van NS Reizigers en is goed voor circa 85% van het totale energiegebruik van NS. De overige vier MJA-deelnemers, zijnde drie andere bedrijfsonderdelen van de NV

[160] Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Evaluatie Besluit Geluidhinder Spoorwegen*, Vergaderjaar 1994-1995, 24216 nr. 1.

[161] Bron: *567 Besluit van 17 december 1999, houdende wijziging van het Besluit geluidhinder spoorwegen,* Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 1999.

[162] Bron: Begroting Verkeer en Waterstaat, 2005

[163] Bron: ProRail (2006), *Geluidkaart hoofdspoorwegen 2006*.

Nederlandse Spoorwegen (NS Stations, NS Vastgoed en NedTrain) en ProRail, gebruiken vooral facilitaire energie (circa 15%), met name voor verlichting, verwarming van ruimten, roltrappen en liften, onderhoud en revisie van materieel en infrastructuur, wisselverwarming en seingeving.

Beschrijving ontwikkelingen
Eind 2004 was de doelstelling wat de beoogde energie-efficiencyverbetering reeds ruimschoots bereikt (12,9%) en kocht NS 2,2% van de tractie-energie duurzaam in (zie tabel 10.9). Hierop heeft NS de ambitie uitgesproken om in 2010 niet 11% maar 20% energie-efficiencyverbetering te realiseren. In 2005 lag dit percentage ongeveer op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks deze lichte terugval in 2006 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling te realiseren.[164] Als de totale CO_2-emissie van 2006 afgezet wordt tegen die van 1997, is er een verschil van 235 kton. NS reduceert de CO_2-emissie in 2006 met 183 kton ten opzichte van 1997 middels efficiencyverbetering en 52 kton CO_2 door inkoop van groene stroom.

Tabel 10.9:
Resultaten Meerjarenafspraak energie-efficiency NS en ProRail

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Energieverbruik gemeten in PJ	13,2	13	13,5	13,5	12,8	13,1
Energie-efficiencyverbetering t.o.v. 1997	10,8%	8,5%	9,5%	12,9%	17%	16%
Percentage tractie-energie duurzaam ingekocht t.o.v. 1997	g.g	2,4%	2,2%	2,2%	2,7%	3,2%

Bron: SenterNovem (2002-2006): Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2001-2006,

Verklaring ontwikkelingen
In 2005 en 2006 trof NS verschillende energiebesparende maatregelen.[165] In 2005 waren de belangrijkste:
- Instroom van nieuwe dubbeldekkers en modernisering sprinters.
- Verlagen temperatuur en aanpassing van de ventilatie bij intercitymaterieel en dubbeldeksmaterieel 1ste serie.
- Optimaliseren van de terugwinning van de remenergie bij het interregionaal materieel.

De belangrijkste energiebesparende maatregelen in 2006 waren:
- Modernisering van de sprintertreinstellen. Deze treinstellen zijn nu voorzien van een aandrijving die het mogelijk maakt remenergie terug te leveren aan de bovenleiding.
- Optimaliseren van teruglevering remenergie bij IC-dubbeldekkers.
- Verlagen van de temperatuur in sprintertreinstellen.
- Reduceren van de ventilatie met verse buitenlucht in IC-dubbeldekkers.
- Toepassen van led-verlichting in Onderhoudsbedrijf Leidschendam.

[164] Bron: SenterNovem (2007), *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2006*, p. 66.
[165] Bron: SenterNovem (2006) *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2005* en SenterNovem (2007), *Meerjarenafspraak energie-efficiency, Resultaten 2006*.

Externe veiligheid
De streefwaarde voor het maximaal aanvaardbare risico m.b.t. externe veiligheid komt overeen met de norm voor externe veiligheid van chemische en nucleaire installaties. Deze kan worden geformuleerd als "voor iedere persoon buiten het railverkeerssysteem is de jaarlijkse kans op overlijden door de gevolgen van een spoorwegongeval kleiner dan één op een miljoen". De tweede kadernota railveiligheid geeft als doelstelling het continueren van 0 dodelijke slachtoffers. In de periode 1997 – 2007 zijn in Nederland geen mensen omgekomen in de omgeving van het spoor, ten gevolge van een ongeval of incident binnen het spoorwegsysteem. De doelstelling van de tweede kadernota wordt dus gehaald.[166]

10.5.1. Bevindingen

NS heeft in 2005 en 2006 verschillende energiebesparende maatregelen genomen. In 2005 lag het percentage energie-efficiencyverbetering ten opzichte van 1997 op 17% en in 2006 op 16%. Ondanks de verslechtering in 2006 ten opzichte van 2005 ligt NS nog goed op koers om de doelstelling van 20% in 2010 te realiseren. De inkoop van duurzame energie voor tractie en de gerealiseerde energiebesparing brengt de beoogde vermindering van emissies met zich mee.

10.6 Sociaal-economische en overige ontwikkelingen

Werkgelegenheid
In tabel 10.10 zijn de ontwikkelingen in de werkgelegenheid weergegeven bij NS en de taakorganisaties/ProRail.

Tabel 10.10:
Ontwikkelingen werkgelegenheid NS en taakorganisaties / ProRail

Werkgelegenheid	Personeel aantal (ultimo)	NS (1)	ProRail
1995	27.855		
1996	28.187		
1997	26.275		
1998	26.837		
1999	27.578		
2000	*24.121*	21.299	2.822
2001	*25.030*	22.470	2.560
2002	*25.866*	23.256	2.610
2003	*26.081*	23.403	2.678
2004	*27.446*	24.794	2.652
2005	*26.105*	23.626	2.479
2006	*27.532*	24.961	2.571

Bron: jaarverslagen NS en ProRail

In 2005 is de werkgelegenheid zowel bij NS als bij ProRail gedaald. In 2006 is bij beide organisaties sprake van een toename van het aantal werknemers. Bij NS werkten in 2006 meer mensen dan in 2000. ProRail daarentegen had in 2006 minder werknemers dan in 2000. Hieruit valt

[166] IVW (2007) *Trendanalyse 2006. Trends in de veiligheid van het spoorwegsysteem in Nederland*. Juni 2007.

af te leiden dat er een verschuiving van werkgelegenheid heeft plaatsgevonden vanuit aan het spoorbeheer gerelateerde taken naar meer vervoerstaken.

Bijlage A Gesprekspartners aanvullende interviews

1. IVW, dhr. Wedzinga, over vergunningen
2. NMa, dhr. Meulman over toezichtsactiviteiten NMa
3. ProRail, dhr. Goslinga en dhr. Thomassen over capaciteitsverdeling
4. NS, dhr. De Lange en dhr. Drost. Hierbij is met name gesproken over het onderzoeksproces

Bijlage B Commentaar op netverklaringen

Jaar	Discussiepunt	Reactie ProRail
2005	Sommige spoorwegondernemingen achten het onjuist, dat ProRail voor de uitvoering van taken gebruik maakt van de diensten van andere spoorwegondernemingen.	ProRail vindt dat de uitvoering van de bedoelde taken onder formele verantwoordelijkheid van ProRail goed mogelijk is, wanneer daarbij de afspraken worden toegepast zoals die zijn gemaakt bij de overdracht van de taakorganisatie-aandelen van NS aan het Ministerie van V&W. ProRail is in overleg met de uitvoerende spoorwegondernemingen over vastlegging van de bedoelde afspraken.
	Belanghebbenden maken bezwaar tegen het feit dat ProRail zich het recht voorbehoudt de Netverklaring zonder hun instemming en zonder voorafgaand overleg te wijzigen of aan te vullen	ProRail acht dit recht van belang, met name als het gaat om wijzigingen en/of aanvullingen die voortvloeien uit op publiekrechtelijke grondslag aan ProRail gegeven regels die ProRail geen ruimte bieden om die regels geheel of gedeeltelijk naar eigen inzicht toe te passen. ProRail zal zich steeds inspannen om daarover voorafgaand overleg te voeren en daarbij te streven naar overeenstemming; ook verplicht ProRail zich, de redelijke belangen van de spoorwegondernemingen bij zulke wijzigingen en/of aanvullingen in acht te nemen
	Enkele spoorwegondernemingen verlangen een consequente splitsing in publiek- en privaat-rechtelijke bepalingen.	Naar het oordeel van ProRail zou een dergelijke splitsing de leesbaarheid en overzichtelijkheid van de Netverklaring ernstig aantasten.
	Spoorwegondernemingen achten de beschrijving van de prestaties van ProRail, met name op het punt van betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur, te vrijblijvend.	ProRail is thans in overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over een stelsel van prestatie-indicatoren met daarbij behorende prestatieniveaus, dat in de te verlenen beheerconcessie op te nemen is. In afwachting van de uitkomst daarvan ziet ProRail af van opname van een gekwantificeerd

		stelsel van prestatie-indicatoren in deze Netverklaring.
	Respondenten in het goederenvervoer zijn van oordeel dat ProRail het aanbod tot bijdragen aan "Geld terug bij vertraging"-regelingen ten onrechte beperkt tot alleen het openbaar personenvervoer; door deze beperking zou ProRail onvoldoende geprikkeld worden tot verbetering van de voor hen relevante prestaties.	ProRail acht deze beperking tot alleen openbaar personenvervoer gerechtvaardigd omdat de personenvervoermarkt een gereguleerde markt is, terwijl de goederenvervoermarkt (vrijwel) volledig vrij is waarbij "geld-terug-bij-vertraging"-regelingen een onderdeel van de onderhandelde vervoerovereenkomst kunnen zijn.
	Spoorwegondernemingen uiten bedenkingen tegen de door ProRail aangekondigde gedragslijn dat bij dreigende bestuursdwang en bij saneringssituaties de voorwaarden van een aangevraagde milieuvergunning reeds worden toegepast vanaf het moment van aanvraag van die vergunning, en niet pas bij het van kracht worden van de vergunning.	Deze beleidslijn is naar het oordeel van ProRail essentieel om de verplichtingen vanwege de Wet Milieubeheer na te kunnen komen. Voor spoorwegondernemingen die niet instemmen met de uitkomst van het overleg met hen omtrent de aan te vragen milieuvergunning staat de mogelijkheid open om bezwaar te maken tegen de uitkomst van dat overleg en tegen het handelen van ProRail bij het overleg of bij de vergunningaanvraag.
2005	Respondenten maken er bezwaar tegen, dat ProRail spoorwegondernemingen kan aanwijzen als exploitant van tankinstallaties die tot de door ProRail beheerde infrastructuur behoren; tot de verantwoordelijkheden van de exploitant behoren o.a. het brandstofvoorraadbeheer, inkoop, afnameadministratie en afrekening.	ProRail is van oordeel dat de bezwaren voortvloeien uit een gebrek aan overeenstemming tussen de respondenten en de exploiterende spoorwegonderneming met betrekking tot de commerciële voorwaarden voor medegebruik, die volgens ProRail niet onbillijk of discriminerend zijn.
	Respondenten maken er bezwaar tegen dat ProRail in de Netverklaring aangeeft, bij capaciteitstoewijzingsbesluiten ten behoeve van buitendienststellingen de in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen opgenomen regeling m.b.t. minimumcapaciteiten buiten beschouwing te laten.	Naar opvatting van ProRail blijkt uit het Interimbesluit en de toelichting daarbij voldoende duidelijk, dat de minimumcapaciteitenregeling alleen bedoeld is om verdringing van een vervoermarktsegment door andere vervoermarktsegmenten tegen te gaan, en dat toepassing in het kader van besluiten over buitendienststellingen niet beoogd is. Toepassing van de mimimumcapaciteitenregeling bij

		toewijzingsbesluiten t.b.v. buitendienststellingen zou de uitvoering van infra-werkzaamheden van enige omvang ernstig kunnen blokkeren
	Respondenten vragen om in de Netverklaring informatie te geven over capaciteiten voor het opstellen van defect materieel.	ProRail heeft geen specifieke voorzieningen voor het opstellen van defect materieel, en naar opvatting van ProRail ligt het meer op weg van de materieelherstelbedrijven zelf om te voorzien in die opstelbehoefte, omdat die ten zeerste samenhangt met hun instelcapaciteit.
2006	Respondenten hebben bedenkingen ten aanzien van de onderlinge verhouding van Toegangsovereenkomst, Netverklaring en uitvoeringsregelingen	ProRail houdt ondanks bedenkingen van sommige respondenten vast aan het uitgangspunt dat de relatie tussen spoorwegondernemingen en ProRail een privaatrechtelijke is, en dat daarom de Toegangsovereenkomst het bepalende document is in die relatie. In de Toegangsovereenkomst wordt dan ook de toepasselijkheid van het bepaalde in de Netverklaring en Generieke Operationele Regelingen vastgelegd. ProRail zal zich beraden op de mogelijkheden om in de volgende Netverklaring bepalingen met een privaatrechtelijk karakter nader te onderscheiden van bepalingen die een publiekrechtelijke regeling weergeven, binnen de kaders van de met RailnetEurope afgesproken hoofdstukkenindeling.
	Respondenten houden bedenkingen ten aanzien van eenzijdige wijzigingsmogelijkheid van Algemene Voorwaarden en Netverklaring.	Om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen en gerechtelijke uitspraken acht ProRail het noodzakelijk dat in de Algemene Voorwaarden een mogelijkheid wordt opengelaten om Netverklaring en Algemene Voorwaarden in specifieke omstandigheden eenzijdig te wijzigen. Onverminderd de verplichtingen om de noodzaak van zulke wijzigingen zoveel als mogelijk tegen te gaan, te streven naar overleg met de spoorwegondernemingen en hun belangen zo goed mogelijk te beschermen

2006	Algemene Voorwaarden – aansprakelijkheid – 8-uurgrens procesverstoringen; bagateldrempel	De grenswaarde van 8 uur voor verkeersstoringen bij procesverstoringen blijft gehandhaafd; de waarde is -gegeven de gemiddelde functiehersteltijd- zo gekozen om alleen excessieve situaties te ondervangen, en niet allerlei frequenter voorkomende situaties die ProRail in alle redelijkheid niet binnen 4 uur kan oplossen. De bagateldrempel blijft gehandhaafd op € 5.000,-; de kosten van behandeling van kleinere claims staan niet in verhouding tot de geclaimde bedragen.
	Derdenbeding	ProRail houdt, gehoord de wensen en opvattingen in de sector, vast aan opname in de Algemene Voorwaarden van een derdenbeding dat de onderlinge aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen regelt. De spoorwegondernemingen zien zich daarmee bevrijd van de noodzaak om met elke andere spoorwegonderneming een onderlinge aansprakelijkheidsregeling overeen te komen.
	De afwezigheid van vermeldingen van prestaties en prestatieniveaus in de Netverklaring.	ProRail doet pas uitspraken over prestaties en prestatieniveaus nadat die in het kader van de afstemming van het Beheerplan met de spoorwegondernemingen zijn afgestemd. Deze afstemming vindt plaats op een moment dat is afgestemd op de Rijksbegrotingcyclus, en ligt ver na het tijdstip waarop de Netverklaring moet verschijnen. Sommige respondenten vragen prestatieafspraken voor specifieke aspecten; overleg daarover vindt plaats in het kader van de (individuele) Toegangsovereenkomst
	Het tijdschema van het buitendienststellen van het systeem TeleRail.	ProRail handhaaft het aangekondigde schema van buitendienst nemen van TeleRail, in verband met de kosten maar ook vanwege de functionaliteit die t.o.v. het vervangend systeem GSM-R beperkt is. ProRail wil desgevraagd

		met spoorwegondernemingen overleggen over kostenbesparende opties voor materieel met een nog korte restlevensduur
	Bedrijven in de goederensector hebben bezwaren tegen het feit dat ProRail onderdelen van capaciteitsverdelingsprocedures op basis van een overeenkomst laat uitvoeren door een spoorwegonderneming, omdat daardoor de niet-discriminerende uitvoering van die procedures onvoldoende gewaarborgd zou zijn.	ProRail wijst dit bezwaar van de hand, omdat de overeenkomst regelt dat de kritische onderdelen steeds door ProRail zelf worden uitgevoerd, uitvoeringsregels helder worden vastgelegd, en toezicht van belanghebbenden op de uitvoering en de daarop betrekking hebbende afspraken mogelijk is. ProRail kiest vooralsnog voor deze werkverdeling omdat dat een efficiënte oplossing biedt voor de uitvoering van de cruciale en vervlochten processen van lokale planning. Tegelijk blijft ProRail attent op zich voordoende mogelijkheden om de processen te ontvlechten en te scheiden.
	Een soortgelijk bezwaar wordt gemeld ten aanzien van de uitvoering van treindienstleiderswerkzaamheden op niet-centraal beveiligde gebieden door spoorwegondernemingen.	ProRail komt aan dit bezwaar tegemoet indien binnen één NCBG-gebied meerdere, elkaar in de vervoermarkt beconcurrerende spoorwegondernemingen opereren. De daaruit voor ProRail voortvloeiende extra kosten worden via gebruiksvergoedingen in rekening gebracht. Maar ProRail acht het onnodig inefficiënt om categorisch ook in andere situaties de uitvoering van de treindienstleiderswerkzaamheden over te nemen.
2006	Sommige respondenten zien graag dat ProRail het VPT-planningssysteem overneemt.	ProRail kiest evenwel voor de ontwikkeling van een opvolger [i.c. PTI] met een hogere functionaliteit en verbeterde decentrale toegangsmogelijkheden, en acht de overname voor alleen de interimperiode ondoelmatig en riskant.
	Omroep	Het verzorgen van reisinformatie is naar zijn aard een aanvullende dienst ("pakket 3") zoals bedoeld in Richtlijn 2001/14/EG; binnen pakket 2 wordt als onderdeel

		van het gebruik van reizigerstoegangs- en overstapfaciliteiten uitsluitend het gebruik van de reisinformatieinfrastructuur aangeboden, alsmede het geautomatiseerd omroepen van verkeersinformatie (beperkte functionaliteit; vertragingsaankondiging, spoorwijziging, enz).
	Basistoegangspakket	De systematiek van gebruiksvergoedingen voor het basistoegangspakket blijft gehandhaafd; de systematiek voldoet volgens ProRail aan de eisen uit wet- en regelgeving;
	Gebruiksvergoedingen stations (pakket 2c)	Het stelsel blijft gehandhaafd; het ontwikkelen van een alternatief voor de parameter "aantal halteringen" (bijv. aantallen in-, uit- en overstappers) vergt nader onderzoek en zorgvuldig overleg met gerechtigden, mede omdat aan de toepassing belangrijke lastenverschuivingen kunnen zijn verbonden.
2007	In eerdere jaren genoemde punten: • Verhouding toegangsovereenkomst en netverklaring • Eenzijdige wijziging algemene voorwaarden en netverklaring • Informatie over beschikbaarheid capaciteit • Inzet andere ondernemingen bij planning en treindienstleiding • Gebruiksvergoedingen blijven genoemd worden	Standpunten ProRail ook onveranderd
	Tanken bij anderen	In overeenstemming met de afspraken in de overeenkomst met betrekking tot de overname van het aandelenpakket, werkt ProRail mee aan de voorbereiding van de exploitatie van de tankinstallaties door de coöperatie Vivens; andere exploitatiewijzen worden daarom afgewezen.
2008	voorstellen om af te zien van opname in de Netverklaring van eenzijdig door ProRail vastgestelde regelingen.	Gezien de wettelijke verplichtingen met betrekking tot de inhoud van de Netverklaring acht ProRail het onjuist

		zich voor de inhoud van de Netverklaring afhankelijk te stellen van het bereiken van overeenstemming met één of meerdere gerechtigden;
	voorstellen voor alternatieve afhandeling van capaciteitsverdelingsgeschillen waarbij ProRail als aanvrager betrokken is;	de voorgestelde regeling was slechts toepasbaar voor een zeer beperkt aantal situaties;
2008	voorstellen om de GTBV-regeling ("Geld-Terug-Bij-Vertraging") die in de Netverklaring 2007 als overeen te komen prestatieregeling werd aangeboden, te handhaven in afwachting van de nadere vaststelling van de t.b.v. 2008 aan te bieden prestatieregelingen.	Gezien de overgang naar outputsturing in 2008 acht ProRail het evenwel onwenselijk de GTBV-regeling ongewijzigd te handhaven
	voorstellen voor redactionele revisie van de beschrijving van procedures en door ProRail geboden diensten zijn in zoverre afgewezen, dat ze niet meer kunnen worden gehonoreerd t.b.v. de initiële uitgave van de Netverklaring 200	ProRail zal in het kader van het streven naar voortdurende verbetering de gerechtigden nauw betrekken bij zo'n revisie en het resultaat zonodig via een Aanvulling bekendmaken.

Over 't spoor

Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

Den Haag, september 2008

Over 't spoor

Over ’t spoor

Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

September 2008

Colofon

Secretariaat Visitatiecommissie:
mr. W. Sorgdrager (voorzitter)
drs. T.H. van Hoek
prof. dr. M.S. de Vries

Adres
Secretariaat Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving
Per adres
B&A
Postbus 829
2501 CV Den Haag
T (070) 3029500

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

Samenvatting en conclusies 9
1 Opdracht 9
2 Technische Toets 9
3 Context en aspecten van het veranderingsproces 10
4 Analyse thema's 10
5. Conclusies 14

1 Opdracht en werkwijze commissie 17
1.1 Inleiding 17
1.2 Visitatiecommissie 18
1.3 Werkwijze 19
1.3.1 Inhoudelijke werkwijze 20
1.4 Leeswijzer 21

2 Technische toets 23
2.1 Werkwijze bij technische toets 23
2.2 Leeswijzer 23
2.3 Kader voor de beoordeling 24
2.3.1 Perspectief van de vragenlijst 24
2.3.2 Inhoudsopgave vragenlijst 24
2.4 Verantwoording 25
2.5 Algemene observaties 26
2.5.1 Technische kwaliteit 26
2.5.2 Inhoudelijke punten 28
2.5.3 Het oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties 28
2.6 Beoordeling technische kwaliteit zelfevaluaties per organisatie 29
2.6.1 De zelfevaluatie van de regionale personenvervoerders 29
2.6.2 De zelfevaluatie van de goederenvervoerders 32
2.6.3 De zelfevaluatie van de consumentenorganisaties 33
2.6.4 De zelfevaluatie van IPO / de provincies 34
2.6.5 De zelfevaluatie van ProRail 36
2.6.6 De zelfevaluatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) 37
2.6.7 De zelfevaluatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat 39
2.6.8 De zelfevaluatie van de NMa 40
2.6.9 De zelfevaluatie van de Nederlandse Spoorwegen 41
2.7 Afsluitend 43

3 Context en aspecten van het veranderingsproces 45
3.1 Inleiding 45
3.2 Unieke kenmerken van de spoorsector en zijn omgeving 46
3.3 Tijdelijke aspecten 47
3.3.1 Korte historie 47
3.3.2 Transitie 49
3.4 Betere prestaties? 50
3.5 Slotopmerkingen 50

4 Analyse thema's 53
4.1 Inleiding 53
4.2 Thema: Infrastructuur en capaciteitsverdeling 53
4.2.1 Inleiding 53
4.2.2 Analyse: Infrastructuur en capaciteitsverdeling 55
4.3 Thema: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur 61
4.3.1 Inleiding 61
4.3.2 Analyse: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur 61
4.4 Thema: Stations en bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen 64
4.4.1 Inleiding 64
4.4.2 Analyse: Stations en bijkomende diensten en voorzieningen 66
4.5 Thema: De publieke aansturing van NS 68
4.5.1 Inleiding 68
4.5.2 Analyse: Publieke aansturing NS 70
4.6 Thema: De publieke aansturing van ProRail 76
4.6.1 Inleiding 76
4.6.2 Analyse publieke aansturing ProRail 77
4.7 Thema: toezicht, monitoring en handhaving 81
4.7.1 Inleiding 81
4.7.2 Analyse toezicht, monitoring en handhaving 84
4.8 Thema: systeem 88
4.8.1 Inleiding 88
4.8.2 Analyse: Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard 88

5 Conclusies 93

BIJLAGEN 103
Instellingsbesluit 103
Gesprekspartners 105
Aanpassingen wet- en regelgeving 108
Lijst met gebruikte afkortingen 115

Voorwoord

Over 't spoor kan lang en veel gesproken worden. En niet alleen mondeling. De evaluatie van de nieuwe spoorwetgeving beslaat vele pagina's papier. Ook de zelfevaluatie, een van de drie sporen in de evaluatie, was een intensief proces. De hierbij betrokken organisaties hebben loyaal meegewerkt aan de gekozen opzet en de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving (die wij zelf ook maar een afkorting 'VZS' hebben gegeven) van de gevraagde informatie voorzien.
'Het spoor' is een ingewikkeld conglomeraat van belangen, organisaties en regelgeving. Nieuwe inzichten omtrent het functioneren van het spoorsysteem hebben geleid tot nieuwe wetgeving, met de bedoeling het spoorvervoer te optimaliseren. De belangen die er altijd al waren en ook zullen blijven, moeten ook in dat nieuwe systeem, in een nieuwe context, optimaal gediend worden. Met de daarvoor in het leven geroepen nieuwe verhoudingen en nieuwe mechanismen moest een nieuwe cultuur ontstaan waaraan partijen zich hebben moeten aanpassen. Het wettelijk systeem positioneert de spoorbedrijven als private ondernemingen, soms als concurrenten. Daarnaast is ook sprake geweest van een logistiek-operationele splitsing van het voormalige overheidsbedrijf. Deze ontwikkelingen vragen om een forse cultuurverandering.
In samenwerking met de andere, nieuwe, partijen vervolgens een optimale vervoersprestatie leveren is een ingewikkelde opdracht. De commissie constateert dan ook dat het tijd kost om aan de veranderde cultuur te wennen.
De VZS heeft op basis van het vele aangeleverde materiaal een analyse van een aantal thema's uitgewerkt, conclusies getrokken en denkrichtingen aangegeven. Daarbij is ook een aantal kritische opmerkingen geplaatst; op het systeem, maar op een aantal punten ook op het functioneren van partijen daarin. Niettemin hecht de commissie eraan te benadrukken dat bij partijen sprake is van grote toewijding aan hun maatschappelijke taak en van de wil in gezamenlijkheid een goed 'spoorproduct' neer te zetten.
De VZS dankt alle organisaties voor de uitgebreide beantwoording van de schriftelijke vragen en voor de prettige wijze waarop de visitatiegesprekken hebben plaatsgevonden.

Winnie Sorgdrager
Taco van Hoek
Michiel de Vries

september 2008

Samenvatting en conclusies

1 Opdracht

De evaluatie van de Spoorwegwet en de bijbehorende vervoer- en beheerconcessies wordt uitgevoerd onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en kent drie onderzoekstrajecten: meerjarige monitoring, juridisch-technische toets en zelfevaluatie spoororganisaties. De technische kwaliteit van de zelfevaluaties is beoordeeld door de onafhankelijke Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, die is ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. De commissie bestaat uit drie leden: mr. W. Sorgdrager (voorzitter), drs. T.H. van Hoek en prof. dr. M.S. de Vries. Behalve het toezien op de technische kwaliteit van de zelfevaluaties, is de commissie ook gevraagd aanbevelingen te doen voor een verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid [1]

2 Technische Toets

De commissie heeft van vrijwel alle partijen een zelfevaluatierapport ontvangen. De rapportage van de Samenwerkende Stadsregio's op het gebied van Verkeer en Vervoer, van Veolia Transport (pas actief vanaf december 2006) en enkele goederenvervoerders ontbraken. Wat betreft de technische kwaliteit van de zelfevaluaties constateert de commissie dat er significante verschillen tussen de rapporten waarneembaar zijn. Dat betreft vooral de wijze waarop de partijen het begrip 'zelfevaluatie' hebben ingevuld. In de meeste rapporten ligt de nadruk in de bestudeerde 'zelf'evaluaties op de rol van andere partijen en minder op de eigen organisatie en het functioneren daarvan in het spoorsysteem. Dit betekent dat de zelfevaluaties veelal niet volledig zijn in het inzicht dat zij bieden over de eigen prestaties en het eigen functioneren.

De conclusie van de commissie luidt dat de zelfevaluatierapporten van het ministerie van VenW, IVW, NMa, NS, ProRail en consumentenorganisaties technisch van ruim voldoende kwaliteit zijn en zonder grote problemen kunnen worden gebruikt in het vervolg van het evaluatieproces. De zelfevaluatie van de goederenvervoerders is afgezien van de meer emotioneel geladen tekstdelen eveneens redelijk onderbouwd. Over de zelfevaluatierapporten van Syntus, Arriva, Connexxion en IPO bestaan dienaangaande veel grotere twijfels bij de commissie. Die rapporten zijn naar het oordeel van de commissie niet zondermeer bruikbaar als input, argument, of aanbeveling in het

1 Besluit commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving, Staatscourant *31 mei 2007*

verdere evaluatieproces. In samenhang met de informatie die is verkregen tijdens de visitatiegesprekken heeft de commissie uiteindelijk echter wel voldoende informatie verkregen over de rol en het functioneren van alle partijen binnen het systeem.

3 Context en aspecten van het veranderingsproces

De overgang van het spoor als één staatsbedrijf naar een veelheid van organisaties betekent een ingrijpende verandering voor de sector. Aspecten die in het algemeen bij grote veranderingen een rol spelen moeten daarbij niet veronachtzaamd of verkeerd geïnterpreteerd worden. In het evaluatietraject is door partijen een groot aantal onderwerpen naar voren gebracht dat naar hun oordeel het optimaal functioneren van het systeem of van henzelf in de weg staat. Deze problemen hangen naar de mening van de commissie echter niet noodzakelijkerwijs met het systeem samen, maar kunnen ook het logische gevolg zijn van de transitie. Problemen die samenhangen met de transitie worden soms vertaald in kritiek op het gekozen systeem. Het is zaak zorgvuldig na te gaan of die kritiek bij het transitieproces hoort, dan wel inherent is aan de gemaakte keuzes, of een voortvloeisel uit andere wensen over het systeem.
In haar analyse beperkt de commissie zich tot enkele hoofdthema's die naar haar oordeel nadere beschouwing en eventuele besluitvorming behoeven.

4 Analyse thema's

Infrastructuur en capaciteitsverdeling

- De commissie constateert dat toenemende drukte op het spoor het gevolg is van de snelle groei van zowel het personenvervoer als het goederenvervoer, regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu en een inhaalslag op het gebied van achterstallig onderhoud. De commissie constateert dat ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van goederenvervoerders, regionale personenvervoerders en – inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud – NS, het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe in is geslaagd om een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren in een situatie van toenemende schaarste.
- De commissie verwacht dat door groei de capaciteitverdeling in de komende jaren een nog kritischer zal proces worden. Een ontwikkeling van ProRail in de richting van een pragmatische en inventieve capaciteitsmanager is nodig, maar wordt naar het oordeel van de commissie onnodig bemoeilijkt door de systematiek van de AMvB die prioriteert op basis van type vervoer in geval van een overbelastverklaring. Waar het voor de toekomst naar de mening van de commissie in de kern om gaat, is dat de capaciteits-manager meer beleidsruimte krijgt en aldus een belangenafweging kan maken op grond van de effecten voor betrokken partijen en daarbij ook slimme compromissen weet te realiseren.
- De commissie is van oordeel dat er in de komende jaren – juist in het licht van de grotere druk op de capaciteit – meer aandacht zal moeten komen voor het creëren van capaciteit via efficiëntere benutting van de infrastructuur. Zo constateert de commissie dat tot voor kort geen gebruik is gemaakt van tarifering als instrument voor allocatie van schaarse capaciteit. Daarmee is een goed instrument voor capaciteitsmanagement lange tijd onbenut gebleven en zijn op sommige punten fricties tussen partijen opgeroepen die met een goede prijsstelling hadden kunnen worden voorkomen. Het gaat hier in het bijzonder om partijen die capaciteit aanvragen

en deze achteraf niet gebruiken. ProRail heeft hierop recent gereageerd door voor het goederenvervoer het tariefinstrument te hanteren. De commissie is van oordeel dat dit een stap in de goede richting is en acht het de moeite waard te bezien of een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme bredere toepassing verdient.
- Wat betreft de capaciteitsafwegingen tussen vervoer en onderhoud heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van belangenverstrengeling in de taken van ProRail. De commissie constateert echter wel tekortkomingen op het vlak van transparantie en (te spaarzaam) overleg en communicatie.

Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

- De commissie constateert dat het nieuwe spoorsysteem en de wetgeving die vanaf 2005 van kracht zijn hebben geleid tot toetreding van een flink aantal nieuwe partijen tot de markt. Het systeem heeft met andere woorden – met uitzondering van het hoofdrailnet waarop NS rijdt – geen prohibitief hoge toetredingsbarrières opgeroepen. Nieuwkomers hebben echter vrijwel zonder uitzondering aangegeven de nodige problemen te hebben ondervonden met het tijdig en tegen redelijke kosten kunnen verkrijgen van de nodige vergunningen en veiligheidsattesten. Ook het tijdig verkrijgen van materieel bleek problematisch.
- De commissie constateert tegelijk dat de mogelijkheden voor aanbieders op deze bijzondere markt groter hadden kunnen zijn. De grote verschillen tussen NS – die over een grote ervaring, expertise en menskracht beschikt – en de nieuwe vervoerders – met hun krappe personeelsbezetting en heel andere cultuur en wijze van denken – lijken zeker in het begin niet voldoende te zijn onderkend. Overwogen kan worden een tijdelijk ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor.

Stations en bijkomende diensten en voorzieningen

- Een probleem dat de nieuwe marktpartijen in de zelfevaluaties en tijdens de visitatiegesprekken met nadruk onder de aandacht hebben gebracht betreft de situatie op en rond de stations. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen de problemen rond de stations en de problemen rond de toegang tot bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen.
- **Stations**: nieuwe vervoerders moeten gebruik maken van de stations en zijn voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk van de medewerking van NS. Deze samenwerking verloopt volgens de nieuwe marktpartijen verre van optimaal. Uit de veelheid van signalen hierover maakt de commissie op dat hier inderdaad aanleiding is tot zorg. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tijdens de visitatie aangegeven dit vraagstuk mee te nemen in de herbezinning op de privaatrechtelijke overeenkomst uit 1995 ten aanzien van de Definitie Zeggenschap Infrastructuur.
- **Bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen**: andere vervoerders zijn en voelen zich voor het realiseren van hun doelen afhankelijk van de goede wil van NS. Het gaat naar de mening van de commissie echter niet om 'de goede wil' van NS, maar om de wijze waarop deze organisatie omgaat met de wettelijke verplichting tot het leveren van bijkomende diensten en voorzieningen. Naar het oordeel van de commissie brengt de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee, ondanks het toezicht van de NMa en ondanks de wettelijke verplichting de bijkomende diensten en voorzieningen voor een redelijke prijs ter beschikking te stellen.

Publieke aansturing NS

- De commissie constateert dat de lijst van outputindicatoren in de vervoerconcessie door partijen als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten wordt gezien. Tevens valt te constateren dat de prestaties in recente jaren in het algemeen in de lift zitten. Deze constatering geeft echter nog geen uitsluitsel over de kwaliteit van de normstelling. Cruciaal voor het vaststellen van goede normen is informatie. De commissie constateert dat het vraagstuk van de normstelling in het verleden lastig is gebleken, wat mede samenhangt met het onderhandelingskarakter van de normstelling: concessieverlener en concessiehouder (NS) onderhandelden over de normstelling. Een aantal keren zijn normen aangepast. Voor de commissie is het daarbij lastig vast te stellen of deze aanpassingen het gevolg zijn van voortschrijdend inzicht op basis van betere informatie of dat sprake is van compromissen die vooral beogen om normen en feitelijke resultaten via normaanpassing meer bij elkaar te brengen. In ieder geval moet worden geconstateerd dat de normstelling op bovengenoemde wijze niet het gebruikelijke karakter heeft van het vooraf contracteren van prestaties, zoals dat wel in de contracten van de provincies met regionale vervoerders het geval is.
- Het valt op dat in de huidige concessie weinig aandacht is voor de doelmatigheid van het te leveren vervoersproduct. De normen hebben betrekking op te leveren kwaliteiten. Inmiddels worden wel kostengegevens geïnventariseerd; de sturing ontbreekt echter nog. Er zijn geen aanwijzingen dat de overhead van NS in de tijd belangrijk is gereduceerd.
- De commissie constateert dat het aandeelhoudersschap niet of slechts in beperkte mate is benut voor het realiseren van bijzondere maatschappelijk doelen. Het aandeelhoudersschap is door het ministerie van Financiën in hoofdzaak bezien als een financiële deelneming, waarop een marktconform rendement dient te worden gerealiseerd. Verkeer en Waterstaat stuurt op de doelen van de concessie. Een verbreding van de rolopvatting, waarbij naast financieel-economische ook meer brede maatschappelijke baten en kosten in de afweging worden betrokken, kan aan het aandeelhoudersschap meer inhoud geven en de basis bieden voor een gezamenlijke lijn vanuit Verkeer en Waterstaat en Financiën richting NS.
- De ervaringen van de consumentenorganisaties met NS zijn niet ongunstig, al heeft men wel het beeld dat aanpassingen die de bedrijfsbelangen van NS raken moeilijk zijn te realiseren. Het moet voor de consumentenorganisaties door informatieachterstand niet eenvoudig zijn om hier, indien nodig, goed weerwerk te bieden aan NS. De organisaties hebben ook geen middelen om goed betaalde experts op verschillende terreinen in te huren. Het is te overwegen deze organisaties wat meer armslag op dit punt te bieden, zodat de ongelijkheid in informatie en kennis kan worden verminderd.

Publieke aansturing ProRail

- In de kern vervult de beheerconcessie net als de vervoerconcessie een kader, in wat primair een onderhandelingsmodel moet worden genoemd. Effectieve sancties bij het niet realiseren van beoogde resultaten zijn ook bij de beheerconcessie moeilijk vorm te geven. De effectiviteit van financiële sancties is bij publiek aandeelhoudersschap niet groot, zodat ook hier de aansturing vooral moet plaatsvinden via overreding en onderhandeling.
- De commissie stelt vast dat de sturing op doelmatigheid een van de zwakke schakels is binnen het systeem. Het meer gebruik maken van gebruiksvergoedingen kan de contractuele relaties tussen vervoerders en ProRail versterken, maar er zijn grenzen aan

de mogelijkheden op dit punt, in verband met de effecten op o.a. tarieven voor reizigers en subsidiestromen naar vervoerbedrijven.
- De commissie acht een doelmatige, creatieve en klantgerichte rol van ProRail noodzakelijk en adviseert daarom de ruimte te bieden aan deze organisatie om zich meer te ontwikkelen als een proactieve, klantgerichte organisatie.

Toezicht, monitoring en handhaving

- De commissie vraagt aandacht voor vervlechtingen van NS met de regionale markt voor het personenvervoer. Hier kunnen nieuwe vervoerders meedingen naar vervoerconcessies voor regionale lijnen, maar ook NS kan hierin partij zijn. Omgekeerd kunnen de nieuwe vervoerders niet meedingen naar vervoer op (onderdelen van) het hoofdrailnet. Vanuit mededingingsoptiek zouden hier potentiële problemen kunnen liggen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor kruissubsidies of ander strategisch gedrag. Ook het feit dat NS participeert in regionale vervoerbedrijven (in casu Syntus), kan in theorie vergelijkbare potentiële problemen opleveren. De opmerkingen van NMa over het nog niet in werking gestelde artikel uit de concessiewet (artikel I sub PP van de Concessiewet) ziet de commissie in dit verband als relevant.
- Er zijn de commissie verschillende mogelijkheden aangereikt om de veiligheidsituatie in de spoorsector te verbeteren. Waarbij de commissie aantekent dat het veiligheidsniveau van het spoor in het algemeen, zeker in vergelijking met andere vormen van vervoer, hoog te noemen is. IVW vraagt aandacht voor de integrale systeemverantwoordelijkheid omdat deze verantwoordelijkheid (in het bijzonder bij grootschalige projecten) nu verdeeld is en de veiligheid op deze wijze niet optimaal wordt gediend.
- Over het toezicht op de spoorsector vanuit één 'arbiter'perspectief constateert de commissie dat de meningen van partijen hier sterk uiteenlopen. Daar waar consumentenorganisaties voor een onafhankelijke vervoersautoriteit pleiten, zijn er andere partijen waaronder het ministerie van Verkeer en Waterstaat die van mening zijn dat de huidige mogelijkheden met LOCOV en NMa voldoende zijn. De commissie is ook van oordeel dat het huidige systeem in beginsel voldoende mogelijkheden zou moeten kunnen bieden en merkt op dat het toevoegen van een nieuwe speler in het veld complicerend kan uitwerken op de toch al niet eenvoudige relaties tussen de diverse bestaande actoren.

Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard

Uit de zelfevaluaties en visitatiegesprekken komen naar de mening van de commissie drie kwesties naar voren die de aandacht verdienen:

Stationsbeheer, dienstverlening aan vervoersorganisaties en vastgoedexploitatie.

- Een mogelijke aanpassing van het systeem betreft de overheveling van taken op het gebied van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij, waarbij ProRail als voor de hand liggend alternatief wordt gezien. Daarnaast zou in een dergelijk model overwogen kunnen worden om de vastgoedexploitatie op de stations aan te besteden. De commissie is van mening dat deze kwesties nadere aandacht verdienen, zich realiserend dat het een complex vraagstuk is met economische en juridische implicaties. De commissie acht het vanuit mededingingsoptiek evenwel onbevredigend dat nieuw opgekomen partijen in het vervoer voor bepaalde belangrijke diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder.

Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie

- De commissie is van oordeel dat – indien betrokken partijen bij de nieuwe concessieverlening in 2015 de verschillende kaarten op tafel willen kunnen hebben – tijdig systematisch onderzoek verricht moet worden naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hier gemaakt kunnen worden in beeld worden gebracht.

Aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud en beheer vs. capaciteitsmanagement

- De commissie acht het de moeite waard te onderzoeken of er voordelen liggen in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail blijft en capaciteitsmanagement en verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel aanbesteed. De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten naar de mening van de commissie gezocht worden in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode kan worden geselecteerd. De commissie realiseert zich dat hier ook een belangrijk risico aan vast zit. Capaciteitsmanagement is een complex proces dat veel overleg nodig heeft tussen partijen. Het gaat om wisselwerking tussen personen van de verschillende organisaties, mensen die elkaar kennen en de weg weten door het systeem. Bij een te frequente wisseling van het capaciteitsmanagement – en dit geldt nog meer voor de verkeersleiding – zullen telkens transitieproblemen en -kosten optreden die de eventuele voordelen teniet doen.

5. Conclusies

Geen aanwijzingen in de richting van duidelijk disfunctioneren van het systeem

- De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat er geen aanwijzingen zijn dat het gekozen spoorsysteem en bijbehorende wetgeving tot een disfunctionerende sector hebben geleid. In het bijzonder gaat het om twee grote veranderingen waarvan de gevolgen onzeker waren. De eerste betreft de belangrijke overheveling van taken van NS naar ProRail. De tweede zorg betrof de borging van publieke belangen.

Kritiek partijen op functioneren van de spoormarkt betreft in beperkte mate het systeem zelf

- De centrale conclusie is dat de kritiek in de verschillende zelfevaluaties een aantal zeer verschillende achtergronden heeft en slechts voor een beperkt deel betrekking heeft op het systeem zelf. Dat een belangrijk deel van de kritiek niet direct betrekking heeft op het systeem, impliceert uiteraard niet dat er geen kritiek zou zijn die wel het systeem of de vormgeving van de wetgeving betreft.

Nieuw systeem levert tastbare positieve resultaten op bij het regionaal en goederenvervoer

- De commissie constateert dat daar waar marktwerking is geïntroduceerd en nieuwe vervoerders hebben kunnen toetreden, betere prestaties worden geleverd dan voordien. Het nieuwe systeem heeft bij het goederenvervoer en bij de regionale lijnen voor nieuwe impulsen gezorgd die niet alleen positief zijn voor betrokken verladers en reizigers, maar tevens hebben bijgedragen aan een maatschappelijk betere benutting van het spoor.

Resultaten op het hoofdspoornet wijzen vooral op prestatieherstel

- De resultaten op het hoofdspoornet zijn in recente jaren weliswaar verbeterd, maar in hoeverre er van verbetering sprake is hangt af van het gekozen uitgangspunt. De prestaties zijn weer op het niveau van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er met een daling in begin van deze eeuw en daarna weer een sterke stijging, tot en met 2006 sprake van een groei van slechts 3,3% van het aantal reizigerskilometers. Daarnaast laten de prestatieontwikkelingen door de jaren heen een sterk wisselend beeld zien. De vraag is of er in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden.
- Er zijn voorshands nog geen aanwijzingen in de richting van grotere *doelmatigheid* in de bediening van het reizigersverkeer op het hoofdrailnet. Het is belangrijk vast te stellen dat er – in tegenstelling tot het regionale vervoer en het goederenvervoer – op het hoofdrailnet geen of weinig marktwerking is geïntroduceerd.

Tijd werkt in het voordeel van het nieuwe systeem

- Uit de zelfstudies en visitatiegesprekken is duidelijk geworden dat het transitieproces niet geruisloos is verlopen en ook serieuze kosten met zich heeft meegebracht. Alle partijen hebben zowel hun eigen nieuwe of veranderde rollen moeten leren kennen en nieuwe rollen van anderen moeten doorgronden en aanvaarden. De commissie constateert dat het hier in niet geringe mate om aanloopproblemen gaat, die in de laatste paar jaar al betekenisvol zijn afgenomen. Deze trend zal zich de komende paar jaar kunnen doorzetten, waardoor informatie- en communicatieproblemen kunnen afnemen. Nieuwe toeleveranciers van materieel en via opleidingen ook van personeel kunnen zich aandienen. Daarbij zal de factor tijd kunnen helpen om het systeem in de toekomst beter te doen functioneren.

Algemene conclusie

De tijd zal op een aantal fronten in het voordeel van het vigerende systeem werken: het transitieproces raakt geleidelijk voltooid; de aanloopproblemen zullen verdwijnen. De cultuurveranderingen bij de kernspelers NS en ProRail zijn in gang gezet, maar zeker nog niet voltooid. Dit kan nog een proces van lange adem blijken te zijn. Tegelijkertijd zijn er ambitieuze doelstellingen geformuleerd, waaronder ambitieuze groeidoelstellingen voor het personenvervoer. Met het oog op de grote uitdagingen die hieruit voortvloeien zal een belangrijke verbetering in de prijs/kwaliteitsverhouding van het spoorproduct moeten optreden. Voor de besluitvorming betekent dit dat meerdere oplossingenrichtingen vanuit het beleid moeten worden afgewogen. Deels kunnen verbeteringen worden gevonden binnen het bestaande systeem, waarvoor door partijen een aantal interessante suggesties zijn gedaan en waar de commissie ook een aantal zoekrichtingen heeft geduid. Voor de oplossing van de hardnekkigste vraagstukken moeten echter ook bijstellingen van onderdelen van het bestaande systeem nader worden onderzocht en ter discussie worden gesteld. Als het systeem de juiste prikkels kan opleveren, zal de sector ook steeds beter de prestaties kunnen leveren die maatschappelijk gewenst zijn. De betrokkenheid en deskundigheid van de partijen in de spoorsector bieden hiervoor naar het oordeel van de commissie in ieder geval een goede basis.

1 Opdracht en werkwijze commissie

1.1 Inleiding

Op 23 april 2003 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet aanvaard door de Tweede Kamer. De beheer- en vervoerconcessies, onderdeel van de institutionele ordening, werden in het najaar van 2004 in de Tweede Kamer behandeld en goedgekeurd. De wetten en concessies zijn per 1 januari 2005 in werking getreden. Met deze inwerkingtreding is een proces van meer dan 10 jaar afgesloten waarin de nieuwe spoorwetgeving vorm en inhoud heeft gekregen.
In de Spoorwegwet staat dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal een verslag doet toe komen over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Volgens artikel 126 van die wet dient de Minister van Verkeer en Waterstaat binnen vijf jaar na inwerkingtreding en in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken een verslag over doeltreffendheid en effecten van de Concessiewet aan de Staten-Generaal te zenden. De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van de Spoorwegwet en de bijbehorende vervoer- en beheerconcessies in december 2004 aangegeven een gelijktijdige evaluatie van de wetten en concessies te willen, als hiermee voldoende ervaring is opgedaan. Het tijdstip van de evaluatie is tengevolge hiervan vastgesteld op het jaar 2008.

De evaluatie wordt uitgevoerd onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het plan van aanpak voor de evaluatie is vastgesteld op 1 mei 2006[2]. De evaluatie omvat alle onderdelen van de institutionele ordening, zoals de Spoorwegwet, de Concessiewet, de bijbehorende lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie. Inhoudelijk zijn in dit evaluatietraject drie niveaus onderscheiden:

1. Systeem: de institutionele ordening van organisaties die tezamen de spoorsector vormen met als hoekpunten het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), ProRail en Nederlandse Spoorwegen;
2. Relaties: het gedrag en de verhoudingen tussen de organisaties onderling;
3. Actoren: het gedrag en de prestaties van de organisaties afzonderlijk.

Voor ieder van deze drie niveaus zijn in het beoordelingskader[3] doelen geformuleerd waaraan de nieuwe spoorwetgeving een bijdrage moet leveren. In totaal betreft het zestien doelen.

2 Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 2006
3 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007.

Het plan van aanpak dat voor de evaluatie is opgesteld kent vier fasen:
1. Fase 0: Voorbereiding
2. Fase 1: Gegevensverzameling nulsituatie en situatie 2005 tot en met 2007
3. Fase 2: Analyse & beoordeling
4. Fase 3: Aanbevelingen en besluitvorming

De evaluatie kent drie onderzoekstrajecten:
1) Meerjarige monitoring
2) Juridisch-technische toets
3) Zelfevaluatie spoororganisaties

In het kader van de zelfevaluatie zijn de spoororganisaties uitgenodigd hun meningen te geven over zowel de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving als in de periode 2005 tot en met 2007 na de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving. In het voorjaar van 2007 zijn door de betrokken organisaties bijdragen geleverd aan de beschrijving en beoordeling van de zogenaamde nulsituatie voor 2005. Hierna is partijen gevraagd een oordeel te geven over de te evalueren periode 2005 tot en met 2007 door middel van een zelfevaluatie[4]. Hierbij wordt vooral aan partijen gevraagd informatie te verstrekken over de bijdragen van hun eigen organisatie en de andere partijen in het realiseren van de doelstellingen van de spoorwetgeving en de stimulerende dan wel remmende effecten van de wetgeving daarop.

1.2 Visitatiecommissie

De kwaliteit van de zelfevaluaties is beoordeeld door de onafhankelijke Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze onafhankelijke commissie ingesteld in het kader van de kwaliteitsborging van het evaluatieproces.

Volgens het instellingsbesluit[5], luidt de taak van de visitatiecommissie:
a. Toe te zien op de kwaliteit van de zelfevaluaties en daarover een onafhankelijk oordeel te formuleren;
b. Het geven van een oordeel over de bijdragen aan de nulmeting, betreffende de situatie voor 1 januari 2005, vanuit het perspectief van de zelfevaluaties, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV ProRail b.v., de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigt in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;
c. Het geven van een oordeel over de zelfevaluatierapporten, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV ProRail b.v., de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;

4 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Leidraad zelfevaluaties, 12 maart 2007.
5 Besluit commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving, Staatscourant *31 mei 2007*

d. Het doen van aanbevelingen op grond van de bevindingen, bedoeld in de onderdelen a, b en c, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de Spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid.

De commissie is in het voorjaar van 2007 ingesteld en bestaat uit drie leden:

mr. W. Sorgdrager (voorzitter)
drs. T.H. van Hoek
prof. dr. M.S. de Vries

Bij haar werkzaamheden is de commissie ondersteund door een secretariaat, dat is ondergebracht bij B&A te Den Haag.

In het voorliggende rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen.

1.3 Werkwijze

De commissie heeft haar werkzaamheden georganiseerd rond drie processtappen in de zelfevaluatie[6]:
1. de nulmeting
2. tussentijdse voortgang van de zelfevaluatie
3. zelfevaluatie en visitatieP

Nulmeting
In het voorjaar van 2007 hebben partijen een oordeel gegeven over de situatie in de spoorsector voor 2005. Hierbij is gebruik gemaakt van vragenlijsten die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn opgesteld. Na kennisname van de inhoud van deze rapportages heeft de commissie een aantal ronde tafel bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle partijen zijn uitgenodigd voor deelname aan het gesprek. De commissie heeft vervolgens een oordeel over de nulmeting opgesteld in het gelijknamige rapport[7].

Tussentijdse voortgangsrapportage
Na het afronden van haar werkzaamheden ten behoeve van het beoordelen van de kwaliteit van de zogenaamde nulmetingrapportages is de commissie zich in het najaar van 2007 gaan voorbereiden op haar rol in het beoordelen van de zelfevaluatierapporten. Met ieder van de partijen is hierbij een tussentijds voortgangsgesprek gevoerd waarin de commissie partijen heeft gevraagd of de voortgang van de zelfevaluatie werkzaamheden volgens hun planning verliep en of de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgestelde vragenlijst in de praktijk voor zelfevaluatie hanteerbaar was. Tevens heeft de commissie met de partijen een eerste inhoudelijk gesprek gevoerd waarbij partijen konden aangeven welke onderwerpen voor hen belangrijk zijn bij de evaluatie van de spoorwetgeving.
De commissie heeft na afloop van deze tussentijdse gesprekken op 19 december 2007 per brief aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat laten weten dat de commissie

6 Plan van aanpak visitatiecommissie zelfevaluatie spoorwetgeving, 5 juni 2007.
7 VZS: Een oordeel over de nulsituatie, 14 september 2007.

geen signalen heeft gekregen dat één of meerdere partijen niet op tijd hun zelfevaluatie konden afronden.

Zelfevaluatie en visitatie

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat heeft in februari 2008 de door het ministerie ontvangen rapportages direct doorgezonden naar het secretariaat van de commissie.
Na het ontvangen van de zelfevaluatierapporten in februari 2008 heeft de commissie een aanvang gemaakt met het beoordelen van de technische kwaliteit van deze rapportages. De commissie heeft vastgesteld dat er geen rapportages zijn ontvangen van de in het kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's (SkVV) en van de regionale personenvervoerder Veolia Transport. Van de goederenvervoerders is een door het bureau Bird & Bird opgesteld geconsolideerd rapport ontvangen. De constateringen van de commissie over de kwaliteit van de ontvangen rapportages zijn vervolgens geagendeerd voor de visitatiegesprekken in de maanden maart en april 2008.
Na bestudering van alle ontvangen zelfevaluaties heeft de commissie de visitatie-bezoeken afgelegd. Op 14 maart bezocht de commissie ProRail en op 25 maart de NMa Vervoerkamer, de decentrale overheden en de in LOCOV verenigde consumentenorganisaties. Omdat er geen rapport is ontvangen van de in het kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's heeft de commissie besloten deze partij niet te visiteren. Op 28 maart 2008 heeft de commissie gesproken met de Inspectie Verkeer en Waterstaat en met de goederenvervoerders. Op 1 april 2008 zijn gesprekken met de decentrale personenvervoerders en met het ministerie van Verkeer en Waterstaat gevoerd. Bij het gesprek met de decentrale personenvervoerders was ook Veolia Transport aanwezig.
Op 4 april 2008 tenslotte zijn de Nederlandse Spoorwegen door de commissie gevisiteerd. De commissie heeft van alle visitatiegesprekken een verslag opgesteld en dit verslag ter controle op feitelijke onjuistheden aan de gevisiteerde organisaties toegezonden. Deze verslagen zijn vertrouwelijk.
Behalve de gesprekken met de direct betrokken organisaties heeft de commissie ook aanvullende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken, verladers (door middel van een gesprek met de Eigen Vervoerders Organisatie EVO) en met verschillende experts. Ook de verslagen van deze gesprekken zijn vertrouwelijk.
Op grond van alle door de commissie verzamelde informatie is zij vervolgens tot het gevraagde oordeel over de kwaliteit van de zelfevaluaties gekomen en heeft zij haar verdere aanbevelingen voor de verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid opgesteld.

1.3.1 Inhoudelijke werkwijze

Bij het beoordelen van de zelfevaluaties heeft de commissie zich gebaseerd op het beoordelingskader zoals dit voorafgaand aan de zelfevaluatie is vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat alsmede op de vragenlijst zelfevaluatie die in het voorjaar van 2007 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is opgesteld en aan partijen toegezonden.
In het beoordelingskader is een lijst opgenomen met 16 doelstellingen van de spoorwetgeving. De commissie is zich bewust van het feit dat deze doelstellingen een feitelijke

reconstructie zijn van de beoogde intenties ten tijde van de vormgeving en besluitvorming rond de wetgeving.
De commissie heeft in haar werkwijze verder rekening gehouden met de inhoudelijke opmerkingen zoals deze zijn gemaakt in de nulmetingrapporten en de in het voorjaar van 2007 door de commissie georganiseerde ronde tafelgesprekken. De bevindingen van deze fase van de werkzaamheden staan in het door de commissie opgestelde rapport "Een oordeel over de nulsituatie".

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de commissie een technisch oordeel over de ontvangen zelfevaluatierapporten. Na een korte toelichting op de door de commissie gehanteerde werkwijze, besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de generieke conclusies over de technische kwaliteit van de ontvangen rapportages en de visitatiegesprekken. Dan volgt per organisatie een korte bespreking van de technische kwaliteit van het rapport en het visitatiebezoek. Ook zijn per organisatie de belangrijkste onderwerpen weergegeven zoals deze in de zelfevaluatierapporten en tijdens de visitatiebezoeken naar voren zijn gebracht.
In hoofdstuk 3 beschrijft de commissie de context en de aspecten van het veranderproces, in hoofdstuk 4 de belangrijkste thema's zoals de commissie deze heeft geanalyseerd en opgemerkt in de rapportages en visitatiegesprekken. Per thema gaat de commissie in op beoogde situatie, percepties en observaties van de betrokken organisaties.
In hoofdstuk 5 volgen conclusies en aanbevelingen. Dit betreft aanbevelingen op grond van de bevindingen bij het analyseren van de zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid (zie Instellingsbesluit art. 4 lid d.).

2 Technische toets

2.1 Werkwijze bij technische toets

De Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving heeft de door de organisaties aangeleverde zelfevaluaties 2005-2007 beoordeeld op hun technische kwaliteit: voldoen de zelfevaluaties aan de voorwaarden zoals het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft gesteld in de leidraad voor de zelfevaluaties?

Om tot een gedegen oordeel te komen heeft de visitatiecommissie twee stappen gezet:
- De zelfevaluatierapporten zijn geanalyseerd en beoordeeld op grond van de vereisten zoals die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn opgenomen in de vragenlijst zelfevaluaties;
- Aanvullend heeft de visitatiecommissie met vrijwel alle partijen een visitatiegesprek gevoerd. Deze gesprekken zijn gevoerd op basis van de zelfevaluatierapporten. In deze gesprekken is de technische kwaliteit van de zelfevaluaties besproken en is aanvullende informatie verkregen en/of is de kwaliteit van de geleverde informatie versterkt doordat nadere onderbouwing werd aangedragen.

De uiteindelijke oordelen van de visitatiecommissie zijn gebaseerd op beide stappen van het visitatieproces.
Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de visitatiecommissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties.

2.2 Leeswijzer

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd:
In paragraaf 2.3 wordt kort het kader voor de beoordeling geschetst, zoals dat is opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in genoemde vragenlijst. In paragraaf 2.4 wordt de werkwijze van de commissie bij haar oordeelsvorming verantwoord. In paragraaf 2.5 geeft de commissie enkele algemene observaties over de zelfevaluatierapporten en haar oordeel over de bruikbaarheid ervan in het verdere evaluatieproces. Dat betreft om te beginnen de technische kwaliteit van de zelfevaluaties, gevolgd door een korte typering van de visitatiegesprekken: welke thema's zijn aan de orde geweest en wat voegde dit toe aan de informatie die de commissie op grond van de zelfevaluatierapporten had verkregen? Deze paragraaf wordt afgesloten met een algemeen oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties.

In paragraaf 2.6 worden de afzonderlijke zelfrapportages van de verschillende organisaties besproken. Hierbij wordt steeds gestart met een korte beoordeling op grond van de aangeleverde schriftelijke zelfevaluatie. Vervolgens wordt aangegeven tot welke oordelen de visitatiecommissie is gekomen op grond van de rapporten en de aanvullende informatie uit de visitatiegesprekken. Ook wordt aangegeven welke inhoudelijke punten de organisaties onder de aandacht hebben gebracht in het kader van de zelfevaluatie. De door de commissie gegeven opsomming is niet compleet en uitputtend. De commissie heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de organisaties als belangrijk worden beschouwd. In de volgende hoofdstukken worden deze inhoudelijke punten nader geanalyseerd, ingekaderd en gepositioneerd.

2.3 Kader voor de beoordeling

2.3.1 Perspectief van de vragenlijst

Ten behoeve van de zelfevaluaties is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een vragenlijst ontwikkeld waarin is aangegeven dat drie invalshoeken bij deze evaluaties centraal staan:

- Het perspectief vanuit de consument, de reiziger en de verlader: aan elke organisatie is gevraagd naar het perspectief van de eigen organisatie, maar ook naar het perspectief van de eindafnemers: reizigers, verladers en overige consumenten;
- Voorwaarden aan de beantwoording. Er zijn drie kwaliteitseisen gesteld:
  1. De kwaliteit van de informatie. De informatie is betrouwbaar, volledig, zoveel mogelijk objectiveerbaar en daardoor specifiek en meetbaar, consistent, relevant en valide.
  2. De zelfevaluatie spitst zich toe op de eigen rol van de betreffende organisatie en op de rol van de partij(en) met wie de organisatie een wettelijke relatie onderhoudt.
  3. De informatie is openbaar vanuit een oogpunt van transparantie. Mogelijke bedrijfsvertrouwelijke gegevens dienen in een aparte bijlage te worden opgenomen.
- De zelfevaluatie bevat een managementsamenvatting waarin de organisatie beknopt weergeeft hoe zij aankijkt tegen de samenhang en weging van de in het beoordelingskader gestelde doelen.

2.3.2 Inhoudsopgave vragenlijst

De vragenlijst kent de volgende inhoudsopgave:

1. Non-discriminatoire toegang tot de hoofdinfrastructuur
2. Capaciteitsverdeling
   Werking van instrumenten
   Capaciteitsverdeling
   Capaciteit ten behoeve van onderhoud
3. Interactie tussen infrastructuur en vervoer
   Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerder
   Relatie tussen overheid en infrastructuurbeheerders/vervoerders
   Toezicht

4. Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
   Gemeenschappelijk kader voor afhandeling van verstoringen
   Afhandelingplannen
   Cultuur
5. Het aansturen van de infrastructuurbeheerder
   Sturing door concessies en plannen
   Subsidies en beschikbaarheid en besteding van middelen
6. Exclusiviteit personenvervoer
   De introductie van concessies
   Vervoerconcessie hoofdrailnet
7. Decentralisatie personenvervoer per spoor
8. Positie van consumentenorganisaties
9. Prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail
   Professionalisering
   Vervoersconcessie Hoofdrailnet NS
   Beheerconcessie van de hoofdinfrastructuur ProRail
10. Maatschappelijke benutting spoorwegen
11. Verbetering efficiëntie dienstverlening concessiehouders
12. Overige beoogde effecten en neveneffecten
    Veilig gebruik van de spoorwegen
    Bescherming van de leefomgeving.

2.4 Verantwoording

De inhoud van de zelfevaluatierapporten is door de visitatiecommissie beoordeeld op grond van de vereisten zoals geschetst in paragraaf 2.3. De commissie heeft daarbij de geschetste criteria inzake de kwaliteit van de informatie toegepast op het niveau van de gehele zelfevaluatie van elke organisatie. De commissie heeft ze niet gebruikt om te beoordelen of elke paragraaf in de zelfevaluaties aan de gestelde criteria voldoet. Vooral als paragrafen of beweringen niet voldoen aan de eisen, is dit opgemerkt en besproken in de visitatiebezoeken.
Eenzelfde werkwijze heeft de visitatiecommissie gehanteerd bij het tweede aspect: de toespitsing van de zelfevaluatie op eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Wanneer deze geheel of vrijwel geheel ontbrak, is dit ter sprake gebracht in het visitatiegesprek en is hierover een passage in de beoordeling opgenomen.
De aan- of afwezigheid van een managementsamenvatting is door de commissie geconstateerd. Daar waar deze ontbrak is in de gesprekken expliciet aan de organisaties gevraagd een weging aan te brengen van de verschillende antwoorden en opvattingen over de thema's die zijn aangedragen in de zelfevaluatie. Waar dit tot een aanvullend oordeel over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie heeft geleid, wordt dit vermeld in het vervolg van dit hoofdstuk.

2.5 Algemene observaties

Bij de beoordeling van de zelfevaluaties realiseert de commissie zich dat de organisaties zich in verschillende rollen bevinden. Marktpartijen worden in beginsel gevolgd door opdrachtgevers, en grote partijen hebben een 'traditie' in en beschikbare capaciteit voor het schrijven van rapporten. De kwaliteit van de zelfevaluaties van 'grote oude spelers' is dan ook grotendeels in orde. Dat geldt minder voor de kleinere spelers, zoals bijv. de regionale personenvervoerders. De kwaliteit van hun schriftelijke rapportages liet te wensen over. De commissie heeft echter begrip voor hun positie. De vragenlijst was uitgebreid, zij hebben met beperkte bureaucapaciteit geprobeerd zo efficiënt mogelijk de vragen te beantwoorden. De aanvullende visitatiegesprekken hebben hier goed gewerkt: de visitatiecommissie heeft op grond van de gesprekken een goed beeld gekregen van de argumenten, onderbouwing en voornaamste thema's van de verschillende partijen.

Enkele organisaties hebben geen zelfevaluatierapport ingediend. Dit zijn SkVV, Veolia Transport en enkele goederenvervoerders. Daarbij zij vermeld dat Veolia Transport pas vanaf december 2006 actief werd. Voor die goederenvervoerders die wel een geheel of ten dele ingevulde vragenlijst hebben opgesteld, heeft Bird & Bird een geconsolideerd rapport opgesteld.[8] De visitatie heeft vervolgens plaatsgevonden met twee delegaties, één van BRG en één van de overige goederenvervoerders en spooraannemers. Wat betreft Veolia Transport heeft de visitatie plaatsgevonden samen met de overige regionale personenvervoerders. De commissie achtte de aanwezigheid van Veolia Transport hierbij gewenst omdat zij geen gesprek had gevoerd met deze organisatie tijdens de tussenrapportage. Met SkVV heeft geen visitatiegesprek plaatsgevonden omdat de commissie naar haar mening voldoende was geïnformeerd over de standpunten van deze organisatie op basis van het gesprek dat heeft plaatsgevonden in het kader van de Tussenrapportage.

De verladers – opdrachtgevers voor de spoorgoederenvervoerders – hebben geen plaats in het bij wet geregelde spoorsysteem en zijn dan ook geen partij in de zelfevaluatie. Dat neemt niet weg dat zij wel belang hebben bij het functioneren van het spoorsysteem. Om die reden heeft de commissie wel gesproken met de vertegenwoordigende organisatie – EVO – op basis van een door hen ingevulde vragenlijst. Deze is niet onderhevig aan de technische toets, maar is wel betrokken in de beschouwing opgenomen in hoofdstukken 3 en 4.

2.5.1 Technische kwaliteit

Bovenstaande begripvolle opmerkingen nemen met het oog op de evaluatie van de spoorwetgeving niet weg dat duidelijk moet zijn dat er voor wat betreft de kwaliteit van de zelfevaluaties significante verschillen tussen de rapporten waarneembaar zijn. Dat betreft ten eerste de wijze waarop de partijen het begrip 'zelfevaluatie' hebben ingevuld. In de meeste rapporten (met uitzondering van met name VenW, ProRail, IVW en Consumentenorganisaties in LOCOV) ligt de nadruk in de bestudeerde 'zelf'evaluaties op

8 De volgende ondernemingen hebben een geheel of ten dele ingevulde vragenlijst aan Bird & Bird doen toekomen: ACTS Nederland BV; BAM Rail BV; ERS Railways BV; Rail4Chem BV; Railion Nederland NV; Rotterdam Rail Feeding BV; Spitzke Spoorbouw BV; Strukton Railinfra BV; Veolia Cargo Nederland BV en VolkerRail Support BV.

de rol van andere partijen en minder op de eigen organisatie en het functioneren daarvan in het spoorsysteem. In de gesprekken is hierover meer voor het voetlicht gekomen, vooral door het doorvragen door de commissie over het eigen functioneren van de betreffende organisaties. Dit betekent dat de zelfevaluaties veelal niet volledig zijn in het inzicht dat zij genereren over de eigen prestaties en het eigen functioneren.
Zoals gesteld varieert de kwaliteit van de argumentatie voor bepaalde standpunten in de verschillende zelfevaluatierapporten. Waar de grotere spelers zoals NS, ProRail, IVW, VenW en NMa, maar ook kleine organisaties zoals de consumentenorganisaties binnen LOCOV, goederenvervoerders en aannemers hun antwoorden vaak uitgebreid beargumenteren en documenteren, is dit veel minder het geval in de zelfevaluaties van regionale betrokkenen Arriva, Syntus, en Connexxion alsmede het IPO. Bij alle organisaties, maar vooral bij diegenen waarbij de onderbouwing naar de mening van de commissie onvoldoende was, is de argumentatie onder standpunten tijdens de gesprekken met de organisaties aan de orde gekomen.
Ten tweede ontbreekt bij een groot aantal zelfevaluaties de managementsamenvatting. Dit heeft de commissie de organisaties niet zwaar aangerekend, omdat in de gesprekken duidelijk kon worden hoe zwaar de verschillende aspecten die in de zelfevaluaties aan de orde kwamen moesten worden gewogen.

Soms hebben beide omissies in de zelfevaluaties, nadat daar in de gesprekken om nadere uitleg over werd gevraagd, tot correcties in de bevindingen geleid. Zo was in de zelfevaluaties van vrijwel alle organisaties in het bijzonder veel kritiek te lezen op de rol die ProRail speelt als beheerder, verkeersleider en capaciteitsverdeler. Soms gaat dit in zelfevaluaties met de nodige krachttermen gepaard. Tijdens de visitaties bleek de commissie echter dat sommige van de beschreven problemen incidenten dan wel aanloopproblemen betroffen uit de beginperiode en dat de meeste organisaties aangaven dat bij ProRail recentelijk een verandering in gedrag wordt bemerkt die als positief wordt ervaren.

Tijdens het gesprek met het IPO werd duidelijk dat de in de zelfevaluatie uitgebreid aan de orde gekomen wens tot decentralisatie van bijvoorbeeld onderhoud, beheer over stations ed. minder noodzakelijk werd gevonden, als dergelijke zaken binnen de huidige kaders beter geregeld zouden worden. Het belangrijkste punt van zorg bij het IPO is de behoefte aan meer zeggenschap in de ontwikkelingen in de spoorsector in het algemeen.

De consumentenorganisaties stellen in hun rapport een verankerde advisering aan ProRail node te missen, in het visitatiegesprek werd deze opmerking genuanceerd. In het commentaar op gespreksverslag keerden de consumentenorganisaties weer terug naar hun oorspronkelijke stellingname.

Omdat de gesprekken tussen de commissie en de betrokken organisaties een vertrouwelijk karakter hadden, kan hier op een aantal andere tegenstrijdigheden tussen zelfevaluaties en de inhoud van gevoerde gesprekken niet in detail worden ingegaan. Niettemin zijn deze observaties van belang voor het vervolg van het evaluatieproces, omdat er niet zonder meer vanuit mag worden gegaan dat de opvattingen zoals verwoord in de zelfevaluaties altijd eenduidig conform de mening van de betreffende organisatie(s) zijn weergeven.
De commissie heeft daar derhalve bij de analyse van de naar voren gebrachte punten en eventuele aanbevelingen rekening mee gehouden.

2.5.2 Inhoudelijke punten

Uit de zelfevaluatierapporten en de visitatiegesprekken is de commissie gebleken dat verschillend wordt geoordeeld over de spoorwetgeving van 2005 als zodanig. In het algemeen zijn de betrokken organisaties positief kritisch ten aanzien van deze wetgeving. Het meest positief zijn het ministerie van VenW, ProRail en Arriva. Positief kritisch zijn de NS, NMa en Connexxion. De consumentenorganisaties zien wel positieve ontwikkelingen op het spoor, maar zien dit in mindere mate als positieve effecten van de nieuwe spoorwetgeving. IVW mist vooral een systeemverantwoordelijke, Syntus wil vooral meer decentralisatie van regelgeving en de goederenvervoerders zien internationale afstemmingsproblemen.
Sommigen (ondermeer IVW) vinden de wetgeving te complex, anderen vinden de wetgeving onduidelijk (goederenvervoerders, IVW en NMa) en weer anderen wijzen op het gebrek aan coherentie en de problematische rol van lagere regelgeving (Arriva, Connexxion, IVW, NS en ProRail).
Vooral de regelgeving op het terrein van de capaciteitsverdeling (het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur) krijgt veel kritiek. Enerzijds door de rigiditeit in de prioriteitsstelling, anderzijds door de dubbelrol van ProRail als verdeler enerzijds en aanvrager van capaciteit ten behoeve van onderhoud anderzijds.
Ten aanzien van de concessies ziet het ministerie van VenW problemen met betrekking tot het invullen van prestatieafspraken en de te beperkte set van handhavinginstrumenten. Regionale vervoerders stellen vooral een probleem te hebben met de duur van concessies.
Ten aanzien van de centrale spelers waarmee alle partijen te maken hebben, is in de zelfevaluaties veel geschreven over de ongelijke machtsverhoudingen en de ongewenste afhankelijkheden van monopolisten. Er is vooral veel kritiek op ProRail. Zeven van de dertien partijen uiten zulke kritiek in hun schriftelijke stukken. Vier partijen hebben kritiek op NS, drie partijen op NMa, twee partijen op het ministerie en één partij heeft kritiek op IVW. Uit de gesprekken bleek echter dat de kritiek op ProRail ten dele gedateerd is dan wel gebaseerd is op incidenten. Allen zien een positieve ontwikkeling binnen de organisatie van ProRail. Dat geldt niet voor NS, waarop door andere partijen kritiek wordt geleverd. Daar wordt een dergelijke positieve ontwikkeling niet gesignaleerd en over haar opstelling t.o.v. bijvoorbeeld stations en in de capaciteitsverdeling blijft de kritiek staan.
Ook wordt door vijf partijen gewezen op de als problematisch ervaren dubbelfuncties bij met name NS (vastgoed, personenvervoer, stations) en ProRail (verkeersleiding, capaciteitsverdeling en onderhoud). Veel partijen zien een verdere ontvlechting van deze organisaties als zinvol in het kader van de capaciteitsverdeling en het ontstaan van een level-playing field.

2.5.3 Het oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties

De commissie constateert, zoals hierboven al aangegeven, een duidelijk verschil in kwaliteit tussen de verschillende zelfevaluatierapporten. De zelfevaluatierapporten van het ministerie van VenW, IVW, NMa, NS, ProRail en consumentenorganisaties zijn technisch van ruim voldoende kwaliteit en kunnen zonder grote problemen worden gebruikt in het vervolg van het evaluatieproces. De zelfevaluatie van de goederenvervoerders is afgezien van de meer emotioneel geladen tekstdelen eveneens redelijk onderbouwd. Over de zelfevaluatierapporten van Syntus, Arriva, Connexxion en IPO bestaan dienaangaande veel grotere twijfels bij de commissie. Die rapporten zijn naar het oordeel van de commissie niet zondermeer bruikbaar als input, argument, of aanbeveling in het verdere

evaluatieproces. Gelet op bovenstaande bevindingen concludeert de commissie dat de zelfevaluatierapporten alléén geen compleet beeld bieden van het oordeel van de organisaties over inrichting en functioneren van het spoorsysteem. In de combinatie van zelfevaluatierapporten en de informatie uit de visitatiegesprekken is dat beeld wél duidelijk.

Hieronder volgt per organisatie een uitgebreidere beoordeling waarin naast de onderwerpen in de zelfevaluatierapporten ook de inhoudelijke punten zoals genoemd tijdens de visitaties door elke organisatie worden weergegeven. In de volgende hoofdstukken worden de genoemde onderwerpen in een kader geplaatst dan wel nader geanalyseerd. De commissie gaat vervolgens in op de inrichting en het functioneren van het spoorsysteem, mede aan de hand van de oordelen van de spoororganisaties. De commissie richt zich daarbij op de naar haar oordeel meest relevante thema's.

2.6 Beoordeling technische kwaliteit zelfevaluaties per organisatie

In de navolgende beoordeling van de zelfevaluaties per organisatie of categorie organisaties is door de commissie een overzicht toegevoegd van aandachtspunten die in de zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken door de organisaties aan de orde zijn gesteld. Deze punten zijn in dit hoofdstuk zonder analyse en zonder oordeel van de commissie weergegeven. De door de commissie gegeven opsomming is niet uitputtend. De commissie heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de betrokken organisaties nadrukkelijk als belangrijk worden beschouwd.

2.6.1 De zelfevaluatie van de regionale personenvervoerders

De commissie heeft van Arriva, Connexxion en Syntus een zelfevaluatierapport ontvangen. Veolia Transport heeft geen rapport toegezonden. Veolia Transport heeft wel aan het visitatiegesprek deelgenomen. De commissie geeft hierna haar oordeel per ontvangen rapport en deze paragraaf wordt afgesloten met een samengevat overzicht van de belangrijkste thema's zoals deze door de regionale personenvervoerders in hun rapporten en tijdens het visitatiegesprek naar voren zijn gebracht.

Arriva

Het rapport
Arriva heeft in haar zelfevaluatie de meeste vragen uit de vragenlijst beantwoord. De beantwoording is over het algemeen summier. Meningen worden niet altijd onderbouwd met feiten, het eigen functioneren van Arriva wordt beperkt besproken. Het rapport bevat geen managementsamenvatting; de typering van de eigen organisatie en de omgeving en eventuele bijlagen met onderbouwende gegevens ontbreken. Het rapport is kritisch en zakelijk. Doordat het format van de zelfevaluatie consequent wordt gehanteerd is de zelfevaluatie overzichtelijk.

Het visitatiegesprek
In reactie op deze bevindingen heeft Arriva aangegeven dat er gegeven de zeer beperkte tijd en capaciteit van de 'bureaumedewerkers' bij Arriva getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie
De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Arriva; gegeven de beperkte bureaucapaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluaties te voldoen.
Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Arriva en de weging van de verschillende thema's door Arriva nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiveerde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Connexxion

Het rapport
Connexxion heeft alleen de vragenlijst beantwoord. De andere onderdelen ontbreken: de managementsamenvatting, een beschrijving van de organisatie, administratieve en onderbouwende gegevens.
De argumentatie bij de meningen die Connexxion in de zelfevaluatie geeft is summier. Gegevens over de eigen organisatie ontbreken.

Het visitatiegesprek
In reactie op deze bevindingen heeft Connexxion aangegeven dat er gegeven de zeer bureaucapaciteit bij Connexxion getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie
De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Connexxion; gegeven de beperkte bureaucapaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluaties te voldoen.
Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Connexxion en de weging van de verschillende thema's door Connexxion nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiveerde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Syntus

Het rapport
Syntus heeft alleen de vragenlijst beantwoord. Andere onderdelen ontbreken: een managementsamenvatting, een beschrijving van de eigen organisatie, administratieve en onderbouwende gegevens.
De vragenlijst is in telegramstijl ingevuld. De antwoorden zijn in het algemeen duidelijk maar een onderbouwing ontbreekt op vrijwel alle punten.

Het visitatiegesprek
In reactie op deze bevindingen heeft Syntus aangegeven dat er gegeven de zeer beperkte bureaucapaciteit bij Syntus getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie
De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Syntus; gegeven de beperkte bureaucapaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluaties te voldoen.
Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Syntus en de weging van de verschillende thema's door Syntus nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie net voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiveerde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Belangrijkste thema's regionale personenvervoerders in de zelfevaluatie
De belangrijkste thema's en verbeterpunten die door de regionale personenvervoerders naar voren worden gebracht zijn:

- *De marktwerking en non-discriminatoire toegang (aangegeven door Arriva en Connexxion)*. Problemen hebben vooral bij de start bestaan (op tijd beschikken over goed opgeleid personeel, nieuw materieel, tijdrovendheid van verkrijging van attesten en vergunningen, etc.). Het lijkt nu beter te gaan: hoewel de boedelscheiding ProRail/NS nog onvoldoende is bij o.a. logistieke systemen en Nedtrainfaciliteiten. Dit vertaalt zich in nog steeds manifeste problemen. De positie van NS als grootste personenvervoerder blijft een vraagstuk omdat zij de enige partij is die over een grote hoeveelheid direct inzetbaar, rijdend materieel beschikt.
- *De relatie met ProRail*. Regionale personenvervoerders geven aan problemen te hebben met de dubbelfunctie van ProRail bij de capaciteitsverdeling (verantwoordelijk voor capaciteitsverdeling en voor onderhoud/beheer van de infrastructuur). De AMvB Capaciteit moet volgens Connexxion en Syntus worden aangepast om het regionale personenvervoer hogere prioriteit te geven. Volgens Connexxion moet ProRail de bevoegdheid krijgen om tot een gewogen belangenafweging te komen bij (dreigende) overbelastverklaringen. Overbelastverklaringen worden laat afgegeven en missen een vervolgtraject (geen oplossingen; bv. ten aanzien van de overbelastverklaring van station Amersfoort in relatie tot de Valleilijn). Ook zijn er bij alle regionale personenvervoerders vragen met betrekking tot het onderhoud op regionale lijnen, waardoor beoogde groei niet altijd gerealiseerd kan worden. De regionale personenvervoerders geven aan dat deze situatie niet wordt veroorzaakt door onwil van de kant van ProRail: ProRail heeft de afgelopen jaren moeten wennen aan een situatie met meerdere vervoerders.
- Sinds half december 2007 is er volgens de regionale personenvervoerders een zichtbare kentering ten goede in de samenwerking met ProRail. Connexxion vraagt aandacht voor gelijkwaardigheid in de wet tussen de beheerder van de infrastructuur en het spoorwegbedrijf.
- *Decentralisatie personenvervoer*. De decentralisatie van het personenvervoer is een succes in die zin dat bijvoorbeeld Arriva een reizigersgroei in kilometers van 21% heeft gerealiseerd. Een verdere groei vereist een meer pro-actief optreden van ProRail.
- Op provinciaal niveau ontbreekt een formele relatie tussen concessieverlener en ProRail, zoals die er wel is op landelijk niveau, in de driehoek tussen NS, ProRail en het ministerie van VenW. Het infrabeheer zou volgens Syntus ook gedecentraliseerd moeten worden. Volgens Connexxion is dit niet persé een vereiste.

- *De stations*. De regionale personenvervoerders vragen aandacht voor de monopolie-positie van NS bij de stations. De personenvervoerders merken dat NS-stations moet wennen aan het hebben van meer dan één vervoerder als klant en daarbij de onafhankelijke positie te bewaren. Een striktere boedelscheiding achten zij gewenst, waarbij het beheer van de stations in handen komt van een onafhankelijker partij dan NS. Ook de uitvoering van andere infrastructuur- en verkeersleidingtaken door NS is voor Connexxion ongewenst.

2.6.2 De zelfevaluatie van de goederenvervoerders

Het rapport

De informatie in de zelfevaluatie is een consolidatie van de ingevulde vragenlijsten door de verschillende goederenvervoerders. Vooral in het begin van de zelfevaluatie wordt uitgebreid en goed beargumenteerd aangegeven waar de problemen liggen. Hier worden standpunten ook met voorbeelden gestaafd. Dat geldt in mindere mate voor het tweede deel van de zelfevaluatie.
In de zelfevaluatie worden de problemen benoemd, de achtergronden belicht en wordt serieus ingegaan op de mogelijke oplossingen en summier op de verbeterpunten binnen de eigen organisatie. Het rapport is voornamelijk op operationeel niveau geschreven.
Een managementsamenvatting op geconsolideerd niveau ontbreekt. Separaat heeft de commissie van BRG een managementsamenvatting ontvangen.
Omdat sprake is van een geconsolideerd rapport is er geen sprake van een echte zelf-evaluatie van een organisatie. Het rapport geeft wel een consistent beeld.
Het gebruik van krachttermen en de afwezigheid van onderbouwing doen afbreuk aan de kracht van het rapport.

De visitatiegesprekken

In de gesprekken is aangegeven dat de emoties hier en daar in het rapport hebben geleid tot een minder zakelijke toonzetting. De eigen inbreng of mening van enkele van de 14 partijen is op een aantal plekken nog zichtbaar in de gehanteerde termen.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie is positief over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie van de goederenvervoerders. Met name op operationeel niveau zijn de standpunten, problemen met de wetgeving en andere partijen helder verwoord en redelijk tot goed beargumenteerd.

Belangrijkste thema's goederenvervoerders in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door de goederenvervoerders in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- *Verdeling verantwoordelijkheden*. Goederenvervoerders vragen aandacht voor de lokale invloeden in wet- en regelgeving rond het spoor (met lokale verordeningen en vergunningen rond veiligheid en milieu) die een verstorende factor zijn. Tevens vragen zij aandacht voor de uitvoering van beheertaken door anderen dan de infrastructuurbeheerder. Voorbeelden zijn taken die worden uitgevoerd door NSR Lokaal Plan, NSR Logistiek en NS Spooraansluitingen.
- *Capaciteit*. Door een sterke groei is er nu al schaarste op het beschikbare spoornet voelbaar en deze zal verder toenemen. De AMvB Capaciteitsverdeling moet meer

in lijn worden gebracht met de intentie van de Europese regelgeving. Volgens de goederenvervoerders is de intentie van de Europese regelgeving om meer ruimte voor het goederenvervoer te realiseren. Ook pleiten de goederenvervoerders voor vermindering van de administratieve lasten van de capaciteitverdelingprocedures. Hierbij noemen zij bijvoorbeeld de veelheid aan vergaderingen en de ontbrekende zichtbaarheid van de verwerking van hun commentaar op de concept netverklaring.
- *Samenwerking met ProRail*. Er is sprake van een verandering in het gedrag van ProRail; er is sprake van meer differentiatie in de gebruiksvergoeding; maar de situatie is nog niet optimaal. Een grotere prikkel voor efficiency op het spoor is een verbeterpunt. Ook moet de wet versterkt worden op het punt van privaatrechtelijke werking van met name onderhandelingsprocessen. In de wet ontbreekt een prikkel voor de infrastructuurbeheerder om efficiencyverbeteringen na te streven.
- De aannemers binnen de goederenvervoerders geven aan dat ProRail moeite heeft met het overnemen van nieuwe creatieve voorstellen om slimmer om te gaan met schaarste.
- *Gebruiksvergoeding*. Er zijn mogelijkheden om, onder transparante condities, over te gaan tot differentiatie in de gebruiksvergoeding. Het ontbreekt nu aan prikkels om meer goederenvervoer over het spoor te laten rijden. Partijen willen met ProRail het gesprek voeren over prijsstelling, differentiatie en tariefopbouw.
- *Onderhoud en nieuwbouw*. Volgens de aannemers binnen de goederenvervoerders loopt het werkvolume ten behoeve van onderhoud, nieuwbouw en verbouw terug. De besluitvorming hierover binnen ProRail is niet duidelijk. Tegelijkertijd nemen de mogelijkheden voor het plegen van onderhoud af.
- *Veiligheid*. Gepleit wordt o.a. voor het in overeenstemming brengen van Europese en Nederlandse regelgeving. Tevens wordt gepleit voor het meer aandacht geven aan de operationele veiligheid ten opzichte van de administratieve veiligheid.

2.6.3 De zelfevaluatie van de consumentenorganisaties

Het rapport

Het rapport is opgesteld door een van de drie geledingen in LOCOV: de consumenten-organisaties. Gegeven de aard en doelstelling van LOCOV zijn alleen vragen over het thema ‘consumentenorganisaties’ en ‘maatschappelijke benutting’ beantwoord.
In het rapport wordt duidelijk ingegaan op de eigen rol en de opvattingen over doel-bereiking van de wet. De bevindingen worden gestaafd met cijfers en voorbeelden en standpunten worden uitvoerig beargumenteerd.

Het visitatiegesprek

In het visitatiegesprek is door de Commissie aangegeven dat de consumentenorganisaties een zorgvuldige en goed beargumenteerde zelfevaluatie hebben geschreven.

Oordeel visitatiecommissie

De commissie oordeelt positief over de zelfevaluatie van de consumentenorganisaties binnen LOCOV.

Belangrijkste thema's consumentenorganisaties in zelfevaluatie
De belangrijkste thema's die door de consumentenorganisaties in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- *Spanningsveld bedrijfseconomische oriëntatie van NS en de maatschappelijke opdracht*. Hoewel consumentenorganisaties verbeteringen signaleren in de prestaties van NS en klanttevredenheid over die prestaties, worden adviezen over tarieven en andere aspecten van dienstverlening waar het de belangen van specifieke belangengroepen betreft vrijwel altijd verworpen met een beroep op het bedrijfseconomisch belang van NS.
- *Regionale overheden, regionale vervoerders en stations*. De decentralisatie van het regionale personenvervoer heeft een positief effect gehad. Het is dus wellicht verstandig om, onder voorwaarden, de decentrale overheid meer bevoegdheden te geven.
- *Concessies*. In de concessie aan NS zou meer aandacht kunnen zijn voor innovatie en de verplichting tot onderlinge afstemming met regionale lijnen. Ook vertaling van 'de maatschappelijke opdracht' in de concessie (bijvoorbeeld gerelateerd aan potentieel 'bewerkelijke doelgroepen') is van belang.
- *Toezicht*. De feitelijke invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming is beperkt. Verbetering van toezicht is mogelijk door of de Vervoerkamer meer bevoegdheden te geven als het gaat over tarieven (gekoppeld aan vereisten van kwaliteitsverhoging) of door het instellen van een door de consumentenorganisaties bepleitte Nederlandse Vervoer Arbiter.
- *Internationaal personenvervoer*. Geconstateerd wordt dat consumentenorganisaties geen positie hebben ten aanzien van het internationaal/grensoverschrijdend personenvervoer per trein.
- *Formele adviespositie t.o.v. ProRail*: in het gesprek wordt geconstateerd dat het niet meteen aan LOCOV is om een formele adviespositie in te nemen; door betere borging in de concessies personenvervoer van positie (en overleg) met consumentenorganisaties moet genoeg druk op ProRail gegenereerd kunnen worden.

2.6.4 De zelfevaluatie van IPO / de provincies

Het rapport
Het IPO heeft alleen de vragenlijst beantwoord. Een managementsamenvatting ontbreekt, evenals de typering van de organisatie(s) en hun omgeving alsmede bijlagen met onderbouwende gegevens.
Bij de beantwoording van de vragen volgt eerst het antwoord van het IPO – waar relevant - gevolgd door commentaar van verschillende provincies. Deze provincies zitten in verschillende fasen en verschillende situaties bij de concessieverlening. Er is door het IPO geen managementsamenvatting gemaakt waarin de verschillende ervaringen ten opzichte van elkaar worden gewogen. Dat maakt het ingewikkeld de rode draad te ontdekken.
Soms worden stevige uitspraken niet beargumenteerd. Het pleidooi om veel meer dan nu het geval is te decentraliseren wordt wel onderbouwd.
De rol van de provincies zelf komt in de zelfevaluatie beperkt aan de orde.

Het visitatiegesprek
De commissie heeft in het visitatiegesprek aangegeven dat zij van mening is dat het rapport nog niet is afgerond. Het IPO heeft in een reactie hierop aangegeven dat het een

ambtelijk rapport is, dat is samengesteld uit de bijdragen van de provincies. De vragenlijst is niet beschouwd als aangrijpingspunt voor de formulering van een gezamenlijke visie. Tot een echt zelfevaluatierapport is het naar het oordeel van de commissie niet gekomen. De gezamenlijke opvatting van de provincies in het IPO is beschreven in een aparte visienotitie die aan de commissie is overhandigd.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie is van oordeel dat de ingediende zelfevaluatie onvolledig is. Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van de provincies en de weging van de verschillende thema's onderdeel van gesprek zijn geweest en aangevuld met de visienotitie van het IPO, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie net voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere weging van de verschillende standpunten van de provincies in de zelfevaluatie en een onderbouwing van sterke oordelen met geobjectiveerde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Belangrijkste thema's IPO in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door het IPO/ de provincies in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

Monopolie NS. Het IPO wijst op een aantal – ongewenste – aspecten van de monopolie-positie van NS ten opzichte van het regionaal vervoer:

- NS heeft thans de zeggenschap over voorzieningen op en rond het spoor. Het IPO is van mening dat de stations en bijkomende voorzieningen (bv. Commerciële voorzieningen op het station en schoonmaak) die alleen door een regionale vervoerder worden bediend, ook zouden moeten worden geëxploiteerd door die regionale vervoerder. Daarnaast pleit het IPO voor afspraken over het gebruik van kaartautomaten voor de OV-chipkaart door de reiziger die treindiensten van NS en een decentrale vervoerder op zijn reis gebruikt en voor actieve deling van NS-reizigersinformatie met de decentrale vervoerders.
- Als een decentrale overheid of vervoerder investeert in een grondpositie van NS wordt NS de eigenaar van die investering. Dat weerhoudt de decentrale concessiepartners ervan te investeren. Het IPO bepleit verandering in het eigendom in investeringssituaties.
- NS heeft zoveel invloed op de huisstijl op stations dat die onvoldoende ruimte laat voor profilering door andere, regionale vervoerders die het betreffende station gebruiken.
- Op spoor waar NS en een regionale vervoerder samen rijden krijgt c.q. neemt NS in het algemeen voorrang boven de regionale vervoerder. Het IPO bepleit aanpassing van het Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zodanig dat ProRail de infra-capaciteit zo zal toedelen dat de diensten van zowel NS als de regionale vervoerder op hetzelfde spoor kunnen rijden. Daarnaast bepleit het IPO dat na afloop van de vervoerconcessie 2015 aan NS, de decentrale overheden meer treindiensten gaan exploiteren zodat er grotere regionale multimodale netwerken ontstaan en een klein nationaal spoornet overblijft.
- Op lijnen waar NS de exploitatie doet is bediening met stoptreinen niet altijd voldoende frequent als 'feeder' voor goede exploitatie van het regionaal treinvervoer of ander streekvervoer. Het IPO bepleit een hogere minimale bedieningsfrequentie van kleine stations.

Monopolie ProRail. Het IPO wijst op een aantal – ongewenste – aspecten van de monopoliepositie van ProRail:

- Het criterium voor investeringen in infrastructuur is thans rendement. Dit betekent in de praktijk dat er minder wordt geïnvesteerd in minder druk bereden lijnen, veelal de gedecentraliseerde treindiensten. Het IPO bepleit oormerking binnen het ProRail-budget van een apart budget voor infrastructuur voor alleen gedecentraliseerde diensten, plus investeringsafspraken tussen ProRail en decentrale overheden.
- Hoge veiligheidseisen maken investeringen in spoorinfrastructuur veelal zeer kostbaar. Het IPO bepleit dat ProRail slechts stuurt op functionele (waaronderveiligheids-) eisen waaraan de infrastructuur voor decentraal spoor moet voldoen. Spoor waar geen goederenvervoer rijdt zou aangemerkt moeten worden als 'lokaal spoor' (zoals Randstadrail) opdat met ter plaatse toegesneden materieel gereden kan worden.
- De kwaliteit van de infrastructuur is relatief slecht doordat onderhoud van veel infrastructuur duur is en er soms nog verouderde systemen aanwezig zijn. Het IPO bepleit zeggenschap over de infrastructuur voor decentraal spoor naar de provincies, in combinatie met een koppeling van vervoerconcessie en infrabeheercontract.
- Er is overlast door buitendienststellingen voor onderhoud. Het verdient overweging dat de regionale vervoerder met ProRail c.q. de decentrale infrabeheerder een meerjarentoegangsovereenkomst sluit voorafgaand aan de bieding op de vervoerconcessie. Daarbij maken zij afspraken over gebruik en kwaliteit van de infra, over buitendienststellingen voor onderhoud en over functionaliteit.
- De beheerconcessie eist een gemiddelde mate van onderhoud op het gehele net. Dat laat toe dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan. Het IPO bepleit zodanige wijziging van de beheerconcessie aan ProRail dat alle infrastructuur die ProRail beheert aan minimumeisen voldoet.

Marktwerking

De waarborgen en verplichtingen uit de Spoorwegwet omtrent veiligheid en non-discriminerende toegangverlening op de spoorinfrastructuur gelden alleen voor de hoofdspoorwegen en niet voor de bijzondere en lokale spoorwegen. Dit beperkt de vrije mededinging op het spoor in zijn geheel. De Spoorwegwet zou daarom in volle omvang in werking moeten treden.

2.6.5 De zelfevaluatie van ProRail

Het rapport

Het rapport is weliswaar niet geheel conform de leidraad van VenW, maar de hoofdlijn van deze leidraad is wel aangehouden. De informatie in het rapport is goed onderbouwd. Veelvuldig wordt verwezen naar onderzoeksrapporten en Europese of Nederlandse regelgeving op grond waarvan ProRail zijn werk verricht. ProRail gaat in op het eigen functioneren en geeft daarbij aan dat op een aantal punten nog verbeteringen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld in haar rol in de regio.

Het visitatiegesprek

In het visitatiegesprek is door de commissie aangegeven dat de zelfevaluatie van goede kwaliteit is.

Oordeel visitatiecommissie

De zelfevaluatie is van goede kwaliteit. De toonzetting van het rapport is tamelijk voorzichtig en hier en daar ambtelijk. Deze mist daarmee de dynamiek die de commissie wel heeft aangetroffen in de verschillende gesprekken tijdens de visitatie van ProRail.

Belangrijkste thema's ProRail in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door ProRail in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- ProRail geeft aan dat de omvang van het treinverkeer blijft groeien en dat er naast groei in de markt, ook flinke kwaliteitsdruk is. ProRail benadrukt dat het toenemend aantal vervoerders en concessieverlenende overheden resulteert in de noodzaak voor ProRail om én transparanter te worden én een meer gedifferentieerd dienstenpakket te leveren. Ook inzicht in de kostprijs van deze diensten wordt relevanter.
- ProRail geeft aan dat de rol van de regionale publieke partners (regionale en lokale overheden) als belanghebbende bij de ontwikkeling in railinfrastructuur en als concessieverlener voor het reizigersvervoer op regionaal niveau steeds substantiëler wordt. De positie van ProRail als spoorbeheerder staat op regionale lijnen ter discussie. De beeldvorming bij decentrale overheden is dat zij zich achtergesteld voelen ten opzichte van het hoofdrailnet. ProRail gaat na welke aanpassingen van werkwijzen en interne processen nodig zijn om deze klanten beter te bedienen.
- *Wetgeving, de AMvB Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* ProRail geeft aan op hoofdlijnen met de spoorwetgeving uit de voeten te kunnen. Wat meer beleidsvrijheid voor ProRail zou kunnen leiden tot een betere verdeling van de capaciteit en een snellere doorlooptijd bij besluiten inzake investeringen in de infrastructuur.
- ProRail is geconfronteerd met beperkingen in de huidige lagere regelgeving en heeft een project opgezet om deze regels grondig door te lichten op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.
- ProRail wijst op beperkingen als gevolg van het Besluit Infrastructuurfonds waardoor het moeilijk is meerjaren begrotingen op te stellen.
- *De stations*. ProRail bevestigt de complexiteit van de gemaakte afspraken uit 1995 omtrent beheer en exploitatie op en rond de stations tussen ProRail en NS.
- *Rollen van ProRail*. De rollen van ProRail in het onderhoud en de capaciteitsverdeling en als partner enerzijds bij planvorming in de regio en anderzijds adviseur bij en uitvoerder van landelijke subsidieregelgeving vereisen volstrekte transparantie en communicatie. Hierin zijn nog verbeterstappen mogelijk. Koppeling verkeersleiding en infracapaciteitsmanagement is een voordeel: hierdoor kan tot op het laatste moment capaciteit gepland worden.
- *Outputsturing en bekostiging door VenW*. ProRail geeft aan dat de gesprekken hierover nog lopen en wijst op het belang van vaststellen van de goede indicatoren voor deze outputsturing.
- *Gebruiksvergoeding*. Er is meer differentiatie mogelijk om een grotere prikkel in het systeem aan te brengen voor een grotere marktgerichtheid van ProRail. Het kan ook bijdragen aan regulering van capaciteitsverdelingsvragen.
- *Imago en organisatievraagstukken*. ProRail bevestigt de complexiteit van de gemaakte afspraken tussen ProRail en NS uit 1995 omtrent beheer en exploitatie op en rond de stations.

2.6.6 De zelfevaluatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)

Het rapport

Alle vragen die relevant zijn voor IVW zijn beantwoord. De antwoorden worden toegelicht met feitelijke gegevens en worden veelal goed onderbouwd, op een enkele uitzondering na. Er wordt goed beargumenteerd ingegaan op de eigen positie van IVW in het systeem.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het visitatiegesprek aangegeven positief te oordelen over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie.

Oordeel visitatiecommissie

De commissie beoordeelt de IVW-zelfevaluatie positief. De toon is zakelijk en goed onderbouwd. Enkele passages die om opheldering vroegen zijn in het visitatiegesprek voldoende aan de orde geweest.

Belangrijkste thema's IVW in zelfevaluatie

Door IVW zijn de volgende thema's in de zelfevaluatie aan de orde gesteld:

- *De ontwikkelingen m.b.t. de veiligheid*. De veiligheid ontwikkelt zich in het algemeen positief; er is evenwel een relatief groot aantal roodlichtpassages waargenomen, waarnaar thans een onderzoek loopt. Een ander punt van aandacht is het huidige beveiligingssysteem en de druk die zal ontstaan op invoering van een nieuw systeem, zodra dat beschikbaar is, omdat dit capaciteitswinst zal opleveren.
- *Systeemverantwoordelijkheid*. Het spoorse systeem is geknipt in infra, materieel en personeel. Dit betekent dat iedere spoororganisaties verantwoordelijk is voor de eigen veiligheidsaspecten. Maar de verantwoordelijkheid voor het geheel is niet benoemd. Het ontbreken van systeemverantwoordelijkheid speelt bij grote projecten en bij operationele kwesties zoals bijvoorbeeld de instapspleet waarvan de breedte afhangt van het perron en het materieel.
- *Veiligheid en toezicht op de naleving*. In het algemeen werkt het toezicht op de naleving ten gunste van de veiligheid. Er zijn echter situaties waarin toezicht op de naleving mogelijk ten nadele van de veiligheid werkt. Dit speelt ondermeer bij de strafbaarstelling in de Spoorwegwet van bijvoorbeeld het passeren van een stoptonend sein. Strafrechtelijke aanpak hiervan wordt door IVW niet zinvol geacht, en kan het onderzoek naar dergelijke incidenten belemmeren.
- *Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid*. IVW somt een groot aantal bepalingen in de Spoorwegwet op die niet of nauwelijks handhaafbaar of uitvoerbaar zijn. Daarnaast ontbreekt een sluitend stelsel van zorgplichtbepalingen. In het kader van veiligheidszorgsystemen wordt ondermeer de aandacht gevestigd op de positie van ZZP'ers[9], aangezien deze geen plaats hebben in zorgsystemen. Volgens IVW betreft dit niet zozeer een veiligheids- maar een verantwoordelijkheidsvraagstuk.
- *Instrumenten*. IVW bepleit ruimere invoering van het instrument bestuurlijke boete. Voorts wordt een sluitend systeem van meldplichten bepleit; zo is thans de beheerder niet verplicht incidenten te melden.
- *Wet- en regelgeving*. IVW heeft een lijst opgesteld van wetsartikelen die naar haar mening aangepast moeten worden omdat zij in de vigerende vorm moeilijk handhaafbaar zijn.[10]

9 Zelfstandigen zonder personeel
10 Deze lijst is in de bijlage van dit rapport opgenomen.

2.6.7 De zelfevaluatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het rapport
Alle aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat geadresseerde vragen zijn beantwoord. De antwoorden bevatten uitgebreide beschrijvingen van de feitelijke gang van zaken en de voortgang in de relaties tussen VenW en NS/ProRail. Ook wordt ingegaan op de dubbelrol van de overheid (ministeries van VenW en van Financiën) met betrekking tot enerzijds de inhoudelijke aansturing en anderzijds het aandeelhouderschap. Ingegaan wordt op de mate waarin het instrumentarium voldoende is dan wel dient te worden aangepast en welke ontwikkelingen daarin gaande zijn. Het rapport bevat op een aantal punten geen duidelijke conclusies over het doelbereik. Ook is niet aangegeven hoe de rapportage tot stand is gekomen.

Het visitatiegesprek
De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van VenW te beoordelen als een goed rapport. Het rapport bevat een serieuze poging om een visie te formuleren ten aanzien van de geformuleerde vragen en het bevat een schets van de eigen rol. Het rapport is prudent geschreven.
VenW heeft aangegeven dat de evaluatieperiode relatief kort is. Het is evenwel goed wanneer de spoororganisaties gezamenlijk vaststellen dat zich in deze periode ontwikkelingen hebben voorgedaan en aangeven hoe zij deze taxeren. De winst van de evaluatie is dat er nu over deze ontwikkelingen en taxaties kan worden gesproken; ook als er verschillen van inzicht bestaan. De Commissie vraagt hierbij aandacht voor de thema's doelmatigheid en productiviteitsontwikkeling.

Oordeel visitatiecommissie
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een onderbouwd rapport aangeleverd en daarbij de eigen rol, visie en ontwikkelingen op het spoor beargumenteerd beschreven. De zelfevaluatie wordt dan ook positief beoordeeld.

Belangrijkste thema's VenW in zelfevaluatie
- *Wetgeving*. De evaluatie moet uitwijzen of er weeffouten in het systeem zitten. Daarbij zal er in elk geval aandacht besteed moeten worden aan de gebruiksvergoeding, de capaciteitsverdeling en de nadere uitwerking van de relatie met NS, in het bijzonder op het punt van de informatieverstrekking aan VenW.
- Relatie VenW – NS. In de vervoerconcessie is voor NS door middel van een zorgplicht vastgelegd hoe de publieke belangen op het spoor voor personenvervoer moeten worden gewaarborgd. In het Vervoerplan geeft NS aan hoe zij invulling geeft aan deze zorgplicht. Met ingang van 1 januari geldt voor prestatieindicatoren een resultaatverplichting (outputsturing). Over monitoring van het vervoerplan bestaan afspraken. Na de gewenningsperiode loopt de afstemming met NS goed. Zodra het evenwel op financiële gerelateerde dossiers aankomt, verloopt de situatie aanmerkelijk stroever (over bijvoorbeeld managementaanbesteding en tariefstelling 2006, tariefdifferentiatie 2007 en de discussie over de reikwijdte van het hoofdrailnet). Bij VenW leeft de vraag of naast het huidig handhavinginstrumentarium niet nog meer eenvoudig inzetbare (handhaving)instrumenten nodig zijn.
- Relatie VenW – ProRail. Voor ProRail is in de beheersconcessie de waarborging van de publieke belangen op het spoor door een zorgplicht vastgelegd. Prorail geeft jaarlijks

in een beheerplan m.b.v. prestatie-indicatoren aan hoe zij aan de zorgplicht voldoet. Met de introductie van outputsturing zal hiervoor per 1 januari 2008 een resultaatverplichting gelden. VenW heeft ProRail op het vlak van professionalisering een positieve slag zien maken. ProRail ziet haar ontwikkeling geremd door belemmerende lagere regelgeving. Quick wins moeten worden gerealiseerd. Een deel van de verbetervoorstellen (lange termijn; zoals geformuleerd in project 'Beter geregeld') loopt mee in de evaluatie van de Spoorwetgeving.

- Het proces van capaciteitsverdeling via het BUP lijkt volgens VenW in de praktijk te weinig flexibel en suboptimaal, omdat in de werkwijze per definitie sprake is van een basisuurpatroon op weekbasis dat geen goed beeld geeft van de capaciteitsbehoefte van alle vervoerders. Daarnaast speelt ook de onderhoudsaanvraag van ProRail pas in een latere fase van het proces een rol.
- *De stations.* Bij de scheiding in 1995 zijn bij NS de exclusieve commerciële rechten belegd op stations en vastgoed. Er wordt juridisch onderzoek uitgevoerd naar de vraag of dit publiekrechtelijk moet worden geregeld. De kwestie speelt scherper nu er regionale vervoerders zijn.
- *Aanbesteding vervoer hoofdrailnet:* openbare aanbesteding van het vervoer op het hoofdrailnet na 2015 is een mogelijkheid. Een in opdracht van VenW en NS opgesteld onderzoeksrapport heeft uitgewezen dat een managementaanbesteding een serieuze optie is.
- *Veiligheid en leefomgeving.* De Nederlandse regelgeving is in lijn met de EU regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorveiligheid is meer bij spoorpartijen komen te liggen. Voor de regierol is echter niet duidelijk wie systeemverantwoordelijk is voor wat betreft de veiligheid. Hiermee wordt gedoeld op de coördinerende rol bijvoorbeeld bij implementatie/uitrol van nieuwe veiligheidsystemen zoals ERTMS, die zowel in infrastructuur als in materieel ingebouwd moeten worden. Nu neemt VenW rol van integrator op zich, maar de vraag rijst of dit een taak van het beleidsdepartement is. Als het om infrastructuur gaat is het volgens VenW wellicht logischer om naar de infrabeheerder te kijken. Het probleem is dan wel dat die volgens VenW (te) veel 'petten' krijgt.

2.6.8 De zelfevaluatie van de NMa

Het rapport

Alle aan NMa geadresseerde vragen zijn beantwoord. De antwoorden bevatten soms ook uitgebreide argumentaties om de standpunten te onderbouwen.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van NMa te beoordelen als een goed rapport. Het rapport bevat een serieuze poging om een visie te formuleren ten aanzien van de geformuleerde vragen en het bevat een schets van de eigen rol.

Oordeel visitatiecommissie

De Vervoerkamer van de NMa heeft over het algemeen een zelfevaluatie gemaakt waarin goed wordt ingegaan op de eigen positie en de problemen met de spoorwetgeving.
De zelfevaluatie wordt dan ook positief beoordeeld.

Belangrijkste thema's NMa in zelfevaluatie:
De NMa stelt dat een regelgevend kader dat partijen aanzet tot het uit eigen beweging verbeteren van hun efficiency voorwaarde is voor het kunnen uitoefenen van goed toezicht. Daarnaast dienen rol en middelen van de toezichthouder goed te zijn gedefinieerd en voldoende omvattend te zijn voor een effectief optreden.

- *Open normen en nadere regels*. De beleidsarme invulling van de EU-richtlijnen heeft gezorgd voor een probleem inzake de kenbaarheid van de rechten van vervoerders. De wet biedt interpretatieruimte in de relatie tussen vervoerder en beheerder. NMa acht het gewenst om door middel van wetswijziging deze interpretatieruimte te verkleinen; deze route heeft de voorkeur boven het door jurisprudentie laten ontstaan van duidelijkheid.
- Op een aantal punten is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt voor het stellen van nadere regels. Het betreft ondermeer regels inzake de aanvullende diensten, en de onderhandelingsruimte voor vervoerders bij de vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding en het moment waarop de onderhandelingen moeten plaatsvinden.
- *Concessiewet*. NMa wijst op het feit dat artikel I sub PP van de Concessiewet nog niet in werking is getreden. Dit artikel bepaalt dat specifieke concessiehouders dienen te voldoen aan eisen van transparante boekhouding en scheiding van bedrijfsactiviteiten die in het kader van de concessie worden uitgevoerd van commerciële activiteiten. Nu het artikel nog niet van kracht is biedt dit voor de vervoerder op het hoofdrailnet een concurrentievoordeel op andere, aanverwante, markten zoals het regionale personenvervoer.
- *Beheer infrastructuur*. Infrastructuur is een natuurlijk monopolie met schaal-groottevoordeel. Regionalisering van beheer is alleen daar een optie waar geen goederenvervoer plaatsvindt omdat voor goederenvervoer per spoor Europese interoperaliteits- en comptabiliteitseisen gelden.
- De spanning tussen snel en langzaam vervoer zal blijven bestaan, een (fysieke) scheiding is volgens NMa niet goed tot stand te brengen. In (regionale) concessies zijn zakelijke prestatieafspraken opgenomen, gekoppeld aan boetes bij niet-nakoming. NMa heeft de indruk dat dit type afspraken goed werkt. De invloed van de politiek is groot.
- *AMvB capaciteit*. Een andere taakinvulling van ProRail is wenselijk, waarbij in het bijzonder de coördinatiefase anders moet worden ingevuld. Een benuttingsartikel in de AMvB zou ProRail ruimte moeten geven voor een belangenafweging (bij verkeer-verkeer); op deze taakuitvoering kan NMa toezien.
- *Gebruiksvergoeding*: NMa geeft aan dat er meer mogelijkheden zijn in de sfeer van beprijzing om gedrag te beïnvloeden.

2.6.9 De zelfevaluatie van de Nederlandse Spoorwegen

Het rapport
De zelfevaluatie voldoet qua beantwoording aan de leidraad. Er is een management-samenvatting en de vragen zijn op de meeste plaatsen beargumenteerd beantwoord. Wel valt op dat de argumentatie voor het grootste deel procedureel en formeel van aard is en niet inhoudelijk. Gesproken kan worden van een rapport dat met terughoudendheid is geschreven.

Het visitatiegesprek
De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van NS te beoordelen als een goed rapport. Opvallend is wel dat in het rapport niet wordt ingegaan op de conflicten

waarbij NS is betrokken, die door andere partijen in hun zelfevaluatie wel werden genoemd. Tijdens de visitatie werd de indruk verkregen dat directie en medewerkers niet op de hoogte waren van dergelijke conflicten. De commissie heeft niet voldoende informatie kunnen krijgen om te kunnen concluderen of NS het voorkomen van dergelijke conflicten ontkent, negeert of bagatelliseert, dan wel dat andere partijen een overtrokken beeld hebben gegeven van hun onenigheden met NS. Pas achteraf bleek in een notitie van NS hierover aan de commissie, dat zij de problemen die andere vervoerders noemen wel kent, maar dat zij zelf van oordeel is dat zij als organisatie steeds normconform heeft gehandeld. NS geeft aan over dergelijke problemen het gesprek te willen aangaan met andere vervoerders.

Oordeel visitatiecommissie

De zelfevaluatie van NS is formeel een technisch adequate zelfevaluatie. De terughoudende wijze waarop de vragen zijn beantwoord met hoofdzakelijk procedurele argumenten, doet afbreuk aan het informatiegehalte van de zelfevaluatie.

Belangrijkste thema's NS in zelfevaluatie:

- *Het steeds meer centraal komen te staan van de klant bij NS.*
- NS constateert fricties tussen onderdelen van de huidige wetgeving en het uitgangspunt van de klant als middelpunt van de keten. De wet is volgens NS opgebouwd uit het aanbod en werkt niet vanuit het integrale beeld van klanttevredenheid zoals NS dat voor ogen staat.
- *De werking van de concessie* NS noemt de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet een in de praktijk in algemene zin goed werkend instrument. Wel is de organisatie van oordeel dat er minder aandacht moet liggen bij outputfactoren en dat klantoordelen centraler moeten worden geplaatst.
- *De bemoeienis van de politiek.*
- In de praktijk is gebleken dat naast de concessie ook parallel invloed wordt uitgeoefend op de beslissingen van NS. Dit acht NS niet wenselijk.
- *De eigen prestaties.*
- NS geeft aan dat de organisatie zich al geruime tijd ontwikkelt tot een dienstverlener waar het resultaat van de klant centraal staat. De klantwaardering voor veel aspecten van de dienstverlening van NS stijgt. NS is van mening dat haar positie als zelfstandige onderneming met winstoogmerk een duidelijk succes is gebleken.
- *De wetgeving van 2005.*
- NS stelt vast dat de Nederlandse ordening de meest vergaande variant van scheiding van infra- en vervoerstaken in Europa is. De nieuwe wet laat echter ruimte voor spanning in rolopvatting van ProRail en NS, wat leidt tot suboptimale samenwerking.
- *Geen grote veranderingen.*
- NS pleit niet voor een terugkeer naar de oude geïntegreerde onderneming of een grote herziening van de ordening.
- *De splitsing tussen vervoer en infrastructuur* vraagt regulering van de afstemming tussen beide, waardoor optimalisatie van de dienstverlening aan de klant wordt bemoeilijkt. NS streeft echter niet naar het ongedaan maken van splitsing.
- *Samenwerking NS en ProRail.* Deze kan effectiever, waarbij er een uitdaging ligt om ProRail meer vraaggericht te laten werken: meer gericht op het klantbelang, waarbij de klanten van ProRail de vervoerders zijn.

- *Wettelijk kader*. Dit biedt een aantal passende voorwaarden: de vervoerconcessie, decentrale concessies voor regiolijnen (onder voorwaarde dat hoofdrailnet niet kleiner wordt). De constructie met betrekking tot vastgoed en stations (hoewel geen onderdeel van de wetgeving) maakt het mogelijk om voor reizigersvervoer synergie te realiseren; de samenwerking met consumentenorganisaties verloopt naar wens.
- *Verbeteringen*: NS ziet mogelijkheden voor VenW om ProRail meer te sturen op output vanuit de behoefte van vervoerders; NS bepleit een zuiverder scheiding tussen capaciteitsmanagement en infrastructuurmanagement. NS ziet mogelijkheden voor een verbetering van de prestaties van alle vervoerders wanneer de dagelijkse (bij)sturing op voet van gelijkwaardigheid tussen ProRail en vervoerders gemeenschappelijk wordt ingevuld; verder moet bij de invulling van de methodiek en totstandkoming van de gebruiksvergoeding rekening gehouden worden met de gevolgen voor de klant als eindgebruiker. NS ziet wel mogelijkheden voor het hanteren van meer gedifferentieerde tarieven ten behoeve van de capaciteitsverdeling. De wetgeving moet hier rekening mee houden.
- *Continuering*: NS hecht belang aan het vasthouden aan de huidige rolverdeling: de verantwoordelijkheid voor treinplanning bij vervoerders; de verantwoordelijkheid voor financiering en financieringsrisico's betreffende infrastructuur bij de rijksoverheid.

2.7 Afsluitend

In dit hoofdstuk is conform de opdracht aan de commissie een technische beoordeling gegeven van de inhoud van de zelfevaluaties in samenhang met de visitatiegesprekken met de op het spoor betrokken partijen. Daarbij zijn 11 rapporten besproken, te weten die van Arriva, Connexxion, Syntus, de goederenvervoerders, consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, IPO, ProRail, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, NMa Vervoerkamer en NS.
De commissie heeft zich gebogen over de vraag of de zelfevaluatierapporten bruikbaar zijn als input voor het verdere evaluatieproces. Het is de commissie gebleken dat dit niet altijd zonder meer het geval is. Soms kreeg de commissie tijdens visitatiegesprekken tegenovergestelde informatie als in de zelfevaluatie te lezen was, soms waren de opvattingen in visitatierapporten te summier onderbouwd, en soms bleek tijdens de visitaties dat de betrokkenen een ander beeld hadden van het concept 'zelfevaluatie' dan de commissie.
Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van de aandachtspunten die in de zelfevaluatie-rapporten en visitatiegesprekken door de organisaties aan de orde zijn gesteld. Deze punten zijn in dit hoofdstuk zonder analyse en zonder oordeel van de commissie weergegeven. De door de commissie gegeven opsomming is niet uitputtend; zij heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de betrokken organisaties nadrukkelijk als belangrijk worden beschouwd. De onderwerpen vormen de verbinding naar de volgende twee hoofdstukken, waarin duidelijk zal worden dat sommige van de aangegeven problemen zich voordoen in elk grootschalig veranderingsproces en niet specifiek zijn voor de spoorsector als zodanig (hoofdstuk 3) terwijl andere aandachtspunten wel specifiek verbonden zijn met de spoorsector en daarom een nadere analyse vragen (Hoofdstuk 4).

3 Context en aspecten van het veranderingsproces

3.1 Inleiding

De overgang van het spoor als één staatsbedrijf naar een veelheid van partijen betekent een ingrijpende verandering voor de sector. Aspecten die in het algemeen bij grote veranderingen een rol spelen moeten daarbij niet veronachtzaamd of verkeerd geïnterpreteerd worden. In het evaluatietraject is door partijen een groot aantal onderwerpen naar voren gebracht dat naar hun oordeel het optimaal functioneren van het systeem of van henzelf in de weg staat. Deze problemen hangen echter niet noodzakelijkerwijs met het systeem samen, maar kunnen ook het logische gevolg zijn van de transitie. Zo zal er bij splitsing van een staatsbedrijf en monopolist als NS in meerdere partijen altijd wrijving ontstaan. De nieuw ontstane bedrijven en nieuwe toetreders moeten hun identiteit en positie ontdekken en vaststellen en zullen zich afzetten tegen de 'oude, gevestigde machten'. Dat kan weer leiden tot behoudzucht en defensief gedrag bij de oude organisaties, kritiek op de andere spelers en de overheid, tot communicatiestoornissen waar men samen moet werken.
De ontvlechting van het staatsbedrijf NS naar verschillende zelfstandige eenheden en de komst van nieuwe marktpartij(en) betekent voor de onderdelen van het voormalige staatsbedrijf een fundamentele cultuurverandering en we zien, niet onverwacht, dat NS en ProRail daar moeite mee hebben en dat het tijd vergt voordat een hele organisatie zich heeft geheroriënteerd. Het feit dat het bedrijf niet alleen zelf van karakter moet veranderen maar tevens een klantgerichte attitude moet ontwikkelen, maakt het extra gecompliceerd. Daarbij komt dat deze veranderingen zich niet in het luchtledige afspelen. Er moet gepresteerd worden, groei gerealiseerd en geaccommodeerd en er is continu sprake van een politieke omgeving die druk uitoefent.
Voor de commissie zijn de omstandigheden waaronder de wet tot stand is gekomen en nu functioneert, van belang voor de beoordeling van de gesignaleerde knelpunten. Zijn het aanloopproblemen en tijdelijke fricties of is het een fundamentele kwestie? Is het een gevolg van de inrichting van de wet, of onvermijdelijk op het druk bereden spoorwegnet? Is er sprake van een weeffout of levert een verandering weer nieuwe problemen op? Problemen die samenhangen met de transitie worden soms vertaald in kritiek op het gekozen systeem. Het is dus zaak zorgvuldig na te gaan of die kritiek bij het transitieproces hoort, dan wel inherent is aan de gemaakte keuzes, of een voortvloeisel uit andere wensen ten aanzien van het systeem. Zoals vaker vinden sommigen dat de veranderingen niet ver genoeg zijn doorgevoerd, terwijl anderen juist een tegenovergestelde mening hebben. Dat heeft te maken met enerzijds politiek-economische opvattingen, anderzijds met de eigen positie in de spoorsector.

3.2 Unieke kenmerken van de spoorsector en zijn omgeving

Door de jaren heen is aan het spoor als vorm van mobiliteit verschillend belang gehecht. In het midden van de twintigste eeuw werd verwacht dat het vervoer per spoor vrijwel geheel verdrongen zou worden door het vervoer over de weg. Nu wordt een groei voorzien voor zowel reizigers- als goederenvervoer. Na jarenlang slinken en afstoten van regionaal personenvervoer leken de nog bestaande regionale lijnen ten dode opgeschreven. De laatste jaren zien we echter een revitalisering, mede door slimme combinaties met andere vormen van vervoer.
De spoorsector kent vooral lange termijn ontwikkelingen: grote kapitaalinvesteringen, lange planning- en ontwikkeltijden en lange gebruiksduur van materieel en infrastructuur. Veranderingen hebben een lange doorlooptijd en besluitvorming omtrent nieuwe infrastructurele investeringen vraagt veel tijd. Niet alleen vanwege de hoge kosten, maar ook vanwege de eisen aan de veiligheid, de ruimtelijke aspecten, de betrokkenheid van verscheidene overheden. Dat betekent een zorgvuldige afweging van belangen, waarbij ook de rechtsbescherming van belanghebbenden een belangrijke invloed kan hebben op de lengte van het besluitvormingsproces. De capaciteit op het spoor zal waarschijnlijk, zeker op de middellange termijn, schaars blijven. Dat betekent druk op de verdeling van die capaciteit. In de zelfevaluaties en de visitatiegesprekken is veel kritiek geuit op de AMvB-capaciteit en op ProRail, die met de verdeling is belast. Voor een deel is die kritiek inherent aan de schaarste en zullen de gevoelens van onvrede bij een eventuele wijziging in het systeem maar ten dele worden weggenomen. In paragraaf 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

Openbaar vervoer heeft een maatschappelijke functie met bijzondere karakteristieken en zal daardoor nooit een 'gewone' markt zijn. Spoorwegmaatschappijen kunnen private ondernemingen zijn, maar politieke bemoeienis met het reizigersvervoer zal er altijd blijven. Ook al is de invloed van de overheid op landelijk niveau teruggedrongen, leden van de Tweede Kamer zullen zich betrokken blijven voelen omdat nu eenmaal grote groepen mensen dagelijks afhankelijk zijn van vervoer per spoor. Bovendien appelleert het spoor aan emoties, waardoor de rationaliteit niet altijd op de eerste plaats komt. Berichtgeving in de media naar aanleiding van incidenten en lobby van o.a. consumentenorganisaties die hun adviezen niet gehonoreerd zien versterken dit proces.
De politieke context waarin het spoor functioneert is geen constante. Op lange termijn zien we een ontwikkeling van privaat initiatief in de negentiende eeuw naar publiek, met een volledig staatsbedrijf in de jaren dertig van de vorige eeuw en nu, mede onder invloed van de EU, een mengvorm van publiek en privaat. Private ondernemingen met publieke sturing waar het gaat om infrastructuur en reizigersvervoer. En dit ook nog in combinatie met een geliberaliseerde markt voor goederenvervoer. Deze sturing is geen eenvoudige aangelegenheid. Voor de overheid niet, omdat de sturingsparameters lastig zijn te bepalen, voor de sector – en dan vooral NS en ProRail – niet, omdat de politiek ook op de korte termijn grillig is. Ziet het ene kabinet ten aanzien van de NS vooral toe op financieel rendement, het andere stelt de maatschappelijke functie van het bedrijf voorop. Zijn in de concessie bepaalde prestaties vastgelegd, één kamerdebat naar aanleiding van een incident kan leiden tot een focus op andere eisen. De politiek moet nog wennen aan de grotere afstand waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid een veel algemener karakter heeft gekregen dan voorheen.

De onderlinge afhankelijkheid van partijen in de spoorsector is groot. De spoorwegbedrijven moeten alle gebruik maken van een hoofdinfrastructuur die eigendom is van een andere partij en waarop zij geen exclusieve rechten hebben. Sommige voorzieningen zijn in handen van één partij, terwijl ook anderen daarvan gebruik moeten maken. Stations zijn bovendien publieke voorzieningen, óók als de eigendom bij een private partij berust.
Niet alle vervoer per spoor zal altijd bedrijfseconomisch rendabel kunnen zijn; verwacht wordt dat het regionaal reizigersvervoer afhankelijk blijft van overheidssubsidies.
De financiering van infrastructuur (nieuwbouw dan wel beheer) zal waarschijnlijk in belangrijke mate een overheidsaangelegenheid blijven.

Bij de knelpunten is ook een aantal onderwerpen naar voren gebracht dat niet direct gelieerd is aan de spoorwetgeving. Het feit dat er veel toezicht- en controle-instanties zijn (IVW, Arbeidsinspectie, Brandweer, Milieu-inspecteurs) wordt als een last ervaren, maar is het gevolg van de vele verschillende regels die op het spoor van toepassing zijn en hangt samen met de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. Dit valt buiten het kader van deze evaluatie, maar verdient wel de aandacht. Een ander punt waarop nogal eens werd gewezen is het feit dat er veel overheden betrokken zijn bij de vergunningverlening op het gebied van het milieu. Vaak is er sprake van een eigen beleidsruimte voor de decentrale overheden, die niet altijd op dezelfde wijze wordt ingevuld.

3.3 Tijdelijke aspecten

3.3.1 Korte historie

Vanaf de jaren negentig is gekozen voor stapsgewijze ontvlechting van het staatsbedrijf NS, de introductie van marktwerking bij een aantal regionale verbindingen en volledige liberalisering van het goederenvervoer. Dit zijn ingrijpende veranderingen met een lange aanloopperiode. De keuze voor de liberalisering van het goederenvervoer is consequent volgehouden, voor het reizigersvervoer is, zoals al hierboven opgemerkt, de koers in de loop van de jaren enkele malen bijgesteld. De wijze van splitsing van vervoer en beheer is gezien de begin jaren negentig ingezette koers van concurrentie op het spoor een logische. In de vormgeving van deze splitsing is vervolgens een oplossing gekozen waarbij ook andere varianten mogelijk waren. ProRail met zijn bedrijfsonderdelen functioneert ten behoeve van het gehele systeem, van het spoorwegnet zijn regionale lijnen afgesplitst en NS behoudt het reizigersvervoer over het hoofdnet plus de stations en zijn vastgoedpoot. Voor het reizigersvervoer stonden aanvankelijk twee opties open: concurrentie *op* of *om* het spoor. Voor regionale personenvervoer per spoor is gekozen voor concurrentie om het spoor via een aanbesteding, ondersteund met subsidies. NS heeft de vervoerconcessie na debat met de Tweede Kamer rechtstreeks gegund gekregen. Bovendien werd aanvankelijk gestreefd naar privatisering van NS ('NS naar de beurs'), wat later weer werd teruggedraaid naar een continuering van het 100% aandeelhouderschap van de staat. Terwijl die keuzen nog boven de markt hingen, ging het met het reizigersvervoer bergafwaarts, wellicht mede vanwege de onzekere toekomst voor NS. Nu zijn de prestaties langzamerhand weer op het niveau van de jaren negentig.
Het transitieproces is feitelijk begonnen in 1995 en werd formeel bevestigd met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet op 1 januari 2005.

In 1991 kreeg een Commissie onder voorzitterschap van dr. H.H.F. Wijffels de opdracht de regering te adviseren over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en NS. Het kabinet onderschreef in 1993 de door deze Commissie voorgestelde functiescheiding (ontvlechting) binnen NS met betrekking tot reizigersvervoer, goederenvervoer, infrastructuurbeheer en capaciteitsmanagement. In de (privaatrechtelijke) overeenkomst van 1995 tussen het Rijk en NS was opgenomen dat NS in zijn geheel een zelfstandige onderneming zou worden die in opdracht van de overheid de railinfrastructuur beheert, binnen vijf jaar zijn reizigersbedrijf financieel en zakelijk op eigen benen heeft staan en streeft naar grotere vervoersstromen. NS zou in deze nieuwe constellatie concurrentie kunnen krijgen van andere railbedrijven.
Voor NS zelf was een ontvlechting en splitsing voorzien tussen een taak- en een marktsector door middel van een scheiding tussen infrastructuur en exploitatie. De overheid zou verantwoordelijk worden voor de infrastructuur en als opdrachtgever en financier van de taaksector fungeren. Ook het goederenvervoer per spoor maakte deel uit van de veranderingen. In 1995 is NS Cargo een zelfstandige bedrijfseenheid geworden. In de periode hierna is het goederenvervoer per spoor geliberaliseerd en werden de eerste vergunningen verleend aan private partijen. In 2000 werd het onderdeel NS Cargo verkocht.
In september 2001 stuurde de minister van VenW een brief aan de Tweede Kamer met de uitspraak dat het niet goed ging met het spoor. Er was sprake van forse problemen zoals: onvoldoende punctualiteit en aantallen treinen, ziekteverzuim, gebrek aan personeel, arbeidsonrust, onvoldoende servicekwaliteit en te hoge aantallen storingen. In deze zogenaamde Herbezinningsbrief werd door het kabinet nieuwe wetgeving aangekondigd die de spoorsector een stabiele basis zou bieden.
De nieuwe wet moest drie zaken regelen: (1) actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stamden, (2) codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens en (3) het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving (2001/12 en 2001/14) die de relatie regelt tussen vervoerder en infrabeheerder.
In de brief werd voorgesteld de scheiding tussen infrastructuur en vervoer te realiseren door de drie taakorganisaties uit NS-holding te plaatsen en het eigendom van de railinfrastructuur over te dragen van NS naar de Staat. De drie taakorganisaties Railned, NS Railinfrabeheer en NS Railverkeersleiding zouden in één infrabeheerorganisatie in privaatrechtelijke vorm worden samengevoegd. Deze organisatie zou een landelijke concessie krijgen waarmee de relatie tussen de Staat en de railinframanager in een publiekrechtelijke regeling werd vastgelegd. Voor het personenvervoer (op het hoofdrailnet, op de HSL en regionaal) zou er concurrentie om het spoor komen op basis van een concessie met exclusieve rechten. Goederenvervoerders en internationaal personenvervoer zouden in vrije concurrentie op het spoor toegang hebben conform en beperkt tot de Europese verplichtingen, op basis van toegangsovereenkomsten. Voor de exploitatie van het niet tot het hoofdrailnet behorende en gedecentraliseerde spoor konden door medeoverheden concessies worden verstrekt.
De brief maakt voorts melding van de wenselijke positionering van onafhankelijk toezicht op de relatie tussen infrabeheerder en vervoerders en van het voornemen om het toezicht op de spoorveiligheid eenduidig bij de overheid neer te leggen, namelijk bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).
De beleidswijzigingen uit de Herbezinningsbrief werden met de vierde nota van wijziging op de Spoorwegwet en de 2denota van wijziging van de concessiewet vastgelegd. In mei 2002 werden vervolgens de Spoorwegwet en de Concessiewet Personenvervoer per spoor door de Tweede Kamer aangenomen en in april 2003 door de Eerste Kamer.
De datum van inwerkingstelling van de nieuwe wetgeving werd gesteld op 1 januari 2005.

3.3.2 Transitie

Het proces is hiermee echter nog lang niet voltooid. Partijen hebben hun definitieve positie nog niet gevonden. Waar de wet zaken niet in detail regelt, heeft de invulling door middel van bijvoorbeeld jurisprudentie nog niet overal plaatsgehad. Er zijn zaken aanhangig bij de NMa, die op enkele punten, hopelijk, duidelijkheid zal scheppen. Ook toezichthouders moeten groeien in hun rol en hun mogelijkheden. Voor de NS als concessiehouder voor het hoofdrailnet moet de keuze voor de wijze van verlenen van de concessie na het jaar 2015 nog gemaakt worden. Komt er dan een algemene aanbesteding voor het hoofdrailnet? Wat zal daarbij de positie van NS zijn, als bedrijf met zowel reizigersvervoer als NS-Poort? Een managementaanbesteding? Moet er niet ruim vóór die datum beslist worden of NS eventueel verder wordt opgesplitst?

Er is veel kritiek op de 'oude' partijen, die door de nieuwkomers als een machtsblok worden ervaren. Als gevolg van de besluitvorming is het bestaande grote staatsbedrijf nu weliswaar gesplitst, maar toch is er nog sprake van een dominante personenvervoerder, met in de marge een aantal nieuwe spelers. Zelfs voor het goederenvervoer wordt dit zo gepercipieerd: nieuwe bedrijven tegenover het grote Railion (het voormalige NS Cargo).
De onderlinge afhankelijkheid van partijen maakt het systeem complex. Partijen geven aan dat zich door de afhankelijkheid van ProRail, als infrastructuurbeheerder met zeggenschap over de benodigde onderhoudscapaciteit en capaciteitsverdeler met de AMvB Capaciteitsverdeling op de achtergrond en van NS als eigenaar en beheerder van de stations en met NS als verdeler van lokale capaciteit zich aanloopproblemen voordoen.
Naast de capaciteitsproblematiek en het beheer van de stations melden nieuwe partijen dat zij bij het verkrijgen van toegang tot bijkomende voorzieningen weerstanden ondervonden. Vaak blijkt echter meer sprake van communicatiestoornissen, soms van defensief gedrag. Overigens heeft de commissie de indruk dat incidenten uit het verleden door sommige kleine partijen levend worden gehouden en wellicht soms uitvergroot.
Anderzijds hebben andere partijen recht op bijkomende diensten en voorzieningen en mag van NS wel degelijk een transparante en klantgerichte opstelling worden verwacht. Op dat gebied is verbetering mogelijk. Het feit dat de ene poot van NS bepaalde voorzieningen moet leveren aan 'concurrenten' van de andere poot lijkt niet iets dat vanzelfsprekend soepel verloopt. Zie hiervoor ook paragraaf 4.8.2.
Ook blijkt het nog lastig op alle fronten met NS te komen tot bevredigende afspraken over gebruik en beheer van de stations, die, ook waar ze alleen door regionale vervoerders worden aangedaan, in handen zijn van NS en daarmee door het beleid van NS worden geregeerd.
Regionale overheden lopen aan tegen de organisatie van ProRail. Er zijn nogal wat wensen op het gebied van investeringen en onderhoud van het regionale net waarover op regionaal niveau met ProRail wordt gesproken. Er wordt melding gemaakt van afspraken die op dat niveau zijn gemaakt, die vervolgens niet doordringen in de landelijke planning van investeringen en onderhoud en kennelijk ook niet bij de leiding van het bedrijf bekend zijn.
Partijen hebben voorts moeten wennen aan de eisen die op het gebied van de veiligheid worden gesteld en de rol die IVW daarbij speelt.
Met de groei van het goederenvervoer per spoor worden de verschillen tussen personen- en goederenvervoer ook meer manifest. Waar personenvervoer toch vooral een nationale aangelegenheid blijft, is goederenvervoer veelal gericht op lange afstand vervoer in Europa. Hierbij spelen aspecten als interoperabiliteit en harmonisatie van Europese wet- en regelgeving een belangrijke rol.

3.4 Betere prestaties?

Het doel van de liberalisering van de spoorsector is een beter product te verkrijgen. De gedachte is dat als gevolg van concurrentie de doelmatigheid verbetert en de prestaties toenemen
Bij de beschouwing van de prestaties op het gebied van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet bestaat de neiging uit te gaan van de jaren 2000-2002, die als dieptepunt beschouwd kunnen worden. De veranderingen zijn echter al ingezet in het begin van de jaren negentig; het is dus reëel om van dat moment uit te gaan.
Voorts moet bekeken worden wat ten grondslag ligt aan de verbeteringen. Het gekozen wettelijk systeem of andere, technische, economische of infrastructurele ontwikkelingen? In het goederenvervoer kan geconstateerd worden dat er sedert de liberalisering sprake is van een toegenomen dynamiek op het spoor. Er is een forse groei, er zijn verscheidene partijen die zich op de markt hebben begeven. Technische en infrastructurele ontwikkelingen, nieuwe vervoerconcepten en betere benutting van de beschikbare spoorcapaciteit hebben eveneens invloed gehad op deze groei. De verwachting is dat de druk op het systeem zal toenemen, gegeven de door de spoorwegbedrijven verwachte schaarste aan capaciteit.

Het regionale personenvervoer is eveneens – in vergelijking met de situatie vóór de aanbesteding van de regionale lijnen – spectaculair gegroeid. De dienstregeling is aanzienlijk verbeterd en sluit veelal aan op overige vervoermodaliteiten in de regio. Er is sprake van hernieuwde politieke aandacht voor het regionale reizigersvervoer per spoor waardoor het van een min of meer verwaarloosd vervoersaspect een grote sprong heeft kunnen maken. Volgens de provincies wordt verdere groei echter belemmerd door achterstallig onderhoud als gevolg van de jarenlange geringe aandacht voor deze regionale lijnen, dat pas op termijn blijkt te kunnen worden ingelopen. Ten aanzien van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet kan geconstateerd worden dat de prestaties weer op het niveau zijn van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er tot en met 2006 slechts sprake van een groei van 3,3% van het aantal reizigerskilometers[11]. Daarbij laten de prestatieontwikkelingen een sterk wisselend beeld zien. Zo is vanaf 2001 tot en met 2006 is een groei van 17% in het aantal reizigerskilometers te zien. (In de evaluatieperiode 2005-2007 is gemiddeld een vervoersgroei van 4% per jaar gerealiseerd).
De hamvraag is of er in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden. Daarbij gaat het om verbeteringen in kwaliteit (punctualiteit, zitplaatskans, veiligheid, comfort, etc.), doelmatigheid én groei. Waarbij al snel tegen de grenzen van de capaciteit van het spoorwegnet aangelopen kan worden. Nieuwe infrastructuur en vooral optimalisering van het gebruik van het bestaande net zullen dan noodzakelijk zijn.

3.5 Slotopmerkingen

Een evaluatie van de nieuwe spoorwetgeving na drie jaar lijkt erg snel. Het systeem heeft immers nog nauwelijks de tijd gehad zich te zetten. Anderzijds moet opgemerkt worden dat de inwerkingtreding van de nieuwe wet per 1 januari 2005 niet hét moment van verandering was, maar, zoals hierboven beschreven, meer het formele eindpunt van de transitieperiode. Materieel is deze periode eerder begonnen en ook nog niet afgelopen.

---

11 KIM rapport: Marktontwikkelingen in het personenvervoer 1991-2020 (tabel 2,1)

Partijen beginnen zich langzamerhand in het systeem te positioneren, maar nog niet alle partijen gedragen zich helemaal zoals in het systeem is bedoeld. NS en ProRail moeten bijvoorbeeld nog een grote cultuurverandering doormaken.

Dit rapport is gebaseerd op de zelfevaluaties van partijen en op de gesprekken die de commissie in het kader van de visitatie heeft gevoerd. Het is een van de onderdelen waaruit het gehele evaluatieproces bestaat. Dat betekent dat er naast de informatie die de commissie ter beschikking stond en de eigen waarneming van de commissie, door de commissie geen ander onderzoek is verricht. Dat kan tot gevolg hebben dat andere onderzoeken andere perspectieven bieden.
De partijen oordelen overwegend positief over het gekozen wettelijk systeem. Bewegingen in de richting van terugkeer naar eerdere verhoudingen worden door geen van de gesprekspartners gewenst, dan wel realistisch geacht. Wel is een aantal knelpunten naar voren gebracht en zijn gedachten omtrent verbeteringen, waaronder ook verbeteringen in het gekozen systeem, aangedragen.
In de gesprekken is een aantal thema's indringend bij sommige partijen aan de orde gekomen. In hoofdstuk 4 beperkt de commissie zich tot enkele hoofdthema's die naar haar oordeel nadere beschouwing en eventuele besluitvorming behoeven.

4 Analyse thema's

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengt de commissie een aantal lijnen bij elkaar aan de hand van thema's die in de zelfevaluaties en visitatiegesprekken nadrukkelijk aan de orde zijn geweest. De thema's zijn:

1. Infrastructuur en capaciteitsverdeling
2. Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur
3. Stations en Bijzondere Bijkomende Diensten en Voorzieningen
4. Publieke aansturing NS
5. Publieke aansturing ProRail
6. Toezicht, monitoring en handhaving
7. Systeem

Alle thema's worden ingeleid met een korte beschrijving van de institutionele context van het thema en een beschrijving van de belangrijkste instrumenten. Hiervoor zijn verschillende bronnen gehanteerd, waaronder de Spoorwegwet, de Concessiewet personenvervoer per trein, Spoorboekje van het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005 – 2007 (VenW voortgangsrapportage versie03).
De commissie heeft ervoor gekozen geen detailbronvermelding toe te passen.
Na de inleidingen volgt per paragraaf de analyse van de commissie. De analyse van de thema's staat in de hoofdtekst van de paragrafen, in de kaders geeft de commissie denkrichtingen aan voor mogelijke oplossingen van de besproken problematiek.

4.2 Thema: Infrastructuur en capaciteitsverdeling

4.2.1 Inleiding

De basis voor de non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud is richtlijn 2001/14/EG (en 91/440/EG). Deze stelt dat bij regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang tot het gebruik van de infrastructuur moet worden geboden. Deze doelstelling is geïmplementeerd in art. 16 van de Spoorwegwet.
De capaciteitsverdeling is uitgewerkt in de Spoorwegwet (art 58 – 65) en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het Besluit bevat prioriteitsregels die moeten worden toegepast indien de infrastructuur overbelast is verklaard. Tevens worden in het Besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum gegarandeerde capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten.

Instrumenten

Om te komen tot non-discriminatoire verdeling van de capaciteit zijn de volgende instrumenten van belang:

1. *Netverklaring:* jaarlijks wordt door de beheerder, na overleg met betrokken gerechtigden de netverklaring opgesteld die informatie bevat over de functionaliteit en beschikbaarheid van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur, voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur, voorschriften en criteria voor capaciteitstoewijzing en de tarieven van de gebruiksvergoedingen en de tariferingbeginselen.
2. *Kaderovereenkomst*: de Spoorwegwet biedt de mogelijkheid (art. 60) om een kaderovereenkomst te sluiten, waarin kenmerken worden opgenomen van de infrastructuurcapaciteit die door de aanvrager is aangevraagd en die hem wordt aangeboden voor een termijn van meer dan een jaar. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigde zekerheid, al moet de markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven. Tot op heden zijn in Nederland geen kaderovereenkomsten afgesloten.
3. *Toegangsovereenkomst*: voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit ziet de toegangsovereenkomst ondermeer toe op de jaarlijkse verdeling van paden in de dienstregeling.
4. *Proces van capaciteitsverdeling*: Conform de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling bestaat het proces van verdeling van capaciteit uit een aantal stappen die moeten worden doorlopen om te komen tot verdeling van de capaciteit tussen vervoerders en ten behoeve van onderhoud. Voorafgaand aan deze stappen vinden twee processen plaats: het vaststellen van basisuurpatronen (BUP) in een zogenaamd BUP-overleg en het bepalen van de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en voor geplande werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur.
5. *Capaciteit voor onderhoud*: Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur regelt dat de benodigde capaciteit voor geplande buitendienststellingen van de hoofdspoorwegen ten behoeve van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen, of benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster, bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling wordt verdeeld.
6. *Overbelastverklaring*. Indien de beheerder heeft geconstateerd dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen én de betrokken gerechtigden geen bevredigend resultaat hebben bereikt tijdens een verhoging van de gebruiksvergoeding (optie in het proces) zoals bedoeld in de Spoorwegwet (art 62), dan wordt de betreffende infrastructuur *overbelast* verklaard. Als de bewuste infrastructuur overbelast is verklaard, analyseert ProRail de situatie op die baanvakken en legt de onderzoeksresultaten vast in een capaciteitsanalyse. Afhankelijk van de besluitvorming betreffende een capaciteitsanalyse, volgt een nader onderzoek naar kansrijke mogelijkheden om de capaciteit van het baanvak te vergroten. De resultaten worden vastgelegd in een capaciteitsvergrotingsplan waarin zowel conventionele als innovatieve oplossingen worden onderzocht.

Prioritering vervoer en onderhoud na overbelastingverklaring

De richtlijn geeft aan dat er in de situatie van overbelaste infrastructuur prioriteringscriteria mogen worden toegepast die op maatschappelijk belang zijn gebaseerd. Hierbij wordt aangesloten bij de prioriteringsvolgorde van marktsegmenten uit het Interim-besluit capaciteitstoewijzing spoorwegen.

Conform het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen (art 9) dient prioriteit aan de door de beheerder benodigde capaciteit voor onderhoud te worden toegekend, indien de

beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, of de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde. Er wordt prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster.

Geschilbeslechting
Er is door ProRail een geschillenregeling ingesteld die binnen tien dagen tot uitsluitsel moet leiden, niet zijnde de klachtprocedure bij de toezichthouder of een andere bestaande beroepsprocedure. De directeur ProRail Capaciteitsmanagement fungeerde in de evaluatieperiode als voorzitter van de geschillencommissie. Het is de intentie van ProRail deze oplossing voor geschilsituaties waarin ProRail zelf optreedt als vrager van onderhoudscapaciteit in de toekomst door een andere voorzitter te laten leiden.
Alle deelnemers zijn aan de eenmaal gekozen procedure gebonden. Het ambtshalve of op verzoek (klacht) toetsen van de netverklaring valt onder de bevoegdheid van de NMa. De NMa kan de geschillenregeling toetsen en daarnaast ook tijdens en na een uiteindelijke capaciteitsverdeling toetsen of de procedure goed is gevolgd. De NMa kan er op toezien dat de vastgelegde aanpak eerlijk, non-discriminatoir en in overeenstemming is met de mededingingsregels. Daarnaast kunnen gerechtigden een geschil over capaciteitsverdeling indienen bij de NMa.

4.2.2 Analyse: Infrastructuur en capaciteitsverdeling

Een beschouwing van de prestaties die de verschillende partijen individueel en gezamenlijk leveren op het spoor kan niet los worden gezien van de omvang en kwaliteit van de spoorinfrastructuur. Bij ruime en kwalitatief hoogwaardige capaciteit kunnen uiteraard betere prestaties geleverd worden dan in geval van krapte en achterstallig onderhoud. Ook geldt dat de capaciteitsverdeling in het eerste geval beduidend eenvoudiger zal zijn dan in het laatste geval.

De commissie constateert dat alle partijen aangeven dat in de afgelopen jaren sprake is geweest van toenemende drukte op het spoor en dat de kwaliteit van het spoor op een aantal trajecten beperkingen oplevert, die ten koste gaan van de snelheid en de betrouwbaarheid van het vervoer.
De toenemende drukte op het spoor is het gevolg van twee ontwikkelingen. De eerste is de snelle groei van zowel het personenvervoer als het goederenvervoer in de periode 2005-2008. Deze ontwikkeling hangt deels samen met het gunstige economische tij in deze periode, maar de toenemende dynamiek op de spoormarkt waar steeds meer partijen actief zijn en waar nieuwe vervoersconcepten zijn ontwikkeld, heeft hieraan ongetwijfeld ook bijgedragen.
De tweede oorzaak van toenemende drukte en krapte op de spoormarkt, ligt bij regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu. Zo impliceert onderhoud vandaag de dag dikwijls buiten gebruikstelling van het spoor om de veiligheid van baanvakwerkers te garanderen. Dit levert positieve effecten op voor de veiligheid, maar beperkt uiteraard de effectieve vervoerscapaciteit. Andere eisen op het gebied van veiligheid en milieu kunnen daarop eveneens beperkende effecten hebben. Ook de inhaalslag die de afgelopen jaren op het gebied van achterstallig onderhoud heeft plaats gevonden heeft effect gehad op

de voor vervoer beschikbare capaciteit. De commissie constateert dat de knelpunten zich tot nu toe concentreren op klein aantal plaatsen en tijdstippen. Er heeft geen grote afwijzing van capaciteitsaanvragen plaatsgevonden. Wel veronderstelt de commissie enige mate van anticiperend gedrag van aanvragers van capaciteit waarbij partijen al rekening houden met de inrichting van de regelgeving en de hierin opgenomen prioriteitstelling.

Tegenover de snel groeiende vraag kan nieuw aanbod van infrastructuur voor evenwicht zorgen. Op de korte termijn is dit niet geheel mogelijk gebleken zodat de krapte is toegenomen. Op termijn kan een volledig benutbare Betuweroute belangrijke capaciteit toevoegen en zullen ook andere investeringen het aanbod verhogen. Maar het toevoegen van significante hoeveelheid nieuwe infrastructuur is, zoals eerder vermeld, een langdurig en kostbaar proces. Daarnaast kunnen maatregelen worden genomen die de effectieve capaciteit van het bestaande netwerk verhogen. Slimmere logistiek bij de dienstregelingen, aanpassing van verouderde regelgeving, nieuwe veiligheidssystemen en Europese harmonisatie (voor internationale verbindingen) zijn hiervan voorbeelden die tijdens de visitatiegesprekken aan de orde zijn geweest. Sommige zaken kunnen op korte termijn mogelijkheden bieden, andere zijn zaken van langere adem.

De kern waar het hier om gaat is dat het spoorsysteem in de jaren na introductie van de Spoorwegwet met groeiende krapte is geconfronteerd. Er is meer inventiviteit nodig geweest om de hieruit resulterende spanning in goede banen te leiden. De commissie constateert dat ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van goederenvervoerders, regionale personenvervoerders en – inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud – NS, het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe niettemin in is geslaagd om belangrijke groei te realiseren en een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren.

Hoe moet de kritiek van partijen op de capaciteitsverdeling dan worden geplaatst?
De bevindingen van de commissie hieromtrent zijn de volgende.

- Bij schaarse capaciteit zullen er altijd partijen zijn die hun wensen niet volledig gehonoreerd zien.
- Cultuurverschillen en verschillen in percepties en informatie tussen de gevestigde organisaties en de nieuwkomers hebben – in combinatie met communicatieproblemen – ervoor gezorgd dat de gevoelswaarde van conflicten gemiddeld groter was dan de materiele betekenis ervan.
- De vormgeving van het capaciteitsverdelingsproces en inrichting van de AmvB-Capaciteitverdeling kan een pragmatische, creatieve en compromisgerichte oplossing van schaarste problemen in de weg staan.
- Het heeft – in ieder geval tot voor kort – ontbroken aan voldoende transparantie bij de motivering van capaciteitsafwegingen rond vervoer en onderhoud.

Een nadere blik op deze bevindingen is noodzakelijk omdat de commissie verwacht dat continuering van de groei op bepaalde tijdstippen en plaatsen steeds nadrukkelijker tot schaarste zal leiden. Hierdoor zal capaciteitverdeling in de komende jaren een nog kritischer proces worden.

Bij de **cultuurverschillen** kan in de eerste plaats worden gedacht aan de goederenvervoerders en regionale personenvervoerders enerzijds en ProRail aan de andere kant. Deze marktpartijen zijn overwegend te kenmerken als 'mean and lean': ze hebben krappe personeelsbezettingen met zo min mogelijk overhead en zijn gewend om snel en

pragmatisch zaken te doen. Maar er zijn ook verschillen tussen personenvervoerders en goederenvervoerders. De laatste groep werkt vaak met korte termijn planningen en last-minute klantvragen en het personenvervoer rijdt in vaste patronen.
ProRail daarentegen is in eerste aanleg op de politiek gericht (geweest) en kent een grote, vrij formele organisatie die overwegend procedureel is ingesteld. Dit levert een groot contrast op, waar een flink aantal klachten op is terug te voeren. Deze klachten van de marktpartijen variëren van moeilijk leesbare netverklaringen en andere officiële stukken van ProRail, erg veel overleg in de BUP (basisuurpatroon)fase, vergaderingen en bijeenkomsten zonder veel rendement tot trage en onduidelijke besluitvorming.
Tussen NS en ProRail speelt dit probleem veel minder. NS is een grote en zeer deskundige partij, die van oudsher ook op de politiek gericht is en uitstekend de weg kan vinden naar ProRail of desgewenst naar de politiek. Veel personeel van ProRail maakte vroeger onderdeel uit van het NS concern. Men kent elkaar en weet elkaar te vinden. ProRail heeft daarnaast ook behoefte aan de deskundige inbreng van NS die tenslotte het leeuwendeel van het spoorvervoer voor haar rekening neemt.

Deze situatie draagt bij de marktpartijen weer bij aan een gevoel op afstand te worden gezet en aan het beeld van de machtige driehoek (VenW, NS, ProRail), waarbij de kleinere marktpartijen maar weinig in de melk te brokkelen hebben. Als de communicatie van en met ProRail vervolgens te wensen over laat, dan is er al snel sprake van ontevredenheid.

De commissie constateert dat, in afwijking van de zelfevaluatierapporten, vrijwel alle partijen aangeven dat er op het punt van communicatie sedert enkele maanden sprake is van een positieve ontwikkeling. Marktpartijen hebben kennelijk moeten wennen aan het feit dat ProRail nu eenmaal gebonden is aan nogal wat regels en procedures en ProRail heeft zich erop moeten instellen dat deze marktpartijen klanten zijn, die zo goed mogelijk bediend moeten worden: kijken naar de klant, in plaats van primair naar Den Haag. Dit vereist een cultuuromslag bij ProRail, waarvan de commissie, zowel uit eigen waarneming als uit de recente oordelen van partijen, constateert dat die gaande is. In de gesprekken die de commissie voerde met verschillende geledingen van ProRail is gebleken dat men zich bewust is van de noodzaak tot verbetering. Deze cultuuromslag is ook hard nodig en dient naar het oordeel van de commissie met kracht te worden voortgezet.

Een ontwikkeling van ProRail in de richting van een pragmatische en inventieve capaciteitsmanager wordt naar het oordeel van de commissie onnodig bemoeilijkt door de systematiek van de **AmvB-Capaciteit** die prioriteert op basis van type vervoer in geval van een overbelastverklaring. Dit leidt ertoe dat een bepaald type vervoer altijd voorrang krijgt als er sprake is van een conflict waarin partijen niet willen bewegen. De partij die het hoogst op de prioriteitenlijst staat weet op voorhand dat zij het pleit zal winnen. Dit levert, zoals onder meer door de NMa is aangegeven, voor die partij geen optimale prikkels op om concessies te doen en om er in redelijkheid samen met een ander uit te komen. Door beide partijen een beetje te laten inschikken kunnen soms veel betere oplossingen ontstaan, dan wanneer een van de claims volledig moet worden gehonoreerd. Juist in geval van een conflict kan een inventieve capaciteitsmanager zijn meerwaarde tonen, maar ProRail kan hier alleen handelen als de volgens de AMvB prioritaire partij hier mee instemt.
De opzet van de AMvB is het gevolg van het één op één doorvertalen van algemene vervoerswaarde naar specifieke situaties. In algemene zin mag worden aangenomen dat beperkingen van mogelijkheden voor stadsgewestelijk vervoer met grote aantallen reizigers meer schade veroorzaakt dan beperkingen van regionaal vervoer. Hiermee is

echter niet gezegd dat iedere beperking van stadsgewestelijk vervoer – hoe klein van omvang ook – meer schade veroorzaakt dan beperking van regionaal vervoer – hoe groot van omvang ook. Als een regionale vervoerder tegen flinke boeteclausules en serieuze reputatieschade oploopt, die door een kleine tegemoetkoming van een andere vervoerder is te verhelpen, dan zou een dergelijke oplossing door de capaciteitsmanager moeten kunnen worden afgedwongen. Hetzelfde geldt overigens voor goederenvervoer dat in haar mogelijkheden wordt beperkt bij bijvoorbeeld een ruime interpretatie van het begrip stadsgewestelijk vervoer. Omgekeerd zou de capaciteitsmanager tot een andere afweging moeten kunnen komen als blijkt dat een op het eerste gezicht kleine aanpassing van NS uiteindelijk toch grote gevolgen voor de kwaliteit van de dienstregeling blijkt te hebben. Waar het in de kern om gaat, is dat de capaciteitsmanager een belangenafweging kan maken op grond van de effecten voor betrokken partijen en daarbij ook slimme compromissen weet te realiseren.

> Dit kan worden bereikt door in de AMvB algemene criteria op te nemen, waaraan ProRail in geval van conflictsituaties moet toetsen in plaats van vervoertypen te prioriteren. Bij dergelijke criteria kan ten eerste worden gedacht aan een belangenafweging op bedrijfseconomisch gebied en voor zover daar niet al in begrepen de (aanvullende) gevolgen voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening aan reizigers en verladers. Ook bij de capaciteitsaanwending tussen vervoer en onderhoud zouden maatschappelijke kosten-baten afwegingen gehanteerd kunnen worden, waarmee keuzen transparant worden onderbouwd. De grotere beleidsruimte die ProRail op deze wijze verkrijgt, vraagt vervolgens ook weer om de juiste 'checks and balances' in de vorm van goede en snelle beroepsmogelijkheden bij de NMa.

Een ander voordeel van een meer inhoudelijke rol van ProRail bij de beslissing omtrent conflicterende claims op de capaciteit, is dat partijen vaker om de tafel moeten om er samen uit te komen. Goede en eerlijke compromissen dragen bij aan het onderling vertrouwen en zullen het beeld wegnemen dat NS hier altijd een streep voor heeft. De commissie is ook van mening dat bij een verdere discussie over verandering in de werkwijze van de AMvB ook de rol van NSR Lokaal Plan moet worden betrokken omdat ook via deze organisatie een deel van de capaciteitverdeling plaatsvindt.
De commissie constateert dat de formele processtap van de **netverklaring** door de marktpartijen verschillend wordt beoordeeld. Vooral de goederenvervoerders zien in dit document het startpunt van een onderhandelingsproces. De status van de netverklaring wordt echter door ProRail uitgelegd als de opsomming van de beschikbare capaciteit en de condities waaronder deze beschikbaar komt. In dit verband constateert de commissie dat veel partijen nogal sceptisch reageren op de mogelijkheid om door middel van het leveren van commentaar op de concept-netverklaring bij te dragen aan het uiteindelijke document. De ervaring van de afgelopen jaren laat, aldus partijen, zien dat met dit commentaar of weinig wordt gedaan door ProRail of dat mutaties in de netverklaring niet zijn te relateren aan door partijen ingebracht commentaar. Ook het instrument 'kaderovereenkomst', waarmee meerjarige afspraken worden gemaakt, wordt door ProRail niet in de sector ingezet.
De commissie constateert voorts dat tot voor kort geen gebruik is gemaakt van tarifering als instrument om de allocatie van schaarse capaciteit te verbeteren. Daarmee is een in potentie goed – aanvullend – instrument voor capaciteitsmanagement lange tijd onbenut gebleven en zijn op sommige punten fricties tussen partijen opgeroepen die met een

goede prijsstelling hadden kunnen worden voorkomen. Het gaat hier in het bijzonder om partijen die capaciteit aanvragen en deze achteraf niet blijken te gebruiken. Andere partijen die deze capaciteit graag hadden willen benutten, voelen zich hierdoor (onnodig) tekort gedaan. De goederenvervoerders zitten met het probleem dat ze van tevoren niet altijd kunnen voorspellen wanneer ze welke paden nodig hebben. Dit hangt af van verladers en allerlei logistieke aspecten waarmee deze van doen hebben. Onder die omstandigheden claimen de individuele goederenvervoerders liefst zoveel mogelijk capaciteit, aangezien hen dat de gewenste flexibiliteit oplevert. Vanuit een maatschappelijk optimale benutting van het vervoer is het onbenut laten van de beschikbare treinpaden echter onwenselijk. ProRail heeft hierop recent gereageerd door het tariefinstrument te hanteren. Partijen die toegewezen capaciteit niet gebruiken, moeten hiervoor nu toch betalen. Als deze partijen hun claim op de capaciteit echter tijdig loslaten – en daarmee de capaciteit weer tijdig beschikbaar maken voor andere vervoerders of voor onderhoud – kan deze betaling volledig of – bij wat latere teruggave – deels worden vermeden. Zo worden partijen in het goederenvervoer via het prijsmechanisme gestimuleerd om efficiënter om te gaan met hun vraag naar capaciteit. De commissie is van oordeel dat het de moeite waard is te bezien of een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme bredere toepassing verdient en met name ook ingezet kan worden om de allocatie van vervoer over verschillende baanvakken op verschillende uren (beprijzen naar tijd en plaats) te verbeteren.

Ook met betrekking tot de **capaciteitsafwegingen tussen vervoer en onderhoud** zijn de nodige klachten geuit. Deze komen uit verschillende richtingen en staan deels haaks op elkaar. Het meest prominent zijn de klachten dat ProRail teveel beslag legt op capaciteit ten behoeve van onderhoud. NS wijst met enige nadruk op dit punt. NS heeft –zoals hierboven uiteengezet – een zeer sterke positie bij conflicten die betrekking hebben op vervoer-vervoer, maar dit ligt anders bij de afweging vervoer-onderhoud. NS vindt dat er teveel onderhoud overdag plaatsvindt en in te ruime vensters. NS vindt dat ProRail daarbij het onderhoud teveel prioriteit geeft.
De goederenvervoerders die veel nachtpaden gebruiken zijn daarentegen van oordeel dat er teveel en te ruime nachtvensters zijn. De aannemers zijn juist van oordeel dat de vensters te krap zijn; het onderhoud zou naar hun opvatting veel efficiënter en daarmee goedkoper kunnen plaatsvinden als de vensters wat ruimer zouden zijn. Ook kost het moeite om personeel bereid te vinden om veel in weekenden en nachtelijke uren te werken. De aannemers wijzen daarnaast ook op het gebrek aan overleg om met name 's nachts als er beperkt vervoer mogelijk is tot slimme oplossingen te komen, zodat vervoer en onderhoud beter kunnen worden gecombineerd. De goederenvervoerders delen deze visie van de aannemers: ook zij denken dat er veel creatievere oplossingen zijn om onderhoud en vervoer in de nacht beter te combineren. Tenslotte zijn er ook nog klachten dat er op specifieke trajecten te weinig onderhoud plaatsvindt, zoals door regionale personenvervoerders soms is aangegeven.

Het is uiteraard niet eenvoudig om bij al deze tegengestelde geluiden een algemene conclusie te trekken. Het algemene beeld dat wel enigszins opdoemt is dat alle vervoerders graag een goede kwaliteit infrastructuur willen, maar het liefste zien dat de capaciteitsbeperkingen die dit oplevert bij andere partijen komen te liggen. Zo hikken de goederenvervoerders tegen de nachtelijke beperkingen aan en NS juist tegen het onderhoud overdag. Vervoerders willen graag korte vensters voor onderhoud, aannemers willen juist langere vensters. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van een probleem van belangenverstrengeling in de taken van ProRail. De suggestie

van belangenconflicten wordt gewekt in de zelfevaluatie van NS, waar gesproken wordt over 'dubbele petten' en ook andere vervoerders maken wel opmerkingen in deze richting. Hier moeten naar het oordeel van de commissie twee kwesties uit elkaar worden gehouden. De eerste betreft de feitelijke vaststelling dat ProRail twee functies combineert en dat tussen die twee functies een samenhang bestaat, namelijk dat onderhoud ook capaciteitsvraag impliceert. De tweede kwestie is of deze combinatie van functies tot daadwerkelijke belangenverstrengeling leidt. De commissie heeft hiervoor in de zelfevaluaties geen onderbouwing aangetroffen en ziet ook anderszins geen duidelijke aanwijzing. Dat neemt niet weg dat er uiteraard sprake is van situaties waarin partijen van mening verschillen over de uitkomsten van het proces van capaciteitsverdeling en elkaar hierop aanspreken.
Uit de feitelijke etmaalverdeling van het onderhoud blijkt evenmin een oriëntatie in de richting van kostenminimalisatie van onderhoud ten koste van vervoer: er vindt veel onderhoud plaats in de nacht en de weekenden waarvoor kostentoeslagen moeten worden betaald. Ten slotte moet worden bedacht dat onderhoud en vervoer geen louter concurrerende activiteiten zijn. Goed onderhoud is immers van belang voor de (toekomstige) kwaliteit van het vervoer.

De commissie constateert echter wel dat er tekortkomingen zijn in het *proces* rond de capaciteitsafweging vervoer en onderhoud. Zo zijn de keuzes rond onderhoud en vervoer door ProRail niet altijd voldoende transparant gemaakt en is er te spaarzaam operationeel overleg tussen vervoerders, aannemers en verkeersleiding geweest om tot soepele oplossingen te komen. Net als bij de afweging vervoer-vervoer, zouden ook hier heldere criteria moeten worden gehanteerd die tot een transparante, inhoudelijke afweging leiden. In een dergelijke benadering kunnen ook de goederenvervoerders en aannemers hun plannen voor slimmere combinaties van onderhoud en vervoer neerleggen. De gevolgen hiervan voor verschillende partijen kunnen door ProRail in kaart worden gebracht en in een transparante belangenafweging worden bezien. Indien vervoerders van oordeel zijn dat geen adequate belangenafweging heeft plaatsgevonden, zou bij de NMa een effectieve arbitrage mogelijk moeten zijn. De NMa kan er dan op toezien dat ProRail evenwichtige belangenafwegingen maakt en indien nodig ingrijpen. Deze gang van zaken is al mogelijk binnen de vigerende wetgeving. Het is derhalve de transparantie van het proces en het zichtbaar maken van de (bedrijfseconomische) gevolgen van keuzen tussen onderhoud en vervoer waar een verbeterslag door ProRail kan worden gemaakt en een actieve toetsing door de NMa op kan worden toegepast.

Tenslotte moet worden bedacht dat hoe het systeem van capaciteitsverdeling ook wordt ingericht, er bij schaarse capaciteit altijd **conflicten** zullen zijn. Dit is onvermijdelijk.
De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat sommige problemen door partijen in de zelfevaluaties wel erg zwaar zijn neergezet. Hierbij lijken emoties – soms van ervaringen die al wat gedateerd zijn – een rol te spelen en ook valt niet uit te sluiten dat het in de perceptie van partijen tactisch nuttig wordt geacht om zaken 'stevig neer te zetten'. In de gesprekken die met partijen zijn gevoerd heeft de commissie kunnen constateren dat de genoemde problemen bestaan, maar bij navraag hebben alle partijen nuanceringen aangebracht, waarbij in het bijzonder werd onderkend dat ProRail zich in de juiste richting ontwikkelt, al zou het voor de marktpartijen allemaal wel een stuk sneller mogen gaan.

4.3 Thema: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

4.3.1 Inleiding

Een van de doelen van de Spoorwegwet (art. 27) is het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen. Richtlijnen 91/440/EEG beoogt aldus de efficiency van het spoor en de concurrentie om en op het spoor te vergroten. Twee aspecten worden hierbij onderscheiden: enerzijds de eisen aan vergunningen voor toetreding (waarop IVW toeziet) en anderzijds de toegang tot de infrastructuur zodra men over een vergunning beschikt (waarop de NMa Vervoerkamer toeziet).
Om tot de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur toegelaten te worden, moet een spoorwegonderneming over een *bedrijfsvergunning* beschikken, afgegeven door IVW. Deze bedrijfsvergunning regelt de toegang tot het beroep van spoorwegondernemer en wordt verstrekt wanneer is voldaan aan de vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en dekking van de uit wettelijke aansprakelijkheid voortvloeiende risico's (verzekeringsplicht art. 55 Spoorwegwet). Een ondernemer moet daarbij beschikken over:

- *een veiligheidsattest*. IVW verleent een veiligheidsattest indien de aanvrager van een bedrijfsvergunning aantoont bij het voorgenomen gebruik van de spoorweg te kunnen voldoen aan de gestelde voorschriften en over een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikt (art 32 Spoorwegwet).
- *toegelaten voertuigen*. De verkrijgbaarheid van materieel is een belangrijk aandachtspunt bij de decentralisatie van contractsector treindiensten. De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen, geregeld in art 36 – 48 van de Spoorwegwet.
- *gekwalificeerd personeel*. Voor vervoersbedrijven betreft dit veiligheidspersoneel. De Spoorwegwet stelt speciale regels voor personeel met een veiligheidsfunctie. Zij dienen te beschikken over een certificaat van bekwaamheid en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid. Certificering vindt plaats op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel.

Wanneer een spoorwegondernemer aan al deze voorwaarden voldoet, kan in principe met de infrastructuurbeheerder ProRail een *Toegangsovereenkomst* worden gesloten. Deze geeft de spoorwegonderneming toegang tot een specifiek deel van de hoofd-spoorweginfrastructuur, inclusief onderhouds-, was- en tankplaatsen, stations e.a. Een personenvervoerbedrijf moet daarbij wel over een concessie beschikken voor openbaar personenvervoer.

4.3.2 Analyse: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

Een belangrijk doel van de spoorwegwetgeving en de daaraan voorafgaande stappen tot wijzing van het spoorsysteem betreft het introduceren van marktwerking. Door het stimuleren van meer aanbieders van vervoersdiensten op en om het spoor wordt getracht de prijs/kwaliteitsverhouding van het spoorproduct te verbeteren.

Een eerste constatering die kan worden gedaan, is dat er een belangrijk verschil is in termen van toetredingsmogelijkheden voor goederenvervoerders en personenvervoerders.

Voor het goederenvervoer geldt dat er sprake is van vrije toetreding. Goederenvervoerders concurreren om lading van verladers en expediteurs en dus *op* het spoor. Verladers zijn vrij in hun keuze en zullen op basis van prijs/kwaliteitsafwegingen de partij en de modaliteit kiezen die hen het beste kan bedienen. De gehele markt voor goederenvervoer is opengesteld voor concurrentie. Bij het personenvervoer kunnen nieuwe aanbieders zich tot nu toe alleen richten op vervoer buiten het zogenaamde hoofdrailnet dat onderhands is gegund aan NS. Daarmee is ongeveer 10% van de markt voor personenvervoer opengesteld voor concurrentie. Het betreft hier naast regionaal personenvervoer, ook een klein gedeelte van het stadsgewestelijk personenvervoer middels zogenaamde 'light rail'. Deze partijen concurreren niet *op* het spoor, maar *om* het spoor via aanbestedingen. De partijen die de beste prijs/kwaliteitsverhouding bieden zullen het meerjarige contract winnen en vervolgens het vervoer gaan organiseren.
In de tweede plaats constateert de commissie dat het nieuwe spoorsysteem en de wetgeving die vanaf 2005 van kracht is, daar waar concurrentie mogelijk is gemaakt, er ook toe heeft geleid dat een flink aantal nieuwe partijen is toegetreden tot de markt. Het systeem heeft met andere woorden – met uitzondering van het hoofdrailnet van NS – geen prohibitief hoge toetredingsbarrières opgeroepen. Daarmee is evenwel nog niet gezegd dat er geen belemmeringen zijn (geweest) die toetreding bemoeilijken.
De goederenvervoerders, de regionale personenvervoerders, de provincies (als concessieverleners) en de NMa hebben gewezen op diverse problemen waarmee nieuwe partijen op het spoor – ook nog meerdere jaren na toetreding – worden geconfronteerd. In het algemeen hangen de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders op het spoor af van de wijze waarop en de kosten waartegen toetreding mogelijk is.
Deze kwesties worden hieronder verder uitgewerkt.

Toelating tot het spoor vraagt tijd en investeringen

De nieuwe marktpartijen die zelfstudies hebben verricht, zijn uiteraard allemaal toegelaten tot het spoor. Zij geven echter ook aan dat het voldoen aan de eisen om te kunnen toetreden doorgaans nogal wat tijd en kosten met zich meebrengt.
Het gaat hierbij overigens niet zozeer om een vergunning om als spoorwegonderneming te mogen worden aangemerkt, maar veeleer om te kunnen voldoen aan de diverse eisen die nodig zijn om vervolgens daadwerkelijk vervoersdiensten over het net te mogen verrichten en in staat te zijn op een aanbesteding van een vervoerconcessie in te schrijven. Deze eisen hebben zowel betrekking op materieel en personeel als zaken zoals het hebben van een juiste verzekering. Nieuwkomers op het spoor hebben vrijwel zonder uitzondering aangegeven de nodige problemen te hebben ondervonden met het tijdig en tegen redelijke kosten kunnen verkrijgen van de nodige vergunningen en veiligheidsattesten. Partijen erkennen alle de noodzaak van een goede borging van de veiligheid op het spoor, maar wijzen op drie type problemen.

- Partijen als IVW en ProRail zijn in deze kwesties van oorsprong sterk gericht op de praktijk van NS. Veel van de interne regels en gebruiken van NS zijn in het nieuwe systeem geformaliseerd in algemene regels die voor alle partijen gelden, terwijl voor sommigen de situaties soms anders liggen. Zo zijn er nieuwe vervoerders met sterke internationale wortels. Deze willen materieel inzetten dat ook elders in Europa wordt ingezet en daar reeds is gecertificeerd, maar als dit materieel nog niet in Nederland rijdt, moeten er uitgebreide procedures worden doorlopen, terwijl alle informatie over het materieel reeds beschikbaar is.

- Partijen geven aan dat ze het gevoel hebben dat door de formele opstelling van IVW en ProRail het verkrijgen van vergunningen, attesten en inzetcertificaten lang duurt, wat soms flinke negatieve bedrijfseconomische gevolgen heeft in verband met de latere toelating van nieuw materieel en personeel.
- Partijen zijn soms afhankelijk van andere vervoerders, in veel gevallen NS, voor het verkrijgen van wegbekendheid. Dit speelt bijvoorbeeld bij het realiseren van inwerkuren op nieuwe trajecten, die het personeel moet maken om de vereiste bevoegdheid te verkrijgen. Als deze medewerking een tijd op zich laat wachten, komen de partijen in problemen met de afspraken die zij moeten nakomen.

Bij de beschouwing van deze problemen moet worden bedacht dat de nieuwkomers een bijzondere markt hebben betreden. In het algemeen hebben nieuwkomers op een markt te maken met zekere obstakels die gevestigde ondernemingen niet hebben. Dit is lastig, maar is inherent aan het betreden van een nieuwe markt. In de spoormarkt ligt de situatie echter gecompliceerder. Dit komt doordat de belangrijkste productiemiddelen aanvankelijk allemaal in handen waren van NS. Het eenvoudig wegkopen van personeel bij NS was en is tot op de dag van vandaag geen reële mogelijkheid. De arbeidsvoorwaarden die NS in een afgeschermde markt kan bieden liggen hoger dan wat de nieuwkomers in een competitieve markt (kunnen) bieden. De nieuwe partijen hebben zelf personeel moeten opleiden en men was ook deels aangewezen op materieel dat soms van ver moest komen. Het is in dit licht begrijpelijk dat de eisen en als onnodig lang ervaren procedures als extra zwaar en soms als onrechtvaardig werden beschouwd.
De commissie constateert dat er op een aantal belangrijke punten wel aandacht is geweest voor nieuwe partijen in het systeem, maar dat de mogelijkheden voor aanbieders op deze bijzondere markt groter hadden kunnen zijn. De grote verschillen tussen NS – die over een grote ervaring, expertise en menskracht beschikt – en de nieuwe vervoerders – met hun krappe personeelsbezetting en heel andere cultuur en wijze van denken – lijkt zeker in het begin niet voldoende te zijn onderkend. De commissie heeft ook weinig voorbeelden aangetroffen van bijzondere ondersteuning om de bijzondere problemen van de nieuwe marktpartijen te verminderen. De regionale personenvervoerders geven aan dat ook een rol gespeeld heeft dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat hier slechts een beperkte rol voor zichzelf zag weggelegd. Het vervoer was immers gedecentraliseerd en daarmee waren verantwoordelijkheden overgegaan naar de decentrale overheden (provincies en stadsregio's). Deze overheden waren echter net als de vervoerders in het begin nieuwkomers op de spoormarkt. Zo moesten nieuwe vervoerders en nieuwe vervoersautoriteiten hun weg vinden binnen een systeem met krachtige gevestigde partijen.

De commissie constateert in het verlengde van het bovenstaande dat tijd in het voordeel van het nieuwe spoorsysteem werkt. Bestaande partijen als IVW en ProRail hebben ervaring opgedaan met de nieuwe klanten en hun omgeving. Aan de andere kant hebben de nieuwe vervoerders leergeld betaald en weten zij beter de weg te vinden dan voorheen. Ook rond de beschikbaarheid van productiemiddelen, in het bijzonder bij het materieel waar leasebedrijven aan belang hebben gewonnen, is de situatie in het algemeen beter dan voorheen, al zijn er volgens regionale personenvervoerders nog steeds problemen met het verkrijgen van tijdelijk materieel.

De commissie ziet twee lijnen waarlangs mogelijk additionele verbetering bereikt kan worden. De eerste ligt bij ProRail en IVW. Overwogen zou kunnen worden om tijdelijk een ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor. Om zo snel mogelijk een level playing field te krijgen zouden tijdelijke extra inspanningen om deze partijen te adviseren en de procedures zo kort mogelijk te houden, te rechtvaardigen zijn. IVW heeft aangegeven dat zij als toezichthouder niet tevens de rol van adviseur wil innemen. Structureel lijkt dit inderdaad een transparante koers, maar voor nieuwkomers zou tijdelijke extra ondersteuning (in de zin van advisering) naar het oordeel van de commissie niet in strijd hoeven zijn met dit uitgangspunt.
De tweede mogelijkheid voor verbetering ligt bij regionale overheden en regionale vervoerders. Deze zouden zich beter dan in het verleden vooraf kunnen vergewissen van vereiste doorlooptijden van vergunningen en attesten. Zo wordt voorkomen dat contractuele bepalingen worden opgenomen in concessies, die qua ambitieniveau niet verenigbaar zijn met noodzakelijk te doorlopen procedures. Partijen als ProRail en IVW moeten dan ook bereid zijn om hier echt mee te denken en een voor alle partijen zo goed mogelijk resultaat te realiseren. Los hiervan is het zaak dat beide organisaties alert zijn op mogelijkheden van inkorten van proceduretijden.

4.4 Thema: Stations en bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen

4.4.1 Inleiding

Naast de primaire infrastructuur is er een groot aantal andere functies dat het spoorproduct bepaalt en onlosmakelijk verbonden is met het primaire proces van het verplaatsen van personen en goederen per spoor. Deze secundaire voorzieningen zijn maar gedeeltelijk beschreven in het wettelijk kader. Hierbij maakt de commissie onderscheid tussen de stations en de bijkomende diensten en voorzieningen.

Stations
Stations hebben twee soorten functies, vervoergerelateerde ofwel publieke functies (zoals perrons, treinaanwijzers, liften) en commerciële functies (zoals winkels, stationsrestauratie en kantoren). De ruimtes binnen de stations met een publieke (transfer)functie worden door ProRail beheerd, die hiervoor met NS een 10-jarig contract heeft afgesloten. De toegang tot deze publieke ruimtes is geregeld in de Spoorwegwet. Voor de ruimtes binnen een station met een commerciële functie, die door NS worden beheerd, bestaat geen toegangsregeling. Dit zijn voor vervoersbedrijven belangrijke ruimtes, bijvoorbeeld in het kader van kaartverkoop, informatievoorziening of personeelsruimte.

In de Spoorwegwet wordt in artikel 26 ondermeer bepaald dat de rechthebbende ervoor zorgt dat reizigers, gehandicapten daaronder begrepen, via de in het station aanwezige hallen, tunnels, trappen en liften, met logische en overzichtelijke routes, een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen. In dit artikel krijgt de minister van Verkeer en Waterstaat een bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan een partij voor het waarborgen van deze toegang. Ook kan de Minister een bindende

aanwijzing geven met betrekking tot fysieke voorzieningen ter bevordering van de sociale veiligheid op de stations.

De verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer en eigendom van stations is gebaseerd op private afspraken tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS uit 1995, een aantal nota's (met als belangrijkste bron de nota "Normen en richtlijnen basisstations" uit 2001 van ProRail) en private contracten tussen met name NS en ProRail.

De eigendomsverhouding rond spoorstations langs de hoofdspoorweginfrastructuur wordt in onderstaande figuur aangegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen juridisch eigendom (de partij op wiens naam het station staat) en economisch eigendom (de partij die het station mag exploiteren).

Definitie Zeggenschap Infrastructuur	*Juridisch Eigendom*	*Economisch Eigendom*
1 Railverkeers- en vervoersinfrastructuur (RVVI) • rails • perrons • tunnels	Railinfrastrust	ProRail
2 Gemengde infrastructuur (publieke functie en commerciële functie) o.a.: • stationsgebouwen • combi-perrongebouwen • fietsenstallingen	NS Vastgoed	NS Stations
3 Overig vastgoed (uitsluitend commercieel) • bv kantoren	NS Vastgoed	NS Vastgoed

Beheer en onderhoud van stations

ProRail is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het onderhoud van de transferdelen binnen de stations. De feitelijke uitvoering van deze taak heeft ProRail tot 2010 uitbesteed aan NS Stations, die ook het recht heeft om de ruimtes binnen stations met een commerciële functie te exploiteren. NS Stations heeft een privaatrechtelijke overeenkomst met de Nederlandse overheid (Bijlage II Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur bij de Overeenkomst op Hoofdlijnen tussen Staat der Nederlanden en de N.V. Nederlandse Spoorwegen d.d. 29 juni 1995) met de verplichting om ruimtes voor nieuwe vervoersbedrijven beschikbaar te houden.
Bij de exploitatie van stations gaat NS Stations uit van de uniforme huisstijl zoals vastgelegd tussen NS en ProRail in het document 'Spoorbeeld (2004-2007)'. Het gaat daarbij onder andere om de vormgeving van informatiedragers, w.o. stationsborden en bewegwijzering. In de praktijk betekent dit dat ook op stations waar niet langer NS treinen stoppen de huisstijl van NS gehandhaafd blijft.

Bijkomende diensten en voorzieningen
In artikel 67 van de Spoorwegwet (Toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen) is opgenomen dat een rechthebbende ten aanzien van een dienst – zoals bedoeld in de richtlijn 91/440/EEG en 2001/14/EG (bijlage II) of door een AMvB aangewezen – een spoorwegonderneming die daarom verzoekt een redelijk aanbod moet doen voor het ter beschikking stellen van die dienst of voorziening tegen kostengeoriënteerde tarieven en onder voorwaarden die de mededinging niet beperken. In artikel 68 is opgenomen dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de kostenoriëntatie. Dit betreft onder andere een indicatie van de tarieven en voorwaarden en een overzicht van de beschikbaarheid in het volgende kalenderjaar van de dienst of voorziening.

4.4.2 Analyse: Stations en bijkomende diensten en voorzieningen

De situatie op en rond de stations is door de nieuwe marktpartijen in de zelfevaluaties en tijdens de visitatiegesprekken met nadruk onder de aandacht van de commissie gebracht. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen de problemen rond de stations en de problemen rond de toegang tot bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen. Het vraagstuk van de stations staat formeel los van de wetsevaluatie omdat dit onderwerp geen deel uit maakt van de Spoorwegwet en de Concessiewet. Het is echter een punt dat nauw verbonden is met het concessievraagstuk omdat het beheer van stationfuncties vanuit concurrentieoogpunt een belangrijk aspect kan worden bij een andere indeling van concessiepercelen in de toekomst. Overigens beziet de Commissie dit punt in deze rapportage los van het vraagstuk rond het bezit van grond en onroerend goed door NS. Het aspect van de bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen maakt wel deel uit van de spoorwetgeving. De commissie kiest ervoor de beide genoemde vraagstukken in deze paragraaf te behandelen omdat zij veel overeenkomsten ziet.
De kernproblemen waar het in beide gevallen om gaat betreffen de relaties tussen NS en de overige vervoerbedrijven en de onduidelijkheden in de wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er enkele pijnpunten genoemd in relatie tot ProRail.

Stations
NS – hetzij via NS Vastgoed, hetzij via NS Stations – neemt een sleutelpositie in op de stations. Met uitzondering van de perrons, nagelvaste elementen (bijvoorbeeld roltrappen) en de omroepsystemen, is NS de partij die het op de stations voor het zeggen heeft. Kaartverkoopsystemen, informatieborden en balies, reclame, promotie en voorzieningen in de stationshallen, stallingen en perrongebouwen en sommige voorzieningen direct buiten het station (zoals fietsenstallingen) liggen binnen de invloedssfeer van NS. Nieuwe vervoerders moeten uiteraard ook gebruik maken van de stations en zijn voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk van de medewerking van NS. Deze samenwerking verloopt volgens de marktpartijen verre van optimaal. Een opmerkelijk resultaat van de visitatiegesprekken was dat NS heeft aangegeven de klachten niet te kennen. Dit is opmerkelijk in de ogen van de commissie omdat de NMa en ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat wel op de hoogte zijn van deze klachten en deze ook serieus nemen. Het laatste blijkt duidelijk uit de zelfevaluatie van de NMa en ook uit het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat tijdens de visitatie heeft aangegeven dit vraagstuk mee te nemen in de herbezinning op de privaatrechtelijke overeenkomst uit 1995 met betrekking tot de Definitie Zeggenschap Infrastructuur.

Dit gezegd hebbende, betekent dit nog niet noodzakelijkerwijs dat alle klachten individueel gegrond zijn, maar het is naar het oordeel van de commissie wel aanleiding tot zorg. De klachten van de regionale personenvervoerders hebben bijvoorbeeld betrekking op de onmogelijkheid om op de stations het eigen bedrijf zichtbaar te presenteren (ook als NS het betreffende station niet benut), de onmogelijkheid om op stations eenvoudige informatie te verstrekken over gekoppelde busverbindingen, weinig medewerking van NS om personeelsruimte op de stations te verkrijgen en bij het huren van andere commerciële bedrijfsruimte.

Bijkomende diensten en voorzieningen
Regionale personenvervoerders en goederenvervoerders hebben klachten over het moeizaam en naar hun opvatting tegen te hoge prijzen beschikbaar komen van bijkomende voorzieningen en diensten. Dit gaat onder meer over de mogelijkheden voor het onderhouden van treinen, het gebruik van het planningsysteem VPT, spooraansluitingen en energievoorziening (tankplaten).
De commissie is zoals gezegd van oordeel dat hier reden is tot zorg. NS is, naast andere partijen, een belangrijke aanbieder van een aantal van deze bijkomende diensten en voorzieningen.

In de hierna volgende uitwerking van dit probleem staat NS centraal als belangrijke aanbieder van deze bijkomende diensten en voorzieningen die zelf ook vervoersdiensten aanbiedt.
NS is dus geen onafhankelijke partij waar het bovengenoemde kwesties betreft. Het zou kunnen zijn dat NS soms om operationele of strategische motieven andere vervoerders, concurrenten, onvoldoende medewerking wil verlenen. Beide mogelijkheden zijn in de gesprekken naar voren gebracht. De eerste situatie doet zich voor als NS liever zelf een bepaalde ruimte of voorziening wil benutten en andere partijen om die reden alleen iets biedt wat deze partijen onvoldoende of ongeschikt vinden. Op zichzelf is dit rationeel gedrag: NS bedient eerst zichzelf en dan pas anderen.
De tweede situatie doet zich voor wanneer NS de nieuwe personenvervoerders als concurrenten beschouwt. Tijdens de visitatie heeft NS aangegeven deze vervoerders alleen bij aanbestedingen als concurrent te zien. NS heeft er echter ook op gewezen dat deze partijen niet als kleine spelers moeten worden gezien. Hun marktaandelen in Nederland zijn bescheiden, maar zij maken deel uit van internationale organisaties die soms beduidend groter zijn dan NS. Hier ligt een relatie met de concurrentieverhoudingen. Het zijn niet de bescheiden regionale lijnen die voor NS vanuit competitief oogpunt van bijzonder belang zijn; mogelijke toekomstige concurrentie om (delen van) het hoofdrailnet is daarentegen een andere kwestie. Hier liggen de kernbelangen van NS en het is niet ondenkbaar dat een succesvolle en al te snelle opkomst van grote, kapitaalkrachtige concurrenten kan botsen met deze belangen, ook al bedienen deze partijen in Nederland nu (nog) een bescheiden markt.
De commissie heeft niet objectief kunnen vaststellen of en in welke mate deze factoren het bedrijfsbeleid van NS beïnvloeden. Niet ontkend kan echter worden dat bovengenoemde factoren een rol *kunnen* spelen bij de opstelling van NS. Dat een zeker strategisch gedrag niet onaannemelijk hoeft te zijn blijkt uit een wat verder verleden toen de toenmalige nieuwkomer Lovers op een aantal punten werd tegengewerkt.
De commissie kan ook niet uitsluiten dat andere partijen zaken uitvergroten. Waar het echter om gaat, is dat andere vervoerders voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn – en zich ook zo voelen – van de goede wil van NS. Het gaat echter niet om 'de goede

wil' van NS, maar om de wijze waarop zij omgaan met hun wettelijke verplichting tot het leveren van bijkomende diensten en voorzieningen.

Naar het oordeel van de commissie brengt de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee, ondanks het toezicht van de NMa en ondanks de wettelijke verplichting de bijkomende diensten en voorzieningen voor een redelijke prijs ter beschikking te stellen van andere vervoerders. In de eerste plaats is er het feit dat eenduidigheid over de lijst om welke diensten en voorzieningen het gaat ontbreekt. De wet verwijst slechts naar een niet limitatieve lijst in de EU regeling (artikel 10, zesde lid, van richtlijn 91/440/EEG). Hierdoor is sprake van een gebrekkige grond voor het beoordelen van de toegang tot diensten en voorzieningen vanuit een mededingingsperspectief. Het ontbreekt vervolgens ook aan een duidelijke standaard voor kostenoriëntatie. De artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet scheppen de mogelijkheid om hier per AMvB invulling aan te geven.

Er zijn – in theorie – twee mogelijkheden om met deze problemen om te gaan. De eerste, die neerkomt op het oplossen van het probleem, is de bron ervan aan te pakken. Dit komt neer op ontvlechting, een systeemverandering die complex is. Dit wordt nader besproken bij het thema systeem (zie 4.7)
De NMa stelt in haar zelfevaluatie voor het probleem binnen het systeem in te dammen door middel van regulering, waarbij de NMa aangeeft dat op dit moment de bijkomende diensten en voorzieningen nog niet goed zijn geregeld. Indien alle relevante diensten en voorzieningen duidelijk zijn benoemd als bijkomende dienst of voorziening, dan kunnen met een dergelijke regelgeving en daaraan gekoppeld toezicht van de NMa betere resultaten worden behaald. De wet biedt hiervoor al aangrijpingspunten. De reden dat de commissie hier spreekt van 'indammen van het probleem' is dat dergelijke kwesties zelden via regelgeving volledig kunnen worden opgelost. Wel kunnen hier mogelijkheden voor verbetering liggen, wanneer verdergaande opties niet mogelijk of wenselijk worden geacht.

4.5 Thema: De publieke aansturing van NS

4.5.1 Inleiding

De publieke aansturing van de Nederlandse Spoorwegen NV is gebaseerd op de Spoorwegwet en de Concessiewet.

In de *Spoorwegwet* wordt het gebruik van hoofdspoorwegen benoemd. De spoorwegbedrijven kunnen door middel van een concessie een exclusief recht krijgen voor het vervoeren van reizigers over het spoor. De Spoorwegwet noemt hierbij generieke aspecten van bedrijfsvergunning, veiligheidsattest, materieel, personeel en verzekeringsplicht waaraan spoorwegbedrijven moeten voldoen.

In de *Concessiewet* staan generieke bepalingen over de inrichting van de concessie en de wijze waarop de aanbesteding van de vervoerconcessies moet plaatsvinden. De Concessiewet geeft de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om af te wijken van de aanbestedingsprocedure. De Concessiewet geeft hier een nadere

invulling / inkadering aan met de “bijzondere bepalingen inzake door de Minister te verlenen concessies (par. 5 van de Wet Personenvervoer 2000). De Concessiewet kent geen specifieke instrumenten voor de minister om de navolging van de uitvoering van de verleende concessie te sturen. Wel is er sprake van een informatie- en overlegplicht voor de concessienemer en kan de minister uiteindelijk de verleende concessie geheel of gedeeltelijk intrekken De Algemene Wet Bestuursrecht geeft daarnaast een aantal generieke instrumenten aan welke de minister kan inzetten.

In de *Vervoerconcessie* voor het hoofdrailnet is aangegeven dat de concessie loopt tot 2015. Andere onderwerpen die worden uitgewerkt in de vervoerconcessie betreffen:

- reikwijdte van de concessie.
- concessieprijs: NS is voor deze concessie tot ten minste 2008 een jaarlijkse concessieprijs van € 0,00 verschuldigd. De minister kan na evaluatie van deze concessie (art 29) vanaf 2008 een andere jaarlijkse concessieprijs vaststellen.
- zorgplicht, vervoerplan en kernprestaties: de zorgplicht betreft onder andere de wijze waarop NS ervoor zorgt dat met het aangeboden vervoer het publiek belang van het personenvervoer per trein is gewaarborgd en het aangeboden vervoer bijdraagt aan de bereikbaarheid van met name grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits. Daarnaast betreft de zorgplicht de toegankelijkheid van treinen, de veiligheid voor reizigers en personeel, op tijd rijden, kans op zitplaats en adequaat serviceniveau op stations en in de trein , waaronder informatiekwaliteit en reinheid van treinen en stations.
- dienstregeling en reisinformatie: NS stelt een keer per jaar de dienstregeling voor het komende dienstregelingjaar vast.
- tarieven en vervoerbewijzen: NS stelt een keer per kalenderjaar de gemiddelde wijziging vast van de tarieven in het eerstvolgende kalenderjaar van de beschermde kaartsoorten op zodanige wijze dat de gemiddelde wijziging niet uitgaat boven de som van consumentenprijsindex (CPI), de procentuele wijziging van de over de prijs van een vervoersbewijs berekende omzetbelasting (BTW) en een procentuele wijziging als gevolg van een verandering van de gebruiksvergoeding (art. 15 vervoerconcessie).
- informatie, verantwoording en benchmarks: NS verstrekt op verzoek van de minister alle informatie die noodzakelijk is ten behoeve van de controle op de uitvoering van deze concessie.
- overleg met consumenten en decentrale overheden.
- ingroeifase: waaronder de migratie naar output- en outcomesturing.

Jaarlijks geeft NS aan in een *Vervoerplan* hoe zij invulling geeft aan de zorgplicht. In de periode 2005-2007 is NS gehouden aan inspanningsverplichtingen en het onderbouwen van haar ambities met maatregelen. Met ingang van 1 januari 2008 geldt voor de opgegeven prestatie-indicatoren een resultaatverplichting – dit met uitzondering van reinheid en sociale veiligheid, waarvoor vanaf 1 januari 2007 al een resultaatverplichting geldt. Prestatie-indicatoren, meetsystemen, normstelling hierop en eventuele maatregelen zijn onderhevig aan instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat.

De Nederlandse staat is voor 100% aandeelhouder van Nederlandse Spoorwegen. Dit aandeelhouderschap is ondergebracht bij het ministerie van Financiën.

4.5.2 Analyse: Publieke aansturing NS

NS neemt een uitzonderlijke en belangrijke positie in binnen de spoorsector in ons land. Het overgrote deel van het reizigersvervoer en daarmee in toegevoegde waarde gemeten tevens het leeuwendeel van alle spooractiviteit wordt verricht door NS. Bij het model dat is gekozen is een zogenaamd 'hoofdrailnet' gedefinieerd en het recht om vervoersdiensten op dit hoofdrailnet aan te bieden is via onderhandse gunning bij NS terecht gekomen. Daarmee heeft NS het exclusieve recht om personenvervoer aan te bieden op ongeveer 90% van de markt.

Deze situatie heeft twee gevolgen. De eerste is dat het functioneren van NS van groot gewicht is voor de prestaties van de totale sector. De tweede is dat bij het ontbreken van effectieve concurrentie bijzondere regulering aan de orde is. Dit is nodig om het belang van de consument te beschermen, die immers bij eventuele onvrede over de prijs of de kwaliteit van de dienstverlening van NS niet naar een andere spoorvervoeraanbieder kan uitwijken.
Naast de algemene spelregels zoals die zijn neergelegd in de Spoorwegwet heeft de overheid twee bijzondere lijnen ter beschikking waarlangs de aansturing van NS plaatsvindt. Dit betreft de vervoerconcessie en het aandeelhouderschap. Voorts is er de georganiseerde inbreng van consumentenorganisaties. Via deze lijnen wordt getracht om prikkels aan te brengen om NS bij haar beleid en dienstverlening te stimuleren om zoveel mogelijk het reizigersbelang te dienen.

De vervoerconcessie: prestatieafspraken
In de vervoerconcessie zijn zogenaamde 'kern prestatie indicatoren' (KPI's) opgenomen. Deze indicatoren hebben betrekking op kwaliteitsaspecten die voor reizigers belangrijk mogen worden geacht. De commissie constateert dat de lijst van outputindicatoren door verschillende partijen – waaronder niet in de laatste plaats de consumentenorganisaties – inderdaad als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten wordt gezien. Door meenemen van factoren als punctualiteit, informatievoorziening bij vertragingen, zitplaatskans, veiligheid, reinheid en comfort wordt een belangrijk palet aan kwaliteiten meegenomen in de KPI-systematiek.
De prestatie-indicatoren zijn van normen voorzien en deze bestaan deels uit objectief meetbare grootheden en deels uit registratie van subjectieve klantenoordelen. NS heeft aangeven graag meer nadruk te zien op de klantenoordelen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat hecht daarnaast ook nadrukkelijk aan de objectieve meetbare grootheden.

De commissie stelt vast dat afgezien van bovengenoemde nuanceverschillen in benadering, er door geen partij een pleidooi is gehouden om de gehanteerde systematiek te verlaten. Op hoofdlijnen kunnen zowel de concessieverlener, de concessienemer en andere betrokkenen zoals de consumentenorganisaties met de keuze van de relevante indicatoren uit de voeten. Wel pleiten de decentrale overheden ervoor via het verplichte jaarlijks overleg met NS over het vervoerplan en de dienstregeling een hogere minimale bedieningsfrequentie af te dwingen voor bepaalde stations, waar het de aansluiting met de specificaties van de door deze overheden verleende concessies betreft.
Tevens valt te constateren dat de prestaties in recente jaren in het algemeen duidelijk in de lift zitten. De grote problemen aan het begin van de eeuw liggen achter ons. Het spoorsysteem dat via de Spoorwegwet is geformaliseerd blijkt ook op het zo belangrijke en omvangrijke hoofdrailnet in de tijd kwalitatief groeiende prestaties te kunnen leveren.

Deze constatering ten aanzien van de gehanteerde indicatoren en de groei van de prestaties na het dieptepunt in 2001, geeft echter nog geen uitsluitsel over de kwaliteit van de normstelling. Punctualiteit mag een belangrijk kwaliteitsaspect zijn, deze mag ook duidelijk zijn verbeterd ten opzichte van het dieptepunt in 2001, maar hoe hoog moet de lat hier worden gelegd? Een onredelijke hoge norm kan niet worden gerealiseerd en een te slappe norm heeft geen of weinig effect. Cruciaal voor het vaststellen van goede normen is informatie. De commissie constateert dat het vraagstuk van de normstelling in het verleden lastig is gebleken, wat deels het gevolg is van het ontbreken van objectieve maatstaven, maar ook samenhangt met het onderhandelingskarakter van de normstelling: concessieverlener en concessiehouder (NS) onderhandelden over de normstelling. Een aantal keren zijn normen aangepast. Voor de commissie is het daarbij moeilijk vast te stellen of deze aanpassingen het gevolg zijn van voortschrijdend inzicht op basis van betere informatie of dat sprake is van compromissen die vooral beogen om normen en feitelijke resultaten via normaanpassing meer bij elkaar te brengen.

In ieder geval moet worden geconstateerd dat de normstelling op bovengenoemde wijze niet het gebruikelijke karakter heeft van het vooraf contracteren van prestaties, zoals dat bijvoorbeeld wel in de contracten van de provincies met regionale vervoerders het geval is. In het verlengde hiervan is er nog een ander opvallend verschil tussen de wijze waarop met normen wordt omgegaan in de vervoerconcessie NS en de concessies aan regionale vervoerders. Dit betreft de sanctionering bij het niet realiseren van gestelde normen. Bij de contracten met de regionale vervoerders zijn boeteclausules van toepassing, bij NS bestond de oplossing in het verleden uit het opstellen van verbeterplannen door NS. Hierin weerspiegelt zich opnieuw het bijzondere karakter van de huidige vervoerconcessie van NS: het is geen klassieke concessie maar meer een raamwerk dat doelstellingen formuleert.

Deze bijzondere vormgeving van de vervoerconcessie heeft twee achtergronden.
De eerste is zoals Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven, dat NS ten tijde van de introductie van de vervoerconcessie nog niet gereed was om echt op outputsturing over te gaan. Daarmee wordt bedoeld dat de organisatie de processen nog niet zo kon inrichten dat effectieve sturing op de doelen te realiseren was. Het lijkt wellicht opmerkelijk dat een organisatie die als primaire taak heeft om die kwaliteiten voor treinreizigers te leveren, hierop zelf niet effectief kan sturen. Toch was dit het overheersende beeld na de grote problemen op het spoor rond 2001 en waren de problemen in 2005 blijkbaar nog niet voldoende opgelost. Inmiddels is per 1 januari 2008 voorwaardelijk gestart met outputsturing.
De tweede achtergrond ligt bij de moeilijkheid om effectieve sancties te hanteren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven dat dit inderdaad een probleem is. Van de zijde van het ministerie is wel gesproken van een ‘vliegenmepper’. Er bestaat behoefte aan maatregelen die tijdig effect ressorteren en die geen lange voorbereidingstijd kennen. Het hanteren van zeer zware sancties – bijvoorbeeld het ontslag van de directie van NS – behoort tot de mogelijkheden; het alternatief is overtuigen, onderhandelen, e.d. Het ontbreekt met andere woorden aan voldoende verschillende sanctiemogelijkheden in geval van het niet nakomen van prestatieafspraken.

Voor de normstelling is de beschikbaarheid van alle relevante informatie van groot belang. NS beschikt over deze informatie. Om effectieve normstelling te kunnen realiseren moet de concessieverlener daar ook over kunnen beschikken. Zo is informatie over prestaties op

verschillende lijnen en in verschillende stedelijke regio's van belang. Frequente gebruikers van het spoor reizen immers vaak op dezelfde trajecten en voor deze reizigers zijn de prestaties op deze trajecten maatgevend. Achter gemiddelden kunnen grote differentiaties schuil gaan en de concessieverlener zal ook en misschien wel juist willen kunnen sturen op het verbeteren van prestaties op de minst presterende lijnen. De vraag is met andere woorden op welk niveau de normen moeten worden gesteld: gemiddeld over het hele hoofdrailnet of gedifferentieerd naar regio's of (combinaties van) verbindingen.

De vervoerconcessie: doelmatigheid en tariefstelling

Naast gedetailleerde informatie over vervoersprestaties, is gedetailleerde informatie nodig over de kostenstructuur van NS. Het is opvallend dat in de huidige concessie weinig aandacht is voor de doelmatigheid van het te leveren vervoersproduct. De normen hebben betrekking op te leveren kwaliteiten. De vraag is vervolgens wel wat deze te leveren kwaliteiten zouden mogen of moeten kosten. Uit de visitatiegesprekken is gebleken dat hieromtrent geen goed inzicht bestaat. Na de grote problemen rond de kwaliteit van de dienstverlening in het begin van deze eeuw is het weliswaar niet onbegrijpelijk dat de aandacht eerst uitging naar het kwalitatief weer op de rails krijgen van NS, maar bij langlopende concessies die onderhands worden gegund is aandacht voor de kosten waartegen de prestaties worden geleverd onontbeerlijk voor een maatschappelijk goed functionerende spoorsector. Inmiddels worden wel kostengegevens geïnventariseerd; de sturing ontbreekt echter nog. Een van de doelstellingen om het spoor meer naar de markt te brengen, ligt bij de gedachte dat private partijen sterk op doelmatigheid sturen.

Nu men bij het hoofdrailnet geen concurrentie via aanbesteding heeft toegepast, betekent dit dat andere instrumenten nodig zijn om de gewenste doelmatigheid te realiseren. De commissie constateert dat er weliswaar tussen VenW en NS een informatieprofiel is overeengekomen, maar dat niet duidelijk is hoe uit deze informatie een beeld over de doelmatigheid van NS-Reizigers (NSR) is af te leiden.
Er is geen duidelijk beeld van de eisen die aan de productiviteitsontwikkeling van NSR worden gesteld. Van beperking van de jaarlijkse toegestane tariefstijging tot de inflatie zal een prikkel uitgaan richting kostenbeheersing, maar het ontbreekt aan prikkels om te komen tot een substantiële reductie van het kostenniveau (of meer in het algemeen een belangrijke verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding). De commissie constateert bijvoorbeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de overhead van NS in de tijd belangrijk is gereduceerd. Echte efficiencywinsten – bijvoorbeeld als dezelfde vervoerskwaliteit kan worden geleverd met minder indirect personeel – kunnen direct ten goede komen aan de reizigers in de vorm van omzetting van deze winsten in betere dienstverlening of lagere prijzen voor het treinkaartje.
Wel kan worden opgemerkt dat de financiële resultaten van NSR in de laatste jaren zijn verbeterd. Deze kunnen echter ook samenhangen met gecompliceerde verbanden tussen veranderingen in (gereguleerde) tariefstelling, verrekenprijzen binnen NS-holding en met schaalvoordelen die het gevolg zijn van de stevige groei van het reizigersverkeer in recente jaren. Het is met andere woorden niet zo dat de verbetering van het financieel resultaat zonder meer gelijk kan worden gesteld met (door de organisatie met gerichte inspanningen gerealiseerde) grotere doelmatigheid. Om dat te kunnen beoordelen is meer informatie nodig en het is zaak voor de concessieverlener om deze informatie te verzamelen en vervolgens te gebruiken om hierop te kunnen sturen. Dit is eveneens van gewicht omdat de tariefstelling, de inkomsten en opbrengsten van regionale vervoerders in belangrijke mate afhankelijk zijn van het beheer van het tarievengebouw door NS.

Door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is aandacht gevraagd voor de relatie tussen efficiencywinst en de nieuw vast te stellen concessieprijs. Het introduceren van een concessieprijs moet op haar eigen merites worden beoordeeld, maar de commissie heeft geen argumenten aangetroffen die wijzen op een direct verband tussen een concessieprijs en de doelmatigheid in het geval van onderhandse gunning aan één partij die ook nog voor 100% staatseigendom is. In geval van aanbesteding met meerdere gegadigden zal van de geboden concessieprijs een allocatieve werking uitgaan. In geval van een private partij kan een concessieprijs ervoor zorgen dat private overwinsten worden afgeroomd. In het huidige model is eerder sprake van een herverdeling van middelen, die wellicht nuttig kan zijn, maar waarvan niet op voorhand duidelijk is hoe deze de efficiency van NS gaat verbeteren.

Er is meer in het algemeen aandacht nodig voor de samenhang tussen prestaties, kosten en tarieven. Op het ontbreken van die samenhang wordt door de consumentenorganisaties kritiek geuit. Overigens lijken de tariefstijgingen mede samen te hangen met een verschuiving in financieringsstructuur: de hogere gebruiksvergoedingen die in de tijd worden doorberekend in de tarieven die reizigers betalen. Deze kostenverschuiving brengt dus geen voordeel voor reizigers met zich mee, wel een nadeel in de vorm van een hogere prijs. Hieraan kan NS uiteraard weinig doen. Voorts moet geconstateerd worden dat gekozen normstelling van de tarieven – die bestaat uit jaarlijkse tariefverhoging op basis van inflatie en het effect van verhoging van de gebruiksvergoeding die NS moet betalen – geen mogelijkheid aan NS biedt om kwaliteitsverbeteringen in de prijs te verwerken. Daarnaast biedt het wel een prikkel om de kosten in de hand te houden, maar geen prikkel om substantiële kostenreducties door te voeren.
Men kan zich voorstellen dat een systeem dat tarieven en prestaties meer koppelt betere prestatieprikkels oplevert en dat ambitieuzere doelstellingen voor kostenreductie in beeld kunnen komen als er minder tariefruimte wordt geboden. Wat hier kan en wat hier wijsheid is, kan alleen worden bepaald als de kosten en de dynamiek van de kosten- en opbrengsten in de tijd in beeld zijn. Een punt dat echter blijft bestaan is, dat aangezien er geen privaat aandeelhoudersschap is, het effect van financiële prikkels op bedrijfsniveau enigszins diffuus blijft. Koppeling van prestaties aan de beloning van het management wordt op dit moment beperkt ingezet als prikkel.. Uit de visitatieronden ontstaat het beeld dat hiervan enig effect uitgaat. Een beperking die evenwel ook aan deze route is verbonden, ligt bij de effectieve sturingsmogelijkheden voor de leiding van de organisatie. NS ondervindt geen effectieve concurrentie en onder die omstandigheden is het niet eenvoudig om belangrijke veranderingen in een organisatie teweeg te brengen. Ook de sterke positie van de vakbeweging bij NS speelt hierbij een rol.

Het aandeelhoudersschap van de Staat

Het aandeelhoudersschap van de Staat heeft zoals hierboven is opgemerkt als beperkend effect dat aansturing via financiële prikkels in de concessie minder effectief is dan in een situatie met particulier aandeelhoudersschap. Daar staat echter tegenover dat het aandeelhoudersschap de staat een extra sturinginstrument – in aanvulling op de concessie – kan bieden. De commissie constateert dat het aandeelhoudersschap niet of slechts in beperkte mate is benut voor het realiseren van bijzondere maatschappelijke doelen. Het aandeelhoudersschap is lange tijd in hoofdzaak bezien als een financiële deelneming, waarop een marktconform rendement dient te worden gerealiseerd. Daarbij is binnen de Rijksoverheid gekozen voor een aansturing vanuit twee verschillende departementen: het ministerie van Verkeer en Waterstaat via de concessie en het ministerie van Financiën via het aandeelhoudersschap. Financiën stuurt vooral op het financieel

resultaat en Verkeer en Waterstaat op de doelen van de concessie. Daarmee is het aandeelhoudersschap niet ingezet om de maatschappelijke prestaties te maximaliseren.

> Weliswaar kunnen financiële en maatschappelijke prestaties hand in hand gaan, namelijk in die situatie dat verbetering van financiële prestaties volledig zijn toe te schrijven aan een hogere efficiency, maar in situaties waarin betere financiële resultaten het gevolg zijn van minder kwaliteit of minder aandacht voor sociale doelen, hoeft dit niet het geval te zijn. Aansturing op financieel resultaat in combinatie met niet-prestatie gerelateerde tarieven, kan leiden tot onderinvestering. Als NS de kwaliteit voor de reizigers via investeringen kan verbeteren, maar deze kwaliteitswinsten niet in de tarieven worden verdisconteerd, kunnen dergelijke investeringen leiden tot een slechter financieel resultaat. Het maatschappelijk resultaat van dergelijke investeringen kan echter positief zijn, zodat deze vanuit maatschappelijke optiek wel rendabel zijn. Een verbreding van de rolopvatting, waarbij naast financieel-economische ook meer brede maatschappelijke baten en kosten in de afweging worden betrokken kan aan het aandeelhoudersschap meer inhoud geven en de basis bieden voor een gezamenlijke lijn vanuit Verkeer en Waterstaat en Financiën richting NS. Meer regie op de besteding van middelen zou in deze gezamenlijke lijn aandacht moeten krijgen. Recente ontwikkelingen in het deelnemingenbeleid van de Rijk wijzen overigens ook op een verschuiving richting een bredere maatschappelijke taakopvatting van het aandeelhoudersschap.

De rol van de consumentenorganisaties

De consumentenorganisaties hebben een formele adviesrol met betrekking tot beleid van NS dat gevolgen heeft voor de reiziger. Consumentenorganisaties kunnen de belangen van consumenten in het algemeen bevorderen door de markttransparantie te vergroten en positieve of negatieve reputatie-effecten te veroorzaken voor bedrijven. Het welbekende testen van producten is hiervan een goed voorbeeld. De werking hiervan hangt echter wel samen met concurrentie. Weliswaar is sprake van een marktimperfectie – de consument kan de kwaliteit van bepaalde producten moeilijk vergelijken – maar er zijn wel concurrerende aanbieders. Dat is de belangrijkste reden dat het vervelend is voor een producent als zijn product slecht uit de bus komt: de consumenten kiezen dan vaker voor het product van concurrenten die goed uit de test komen.

In het geval van NS zijn er geen concurrenten op het hoofdrailnet gedurende de concessieperiode en de consumentenorganisaties zitten in een rol waarin zij moeten proberen met goede argumenten NS te bewegen bepaalde zaken bij te stellen, dan wel zekere concessies te doen om negatieve beeldvorming bij de consumentenorganisaties in te dammen of te voorkomen. De ervaringen van de consumentenorganisaties met NS zijn niet ongunstig, al heeft men wel het beeld dat aanpassingen die de bedrijfsbelangen van NS raken moeilijk zijn te realiseren. De consumentenorganisaties moeten het in belangrijke mate hebben van de kwaliteit van argumenten, die natuurlijk ook weer belangrijk is om richting media en politiek ruchtbaarheid te geven aan bepaalde klachten en wensen. Het moet voor de consumentenorganisaties niet eenvoudig zijn om hier indien nodig goed weerwerk te bieden aan NS. Nog meer dan de overheid hebben zij te kampen met een informatieachterstand ten opzichte van NS. De organisaties hebben ook geen middelen om goed betaalde experts op verschillende terreinen in te huren.

Het is te overwegen deze organisaties wat meer armslag op dit punt te bieden, zodat de ongelijkheid in informatie en kennis kan worden verminderd. Het blijft evenwel zo dat de consumentenorganisaties het vooral van goede inhoudelijke inbreng en het van tijd tot tijd uitvechten van geschillen via de media zullen moeten hebben. Een alternatief voor marktconcurrentie kunnen deze organisaties niet zijn, wel kunnen ze een nuttige aanvullende rol spelen in het bestaande systeem. Tenslotte moet uiteraard bedacht worden dat de wensen van consumentenorganisaties niet zonder meer gelijk oplopen met het maatschappelijk belang. De consumentenorganisaties dienen het belang van de reiziger, waarbij wel bedacht moet worden dat zij niet per definitie alle reizigers vertegenwoordigen. Of verbeteringen van de kwaliteit van reizigers opwegen tegen de kosten is niet primair de verantwoordelijkheid van deze organisaties. Als er een directe koppeling zou zijn tussen kwaliteit en prijs voor de reiziger, dan zou dit wel meer het geval zijn. Voor het sterker hanteren van een dergelijke koppeling pleiten de consumentenorganisaties overigens ook.

Het gekozen model is vanuit de historie te begrijpen en vanuit dit model kunnen in de komende jaren een aantal verbeterstappen gezet worden. Gedacht kan worden aan het beter monitoren en sturen op doelmatigheid binnen de contouren van de vervoerconcessie. Hierbij geldt uiteraard dat ook dit binnen het 'onderhandelingsmodel' zal moeten plaatsvinden, maar van het transparant maken van ontwikkelingen en doelstellingen op dit vlak gaat ongetwijfeld een zekere positieve werking uit. Dit geldt ook voor betere en meer transparante normering over onderdelen van het netwerk en het in ieder geval openbaar maken van de prestaties op onderdelen van het netwerk. Er kan vaker gebruik worden gemaakt van bonus-malus regelingen in verband met prestaties, waarvan weliswaar niet de sterke prikkel zal uitgaan die dit bij private bedrijven heeft, maar waaraan anderzijds wel een zekere werking moet worden toegeschreven
Er zijn langs bovengenoemde lijnen nog betekenisvolle verbeteringen te realiseren, maar tegelijkertijd constateert de commissie dat de aansturing van NS ook in die situatie verre van eenvoudig zal blijken te zijn. Het blijft ten principale een onderhandelingsmodel, waarbij de diverse actoren compromissen moeten sluiten en op gezette tijden via de media en beschikbare politiek ingangen hun belangen behartigen.

Alternatieve modellen voor aanbesteding en de reikwijdte van het hoofdrailnet kunnen een andere en wellicht efficiëntere aansturing tot stand brengen. Daarbij moeten de keerzijden echter ook onder ogen worden gezien. Er kunnen mogelijk ingrijpende gevolgen voor de NS-organisatie zijn en het vermindert de mogelijkheden van de politiek om zich te kunnen mengen in beslissingen die de bedrijfsvoering op het spoor raken. Men kan op hoofdlijnen prestaties contracteren, maar men kan niet tussentijds vanuit de politiek 'meesturen'. In de paragraaf Systeem wordt nader op dit vraagstuk ingegaan.

4.6 Thema: De publieke aansturing van ProRail

4.6.1 Inleiding

De publieke aansturing van ProRail is gebaseerd op artikel 16 van de Spoorwegwet. In dit artikel staat dat de minister van Verkeer en Waterstaat één of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kan verlenen. Het beheer omvat de zorg voor:

a) de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
b) een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
c) het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

De spoorwegwet kent geen specifieke instrumenten voor de minister om de naleving van de verleende beheerconcessie te sturen. Wel is er sprake van een informatie- en overlegplicht voor de concessienemer en kan de minister uiteindelijk de verleende concessie geheel of gedeeltelijk intrekken. De Algemene Wet Bestuursrecht geeft daarnaast een aantal generieke instrumenten aan die de minister kan inzetten.

In de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur is aangegeven dat de concessie is afgegeven tot 1 januari 2015. In artikel 3 van de beheerconcessie wordt de zorgplicht van ProRail nader toegelicht:
ProRail draagt zorg voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze concessie. Daartoe zorgt ProRail ervoor, mede gelet op de artikelen 5 en 6, dat:

a. de hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is, waaronder wat betreft de transfervoorzieningen in elk geval wordt verstaan dat zij toegankelijk en sociaal veilig zijn;
b. de hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
c. de risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen, waaronder het zo nodig buiten dienst stellen van een gedeelte van de hoofdspoorweg, om deze risico's afdoende te beheersen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de te verwachten bedrijfsvoering en de stand van de techniek;
d. de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit, bedoeld in artikel 61, tweede lid, van de Spoorwegwet, alsmede de op grond van artikel 15 van richtlijn 2001/14/EG internationaal overeengekomen treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn.

Andere onderwerpen in de beheerconcessie betreffen:

– het beheerplan en kernprestaties
– veiligheid, milieu en toegankelijkheid
– werkzaamheden voor derden en aanleg door derden
– informatieverstrekking en verantwoording
– ingroeifase en migratie naar output- en outcomesturing
– aansprakelijkheid en gerechtelijke procedures

Jaarlijks geeft ProRail in een beheerplan aan hoe zij invulling geeft aan de zorgplicht. In de periode 2005-2007 is ProRail gehouden aan inspanningsverplichtingen en het onderbouwen van haar ambities met maatregelen. Met ingang van 1 januari 2008 geldt voor de opgegeven prestatie-indicatoren een resultaatverplichting. Prestatie-indicatoren, meetsystemen, normstelling hierop en eventuele maatregelen zijn onderhevig aan instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat.
Het beheerplan is de onderbouwing van de jaarlijkse subsidieaanvraag van ProRail voor het beheer. Daarnaast is er de subsidieaanvraag voor aanleg.
De Nederlandse staat is voor 100% aandeelhouder van ProRail. Dit aandeelhouderschap is ondergebracht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het aandeelhouderschap loopt via Railinfratrust BV (RIT). RIT is 100% aandeelhouder van ProRail BV. Statuten van RIT en ProRail zijn gelijk.

4.6.2 Analyse: publieke aansturing ProRail

Net als bij NS het geval is, is het belang van een goed functioneren van ProRail van groot gewicht voor een maatschappelijk goed functionerende spoorsector. ProRail heeft immers verschillende belangrijke taken toegewezen gekregen en een kwalitatief goede en doelmatige uitvoering van die taken is dan uiteraard essentieel.
Net als bij NS het geval is, heeft ook ProRail haar rol en positie niet via concurrentie bemachtigd, maar deze toebedeeld gekregen. Op het eerste gezicht zou hieruit wellicht geconcludeerd kunnen worden dat de opgaven in termen van bijzondere publieke aansturing hierdoor minstens zo groot zijn als bij de aansturing van NS het geval is. Naar het oordeel van de commissie ligt dit hier echter om twee redenen anders. Deze zijn:

- de aanwezigheid van 'countervailing power' binnen het systeem
- afwezigheid van duidelijke 'belangenvervlechtingen'

Een eerste belangrijk verschil in de posities van ProRail en NS heeft betrekking op de positie van hun klanten. Bij NS zijn de klanten de reizigers, die zich alleen via adviesrecht van de kleinschalige consumentenorganisaties kunnen manifesteren. Bij ProRail zijn de klanten NS, de goederenvervoerders en de regionale personenvervoerders. Hoewel ook deze partijen net als de klanten van NS niet 'met de voeten kunnen stemmen', is hun positie niettemin duidelijk sterker dan die van de consumenten bij het reizigersverkeer. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door de grote mate van professionaliteit en kennis van de vervoerders. Dit geldt uiteraard bij uitstek voor NS. NS moet uitstekend in staat worden geacht om minder goed functioneren van ProRail met nadelige gevolgen voor NS te signaleren en dit met kracht aan te kaarten. Een belangrijk punt hier is dat er geen sprake is van informatieasymmetrie: "NS is niet met een kluitje in het riet te sturen". NS heeft de organisatie en menskracht om voor haar belangen op te komen en kan ook via lijnen naar de politiek en de media haar argumenten kracht bij zetten. Het laatste is in de achterliggende jaren ook meerdere malen het geval geweest. Het is uiteraard te prefereren als partijen in goed overleg in redelijkheid tot elkaar komen, maar als dat niet lukt, dan kan een aanvaring zo nu en dan uiteindelijk ook heilzaam zijn. Belangrijk is vooral dat de klant – in dit geval NS – zo ook een soort sanctie heeft als ProRail onvoldoende oog heeft voor redelijke verlangens van haar kant. Omgekeerd is de irritatie van NS over een 'te zelfstandige koers' van ProRail ook weer een teken, dat ProRail zich niet als een verlengstuk van NS wenst op te stellen. Hierin wordt ProRail uiteraard ook weer aangespoord en soms onder druk gezet door de andere vervoerders. De regionale personenvervoerders en goederenvervoerders zijn vanuit

een achterstandspositie ten opzichte van NS gestart – die tenslotte het hele systeem tijden zelf heeft georganiseerd en beheerd – maar lopen deze achterstand geleidelijk in. Dit komt ook tot uiting in de geleidelijke versterking van hun positie en draagt mede bij aan het recente mildere oordeel van deze partijen over ProRail.
Naast belangrijke voordelen in termen van professionaliteit, kennis en informatie, hebben de klanten van ProRail ook een sterkere institutionele positie dan de reizigersorganisaties bij NS hebben. Tussen ProRail en de vervoerders bestaan en ontwikkelen zich geleidelijke sterkere, contractuele relaties. Er wordt onderhandeld over aspecten van dienstverlening en tarieven. Hoewel hier niet gesproken kan worden van contractvorming zoals op de markt plaatsvindt – er is vanuit het gezichtspunt van de vervoerders tenslotte geen ander waarmee het contract zou kunnen worden gemaakt – biedt dit niettemin een type relatie die wezenlijk anders ligt dan bij de consumentenorganisaties. Daarbij speelt mee dat de vervoerders ook koppelingen aanbrengen tussen lasten en lusten. Zij betalen gebruiksvergoedingen en verlangen hiervoor prestaties. Een en ander verloopt nog niet zoals de vervoerders het zouden willen, maar uit de visitatieronden heeft de commissie kunnen opmaken dat ProRail naar het oordeel van de betrokken partijen hier stappen in de goede richting zet.

Het tweede belangrijke verschil in positie tussen NS en ProRail betreft de belangen van de organisaties in relatie tot hun klanten. Inzake NS is eerder geconstateerd dat een situatie, waarbij NS diensten verleent aan toekomstige concurrenten, conflicterende belangen met zich mee kunnen brengen. Voor ProRail ligt de situatie anders. ProRail levert geen diensten aan huidige of toekomstige concurrenten, het levert diensten aan vervoerders en is niet gerechtigd om zelf vervoersdiensten te verrichten.
De commissie heeft in de eerdere beschouwing over capaciteitsmanagement al enige afstand genomen van de veronderstelde belangenverstrengeling rond vervoer en onderhoud.
Alles overziende moet worden geconcludeerd dat zowel bij NS als bij ProRail overheidsinterventie nodig is om het publieke belang te borgen. Aangezien in beide gevallen is afgezien van mogelijkheden om het publiek belang te contracteren via aanbesteding – en daarmee concurrentie te organiseren – moeten de bijzondere publieke belangen met andere instrumenten worden geborgd. Dat dit niet eenvoudig is, is bij de aansturing van NS reeds besproken. In vergelijking tot de situatie met betrekking tot de aansturing van NS constateert de commissie dat binnen het gekozen systeem de klanten van ProRail in beginsel wel met zekere effectiviteit prikkels kunnen aanbrengen in de richting van meer klantgericht handelen van ProRail. Daarnaast is naar het oordeel van de commissie bij de rol en taken van ProRail niet direct sprake van in het systeem ingebouwde conflicterende belangen die bijzondere problemen oproepen. Daarmee wordt de opgave die met bijzondere instrumenten moet worden gerealiseerd weliswaar gemitigeerd, maar niet weggenomen.

De beheerconcessie

De betekenis van de beheerconcessie aan ProRail, in termen van mogelijkheden voor publieke aansturing, vertoont veel verwantschap met de eerder besproken vervoerconcessie aan NS. Ten eerste is de beheerconcessie niet aanbesteed, zodat geen concurrentie is georganiseerd. De beheerconcessie is ook afgegeven voor dezelfde periode als de vervoerconcessie van NS.47De beheerconcessie kent net als de vervoerconcessie afspraken over verschillende doelen en te realiseren prestaties. In de kern vervult de beheerconcessie net als de vervoerconcessie een kader, in wat primair een onderhandelingsmodel moet worden genoemd. Effectieve sancties bij het niet realiseren

van beoogde resultaten zijn ook bij de beheerconcessie moeilijk vorm te geven. De effectiviteit van financiële sancties is bij publiek aandeelhoudersschap niet groot, zodat ook hier de aansturing vooral moet plaatsvinden via overreding en onderhandeling. Overigens moet worden opgemerkt dat de prestaties van ProRail – afgemeten aan indicatoren als Treindienst Verstorende Onregelmatigheden (TAO's) – zijn verbeterd. Ook hier is een parallel te trekken met de situatie met betrekking tot NS.

Een punt dat opvalt in de vergelijking tussen ProRail en NS is dat eerstgenoemde minder terughoudend is (en als subsidieontvanger moet zijn) in het vertrekken van informatie. Zo heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat als subsidiegever vrij gedetailleerd inzicht in de kostenstructuur van ProRail, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhoud, en worden dergelijke kostenstructuren ook internationaal vergeleken. Daarnaast is nog een aantal andere overeenkomsten met de vervoerconcessie waar te nemen. Zo lijken de zorgplichten en afgeleide prestatienormen logisch gekozen en de commissie heeft nauwelijks suggesties aangetroffen van partijen of van ProRail dat deze inadequaat zouden zijn. De decentrale overheden geven wel aan dat het uitgangspunt van gemiddelde kwaliteit verlaten zou moeten worden ten gunste van minimumnormen per specifiek baanvak. De goederenvervoerders geven aan dat de beheersconcessie doelstellingen ontbeert die te maken hebben met het vervoer van goederen over het spoor.

Alles overziende kan de beheerconcessie een nuttige rol spelen als basis voor nadere invullingen en onderhandelingen tussen departement en ProRail, waarbij de beschikbaarheid van informatie beter is geborgd dan bij de vervoerconcessie het geval is. Dit neemt evenwel niet weg dat ook bij de beheerconcessie geen sprake is van een contractuele relatie met prestatieafspraken die met behulp van effectieve instrumenten zijn te realiseren.

Positie decentrale overheden

De door de minister afgegeven beheerconcessie betreft het hoofdspoornet in Nederland. Hiertoe behoren ook de baanvakken die in gebruik zijn bij de vervoersdiensten die ressorteren onder door decentrale overheden uitgegeven vervoerconcessies. Wettelijk is er wel een relatie tussen deze decentrale overheden in hun rol van concessieverlener en ProRail. Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om voorafgaand aan een aanbesteding via een kaderovereenkomst voor langere tijd zekerheid te krijgen over beschikbare infrastructuur. Maar van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. Enerzijds omdat de mogelijkheid niet actief door ProRail onder de aandacht van de decentrale overheden is gebracht. En anderzijds omdat de systematiek van de jaarlijkse financiering en de beperkte duur van de Beheersconcessie op gespannen voet staan met de meerjarige afspraken in een kaderovereenkomst. De regionale relatie loopt via de toegangsovereenkomst tussen de regionale personenvervoerder en ProRail. Door het niet gebruik maken van de mogelijkheden is er in de praktijk een aantal problemen. Allereerst worden in de decentrale vervoerconcessie aannames gemaakt over de beschikbaarheid van infrastructurele capaciteit. De feitelijk beschikbare capaciteit wordt echter jaarlijks door ProRail vastgesteld terwijl de decentrale concessieverlener, bij het ontbreken van meerjarige afspraken, geen invloed op dit proces kan uitoefenen. Concessieverlener en concessiehouder kunnen hierdoor beide voor een voldongen feit worden gesteld waarbij ook nog sanctiemaatregelen een rol gaan spelen omdat deze in de decentrale vervoerconcessie zijn opgenomen. Daarnaast lopen aanvragen voor capaciteituitbreiding formeel via de vervoersbedrijven en niet via de decentrale overheden; er is wel sprake van informeel overleg tussen de decentrale overheden en ProRail. De decentrale overheden

kunnen geen invloed uitoefenen op de prioriteitstelling door ProRail bij het alloceren van beschikbare middelen en het plannen van de volgorde van werkzaamheden. Omdat ook de formele relatie met de budgetverstrekker voor deze kosten voor de decentrale overheden ontbreekt, is de commissie van oordeel dat dit onderwerp nadere aandacht verdient. Meer armslag bij ProRail voor het omgaan met de behoeften van vervoerders en hun concessieverleners kan wellicht een oplossing zijn.

Het aandeelhouderschap en budgetsturing

Het aandeelhouderschap biedt de overheid een ander kanaal waarlangs de publieke aansturing van ProRail kan plaatsvinden. Een belangrijk verschil met de aansturing van NS valt hier direct op. De aansturing via de concessie en het aandeelhouderschap zijn binnen de overheid in één hand samengebracht. Het aandeelhouderschap van de Staat heeft niet de vorm van een financiële deelneming, waarop bedrijfseconomisch rendement wordt gezocht en bovendien is er sprake van een subsidierelatie. Hieruit komt een principieel verschil naar voren tussen ProRail en NS, waarbij ProRail vanuit de kant van de aandeelhouder vooral als een publieke organisatie wordt benaderd. Aansturing door één ministerie kan ervoor zorgen dat concessie en aandeelhouderschap elkaar in de aansturing versterken. Daar staat tegenover dat het ontbreken van expliciete financiële doelstellingen nadelen kan hebben in termen van doelmatigheid. Bij een organisatie als NS, die financieel rendement moet realiseren, kan meer aandacht voor kosteneffectiviteit ontstaan, maar zoals eerder aangegeven is het laatste in een monopoliepositie nog niet evident.

Naast de beheerconcessie en het aandeelhoudersschap biedt budgetsturing in beginsel een belangrijk kanaal voor aansturing. Ook hier zien we de meer publieke inbedding van ProRail weer in terug. Sturen via budgetten is uiteraard de algemene wijze waarop de publieke dienst wordt aangestuurd. Zo kunnen via het budgettaire kanaal ook taakstellingen in de sfeer van efficiency worden opgelegd, net als binnen de Rijksdienst mogelijk is. Een dergelijke taakstelling is ProRail in recente jaren ook opgelegd. Hoewel een dergelijke vorm van aansturing niet optimaal is in termen van het bereiken van een hoge doelmatigheid, is het niettemin een instrument waarmee de organisatie wordt gedwongen om ook stappen te zetten in de kostensfeer, die de doelmatigheid verhogen.

Alles overziende moet niettemin worden vastgesteld dat de sturing op doelmatigheid een van de zwakke schakels is binnen het systeem. Weliswaar is er meer informatie beschikbaar over de kostenstructuren dan bij NS en worden algemene taakstellingen opgelegd, maar in wezen zijn dit aspecten en instrumenten die ook binnen de algemene Rijksdienst gelden.

De invloed van goed geïnformeerde klanten kan wel als een aanvulling worden beschouwd op de gebruikelijke prikkels binnen de Rijksdienst. Hier lijkt ook ruimte voor verbetering te kunnen liggen binnen het bestaande systeem. Door de geleidelijke verschuiving in financiële verhoudingen van budgetfinanciering naar gebruiksvergoedingen kan de invloed van marktpartijen toenemen. Tevens worden de afwegingen tussen capaciteitsinzet voor vervoer en onderhoud dan meer op bedrijfseconomische relaties gebaseerd. Wel zullen beslissingen over investeringen en over daarmee samenhangende implicaties voor het onderhoud, alleen al vanwege de ruimtelijke en sociale implicaties, publieke beslissingen en daarmee ook budgetverantwoordelijkheid vanuit de publieke sector vereisen. Het meer gebruik maken van gebruiksvergoedingen kan de contractuele relaties tussen vervoerders en ProRail versterken, maar er zijn met andere woorden grenzen aan de mogelijkheden op dit punt. Eén en ander dient te worden bezien in relatie tot de effecten op o.a. tarieven voor reizigers en subsidie stromen naar vervoerbedrijven.

Tenslotte is een belangrijk punt van aandacht gelegen bij de opstelling van de politiek in de relatie tot de bedrijfsvoering van ProRail. Een doelmatige, creatieve en klantgerichte organisatie moet risico's kunnen nemen. Als de organisatie evenwel ieder incident zwaar wordt aangerekend, zal dergelijk gedrag niet worden aangemoedigd. De organisatie kan zich risicomijdend gaan opstellen uit angst publiekelijk en politiek aansprakelijk te worden gesteld voor fouten of tekortkomingen. Een dergelijke benadering – die derhalve een politieke dimensie heeft – heeft gevolgen voor de opstelling van ProRail. Hierin ligt naar het oordeel van de commissie een van de redenen voor de klachten die marktpartijen hebben geuit. Een terughoudende en soms bureaucratische opstelling past bij een organisatie, waar de prikkels sterk zijn gericht op het voorkomen van fouten en aansprakelijkheid voor fouten. Hier ligt dus een mogelijkheid voor verbetering: het bieden van ruimte aan ProRail om zich meer te ontwikkelen als een proactieve, klantgerichte organisatie.

4.7 Thema: toezicht, monitoring en handhaving

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf komen aan de orde de inrichting en werking van de mechanismen die in het leven zijn geroepen voor toezicht op en monitoring en handhaving van de bepalingen van de Spoorwegwet en de maatregelen en besluiten op basis van de wet. Met het toezicht op de naleving zijn belast de NMa als het gaat om bepalingen over eerlijke concurrentie en toegang tot het spoor (artikel 70 van de Spoorwegwet) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat voor de overige bepalingen. Voor het toezicht op de uitvoering en naleving van de beheerconcessie (artikel 17 van de Spoorwegwet), met uitzondering van de delen die de veiligheid van de spoorweginfrastructuur betreffen, worden als toezichthouders aangewezen de directeur-generaal Mobiliteit van het ministerie van VenW (DGMo, vóór 2008 was dat de directeur-generaal Personenvervoer) en de onder hem werkzame ambtenaren. Dit laatste aspect wordt niet in deze paragraaf behandeld, maar in paragraaf 4.6, die gewijd is aan het systeem van de concessies. Wel zij hier vermeld dat met name ProRail onduidelijkheid signaleert op de grensvlakken tussen de toezichthouders IVW, DGMo en NMa.
Hoewel in strikte zin geen toezicht wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de rol van de consumentenorganisaties. Deze hebben een formeel adviesrecht ten aanzien van de overheid en de concessiehouders voor het vervoer per trein. De klanttevredenheidsonderzoeken in het reizigersvervoer fungeren als monitoringsmechanisme.

Toezicht marktwerking.
De NMa – doorgemandateerd aan de Vervoerkamer die per 1 januari 2004 officieel deel uitmaakt van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) – houdt sectorspecifiek (mededingings) toezicht op de spoorsector, overig openbaar vervoer als tram-, metro- en busvervoer, de luchthaven Schiphol en het loodswezen. Het toezicht wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en richt zich op het naleven van wettelijke normen en verplichtingen met betrekking tot de dienstverlening in de vervoersector.
Tevens bestudeert de Vervoerkamer het marktgedrag van ondernemingen in deze sector. De Vervoerkamer ontleent haar bevoegdheid voor het toezicht op het spoor aan de Wet personenvervoer 2000, de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein,

waarin is vastgelegd aan welke eisen de verschillende spelers in de vervoersector moeten voldoen om een goed functioneren van de markt te kunnen bewerkstelligen.
De Vervoerkamer heeft de volgende taken:

- toezicht op naleving door de infrabeheerder van een deel van de concessievoorschriften voor het beheer van het hoofdspoor.
- toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur en toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen op en om het spoor.
- toezicht op het tijdig en juist opstellen en beschikbaar stellen van de netverklaring (de prospectus van de infrabeheerder) en de inhoud ervan.
- toezicht op de nakoming van toegangsovereenkomsten.
- toezicht op de non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van het spoorwegnet en andere noodzakelijke spoorvoorzieningen en kaderovereenkomsten.
- toezicht op de vergoeding voor het gebruik van het spoor (gebruiksvergoeding).
- goedkeuren meerjarige (> 5 jaar) kaderovereenkomsten tussen beheerder en vervoerder.
- monitoring van de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten, met inbegrip van het goederenvervoer.

De Vervoerkamer houdt toezicht door het behandelen van klachten van belanghebbenden en het uitvoeren van onderzoek. De Vervoerkamer heeft bij overtreding van de regels de mogelijkheid om een partij een boete of een last onder dwangsom op te leggen.

Toezicht spoorveiligheid (zie ook 4.3.1.)
De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het toezicht voor zover dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Hierbinnen is de verantwoordelijkheid voor veiligheid op de infrastructuur via de beheerconcessie belegd bij ProRail. Veiligheid inzake materieel(eisen) is in de vervoerconcessie op het hoofdrailnet belegd bij NS.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bewaakt en bevordert sinds 1 juli 2001 de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor.
IVW geeft vergunningen af en ziet toe op de naleving van wetten en regelingen. Binnen IVW heeft de toezichteenheid Rail tot doel het voorkomen en beperken van letsel en schade op en rond de rails in Nederland. Het gaat daarbij niet alleen om de veiligheid van reizigers, maar ook om de veiligheid van personeel, kruisend verkeer, passanten, mensen die werken op of rond de rails en anderen in de omgeving van het railverkeer. De toezicht-eenheid Rail houdt toezicht op:

– treinverkeer op de hoofdspoorweginfrastructuur
– interlokale trams
– metro
– historische spoorlijnen.

In het kader van de spoorwegveiligheid worden eisen gesteld aan spoorwegonder-nemingen, vervoerders, het verkeer, voertuigen, infrastructuur en personeel.

Strategieën voor doelrealisatie zijn ondermeer:

- het bestuurlijk verdelen van taken en verantwoordelijkheden voor de railveiligheid, waarin alle actoren zich bewust zijn van hun nieuwe rol en slagvaardig werken
  het ontwikkelen van een eenduidig normenkader voor de veiligheid van de railinfrastructuur;

het versterken van het veiligheidsmanagement bij alle spoorbedrijven. Binnen V&W en ProRail dient een veiligheidsmanagementsysteem te zijn ingevoerd
- het ontwikkelen van een groepsrisiconorm voor conventioneel spoorvervoer per traject
- het Nederlandse hoofdspoorwegnet voorzien van een automatisch treinbeveiligingssysteem. Afhankelijk van de situatie is dit conventioneel (ATB) of innovatief (ETCS). Het systeem moet onder andere de kans op passages Stop Tonend Sein (STS) terugdringen
- het beheersen van de veiligheidsaspecten bij wijziging of bij nieuwbouw van een railsysteem, zowel preventief als in de uitvoering, met behulp van een Integraal Veiligheidsplan en een Safety Case;
- het verbeteren van de veiligheid van het materieel door normeringen voor materieeltoelating, materieelbeheer en -onderhoud
- het in werking hebben van een doeltreffend monitorsysteem waarmee de veiligheid van het railsysteem nauwgezet kan worden gevolgd door registratie van de veiligheidssituatie van risicodragers en risicofactoren

Consumentenorganisaties

Met de inwerkingtreding van de Concessiewet personenvervoer per trein is de rol van de consumentenorganisaties ten aanzien van concessieverlener en concessiehouder trein per 1 januari 2005 formeel vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000, het Besluit Personenvervoer 2000 en de vervoerconcessie. Het overleg vindt plaats in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) dat is ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat.
In de Vervoerconcessie is opgenomen dat vervoerders bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan overleg voeren met onder meer de consumentenorganisaties over de invulling van de zorgplicht door vervoerders. De vervoerders moeten de zienswijzen van de consumentenorganisaties opnemen in het vervoerplan en aangeven hoe zij daarmee omgaan.

De concessiehouder is verplicht de consumentenorganisaties tenminste eenmaal per jaar om advies te vragen over onderwerpen die voortvloeien uit de Wet Personenvervoer 2000 en de Vervoerconcessie. Daarbij stelt de concessiehouder de consumentenorganisaties in de gelegenheid met hem overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. Verder mogen de consumentenorganisaties ongevraagd advies geven en is de concessiehouder verplicht deze organisaties om advies te vragen voordat een concessie verleend of gewijzigd wordt. Ook hiervoor geldt dat de concessieverlener de consumentenorganisaties in de gelegenheid moet stellen met hem overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. Voor de concessie voor het Hoofdrailnet (en voor de HSL-Zuid) beschikken de consumentenorganisaties die door de minister zijn benoemd in het LOCOV over adviesrecht. Voor de regionale concessies bepaalt de betreffende decentrale overheid welke organisaties adviesrecht hebben. Op regionaal niveau zijn de consumentenorganisaties verenigd in reizigersplatforms, ook wel bekend als ROCOV's.

De concessiehouder moet aan de consumentenorganisaties advies vragen over voorgenomen wijzigingen van de dienstregeling, de tarieven en de overige in de vervoerconcessie geregelde onderwerpen. In het Besluit Personenvervoer2000 is opgenomen over welke andere onderwerpen in elk geval advies gevraagd moet worden:
– de uitvoering van de dienstregeling
– de wijze waarop de concessiehouder de reiziger informeert over de dienstregeling en de tarieven

- de vervoervoorwaarden volgens welke het openbaar vervoer wordt verricht
- de modellen van vervoerbewijzen die de concessiehouder uitgeeft
- de wijze waarop en de mate waarin vervoerbewijzen verkrijgbaar zijn gesteld
- de wijze waarop de reiziger het vervoerbewijs kan betalen
- de voorzieningen die de concessiehouder treft ten aanzien van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een handicap
- de voorzieningen die de concessiehouder treft ten behoeve van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid van reizigers en van het voor hem werkzame personeel

Verder is de concessiehouder volgens de concessie verplicht een klachtenprocedure uit te voeren, een compensatieregeling en een driemaandelijks klanttevredenheidsonderzoek, waarvan de resultaten openbaar worden gemaakt. Ook over deze onderwerpen moet advies worden gevraagd.
In de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is ook opgenomen dat NS advies moet vragen als zij wil afwijken van de verplichting in de Vervoerconcessie met betrekking tot de minimale stationsbediening. Een verzoek tot ontheffing van de minimale stationsbedieningsverplichting moet, vergezeld van de adviezen van de consumentenorganisaties en betrokken decentrale overheden, worden voorgelegd aan de minister, die het toetst aan de in de Vervoerconcessie opgenomen zorgplicht en een aantal aanvullende criteria.

4.7.2 Analyse toezicht, monitoring en handhaving

Marktwerking en non-discriminatoire toegang tot het net, de voorzieningen en het beroep
Enkele aspecten rond marktwerking en de rol van NMa daarbij zijn eerder al aanbod geweest. Deze betreffen vooral de relatie tussen NS en de overige vervoerders in en rond de stations en de bijkomende diensten en voorzieningen die NS aan potentiële concurrenten levert. Ook het vraagstuk van het bevorderen van een 'level playing field' en de mogelijke tijdelijke ondersteuning die aan nieuwkomers zou kunnen worden gegeven is kort aangestipt. Nog niet besproken zijn enkele (andere) vervlechtingen van NS in samenhang met de marktwerking op het spoor. Deze betreffen de regionale markt voor het personenvervoer. Hier kunnen nieuwe vervoerders meedingen naar vervoerconcessies voor regionale lijnen, maar ook NS kan hierin partij zijn. Omgekeerd kunnen de nieuwe vervoerders niet meedingen naar vervoer op (onderdelen van) het hoofdrailnet. Vanuit mededingingsoptiek zouden hier potentiële problemen kunnen liggen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor kruissubsidies of ander strategisch gedrag. Ook het feit dat NS participeert in regionale vervoerbedrijven (in casu Syntus) kan in theorie vergelijkbare potentiële problemen opleveren. De opmerkingen van NMa over het nog niet in werking gestelde artikel uit de concessiewet (artikel I sub PP van de Concessiewet) ziet de commissie in dit verband als relevant.

Veiligheid
Het toezicht dat is opgedragen aan IVW betreft de externe en interne veiligheid: voor de omgeving, de gebruikers en de medewerkers. Van IVW is de toezichteenheid Rail in het bijzonder met deze taak belast. Voor zover uit de beheerconcessie voorschiften voortvloeien gericht op de veiligheid van de infrastructuur, is IVW eveneens de toezichthoudende instantie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verplichting met betrekking tot het hebben van een adequaat veiligheidszorgsysteem. Daar waar sprake

is van samenhang of overlap in concessieverplichtingen waarop toezicht door zowel DGMo als IVW wordt gehouden (bijvoorbeeld ingevolge het beheerplan), ligt de primaire verantwoordelijkheid bij DGMo en zal DGMo een coördinerende functie vervullen ten opzichte van IVW.

Op het gebied van de veiligheid ontbreekt naar het oordeel van IVW het integrale aspect: infrastructuur, personeel en materieel zijn in de regelgeving te veel gescheiden, waardoor een integrale aanpak van de veiligheid niet mogelijk is. Dit leidt tot suboptimalisatie. Er is, met name bij grootschalige projecten, ook geen sprake van één systeemverantwoordelijke. Dat klemt te meer nu de verantwoordelijkheid voor de dagelijks uitvoering van de spoorveiligheid meer bij de spoorpartijen zelf is komen te liggen en veel minder centraal bij de overheid (VenW). De regie is in feite te verdeeld en zou naar de mening van IVW weer meer in één hand moeten komen.
Bij de overgang naar het nieuwe spoorsysteem zijn de interne regels van ProRail en NS op het gebied van de veiligheid in veel gevallen één op één overgegaan naar publieke regelgeving. Dat heeft tot gevolg dat voor het hele net dezelfde veiligheidsregels van kracht zijn, terwijl decentrale overheden soms behoefte hebben aan een ander regime. De regionale lijnen functioneren onder andere omstandigheden, waardoor andere veiligheidseisen adequater kunnen zijn. Soms kan worden volstaan met minder strenge of andere normen, terwijl anderzijds behoefte is aan een integraal plan voor zowel de weg- als de spoorweginfrastructuur. Investeringen volgens een integraal veiligheidsplan leveren in sommige gevallen meer op dan wanneer alleen wordt gelet op de spoorveiligheid (bijvoorbeeld bij overwegen).
Er zijn klachten over achterstanden in onderhoud en beheer van het regionale net en daarmee ook in het up to date houden van veiligheidssystemen en bediening. Dat belemmert volgens de decentrale overheden het regionale railvervoer in zijn ontwikkeling.
Ook de destijds interne regels van NS zijn niet aangepast aan de nieuwe omstandigheden. In de praktijk blijken de regels soms erg gedetailleerd en te veel in de vorm van middelenvoorschriften, wat beperkingen oplevert bij het implementeren van interne veiligheidssystemen. Anderzijds kunnen middelenvoorschriften juist voor kleine bedrijven veel houvast bieden bij het opzetten van een veiligheidszorgsysteem[12].

De goederenvervoerders zijn kritisch ten opzichte van IVW: zij maken melding van afnemende deskundigheid bij de toezichthouders. Men heeft de indruk dat er vooral een papieren veiligheid wordt nagestreefd; de werkwijze wordt nogal eens als bureaucratisch ervaren. Daar kan tegenover gesteld worden dat veiligheid vooral voor de nieuwe toetreders een extra investering en dus kostenpost is. Men moet wennen aan de eisen die op het Nederlandse net worden gesteld. IVW constateert dat bijvoorbeeld roodlichtpassages bij nieuwe toetreders beduidend vaker voorkomen dan bij de 'oude' partijen.
Waarschijnlijk is dat een kwestie van ervaring. Bijzonder punt van zorg bij IVW is dat kleine partijen dikwijls zelfstandigen zonder personeel inhuren omdat vast personeel moeilijk te krijgen is. Het verplichte veiligheidszorgsysteem omvat uiteraard ook de zorg voor dit personeel, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd op de goede manier vorm te krijgen.

12 ProRail heeft een lijst met verbetervoorstellen voor de lagere regelgeving aan zijn rapportage gehecht en IVW heeft een lijst met moeilijk handhaafbare regels opgesteld. De notitie (in verkorte vorm) en de lijst zijn als bijlagen bij dit rapport opgenomen.

Voor NS en ProRail is de veiligheidszorg vanouds een intrinsiek onderdeel van de werkzaamheden. Het veiligheidsniveau van het spoor is in het algemeen, zeker in vergelijking met andere vormen van vervoer, hoog te noemen.

IVW maakt melding van het feit dat ook ProRail valt onder dezelfde ministeriele verantwoordelijkheid (van de minister van VenW) als de Inspectie. Dat kan soms wringen. Wanneer IVW in haar toezichthoudende functie onregelmatigheden constateert en tot handhaving wil overgaan, kan dat politieke problemen tot gevolg hebben. IVW meldt dat het gevaar bestaat dat daarvan invloed uitgaat op de wijze van handhaving. Handhaving op het gebied van veiligheid kan ook gevolgen hebben voor capaciteit en doorstroming. Ook dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Al zou het feitelijk niet zo zijn, de schijn kan gewekt worden dat IVW daarmee in haar handhaving rekening houdt. Een meer onafhankelijke positie van IVW zou daarvoor een oplossing bieden, maar uiteraard heeft dat ook zijn nadelen.

Zowel IVW als de vervoerders brengen de problematiek van de strafrechtelijke handhaving naar voren. De 'verkeersregels' op het spoor zijn gemodelleerd naar het wegverkeer en in beginsel wordt hetzelfde sanctiearsenaal gehanteerd. Toch zijn er grote verschillen, niet in de laatste plaats omdat ook de bedrijven zelf groot belang hebben bij de veiligheid en het vermijden van fouten en overtredingen. Daarom is er een meldingensysteem ingevoerd bij incidenten. Strafrechtelijke handhaving belemmert het goed functioneren van dat systeem omdat vrijwillig melden van fouten voor de betrokkene risico's inhoudt. Men werkt in wezen mee aan de eigen veroordeling doordat de gegevens van IVW openbaar zijn. IVW wordt hierdoor steeds vaker geconfronteerd met terughoudendheid van personeel bij de medewerking aan onderzoeken, zeker wanneer er kans bestaat dat ook het KLPD erbij betrokken wordt.
IVW mist in het sanctiearsenaal het instrument van de bestuurlijke boete. Nu is er de keuze tussen niets doen of strafrechtelijk optreden. Bestuurlijke handhaving is minder belastend en kan net zo effectief zijn.

Toezicht door consumentenorganisaties

Sinds de invoering van marktwerking en decentralisatie in het openbaar vervoer hebben de consumentenorganisaties meermalen gepleit (onder meer in het LOCOV) voor een markttoezichthouder die bevoegd en in staat is om de publieke belangen van het openbaar vervoer te bewaken (ook over de concessiegrenzen heen) en als arbiter te fungeren bij geschillen tussen consumentenorganisaties en vervoerders. Daarnaast zou een dergelijke toezichthouder een functie als nationale OV-autoriteit kunnen vervullen, daar waar de decentralisatie van verantwoordelijkheden de samenhang van het OV op bovenregionaal niveau (in netwerk, tarieven, service, etc.) teveel dreigt te schaden. Elders wordt ook gesproken van een specifieke toezichthouder namens de consumenten, die expliciet op het gebied van consumentenbescherming een belangrijke rol moet spelen. De commissie constateert dat NMa reeds een toezichthoudende functie heeft, die verder gaat dan alleen het zuivere mededingingstoezicht. De positie van NMa moet echter nog verder uitkristalliseren. De commissie heeft uit de gesprekken de indruk dat zaken niet worden aangepakt vanwege gebrek aan menskracht. Zo zal het langer duren voordat die positie duidelijk is en uitspraken zijn gedaan die de verhoudingen duidelijker maken.

De adviesfunctie van de consumentenorganisaties kan weliswaar niet gekwalificeerd worden als 'toezicht', maar feitelijk geeft deze functie wel invloed. De consumentenorganisa-

ties merken echter op dat NS de adviezen vaak niet uitvoert. NS signaleert de tweede weg die door de consumentenorganisaties soms wordt bewandeld: de media en de politiek. De commissie constateert dat het vragen van advies verplicht is, de adviezen vermeld moeten worden en de motivering waarom eventueel van een advies wordt afgeweken. Bovendien kunnen de organisaties de motivering van de afwijzing van hun advies marginaal laten toetsen door de rechter. 'Marginaal' wil zeggen dat de rechter het advies niet inhoudelijk (wie heeft er gelijk?) beoordeelt, maar kijkt naar de onderbouwing van het besluit van NS. Is die niet voldoende, dan kan uitstel van de implementatie van het voorgenomen besluit gevorderd worden.
Daarnaast zijn er de per 1 oktober 2006 benoemde OV-ambassadeur en de commissie van wijzen die een bemiddelende rol kunnen spelen. De OV-ambassadeur is het 'gezicht' van het openbaar vervoer en kan ook – desgevraagd – bemiddelen in (potentiële) conflictsituaties, ter voorkoming van zware en langdurige juridische procedures.[13]
Het ministerie van VenW heeft geen behoefte aan een aparte toezichthouder namens de consumenten, en acht het ook niet nodig de taak van NMa Vervoerkamer uit te breiden. Uit inventarisatie volgt, aldus de minister,[14] dat in de bestaande ordening voor alle mogelijke conflictsituaties reeds een formele vorm van toezicht of conflictbeslechting bestaat. In het visitatiegesprek dat de commissie met de consumentenorganisaties voerde, werd de wens van de organisaties genuanceerd, wat later per brief weer werd herroepen. Kennelijk bestaat intern nog geen overeenstemming over dit onderwerp.

Voorts hebben de consumentenorganisaties aangegeven behoefte te hebben aan een meer inhoudelijke toetsing van besluiten van met name NS. Het gaat dan om de vraag of een voorgenomen besluit leidt tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding. NS rapporteert dat het overleg in het LOCOV verder gaat dan alleen het formele adviesrecht van de consumentenorganisaties en dat in de praktijk wel rekening wordt gehouden met de wensen van de consumenten.
Door de consumentenorganisaties is naar voren gebracht dat een adviespositie ten aanzien van de beslissingen van ProRail wordt gemist. Erg dringend lijkt deze wens echter niet.

De in de concessie verplichte klanttevredenheidsonderzoeken fungeren als monitoringsinstrument vanuit de gebruikers van het OV.

De consumentenorganisaties geven aan dat er ten aanzien van de vertegenwoordiging van consumentenbelangen bij het grensoverschrijdend personenvervoer een grijs gebied is. Behoudens de HSL Zuid is dit vervoer niet in concessies geregeld en bestaat er ook geen andere wetgeving die een eventuele adviespositie zou kunnen regelen.

13 De OV-ambassadeur is voorzitter van een 'commissie van wijzen' die op verzoek kan bemiddelen of adviseren bij conflicten tussen partijen in het openbaar vervoer. De adviezen zijn evenwel niet bindend. De OV-ambassadeur heeft bij de werkzaamheden het perspectief van de reiziger gekozen. De ambassadeur is in de afgelopen tijd onder meer betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant over de overdracht van OV-fiets per 1 januari 2008 van ProRail (die de formule heeft ontworpen) naar de Stichting OV-fiets.

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 644, nr 64, brief aan de Tweede Kamer, OV-ambassadeur/vervoerarbiter, 26 april 2006.

4.8 Thema: systeem

4.8.1 Inleiding

In de hoofdstukken hiervoor is aandacht besteed aan de werking van het gekozen spoorwegsysteem en mogelijkheden om binnen het systeem tot verbetering te komen. In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij kwesties die opgebracht zijn door meerdere partijen en betrekking hebben op meer fundamentele veranderingen in het systeem.

4.8.2 Analyse: Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard

Uit de zelfevaluaties en visitatiegesprekken zijn drie kwesties naar voren gekomen die in ieder geval de aandacht verdienen. Deze betreffen:

- de stations, dienstverlening aan vervoerders en de exploitatie van vastgoed
- de aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessies
- aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud en beheer vs capaciteitsmanagement

Sommige partijen achten het wenselijk dat op deze punten veranderingen in het gekozen systeem worden aangebracht. De commissie gaat daarop hieronder in; andere mogelijke structuurwijzigingen worden door de commissie niet behandeld. Zo is het in theorie ook mogelijk om bijvoorbeeld de ingezette structuurveranderingen die in achterliggende jaren zijn doorgevoerd weer terug te draaien en bijvoorbeeld de meeste taken die nu door ProRail worden verricht weer naar NS terug te brengen. De commissie constateert evenwel dat geen van de partijen hiervoor heeft gepleit of dit als een realistische optie beschouwt.

Stationsbeheer, dienstverlening aan vervoersorganisaties en vastgoedexploitatie

De eerste en in dit kader minst vergaande systeemverandering die in de visitatiegesprekken aan de orde is geweest, is de overheveling van taken op het gebied van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij, waarbij ProRail doorgaans als voor de hand liggend alternatief wordt gezien. De gedachte hierachter is de volgende. Het capaciteitsmanagement en een aantal andere aspecten rond de dienstverlening aan vervoerders is in het nieuwe systeem van de NS overgegaan naar een onafhankelijke partij, in casu ProRail. Een aantal andere bevoegdheden – in het bijzonder op en rond de stations – zijn bij NS gebleven. De eigendomspositie van NS alsmede praktische overwegingen hebben er toe geleid dat NS hier een positie heeft behouden, met als gevolg dat zij als vervoerbedrijf, zij het in een ander onderdeel van het bedrijf, tevens de enige leverancier is van bepaalde diensten aan andere vervoerders en in andere gevallen de inrichting van de dienstverlening bepaalt waar andere vervoerders van afhankelijk zijn. Dit wordt door sommige partijen een anomalie in het systeem gevonden. Immers, als voor het creëren van een 'level playing field' en het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen het essentieel werd geacht om railinfrabeheer, capaciteitsmanagement alsmede enkele andere taken weg te halen bij NS, dan ligt het in de rede dat dit argument evenzeer van toepassing is op stations en andere bijkomende diensten. De commissie is van mening dat deze kwestie nadere aandacht verdient, zich realiserend dat het een complex vraagstuk is met economische en juridische implicaties. Toch zouden andere keuzes dan de

huidige in de beschouwingen betrokken moeten worden, zoals bijvoorbeeld een concentratie van NS op het vervoer, onderbrengen van het stationsbeheer bij een andere partij (ProRail) en aanbesteding van (andere) commerciële activiteiten op de markt. Het is vanuit mededingingsoptiek, ondanks vastlegging van de verplichtingen van NS in de wet, onbevredigend dat nieuw opgekomen partijen in het vervoer voor bepaalde belangrijke diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder. Hierboven is dit punt al eerder aan de orde geweest. De complexiteit van het vraagstuk ligt niet primair bij de gevolgen voor het vervoer, maar bij de economische en juridische implicaties van een principiële scheiding van vervoer, stationseigendom en beheer en vastgoedbeheer.

Een tweede punt dat opkwam, is de als gevolg van de constructie van NS aanwezige mogelijkheid voor kruissubsidiëring via interne verrekenprijzen. Zo kan een situatie van hoge prijzen voor dienstverlening door NS-Poort aan zowel NS-Reizigers als aan andere vervoerders netto winst opleveren voor NS-holding, maar dit is niet in het belang van het vervoer of de reizigers. Impliciete subsidies die de andere kant oplopen kunnen echter evenzeer inefficiënt zijn en op strategische overwegingen berusten die maatschappelijk geen optimale uitkomst opleveren.

Aanbesteding van commerciële stations- en vastgoedexploitatie kan mogelijk belangrijke voordelen opleveren. Er is geen reden om aan te nemen dat NS Poort dit per definitie beter kan dan andere marktpartijen en het staat ook niet vast dat alle stations gezamenlijk moeten worden aanbesteed. Het publieke belang kan bij dit type aanbestedingen naar verwachting heel goed en misschien zelfs beter dan nu het geval is, worden geborgd. Zo kunnen uiteenlopende randvoorwaarden en eisen worden opgenomen ten aanzien van goede toegankelijkheid en overzichtelijkheid voor reizigers, bijzondere eisen ten behoeve van minder valide reizigers, minimumeisen ten aanzien van bepaalde soorten winkelaanbod, kan de ruimtelijke kwaliteit van de plannen meewegen bij de gunning etc. Daarmee komt de sturing van de stationsomgeving en de uitstraling van stationsruimten in publieke handen, terwijl de eigenschappen van de markt kunnen worden benut om binnen dit kader zo goed mogelijke prestaties te realiseren.

Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie

Ten aanzien van het personenvervoer is gekozen voor een regime van concurrentie om het spoor. Na discussie met de Tweede Kamer is eenmalig het hoofdrailnet rechtstreeks gegund. Tevens moet geconstateerd worden dat de politieke roep om 'rust en herstel' niet goed verenigbaar was met een openbare aanbesteding van het hoofdrailnet. Een dergelijke beslissing had met het oog op het complexe en ingrijpende karakter ervan bovendien een lang voortraject vereist. Vragen die daarbij spelen zijn: Kiezen we voor een openbare aanbesteding zoals bij het regionale vervoer? Of kiezen we voor alleen managementaanbesteding? Wat zijn de gevolgen voor het zittende personeel? Besteden we het hele hoofdrailnet in één pakket aan of kan het net in delen worden opgeknipt en apart worden aanbesteed? Hoe moet bij een aanbesteding worden omgegaan met de positie van NS op en rond de stations en de vastgoedexploitatie? Het moge duidelijk zijn dat het hier om fundamentele vragen gaat die ingrijpende gevolgen hebben voor de hele

ordening en inrichting van het spoor. Politieke consensus rondom deze kwesties is niet eenvoudig te realiseren en bij de toch al flinke veranderingen in de inrichting van het spoor kan men zich voorstellen dat dit eenvoudig een brug te ver was bij de introductie van de nieuwe spoorwegwet en de uitwerking van de vervoerconcessie.
Thans rijzen deze vragen opnieuw, nu de concessie van NS in 2015 afloopt. Welke beslissing dan ook wordt genomen, tijdige voorbereiding is in elk geval gewenst om de verschillende opties open te houden en een zorgvuldig afgewogen beslissing te nemen.

Tijdens de gesprekken met de organisaties en met enkele door de commissie geraadpleegde deskundigen zijn enkele opties aan de orde gekomen om meer concurrentie te genereren. Deze opties zijn vanuit marktordeningperspectief besproken; spoortechnische aspecten kunnen uiteraard dergelijke opties minder aantrekkelijk maken.

- Openbaar aanbesteden van het hoofdrailnet
- Aanbesteden van het management
- Opknippen van het netwerk
- Afschaven van het hoofdrailnet

Bij openbaar aanbesteden van het vervoer of van het management gaat het vooral om de vraag hoeveel vrijheidsgraden aan concurrerende aanbieders wordt geboden. Concurrerende aanbieders kunnen zich in beginsel van elkaar onderscheiden via (nieuwe) vervoersconcepten, en (slimme) organisatie- en managementmodellen gericht op kostenbeheersing en de effectiviteit van outputsturing. De aanbieders die dat het beste weten te combineren kunnen de beste prijs/kwaliteitsverhouding realiseren en de aanbesteding winnen. Als concurrerende aanbieders echter geen vrijheidsgraden hebben in termen van personeelsomvang, organisatiestructuur en beloningsstructuren, dan kunnen zij zich in termen van arbeidsproductiviteit en arbeidskosten moeilijk onderscheiden. Hier ligt het dilemma: om echt te kunnen profiteren van voordelen van aanbesteden moeten alternatieven kunnen worden ontwikkeld voor de huidige omvang en aansturing van de NS-organisatie: als andere (internationale) vervoerders of andere managers in geval van management-aanbesteding het op dit vitale punt op dezelfde wijze moeten doen, dan mag niet of in ieder geval niet zonder meer worden verwacht dat aanbesteden duidelijke voordelen zal opleveren.
Een alternatief voor openbare of managementaanbesteding van het hoofdrailnet, is het beperken van de omvang van het hoofdrailnet en alleen de nieuwe losgeweekte delen aan te besteden.
De gevolgen daarvan zijn uiteraard afhankelijk van de omvang van de af te splitsen delen van het hoofdrailnet. Als gekozen wordt voor het afschaven aan de randen van het hoofdrailnet, dan zullen de gevolgen niet ingrijpend zijn. Er komen wat meer regionale lijnen bij, maar in termen van de totale markt voor het personenvervoer verandert er niet veel. Bescheiden voordelen, maar ook geringe gevolgen voor NS en het bestaande systeem.

Bij modellen voor het splitsen en apart aanbesteden van stadsgewestelijke netwerken en het lange afstandverkeer gaat het om effecten van een andere orde: de potenties kunnen groot zijn, maar er kunnen ook negatieve gevolgen optreden voor de kwaliteit (bijvoorbeeld complexe afspraken en regelingen op het gebied van aansluitingen van de dienstregelingen) van het bredere netwerk en de gevolgen voor de NS-organisatie kunnen ook omvangrijk zijn.
Wellicht zijn er ook nog tussenoplossingen, waarbij een bepaald deel van het netwerk misschien wel zinvol is af te splitsen en andere delen juist niet. De kern van de zaak is evenwel dat veel partijen hier vanuit het eigen belang of de eigen perceptie wel een beeld bij hebben, maar dat de commissie geen betrouwbare, goed onderbouwde informatie op dit punt heeft aangetroffen. Met andere woorden: er is geen heldere *inhoudelijke* beargumentering voor de keuze van de reikwijdte van het hoofdrailnet beschikbaar.
De commissie is van oordeel dat er systematisch onderzoek verricht moet worden naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hier gemaakt zouden kunnen worden.
Indien men bij de nieuwe concessieverlening in 2015 de verschillende kaarten op tafel wil kunnen hebben, dan zal er een uitgebreid voortraject moeten worden doorlopen, waarbij de informatie over verschillende keuzen tijdig beschikbaar moet zijn. Het is van belang dat er ruim voor 2015 duidelijkheid komt over de route die bewandeld gaat worden, zodat partijen in de sector weten waar ze aan toe zijn en zich adequaat kunnen voorbereiden.

Aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud/beheer en capaciteitsmanagement
Het derde systeemvraagstuk dat naar voren werd gebracht betreft de vraag waarom beheer en onderhoud enerzijds en capaciteitsmanagement en verkeersleiding anderzijds onder één dak zijn gebracht. De veel geuite kritiek op de 'dubbele petten' betreft uiteraard dit punt. Hoewel de commissie hierboven enige afstand heeft genomen van deze kritiek, is daarmee nog niet gezegd dat de keuze in het huidige stelsel om bovengenoemde activiteiten te combineren ook de beste keuze is. Dit meer principiële punt staat los van de geuite praktische behoefte aan meer afwegingsruimte voor ProRail in de uitoefening van de capaciteitsverdelingstaak.

De kritiek op ProRail vanuit vervoerders betreft immers niet alleen – of bij sommige vervoerders in het geheel niet – de kwestie van de 'dubbele petten', maar zeker ook kritiek die verwijst naar inefficiënt, zo men wil bureaucratisch, handelen van ProRail. Het duurt naar de opvatting van vervoerders allemaal lang als er iets moet veranderen, ProRail heeft zich niet voldoende ingesteld op nieuwe vervoerders, ProRail is sterk ingesteld op dienstregelingen voor personenvervoer en veel minder op de ad-hoc situaties die zich in het goederenvervoer aandienen etc.
Hierboven is beschreven dat deze kritiek de laatste maanden is afgenomen en dat het algemene beeld is dat ProRail zich langzamerhand op de nieuwe situatie is gaan instellen. Vanuit deze optiek zou men mogen verwachten dat tijd hier in het voordeel van het huidige systeem werkt en verdere verbetering zal kunnen optreden.

De vraag is echter of het hier alleen een kwestie van tijd is en het de moeite waard is te onderzoeken of er voordelen zijn in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid, bij ProRail blijft en capaciteitsmanagement en verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel aanbesteed. In dat geval moet de opmerking over de bijkomende diensten en voorzieningen hierboven ook in een ander licht worden geplaatst.
De vraag rijst echter of ProRail ook op langere termijn toch eerder een wat ambtelijke, procedurele organisatie zal blijven met bijbehorende beperkingen waar het gaat om het snel en tegen lage kosten kunnen bedienen van marktpartijen. Als de inschatting is, dat het laatste het geval is, kan overwogen worden het beheer en onderhoud met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail te laten en capaciteitsmanagement en verkeersleiding af te splitsen en aan te besteden.
De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten dan worden gezocht in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode kan worden geselecteerd. Als het een marktpartij betreft, kunnen hier in beginsel goede prikkels worden aangebracht. De partij die er in slaagt om binnen de gestelde wettelijke kaders en het gegeven netwerk meer vervoer te accommoderen, wordt hier bijvoorbeeld via adequate gebruiksvergoedingen voor beloond en het niet realiseren van bepaalde (minimaal) noodzakelijk geachte prestaties kan met boetes worden bestreden.

Het lijkt aannemelijk dat langs deze lijn doelmatigheidswinst te realiseren is. De commissie ziet hier echter tevens een belangrijk risico. Het valt op dat het capaciteitsmanagement een complex proces is, dat lastig lijkt te sturen via bijvoorbeeld uitsluitend tarieven. Personenvervoer en goederenvervoer moeten worden gecombineerd, het spoor moet capaciteit inruimen voor onderhoud, de technische kwaliteit van het spoor stelt beperkingen, er zijn omvangrijke veiligheidsaspecten in het geding, rangeren, kop maken en tal van andere aspecten zorgen voor complexe logistiek. De implicatie hiervan is dat er veel overleg nodig is tussen partijen, om allerlei problemen op te lossen en samen creatieve oplossingen te zoeken. Het gaat dan vaak om een goede wisselwerking tussen personen van de verschillende organisaties, mensen die elkaar kennen en de weg weten door het systeem. Als het capaciteitsmanagement met zekere frequentie zou wisselen – en dit geldt nog meer voor de verkeersleiding – zullen er telkens transitieproblemen en -kosten optreden. Hierbij moet worden bedacht dat het niet alleen gaat om de afstemming tussen ProRail en de diverse vervoerders, maar ook met IVW, NMa, de regionale overheden en andere betrokkenen. Nieuwe partijen die het capaciteitsmanagement op zich nemen hebben met al deze partijen van doen en zullen telkens opnieuw moeten investeren in kennis van het institutionele systeem en persoonlijke netwerken moeten ontwikkelen. Met concessies met lange looptijden is dit probleem te beperken, maar dergelijke concessies hebben ook weer hun keerzijden.

5 Conclusies

De systeemveranderingen die sinds het begin van de jaren negentig stapsgewijs zijn doorgevoerd en vervolgens zijn geformaliseerd met de nieuwe spoorwetgeving hebben een belangrijke transitie tot stand gebracht in de spoorsector. Deze transitie is bovendien nog niet voltooid, zoals blijkt uit de zelfevaluaties van de verschillende organisaties. Daarmee is een eindoordeel over het functioneren van het systeem op dit moment uiteraard nog lastig te geven. Bovendien zij vermeld dat er in het kader van de evaluatie van de spoorwetgeving verscheidene onderzoeken lopen. Uit deze onderzoeken kan nog aanvullende informatie komen die van belang kan zijn voor de uiteindelijke besluitvorming.
De visitatiecommissie heeft vanuit haar invalshoek, gebaseerd op de zelfevaluaties, gesprekken met de organisaties, een aantal externe deskundigen en eigen waarneming een indruk gekregen die tot de in dit rapport beschreven observaties en conclusies heeft geleid. De commissie vestigt bovendien de aandacht op een aantal belangrijke aspecten die nadere bestudering en eventueel besluitvorming vereisen.

Er zijn geen aanwijzingen voor duidelijk disfunctioneren van het systeem

De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat zorgen omtrent een sterk disfunctioneren van het nieuwe systeem ongegrond zijn gebleken. In het bijzonder gaat het om twee grote veranderingen waarvan de gevolgen onzeker waren. De eerste betreft de belangrijke overheveling van taken van NS naar ProRail. Zou het logistieke systeem hier niet ernstig schade van ondervinden en ertoe leiden dat partijen verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven met als uiteindelijk resultaat een slecht functionerend logistiek product voor de reiziger? De tweede zorg betrof de borging van publieke belangen. Zou een meer op financieel resultaat gestuurde NS en de komst van marktpartijen op het spoor er niet toe leiden dat sociale doelen en andere publieke doelen zoals veiligheid in het gedrang komen?
De commissie constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat het gekozen spoorsysteem en bijbehorende wetgeving tot een disfunctionerende sector hebben geleid.

Daar waar het vigerende operationele systeem in de aanloop naar de nieuwe wetgeving nog te kampen had met grote problemen – die overigens deels hun oorzaak vonden in achtergronden die niet direct het gevolg waren van de systeemverandering – is hier in de loop van de jaren weer een duidelijke verbetering gerealiseerd. Het is mogelijk gebleken om in een aantal jaren na de introductie van de Spoorwegwet weer duidelijk betere prestaties op het spoor neer te zetten. Het gekozen systeem is klaarblijkelijk geen beletsel om prestaties te realiseren, zoals die ook vóór de splitsing van NS werden geleverd.
Het is de commissie evenmin gebleken dat sociale en veiligheidsdoelen zijn opgeofferd om tot deze resultaten te komen. Bij de sociale doelen blijkt dat deze in beginsel ook bereikt kunnen worden via contractering. Men kan normen opnemen ten aanzien van bijvoor-

beeld toegang voor minder validen en bedrijfseconomisch onrendabele lijnen met subsidie openhouden. Op de normen met betrekking tot de veiligheid is in achterliggende jaren niet ingeleverd. Integendeel. Zo worden baanvakken buiten gebruik gesteld bij onderhoud – bescherming van de werkers aan het spoor – en gelden strenge eisen voor nieuw materieel en certificering van personeel. De komst van nieuwe aanbieders vereist wel extra inspanningen van de toezichthouder IVW, maar dit heeft zich laten organiseren. Het punt waar het om draait, is dat het ambitieniveau en de resultaten op deze punten niet of slechts indirect afhankelijk zijn van het systeem. Men had vanuit de publieke zaak desgewenst ook meer of minder hoge ambities kunnen formuleren. Deze hebben een verschillend prijskaartje, maar het laat zich in beginsel effectief organiseren binnen het vigerende systeem.

De kritiek van partijen op functioneren van de spoormarkt betreft in beperkte mate het systeem zelf

Bij lezing van de zelfevaluaties van de partijen komt nogal wat kritiek naar voren. Deze kritiek is voor een belangrijk deel afkomstig van de goederenvervoerders, de regionale vervoerders en de provincies en richt zich overwegend op ProRail, NS, het ministerie van VenW en IVW. Hoe verhoudt zich nu de constatering van de commissie dat het gekozen systeem niet disfunctioneert, terwijl sommige partijen toch stevige kritiek hebben op de gang van zaken binnen het systeem?
Daarbij is het van belang een aantal zaken te onderscheiden.

- Een deel en misschien wel belangrijk deel van de kritiek betreft niet zozeer het systeem, maar vloeit voort uit *systeemverandering*. Nogal wat problemen zijn te duiden als transitieproblemen: nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor gevestigde partijen, het moeten leren omgaan met vele partijen op het spoor, nieuwkomers op de markt met informatieachterstanden en cultuurverschillen tussen marktpartijen en gevestigde partijen die van oudsher sterk op Den Haag gericht zijn. De commissie heeft tijdens de visitaties de organisaties met nadruk, en in het bijzonder de marktpartijen, gevraagd hoe men de ontwikkelingen in de tijd beoordeelt. Betrokken partijen hebben zonder uitzondering aangegeven dat de ervaren problemen geleidelijk zijn afgenomen. Deze perceptie komt overeen met de verwachting dat tenminste een deel van problemen als transitieproblemen moet worden gezien en niet als een probleem van het systeem zelf.
- Een deel van de kritiek is algemeen van aard en betreft niet zozeer specifieke problemen van de spoorsector. Zo is er kritiek van de goederenvervoerders op gemeenten inzake uiteenlopende gemeentelijke milieunormen en soms zelfs conflicterende eisen, waarmee het goederenvervoer wordt geconfronteerd. Deze kritiek is vanuit het gezichtspunt van de goederenvervoerders zeer begrijpelijk en het verdient ook aanbeveling om te bezien hoe hier verbetering tot stand gebracht kan worden, maar het gaat hier niet om een probleem dat samenhangt met het gekozen spoorsysteem. Vele marktpartijen in andere sectoren hebben eveneens van doen met uiteenlopende en soms conflicterende (gemeentelijke) regels. Een andere inrichting van het spoorsysteem lost dit probleem niet op.
- Een deel van de kritiek is onafhankelijk van welk systeem dan ook. De spoorsector is geen normale markt. Er moeten schaarse rechten worden verdeeld, de beslissingen over capaciteitsuitbreiding zijn politieke beslissingen, er zijn netwerkeffecten, er is een belangrijke ruimtelijke ordeningsdimensie, nationale systemen moeten Europees op elkaar worden afgestemd. Men kan proberen het systeem zo in te richten dat deze imperfecte markt zo goed mogelijk functioneert, maar het blijft een imperfecte markt die moet worden gereguleerd door een eveneens imperfecte overheid.

– Een deel van de kritiek richt zich op het nog onvoldoende gebruik maken van mogelijkheden die het systeem en de wetgeving wel degelijk bieden. Zo is er bijvoorbeeld kritiek op capaciteitsclaims van partijen die vervolgens deze capaciteit niet benutten. Dit probleem is binnen het systeem op te lossen door dergelijke opties op capaciteit van een prijs te voorzien die oploopt naarmate de optie later wordt teruggegeven. Deze aanpak wordt sinds kort ook toegepast.

De centrale conclusie is derhalve dat de kritiek in de verschillende zelfevaluaties een aantal zeer verschillende achtergronden heeft en slechts voor een beperkt deel betrekking heeft op het systeem zelf. De commissie heeft tijdens de visitaties bijzondere aandacht aan dit punt besteed door partijen telkens de vraag voor te leggen of zij van oordeel zijn dat de achtergrond van de door hen geschetste problemen gezocht moet worden bij het systeem, bij de wetgeving of elders. Partijen is ook expliciet gevraagd om oplossingen te noemen voor de problemen die zij ervaren, zodat ook langs deze weg getoetst kan worden wat zij als oorzaak van de door hen genoemde problemen zien.
Dat een belangrijk deel van de kritiek niet direct betrekking heeft op het systeem, impliceert uiteraard niet dat er geen kritiek zou zijn die wel het systeem of de vormgeving van de wetgeving betreft. Alvorens bij deze kwesties stil te staan, is het zaak om eerst aandacht te besteden aan de opbrengsten van het nieuwe systeem. Het is positief dat het nieuwe systeem niet disfunctioneert, maar dat is uiteraard niet voldoende. Het doel van het nieuwe systeem was uiteraard verbetering. In hoeverre dit het geval lijkt te zijn, komt hieronder aan bod.

Het nieuwe systeem levert tastbare positieve resultaten op bij het regionaal vervoer en het goederenvervoer

De commissie constateert dat daar waar marktwerking is geïntroduceerd en nieuwe vervoerders hebben kunnen toetreden, betere prestaties worden geleverd dan voordien. Zo verkeerde het goederenvervoer per spoor begin jaren negentig in een vrij deplorabele situatie. Met de volledige liberalisering van het goederenvervoer is een ontwikkeling in gang gezet die een groot aantal nieuwe vervoerders en een stevige groei van het goederenvervoer per spoor heeft opgeleverd. De verladers – de klanten – zijn zeer positief over deze ontwikkeling. Daarmee wordt ook bijgedragen aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van goederenvervoer per spoor als serieus alternatief voor het wegvervoer.
Ook in het regionale vervoer is een duidelijke ontwikkeling ten goede waar te nemen. Op lijnen die ten dode waren opgeschreven is een flinke groei van het reizigersverkeer bereikt. Er zijn interessante nieuwe combinaties van met name bus- en treinverkeer gerealiseerd. De klantenoordelen zijn in het algemeen positief en soms zelfs zeer positief en ook de opdrachtgevende provincies zijn goed te spreken over de resultaten. Naast bovengenoemde positieve effecten op reizigersverkeer en klanttevredenheid, speelt voor de provincies mee dat de introductie van concurrentie ook kostenbesparingen heeft opgeleverd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het regionaal vervoer gesubsidieerd vervoer is en zal blijven.

Het nieuwe systeem heeft daarmee bij het goederenvervoer en bij de regionale lijnen voor nieuwe impulsen gezorgd die niet alleen positief zijn voor betrokken verladers en reizigers, maar tevens hebben bijgedragen aaneen maatschappelijk betere benutting van het spoor.

De resultaten op het hoofdrailnet wijzen vooral op prestatieherstel

De resultaten op het hoofdrailnet zijn in recente jaren weliswaar verbeterd, maar in hoeverre er van verbetering sprake is hangt af van het gekozen uitgangspunt. De prestaties zijn weer op het niveau van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er tot en met 2006 slechts sprake van een groei van 3,3% van het aantal reizigerskilometers. Daarnaast, met een daling in begin van deze eeuw en daarna weer een sterke stijging, laten de prestatieontwikkelingen door de jaren heen een sterk wisselend beeld zien.
Het is de vraag of in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden. Er zijn voorshands nog geen aanwijzingen voor een grotere *doelmatigheid* in de bediening van het reizigersverkeer op het hoofdrailnet.
Het is belangrijk vast te stellen dat – in tegenstelling tot het regionale vervoer en het goederenvervoer – op het hoofdrailnet geen of weinig marktwerking is geïntroduceerd. NS was en is de enige aanbieder en heeft ook niet hoeven concurreren om dit recht te verwerven. In de structuur van NS is wel het een en ander veranderd en de organisatie is meer op afstand geplaatst van de overheid, maar het is geen privaat bedrijf. NS is voor 100% eigendom van de Staat. In de nieuwe verhoudingen is de sturing door de overheid wel van nieuwe instrumenten voorzien – in het bijzonder de vervoerconcessie – maar de commissie concludeert dat er tot nu toe voornamelijk sprake is geweest van een onderhandelingsmodel. Prikkels zoals die in de verhouding tussen de concessieverlener en de vervoerder op regionaal niveau aanwezig zijn, zijn er in de verhouding overheid-NS niet toegepast.

Bovenstaande conclusie moet niet worden opgevat als een waardeoordeel over het beleid inzake het hoofdrailnet. De commissie realiseert zich dat concurrentie *op* het spoor zoals bij het goederenvervoer, geen zinvolle optie is en dat aan concurrentie *om* het spoor (zoals bij het regionale vervoer is toegepast) diverse haken en ogen zitten, zodat de maatschappelijke wenselijkheid van een dergelijke route voor het hoofdrailnet betwijfeld kan worden.

De tijd werkt in het voordeel van het nieuwe systeem

Uit de zelfstudies en visitatiegesprekken is duidelijk geworden dat het transitieproces niet geruisloos is verlopen en ook serieuze kosten met zich heeft meegebracht. Alle partijen hebben zowel hun eigen nieuwe of veranderde rollen moeten leren kennen en nieuwe rollen van anderen moeten doorgronden en aanvaarden. De commissie constateert dat het hier in niet geringe mate om aanloopproblemen gaat, die in de laatste paar jaar al betekenisvol zijn afgenomen.
Deze trend zal zich de komende paar jaar kunnen doorzetten, waardoor informatie- en communicatieproblemen kunnen afnemen, nieuwe toeleveranciers van materieel en via opleidingen ook van personeel zich aandienen. Daarmee zal de factor tijd kunnen helpen om het systeem in de toekomst beter te doen functioneren.

Het bovenstaande speelt ten eerste bij het capaciteitsmanagement, waar de commissie eerder van heeft geconstateerd dat zich juist hier communicatie- en informatieproblemen hebben voorgedaan en waar kennis en begrip over het systeem en elkaars bedrijfsculturen toenemen en in de tijd nog verder kunnen toenemen. Ook bij het verkeersmanagement raakt men gaandeweg beter op elkaar ingespeeld. Er zijn op dit moment al vergevorderde plannen om coördinatieproblemen te slechten door als partijen gezamenlijk in dezelfde

fysieke ruimte aan (het incidentenbeheer) van de verkeersleiding te werken. De groei en verbreding van de markt voor het leasen van materieel en het opleiden van personeel liggen in de sfeer van effectieve toegang en ook hier nemen de barrières in de tijd naar verwachting af. Dit geldt ook voor de relaties van (nieuwe) marktpartijen met toezichthouders: men weet in de tijd beter de weg en wat wel en niet verwacht mag worden van de toezichthouders, die omgekeerd op hun beurt de oriëntatie en belangen van nieuwe partijen gaandeweg beter leren kennen en begrijpen.

De mate waarin dergelijke verbeteringen worden gerealiseerd, zijn uiteraard ongewis. In dit verband is het belangrijk om stil te staan bij twee kernspelers: ProRail en NS. Deze organisaties hebben een grote rol in het systeem en het zijn bovendien de spelers waar de meeste redenen en de meeste mogelijkheden liggen voor verbeteringen. Hoewel men misschien snel geneigd is om beide organisaties in één adem te noemen, is de commissie van oordeel dat er wel een verschil is tussen beide organisaties. Niet alleen in de plaats die zij innemen, maar ook met betrekking tot de veranderingen die in de (nabije) toekomst mogen worden verwacht.

Veranderingen bij ProRail en NS

Op ***ProRail*** is in de rapportages veel kritiek geuit, maar de laatste maanden lijkt sprake van verbetering. ProRail toont zich bewust van de noodzaak van een cultuurverandering en een betere communicatie met haar klanten. Op de klachten op regionaal niveau is gereageerd met de aanstelling van regionale accountmanagers. De commissie constateert dat ProRail niet wegloopt voor zaken die ook nu nog niet goed gaan en waarvan men zelf ook vindt dat er nog een weg is te gaan.
Daarmee lijkt een randvoorwaarde aanwezig om het veranderingsproces de komende jaren met kracht door te zetten. De praktijk zal uiteraard moeten uitwijzen of dit ook werkelijk zijn beslag krijgt.
NS geeft aan de klant belangrijk te vinden en in de zelfstudie wordt gewezen op de nieuwe filosofie 'De klant centraal'. NS heeft enkele voorbeelden gegeven van nieuwe initiatieven op dit punt. Deze ontwikkelingen zijn van vrij recente datum en kunnen in de tijd verder doorzetten. Een aandachtspunt van de commissie betreft evenwel de zelfreflectie binnen de organisatie. In de zelfevaluatie wordt niet aangegeven op welke terreinen men de eigen organisatie wil verbeteren. In de gesprekken zijn plannen gepresenteerd die verbeteringen inhouden, maar de commissie heeft niet goed kunnen waarnemen of deze zich ook al in de 'genen' van de organisatie hebben genesteld. Het gaat de commissie hier uiteraard niet om verbeteringen waarnaar in alle organisaties altijd wordt gezocht.
De commissie heeft een beeld gekregen van een organisatie die met vrij grote tevredenheid kijkt naar de huidige prestaties. In vergelijking met het dieptepunt in 2001 is dat weliswaar niet onbegrijpelijk, maar het gaat erom dat in de toekomst nog substantiële verbeteringen moeten worden gerealiseerd. Enige reflectie op mogelijkheden tot verbetering in de eigen NS-organisatie had ook wel in de rede gelegen.

De algemene conclusie is dat de tijd op een aantal fronten in het voordeel van het vigerende systeem zal werken. Het transitieproces raakt geleidelijk voltooid, de aanloopproblemen zullen verdwijnen. De cultuurveranderingen bij de kernspelers NS en ProRail zijn in gang gezet, maar zeker nog niet voltooid. Niet alleen ambitieuze doelstellingen met betrekking tot de eigen prestaties zijn hier van belang, ook met betrekking tot het functioneren in de nieuwe ordening moeten de doelen ambitieus zijn. ProRail moet

zich transformeren tot een transparante, klantgerichte en klantvriendelijke organisatie. NS moet enerzijds vanuit de visie van de klant, de reiziger, opereren en anderzijds zich opstellen als een dienstverlenende organisatie waar zij diensten moet verlenen aan andere partijen.
Dit kunnen nog steeds kwesties van lange adem blijken te zijn.

Punten van aandacht binnen het systeem

- Bij het ***capaciteitsmanagement*** is een creatieve, klantgerichte aanpak nodig. Dit vereist binnen het vigerende systeem een krachtig doorzetten van de omslag die ProRail op dit moment heeft ingezet. Om dit te versterken en ondersteunen is een aanpassing van de AmvB Capaciteit serieus te overwegen, zoals eerder al is aangegeven. Daarnaast kunnen partijen meer dan nu het geval is, via het prijsmechanisme gestimuleerd worden om efficiënt om te gaan met hun vraag naar capaciteit.
  Dit vereist het adequaat beprijzen van opties op capaciteit, waarmee recent een begin is gemaakt. De commissie beveelt aan een bredere toepassing van een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme te overwegen en daarbij met name te bezien of het ook ingezet kan worden om de allocatie van vervoer over verschillende baanvakken op verschillende uren (beprijzen naar tijd en plaats) te optimaliseren.
- Problemen rond de ***toegang tot het spoor*** liggen vooral bij de snelheid waarmee en de kosten waartegen deze toegang kan worden verkregen. Het gaat zowel om de toegang tot productiemiddelen (mensen en materieel) op deze bijzondere markt als om de bijzondere eisen waaraan moet worden voldaan om treinen feitelijk te mogen laten rijden. De problemen rond de toegang tot productiemiddelen zijn gaandeweg afgenomen en zullen verder afnemen naarmate de nieuwe verhoudingen zich uitkristalliseren en de markt in omvang toeneemt. Ten aanzien van problemen met de eisen waaraan voor toegang moet worden voldaan, ziet de commissie twee lijnen waarlangs (additionele) verbetering is te realiseren. De eerste ligt bij ProRail en IVW. Overwogen zou kunnen worden om tijdelijk een ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor. Om zo snel mogelijk een level playing field te krijgen zouden tijdelijke extra inspanningen om deze partijen te adviseren en de procedures zo kort mogelijk te houden, te rechtvaardigen zijn.
  De tweede mogelijkheid voor verbetering ligt bij regionale overheden en regionale vervoerders. Deze zouden zich beter dan in het verleden vooraf kunnen vergewissen van vereiste doorlooptijden van vergunningen en attesten. Zo wordt voorkomen dat contractuele bepalingen worden opgenomen in concessies die qua ambitieniveau niet verenigbaar zijn met noodzakelijk te doorlopen procedures. Partijen als ProRail en IVW moeten dan ook bereid zijn om hier echt mee te denken en een voor alle partijen zo goed mogelijk resultaat te realiseren. Los hiervan is het zaak dat beide organisaties alert zijn op mogelijkheden van inkorten van proceduretijden.
- Het probleem rond de **stations en de bijkomende diensten en voorzieningen** is door partijen bij herhaling benadrukt, waarbij vooral is gewezen op de complexiteit van de eigendoms- en beheersverhoudingen en de positie van NS of andere vervoerders die het beheer hebben over de bijkomende diensten en voorzieningen. Veel van de klachten grijpen hier op terug. Een oplossing binnen het bestaande systeem kan gevonden worden in regulering en toezicht, zoals door NMa voorgesteld in haar zelfevaluatie, waarbij NMa aangeeft dat op dit moment de bijkomende diensten en voorzieningen nog niet goed zijn geregeld. Als alle relevante diensten en voorzieningen duidelijk zijn benoemd als bijkomende dienst of voorziening, dan kunnen met regelgeving en daaraan gekoppeld toezicht van NMa betere resultaten worden behaald. De wet biedt hiervoor al aangrijpingspunten. De commissie is van mening deze suggestie van

NMa zeker nadere aandacht verdient, maar merkt daarbij op dat regelgeving niet alle problemen zal oplossen.

– De ***aansturing van NS*** is, zoals eerder opgemerkt, een punt van zorg. Binnen het vigerende systeem kan worden gedacht aan verbeterstappen in de vorm van het beter monitoren en sturen op doelmatigheid binnen de contouren van de vervoerconcessie. Van het transparant maken van ontwikkelingen en doelstellingen op dit vlak gaat ongetwijfeld een positieve werking uit. Dit geldt ook voor betere en meer transparante normering over *onderdelen* van het netwerk en het in ieder geval openbaar maken van de prestaties op onderdelen van het netwerk. Ook kan vaker gebruik worden gemaakt van bonus-malus regelingen in verband met de prestaties, waarvan weliswaar niet de sterke werking zal uitgaan die dit bij private bedrijven heeft, maar waaraan anderzijds wel zekere werking moet worden toegeschreven. Een meer eenduidige publieke aansturing vanuit zowel de concessie als aandeelhoudersschap kan de rol van de overheid in de borging van het publieke belang versterken. Dit vraagt meer regie dan nu in een gezamenlijke aansturing van NS door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën. Ook voor NS zal dit voordelen opleveren: immers men hoeft niet twee verschillende ministeries met twee verschillende opvattingen te bedienen. Tenslotte kan ook de inbreng van consumentenorganisaties worden verstevigd door hen meer financiële armslag te geven om expertise in te huren.
– De problemen bij de ***aansturing van ProRail*** vertonen op diverse punten overeenkomsten met die van NS. Ook voor ProRail geldt dat de aandelen in handen zijn van de Staat, dat zij haar positie niet in concurrentie heeft verworven en dat de concessie net als bij de vervoerconcessie van NS een basis is voor overleg en onderhandeling met de overheid. Een belangrijk verschil zit echter in de subsidierelatie die ProRail met de overheid heeft.
  De uitdagingen liggen in het bereiken van een sterke klantgerichtheid en een goede doelmatigheid van de organisatie. Inzake de klantgerichtheid geldt dat er sprake is van 'countervailing power' van sterke en goed geïnformeerde klanten, maar de commissie ziet zeker verdere ruimte voor verbetering. De commissie beveelt aan de mogelijkheden op het gebied van de financiële verhoudingen nader te onderzoeken, in die zin dat wellicht meer toepassing gegeven kan worden aan het systeem van gebruiksvergoedingen. Daarmee is een goede doelmatigheid van de organisatie nog niet geborgd. Deze zou binnen het systeem kunnen worden versterkt door vast te stellen tegen welke kosten de organisatie welke prestaties moet leveren. Reeds beschikbare instrumenten als 'monitoring' en 'benchmarking' kunnen hierbij worden benut.
  Tenslotte is een belangrijk punt van aandacht gelegen in de opstelling van de politiek in de relatie tot de bedrijfsvoering van ProRail. Een doelmatige, creatieve en klantgerichte organisatie moet risico's kunnen nemen. Als de organisatie evenwel ieder incident zwaar wordt aangerekend, zal een dergelijk gedrag niet worden aangemoedigd. De organisatie gaat zich risicomijdend opstellen en zal zoveel mogelijk trachten aansprakelijkheidsstelling voor fouten of tekortkomingen te vermijden.

Punten van aandacht die te maken hebben met systeemveranderingen

– *Taken en positie van NS*

In de visitatiegesprekken zijn de verschillende taken en de positie van NS bij herhaling aan de orde geweest. Daarbij is gepleit voor overheveling van bevoegdheden in het kader van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij. ProRail is genoemd als voor de hand liggend alternatief, maar ook overheveling naar een geheel nieuwe

partij is geopperd, waarin alle voorzieningen kunnen worden ondergebracht waarvan meerdere partijen gebruik moeten maken. Destijds zijn voor het creëren van een 'level playing field' en het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen het railinfrabeheer, capaciteitsmanagement alsmede enkele andere taken van NS overgeheveld naar ProRail. De stations en bijkomende voorzieningen zijn bij NS gebleven. De commissie is van oordeel dat deze verdeling nog eens geëvalueerd moet worden. Door deze kwestie goed op alle relevante aspecten en mogelijkheden (afsplitsing stations en/of vastgoed, aanbesteding commerciële activiteiten) en onmogelijkheden door te lichten, komen die in beeld en kunnen ook weer oplossingen voor problemen worden gezocht die zich daarbij op onderdelen voordoen.

– *Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie*

Na discussie met de Tweede Kamer is eenmalig het hoofdrailnet rechtstreeks gegund. Door deze wijze van onderhandse gunning is van de mogelijkheid afgezien om op het hoofdrailnet concurrentie om het spoor te organiseren. Nu moet ook worden geconstateerd dat de noodzaak van politieke roep om 'rust en herstel' zich niet liet verenigen met een openbare aanbesteding van het hoofdrailnet. Een dergelijke beslissing had met het oog op het complexe en ingrijpende karakter ervan bovendien een lang voortraject vereist. Vragen die daarbij spelen zijn: kiezen we voor een openbare aanbesteding zoals bij het regionale vervoer? Of kiezen we voor alleen managementaanbesteding? Zijn er in het laatste geval wel of geen gevolgen voor het zittende personeel? Besteden we het hele hoofdrailnet in een pakket aan of kunnen delen van het net worden opgeknipt en apart worden aanbesteed? Hoe moet bij een aanbesteding worden omgegaan met de positie van NS op en rond de stations en de vastgoedexploitatie? Het moge duidelijk zijn dat het hier om fundamentele vragen gaat die ingrijpende gevolgen hebben voor de hele ordening en inrichting van het spoor.
Verschillende opties zijn in de gesprekken de revue gepasseerd:

- openbaar aanbesteden van het hoofdrailnet
- aanbesteden van het management
- opknippen van het netwerk
- afschaven van het hoofdrailnet

De commissie is van oordeel dat op dit moment onvoldoende informatie voorhanden is om hier een gefundeerd oordeel over te geven. De beschikbare rapporten zijn globaal van aard en hebben dan een meer theoretische invalshoek dan wel een inventariserend karakter. Een echte uitwerking van concrete alternatieve modellen voor het Nederlandse hoofdrailnet heeft de commissie niet aangetroffen. Indien men bij de nieuwe concessieverlening in 2015 verschillende kaarten op tafel wil hebben, zal een uitgebreid en zorgvuldig voortraject moeten worden doorlopen, waarbij de informatie over verschillende keuzen tijdig beschikbaar moet zijn. Het is in elk geval van belang ruim voor 2015 duidelijkheid te verschaffen over de route die bewandeld gaat worden, zodat partijen in de sector weten waar ze aan toe zijn en zich adequaat kunnen voorbereiden.

– *Infrabeheer en capaciteitsmanagement*

Een laatste systeemvraagstuk dat hier besproken wordt, betreft de vraag waarom beheer en onderhoud enerzijds en capaciteitsmanagement en verkeersleiding aan de andere kant onder één dak zijn gebracht. De kritiek op de 'dubbele petten' van ProRail betreft uiteraard dit punt. Hoewel de commissie geen aanwijzingen heeft voor feitelijk conflicterende belangen, en het waarschijnlijk meer om de schijn van belangenverstrengeling gaat,

is nog niet gezegd dat de keuze om bovengenoemde activiteiten te combineren ook de meest wenselijke is. Een alternatieve inrichting had ook kunnen zijn de splitsing tussen de combinatie van beheer en onderhoud enerzijds en de combinatie van capaciteitsmanagement en verkeersleiding anderzijds. De eerste combinatie zou dan hebben kunnen ressorteren onder ProRail, gegeven de sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid, en de tweede combinatie zou eventueel kunnen zijn aanbesteed.
De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten worden gezocht in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode zou kunnen worden geselecteerd. Nadelen kunnen te maken hebben met de frequentie van aanbesteden waardoor de mate van samenwerking tussen partijen nadelig zou kunnen worden beïnvloed. Nadelen kunnen ook gevonden worden in de toename van transitiekosten. En 'laag' frequent aanbesteden zou echter weer ten koste kunnen gaan van de doelmatigheid van de capaciteitsmanager.

De commissie is van oordeel dat het de moeite waard is deze optie alsnog nader te onderzoeken.

Tot slot

Evaluaties nodigen uit tot kritische reflectie. Het geeft partijen de mogelijkheid om hun grieven op tafel te leggen en de nadruk ligt dan snel op problemen die zijn of worden ervaren.
De commissie heeft tot taak om de zelfevaluaties te beoordelen en besteedt uit dien hoofde ook veel aandacht aan de genoemde problemen. Vanuit de optiek van het doen van aanbevelingen is het interessanter te kijken naar zaken die beter kunnen, dan naar zaken die goed gaan. Voor een evenwichtige beschouwing moeten positieve resultaten en ontwikkelingen echter niet uit het oog worden verloren.
Deze positieve ontwikkelingen zijn er terdege. Het dal van 2001 ligt ver achter ons en het lijkt onaannemelijk dat we in deze richting weer zouden afglijden. Het spoor zit ook qua groei weer goed in de lift en nieuwe aanbieders in het goederenvervoer en het regionale personenvervoer hebben het spoor aan kwaliteit en doelmatigheid doen winnen. De commissie is tijdens de verschillende gesprekken en speciale werkbezoeken bij NS en ProRail onder de indruk geraakt van de betrokkenheid en grote deskundigheid van de partijen in de spoorsector. De uitdagingen waren groot en het systeem heeft die kunnen opvangen.

Tegelijkertijd geldt dat het op een aantal fronten beter kan en dat er nieuwe uitdagingen voor de toekomst liggen. Zo zijn er ambitieuze doelen geformuleerd voor de groei van het personenvervoer, waarmee de maatschappelijke resultaten van het spoor belangrijk zouden moeten toenemen. Dit heeft twee implicaties. De eerste is dat deze groei niet vanzelf tot stand komt en derhalve prijs-kwaliteitsverhoudingen steeds in het oog gehouden moeten worden. Gelet op het grote kwantitatieve belang van het hoofdrailnet, zal juist hier steeds aandacht moeten zijn voor verbetering van de prestaties om de groeidoelstelling te realiseren. De tweede implicatie is dat deze groei alleen gerealiseerd kan worden als daarvoor ook voldoende, kwalitatief goede, capaciteit beschikbaar is. Dit vereist voldoende en tijdige investeringen in de infrastructuur en, in de eerste plaats, een betere benutting van de bestaande infrastructuur. Het eerste heeft budgettaire consequenties die deels overigens wel kunnen worden gemitigeerd door hogere inkomsten uit gebruikersvergoedingen

als gevolg van groei. Het laatste vereist een omslag in de wijze van capaciteitsmanagement in de richting van het creëren van capaciteit in plaats van verdelen van capaciteit.

Met het oog op de grote uitdagingen die voorliggen is het zaak om meerdere oplossingsrichtingen mee te nemen bij nadere besluitvorming. Deze kunnen voor een deel gevonden worden binnen het bestaande systeem. Door partijen zijn hiervoor een aantal interessante oplossingen aangedragen en de commissie heeft hiervoor ook een aantal denkrichtingen aangegeven. Voor de oplossing van de hardnekkigste vraagstukken moeten echter ook bijstellingen van onderdelen van het bestaande systeem nader onderzocht worden en ter discussie gesteld worden. Het betreft belangrijke kwesties voor betrokken partijen en er zijn soms gevoelige politieke aspecten mee verbonden. Dit vereist een goede en zorgvuldige voorbereiding, die begint met het zo snel mogelijk in beeld brengen van de effecten van verschillende keuzen. Er liggen belangrijke beleidskeuzen in het verschiet wanneer zowel de beheers- als de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aflopen.
Als de juiste prikkels in het systeem kunnen worden aangebracht dan moet de sector – gegeven de grote deskundigheid en betrokkenheid van de actoren – in staat worden geacht om de maatschappelijke doelen voor het spoor steeds beter te gaan realiseren.

BIJLAGEN

Bijlage: Instellingsbesluit

Besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat tot instelling van de Commissie Visitatie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

De minister van Verkeer en Waterstaat;

Gezien het plan van aanpak voor de evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet;

BESLUIT:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. Minister: minister van Verkeer en Waterstaat;
b. evaluatie: evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet;
c. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2

Er is een commissie voor de visitatie van de zelfevaluaties in het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet, bedoeld in paragraaf 4.2.3 van het plan van aanpak voor de evaluatie (Kamerstukken II 2006 – 2007, 29984, nr. 53, bijlage).

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit de volgende leden:
   a. mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter;
   b. prof. Dr. M. de Vries
   c. drs. T. H. van Hoek
2. De commissie is een onafhankelijke commissie. De leden zijn niet inhoudelijk betrokken bij de partijen in de spoorsector.
3. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat heeft tot taak de commissie met raad en daad bij te staan bij de uitvoering van de werkzaamheden en de communicatie tussen de zelfevaluerende partijen en de commissie, en tussen de commissie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat te verzorgen.
4. Het secretariaat wordt aangesteld en bezoldigd door de Minister.

Artikel 4

1. De commissie heeft tot taak:
   a. toe te zien op de kwaliteit van de zelfevaluaties en daarover een onafhankelijk oordeel te formuleren;
   b. het geven van een oordeel over de bijdragen aan de nulmeting, betreffende de situatie voor 1 januari 2005, vanuit het perspectief van de zelfevaluaties, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV, ProRail BV., de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;
   c. het geven van een oordeel over de zelfevaluatierapporten, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV, ProRail BV, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;
   d. het doen van aanbevelingen op grond van de bevindingen, bedoeld in de onderdelen a, b en c, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de Spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid.

Artikel 5

1. De commissie rapporteert ten minste ieder kwartaal schriftelijk aan de Minister over de voortgang en stand van zaken van de werkzaamheden.
2. De commissie neemt haar voorgenomen werkzaamheden en die van het secretariaat op in een plan van aanpak. Dit plan van aanpak behoeft de goedkeuring van de Minister.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af met een eindadvies.

Artikel 6

1. De commissie brengt haar eindadvies uiterlijk 9 mei 2008 (week 19) uit aan de Minister.
2. Na het uitbrengen van het advies heft de Minister de commissie op.

Artikel 7

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zoveel eerder als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, overgebracht naar het archief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2007.

Artikel 9

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit Commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister van Verkeer en Waterstaat,

Camiel Eurlings

Bijlage: Gesprekspartners

In het kader van de werkzaamheden van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving zijn door de commissie gesprekken gevoerd met de volgende personen.

Gesprekken in het kader van de visitatiebezoeken

Decentrale overheden

Naam	Organisatie
Mr. F.H.M. Bouritius	IPO secretariaat
Mevr. M.H.H. van Haaren	IPO delegatie Mobiliteit en gedeputeerde Provincie Gelderland
Dhr. T. Spaargaren	Lid IPO werkgroep spoor (provincie Gelderland)
Drs. Chr. De Vries	Vz. BOAG Mobiliteit (Provincie Noord-Holland)
Dhr. J. Wesselink	Lid BOAG mobiliteit en voorzitter IPO werkgroep spoor (Provincie Overijssel)
Goederenvervoerders	
Mr. S.T. Bennebroek	Legal counsel ERS Railways BV en secretariaat BRG
Dhr. M. Bertram	Managing Director Rail4Chem Benelux
Dhr. M. Drowniak	Adviseur namens Spitzke Spoorbouw, RRF en Veolia Cargo
Drs. R. van Gansewinkel	Directeur ACTS Nederland B.V.
Dhr. A. J. Gibson	Managing Director ERS Railways B.V
Mevr. K. Haaksman	Strukton Railinfra
Dhr. J. Herijgers	Veolia Cargo
Dhr. J vd Kolk	Spitzke Spoorbouw
Dhr. R. Kone	Bam Rail
Dhr.J. Lamain	BAM Rail
Mr. G.J. ter Poorten	Manager Public Affairs Railion Nederland N.V.
Dhr. J. Vrieling	Volker Rail
Dhr. N van Zandwijk	Strukton Railinfra
Nederlandse Mededingingsautoriteit Vervoerkamer	
Mr. J. Meulman	NMa Vervoerkamer
Mevr. ir. M.A. Zuurbrier	NMa Vervoerkamer
Consumentenorganisaties binnen LOCOV	
Dhr. T. Boric	ROVER
Drs. A. Frerichs	secretaris LOCOV
Drs. H. Verhagen	Consumentenbond
Inspectie Verkeer en Waterstaat toezichteenheid Rail	
Drs. E. Griffioen	Hoofdinspecteur van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. P. Hoekstra	Manager van de unit Kennis, Advies, Berichtgeving van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. S.B.J. Teuwen	Senior projectleider/adviseur bij de unit Kennis, Advies en Berichtgeving van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. drs. A.E. de Vries	Senior projectleider/adviseur van de directie Toezichtontwikkeling, Communicatie en Onderzoek, Inspectie Verkeer en Waterstaat

Naam	Organisatie
Nederlandse Spoorwegen NV	
Ir. P.H.J. Geurts	Directeur NS Poort
Drs. E.E. de Lange	Nederlandse Spoorwegen NV
Drs. M.J. Noy	Financieel directeur NS Poort
Drs. C.W. Smulders RA	Financieel directeur NS Reizigers
Mr. I.D.Thijssen	Directeur vervoer NS Reizigers
Dr. ir. A. Veenman	President-directeur Nederlandse Spoorwegen NV
ProRail BV	
Drs. A. van Altena	Directeur Bedrijfsstrategie ProRail
Mw. drs. J.C.H.G. Arts	Lid Raad van Bestuur ProRail (tot 1 juli 2008)
Drs. A.J. Bauer	Directeur Inframanagement ProRail
Ir. H.N. Bothof	Directeur ICT-Services ProRail
Ir. P.E.M. Buck	Directeur Infraprojecten ProRail
Mr. C.J.G Dosker	Directeur Spoorontwikkeling ProRail
Dhr. E. Free MBA	Capaciteitsmanagement, relatiebeheer ProRail
Dhr. H.C. Goslinga	Adviseur Bedrijfsstrategie ProRail
Dhr. U. Groen	Lid Raad van Bestuur ProRail
Dhr. R.A.A. Hetterschijt	Adviseur Veiligheid en Milieu Bedrijfsstrategie
Drs. B.J. Klerk	Voorzitter Raad van Bestuur ProRail
Drs P. Kraaijeveld	Directeur Capaciteitsmanagement ProRail
Dr. Ir.. P.J.M.M. Krumm	Inframanagement, manager stations ProRail
Drs. J.G. Los	Directeur Verkeersleiding ProRail
Drs. J.J. Schouten	Inframanagement, planning en onderhoud ProRail
Ir. C.J.P. Verstegen	Projectleider deregulering ProRail
Dhr. H.P. Voorhoeve	Manager strategie & businessdevelopment ProRail
Ir. C. De Vries	Inframanagement, regiodirecteur Noord-Oost ProRail
Dhr. P. Van Waveren	Capaciteitsverdeling en internationale zaken Capaciteitsmanagement ProRail
Regionale personenvervoerders	
Dhr. A.J. Boelens	Syntus
Dhr. R.J.M. Bruns	Connexxion
Dhr. J. Camp	Veolia Transport
Dhr. A. Cnossen	Arriva
Mr. E.L. Elvers	Connexxion
Mevr. W.J. de Lange	Arriva
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	
Ir. T. Fens	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. B.C.M. Gijsbers	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directie Spoor, Goederen- en Personenvervoer)
Drs. J.A. Jacobs	Directeur Spoor, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. M.M. Jongeling	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. E. Mink	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. R. Nomes	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Instandhouding en beheer en Ordening
Drs. S. Riedstra	Directeur-Generaal DGMo
dr. N.A.M.G.. Rozijn	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Afdelingshoofd beleidsgroep bestuur, directie marktwerking en decentraal vervoer)
Mr. A.C.W.E. Ruyken	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Afdelingshoofd Spoor- en Weg, hoofddirectie Juridische Zaken)

Naam	Organisatie
Mr. M. de Vriendt	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (HDJZ)
Drs. M.J.A. Zeeman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Veiligheid, systemen en Betuweroute)
Deskundigen	
Dhr. R. Hensgens	Ministerie van Economische Zaken
Drs. P. van Hoof	Ministerie van Financiën
Drs. R.A. de la Porte	Ministerie van Financiën
Drs. F. van Rems	Ministerie van Financiën
Dhr. R-J. Slotema	EVO
Dhr. W. Spruijt	Ministerie van Economische Zaken
Dhr. F.Suijker	Ministerie van Economische Zaken
Dhr. P. Sul	Voormalig spoorbedrijf Lovers
Dr. M. Veraart	AEF
Prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen	Zelfstandig adviseur

Bijlage: aanpassingen wet- en regelgeving

De commissie heeft van ProRail en van IVW een lijst gekregen met daarin opmerkingen over door deze partijen gewenste aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving.

De lijst zoals deze door ProRail is opgesteld bevat voorbeelden van dit soort aanpassingen en maakt volgens ProRail deel uit van de resultaten van een door ProRail ingestelde inventarisatie.

De IVW lijst bevat een opsomming van
a) wetsartikelen waarvan IVW aangeeft dat deze artikelen om één of andere reden niet of nauwelijks handhaafbaar zijn
b) artikelen waarin onduidelijkheden zijn opgenomen welke een gevolg voor de veiligheid kunnen hebben

De commissie heeft ervoor gekozen om deze bijdragen van ProRail en IVW als bijlage bij haar rapport op te nemen.

ProRail

De door ProRail genoemde voorbeelden zijn door ProRail geclusterd in drie verschillende ambitiecategorieën:
1. Meer groei mogelijk maken door anders omgaan met capaciteit (Triple A)
2. Meer differentiatie mogelijk maken, met name op regionale lijnen
3. Eenduidig en helder zijn richting stakeholders: klanten, toezichthouders en omgeving

Ambitie 1: Meer groei mogelijk maken door anders omgaan met capaciteit (Triple A)

- *Remtabellen*

In de *Regeling Spoorverkeer* is vastgelegd hoe snel een trein tot stilstand moet kunnen komen. Dit wordt hier aangeduid als de remtabellen. Deze afstand is gebaseerd op de slechtst remmende treinen uit de jaren 60, die momenteel niet meer rijden. De remafstand is bepalend voor de afstand tussen de seinen. De afstand tussen de seinen is in belangrijke mate bepalend voor de capaciteit van het spoor. Door op bepaalde plekken – vooral bij capaciteitsbottlenecks rondom stations – de afstand tussen seinen te verkleinen kan meer capaciteit worden gecreëerd. De huidige remtabellen in de *Regeling Spoorverkeer* laten dit niet toe. ProRail onderzoekt op dit moment hoe hier anders mee omgegaan kan worden.

- *Spoorwegbruggen*

In het *Besluit Spoorweginfrastructuur* is geregeld dat de Minister van VenW bepaalt welke spoorwegbruggen, wanneer, hoe lang geopend moeten worden. De IVW geeft hiervoor namens de Minister jaarlijks voor zo'n 60 bruggen *Beschikkingen* af, gehoord hebbende de beheerder, de vaarwegbeheerder en vertegenwoordigers uit de scheepvaart.
De openingstijden van bruggen kunnen erg bepalend zijn voor de capaciteit van grote delen van het spoorwegnet. In de praktijk blijken veel bruggen minder vaak en minder lang open te gaan dan gepland. Er is capaciteit te creëren door hier anders mee om te gaan, zowel in de planning als in de uitvoering. De huidige regelgeving heeft hierbij een

belemmerend effect omdat het proces en de rolverdeling onvoldoende zijn gericht op optimalisatie en het zoeken naar oplossingen van eventuele knelpunten. Het formele proces is bijvoorbeeld niet gericht op directe en interactieve communicatie tussen direct betrokkenen. Deze vindt plaats via de IVW. Ook de spelregels en criteria voor hoe moet worden omgegaan met eventuele 'conflicterende' capaciteitsbehoefte van vervoer over spoor en water zijn onvoldoende expliciet. Om de vergelijking te maken met het capaciteitsverdelingsproces op het spoor: daar zit de beheerder direct aan tafel met de betrokken partijen en houdt de overheid toezicht via de NMa Vervoerkamer.

- *Capaciteitsverdeling*

In het *Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur* zijn minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde vastgesteld voor verschillende deelmarkten. Voor de HSL ligt de capaciteit zelfs tot op de minuut vast in dit Besluit. De beheerder dient deze te gebruiken in het geval partijen in gezamenlijk overleg geen oplossing kunnen vinden voor conflicterende capaciteitsaanvragen. Deze minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde is door de wetgever vastgelegd vanuit de overtuiging daarmee de publieke belangen te borgen.
Er kan capaciteit worden gewonnen door anders om te gaan met de verdeling van capaciteit. Vooral door meer gebruik te maken van de mogelijkheden voor differentiatie naar tijd en plaats. Hiervoor is het belangrijk dat de oplossingsruimte in het proces van capaciteitsverdeling zo groot mogelijk gemaakt wordt.
De huidige regelgeving werkt belemmerend daarbij omdat de genoemde minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde in het huidige besluit de vervoerders niet prikkelt om alle opties bespreekbaar te maken. Zij weten immers wat ze al 'op zak hebben'. Een concreet voorbeeld hiervan is het geschil tussen Connexxion en Railion op de Valleilijn in het capaciteitsverdelingsproces 2008. Hierbij heeft één van de partijen het bewust aan laten komen op een overbelastverklaring, wetende dat zij aan het langste eind zou trekken bij toepassing van de prioriteringsregels.

- *Overwegen*

In de *Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur* zijn technische eisen vastgelegd voor nieuwe overwegen. In de *Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur* is vastgelegd dat ProRail over 'een adequaat veiligheidszorgsysteem beschikt' (artikel 7) en dat het *Beheerplan* 'een beschrijving van de maatregelen bevat die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen ingevolge veiligheids- en milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid' (artikel 5, eerste lid, sub c). Voor het mogelijk maken van meer groei op het spoor is overwegveiligheid een belangrijk aspect en mogelijk een beperkende randvoorwaarde. De huidige regelgeving kan hierbij op verschillende manieren belemmerend zijn:

– De technische eisen in de *Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur* hebben geen duidelijke functie in relatie tot de doelstellingen zoals vastgelegd in het overheidsbeleid. Deze eisen gelden immers voor nieuwe gelijkvloerse kruisingen, die op basis van de Kadernota Railveiligheid niet meer zijn toegestaan. En in geval de minister hier wel toestemming voor verleend, hebben deze technische eisen geen duidelijke of doelmatige relatie met de doelstelling in de Kadernota Railveiligheid van het verminderen van het aantal dodelijke slachtoffers.
– Het is daarnaast niet eenduidig vastgelegd wat – naast de in de toelichting van de beheerconcessie genoemde "*Kadernota Railveiligheid* en het *Nieuw kader voor veilig werken aan het spoor*"- wel en niet onder overheidsbeleid wordt verstaan. ProRail

pleit overigens niet voor meer of meer gedetailleerd overheidsbeleid, maar wel om eenduidige vastlegging hiervan.

ProRail constateert dat er een dubbeling is ontstaan van Europese veiligheidseisen en nationale veiligheidseisen. Er is immers een Europese Veiligheidsrichtlijn. Deze verplicht ProRail tot het hebben van een veiligheidszorgsysteem. Dit systeem wordt getoetst door de toezichthouder IVW. Op Europees niveau worden momenteel nadere eisen aan dit veiligheidszorgsysteem ontwikkeld (*Common Safety Targets, Indicators & Methods*), waaronder indicatoren voor overwegveiligheid. Dit roept de vraag op, gezien het voorgaande, wat nog de toegevoegde waarde is van technische vereisten voor spoorwegveiligheid in de nationale lagere regelgeving en het in de beheerconcessie verplicht stellen van overheidsbeleid op gebied van veiligheid.

Ambitie 2: Meer differentiatie mogelijk maken, met name op regionale lijnen

- *Grotere technische standaardisatie dan nodig in Europese regelgeving*

Op Europees niveau worden momenteel voor alle onderdelen van het spoorsysteem technische eisen voor interoperabiliteit ontwikkeld (TSI's). Deze eisen worden ook in NL geldig voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail merkt vanuit haar adviserende betrokkenheid bij de totstandkoming van TSI's dat de neiging bestaat om meer technische eisen vast te leggen in TSI's dan vanuit oogpunt van interoperabiliteit noodzakelijk is. Dit leidt tot een grotere technische standaardisatie dan nodig. Dit werkt belemmerend voor ProRail in haar relatie met klanten die juist meer differentiatie willen. Voor ProRail is het daarom van belang dat in de TSI's die nog in ontwikkeling zijn of worden gereviseerd de ruimte voor differentiatie zo groot mogelijk wordt gemaakt. ProRail heeft hierbij een adviserende rol via de Europese brancheorganisatie EIM, maar het is belangrijk dat de overheid haar formele rol hier ook actief voor inzet.

- *Eisen aan perrons*

In de *Regeling hoofdspoorweginfrastructuur* zijn de eisen aan nieuw te bouwen perrons vastgelegd. Bijvoorbeeld dat de helling van een perron niet groter mag zijn dan 1 op 1000. In de praktijk leidt de wens van decentrale overheden om op bepaalde locaties een station te bouwen tot situaties waarin de helling groter is dan 1 op 1000. ProRail werkt in dat geval uit hoe dit op een veilige wijze uitgevoerd kan worden, en moet daar ontheffing voor aanvragen bij de Minister van VenW. In de praktijk leidt dit tot langdurige processen. In augustus 2006 is bijvoorbeeld een verzoek tot ontheffing van verschillende eisen m.t.p. perrons ingediend bij IVW voor de nieuwe haltes Heerlen de Kissel en Eygelshoven Markt. Inmiddels – 1 jaar en 8 maanden later – is hier nog geen uitsluitsel over. De toegevoegde waarde van dit proces is te betwijfelen. ProRail is immers ook – op basis van de veiligheidsrichtlijn – verplicht om te beschikken over een adequaat veiligheidszorgsysteem, dat getoetst wordt door de IVW. Overigens is ProRail risicoaansprakelijk voor de veiligheid van deze perrons, ongeacht of IVW een ontheffing verleent voor technische eisen.
ProRail heeft een sterke voorkeur om de technische middelregelgeving – zoals het hierboven genoemde voorbeeld – zoveel mogelijk te vervangen door slimme doelregelgeving die de beheerder de ruimte geeft en stimuleert om de juiste optimalisatie te doen en de juiste technische en/of operationele maatregelen te nemen.

Ambitie 3: Eenduidig en helder zijn richting stakeholders (o.a. klanten, toezichthouders en omgeving)

- *Tegenstrijdigheid eisen in EU regelgeving en NL regelgeving*

De TSI's die zijn ontwikkeld bevatten eisen voor nieuwe of vernieuwde infrastructuur. Deze TSI's zijn op onderdelen strijdig met de bestaande nationale lagere regelgeving voor nieuwe infrastructuur. Deze tegenstrijdigheid is op verschillende manieren een belemmering voor ProRail:

1. De toezichthouder kan ProRail in deze gevallen op basis van twee verschillende (wetgevings-) bronnen toetsen
2. ProRail zal niet goed kunnen inspelen op de ontwikkelingen vanuit Europese wetgeving als zij tegelijkertijd compliant moet zijn aan nationale wet- en regelgeving
3. Het is lastig voor ProRail om richting haar klanten (vervoerders en decentrale overheden) duidelijk te zijn aan welke eisen nieuwe infrastructuur moet voldoen

In Noord Nederland (concessiegebied van vervoerder Arriva) heeft de afgelopen jaren het voorbeeld voorgedaan waarbij het gelijktijdig bestaan van een nationale norm voor een perronhoogte van 84 cm en een Europese norm van 76 cm (toen nog conceptnorm) een belangrijk bijdrage geleverd aan de verwarring over de te kiezen perronhoogte.

Maar ook met betrekking tot andere elementen uit bijvoorbeeld de Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur is er sprake van andere Europese eisen:

→ In TSI CCS (Command en Control signalling) worden andere eisen aan het beveiligingssysteem gesteld dan in huidige ministeriële regeling.
→ In de TSI PRM (Persons with reduced mobility) worden andere eisen gesteld aan de perronhoogte (en andere artikelen m.b.t. toegankelijkheid) dan in huidige ministeriële regeling.
→ In de voorliggende concepten van de TSI INS en TSI ENE gaan voor infrastructuur en energievoorziening op onderdelen andere eisen gesteld worden dan in de huidige ministeriële regeling

- *Omgevingsregime*

In de *Spoorwegwet* en in het *Besluit spoorweginfrastructuur* is vastgelegd dat binnen 11 meter van het spoor zonder een vergunning van de Minister van VenW niet gegraven of gebouwd mag worden. ProRail heeft mandaat gekregen om namens de Minister deze vergunningen te verlenen. Het gaat hierbij om enkele duizenden vergunningen per jaar, het grootste deel met betrekking tot het aanleggen van kabels en leidingen. Deze zone heeft te maken met veiligheid rondom en op het spoor. Maar de reden dat deze 11 meter bedraagt is niet duidelijk. De oorsprong van dit wetsartikel blijkt terug te voeren te zijn op Belgische en Franse spoorwetgeving uit het begin van de 19e eeuw. Ook de criteria waaraan getoetst moet worden zijn onvoldoende geëxpliciteerd en daarmee niet eenduidig. Dit is ongewenst vanuit verschillende oogpunten. Het dient vanuit het oogpunt van veiligheid helder te zijn om welke veiligheidsrisico's het gaat, welke veiligheidsanalyse daarbij gemaakt moet worden en welke 'veiligheidszone' daarbij hoort.
Daarnaast wil ProRail ook vanuit het oogpunt van helderheid en klantvriendelijkheid richting haar omgeving onderzoeken of het in alle gevallen ook noodzakelijk is om een vergunning aan te vragen en hoe hier het meest efficiënt mee omgegaan kan worden.

- *Uitvoeringsregelingen ProRail*

ProRail onderzoekt de wijze waarop zij zelf klantgericht en transparant is als het gaat om haar eigen regelingen die zij overeenkomt met haar klanten (o.a. vervoerders). Deze zal ProRail ook kritisch tegen het licht houden om te bepalen waar dit een belemmering is of kan zijn voor ProRail of voor haar klanten.

IVW

1. Opmerkingen ten aanzien van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van concrete wettelijke bepalingen

Een groot aantal bepalingen in de Spoorwegwet en de daaronder hangende regelgeving lijkt wel te zijn opgenomen in het kader van de veiligheid, maar is om een of andere reden toch niet of nauwelijks handhaafbaar of uitvoerbaar.
Voorbeelden daarvan zijn:

- Artikel 47 eerste lid van de Spoorwegwet: deze bepaling kent twee normadressen voor wat betreft de onderhoudsverplichting van spoorvoertuigen, namelijk "de houder" of "de spoorwegonderneming". Om geschillen te voorkomen is het verstandiger te kiezen voor maar één normadressaat.
- Artikel 50, eerste lid onder a van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees i.v.m. mandaat: IVW) exameninstituten aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving[15] zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij AMvB *worden* gesteld. Zie ook artikel 22 van het Besluit spoorwegpersoneel.
- Artikel 50, eerste onder b lid van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees i.v.m. mandaat: IVW) keuringsinstituten aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij AMvB *worden* gesteld. Zie ook artikel 28 tweede lid van het Besluit spoorwegpersoneel.
- Artikel 64 lid 2 van de Spoorwegwet: hier is bepaald dat er een AMvB *wordt* gemaakt over het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorweg. Hoewel baanwerkersveiligheid één van de thema's is, die zijn genoemd in de Kadernota Railveiligheid, is deze AMvB er niet. De daarvoor in de plaats gestelde overeenkomst[16] die is opgesteld door ProRail, de procescontractaannemers, de Arbeidsinspectie en IVW is niet met behulp van publiekrechtelijke instrumenten te handhaven. Dat zou wel mogelijk zijn bij een AMvB.
- Artikel 96 van de Spoorwegwet legt een verplichting op aan spoorwegondernemingen en de beheerder om "alle bij hen berustende gegevens" onder bepaalde omstandigheden aan de minister te verstrekken. Echter, noch spoorwegondernemingen, noch de beheerder zijn verplicht om integraal veiligheidsgerelateerde gegevens te registreren of zelf onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten. (Denk daarbij aan de TNV-replay opnames, ritregistratie, databanken over incidenten, enz.) Indien de normadressanten de gegevens zelf niet registreren, valt er niets te verstrekken. Het artikel wordt kennelijk wel heel belangrijk

15 Zie ook artikel 20 lid 4 van het Besluit spoorwegpersoneel; ook daar ontbreken criteria voor de aanwijzing.
16 Het zogeheten Normenkader Veilig Werken

geacht in het kader van de handhaving, want het is (als een van de vier delicten) bestuurlijk beboetbaar gesteld[17].

- Artikel 77 en volgende van de Spoorwegwet gaan over de bestuurlijke boete. Een aantal onderdelen van deze bepalingen is niet conform de (vierde tranche van de) Awb. Ook is onduidelijk waarom de boetebevoegdheid zich beperkt tot de genoemde vier feiten.

Het overtreden van een voorschrift aan een veiligheidsattest is beboetbaar gesteld; maar niet het rijden zónder veiligheidsattest.

- Artikel 10 van het Besluit spoorverkeer spreekt over "rijden met een zodanige snelheid, dat.."; in de praktijk komt dit neer op 40km/uur. Met de huidige formulering is het maar de vraag of het bewijs van strafbaarheid (strafbaar gesteld in artikel 41 van het Besluit spoorverkeer) ooit is rond te krijgen.
- Artikel 6 van het Besluit spoorverkeer schrijft een aantal handelingen voor die de bestuurder voor vertrek moet uitvoeren. Het is echter niet verplicht om aan te tonen dat die handelingen zijn uitgevoerd. Dat maakt de bepaling lastig handhaafbaar.
- Artikel 10, eerste lid aanhef en onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar de Seinregeling hoofdspoorwegen. Die bestaat niet. (bedoeld is: bijlage 4 bij de Regeling spoorverkeer)
- Artikel 14 Besluit spoorverkeer. Dit artikel leidt in de praktijk tot veel discussie; wat is achteruit, gezien de rijrichting? Er is behoefte aan een duidelijkere formulering van het artikel, bijvoorbeeld een geduwde of een getrokken beweging.
- Artikel 17, tweede lid onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar het RVV 1990. Dat bestaat niet.
- De artikelen 26 tot en met 30 van het Besluit spoorverkeer kennen ook gele lichten. Dat zou niet moeten mogen.
- Artikel 32 van het Besluit spoorverkeer is zodanig geformuleerd "tenminste 1 wit licht" dat het lijkt of naast dat ene witte licht alle mogelijke kleuren lichten zijn toegestaan. Dat is niet in het belang van de veiligheid.
- Artikel 36, tweede lid van het Besluit spoorverkeer staat aanwezigheid in de bestuurderscabine wel toe, indien daarvoor toestemming is van de betrokken spoorwegonderneming. Nu gelet op de formulering aan de aantoonbaarheid van die toestemming geen eisen worden gesteld en die toestemming zelfs achteraf kan worden gegeven, is dit artikel niet handhaafbaar.
- De artikelen 4 tot en met 11 van het Besluit spoorwegpersoneel zouden, gelet op de kopjes, moeten gaan over taken en bevoegdheden. De artikelen behandelen echter alleen maar de taken, niet de bevoegdheden.
- Artikel 13 van het Besluit spoorwegpersoneel: wat is "voldoende procescommunicatie"? Een dergelijke term is moeilijk handhaafbaar.
- Artikel 14 tot en met 19 en 24 van het Besluit spoorwegpersoneel: het is onduidelijk of het moet worden toegestaan of de eisen over meerdere personen verdeeld mogen worden.
- Artikel 35, tweede lid onder c van het Besluit spoorwegpersoneel verwijst naar (onder meer) onderdeel g van artikel 34. Dat artikel heeft geen onderdeel g.
- Artikel 39 van het Besluit spoorwegpersoneel: dát er herinstructie heeft plaatsgevonden hoeft niet te worden geregistreerd of aan een toezichthouder te worden aangetoond en is daarmee moeilijk handhaafbaar.

17 in artikel 77 van de Spoorwegwet

- Artikel 40 van het Besluit spoorwegpersoneel kent een regeling voor zogenaamde personeelsleveranciers. Die moeten een attest hebben dat alleen op personeelsbeheer ziet. Daarvoor zou de attestverlener (IVW) in de Regeling Veiligheidsattest kunnen kijken. Ruime toepassing: de personeelsleverancier moet aan de hele regeling voldoen, met uitzondering van artikel 6. Enge toepassing: alleen artikel 5 van de Regeling veiligheidsattest is van toepassing.
- Artikel 36 Besluit spoorwegpersoneel: het kopje zegt: "en melding daarvan". De melding bestaat niet.

2. Overige onduidelijkheden die een gevolg voor de veiligheid kunnen hebben

- Artikel 66 van de Spoorwegwet definieert de onderzoekstaak. Doordat de Spoorwegwet alleen nog maar in werking is getreden voor wat betreft hoofdspoorwegen, kan die onderzoekstaak op grond van dit artikel zich ook alleen maar richten op hoofdspoorwegen. Het is niet in het belang van de veiligheid dat er op niet-hoofdspoorwegen geen vergelijkbaar onderzoek plaatsvindt.
- Welke vorm van "hinder" wordt bedoeld in artikel 3 van de Spoorwegwet?
- In de Spoorwegwet 1875 bestaat in artikel 13, vierde lid, bij onmiddellijk gevaar de bevoegdheid tot het "geven van een last tot onverwijlde voorziening". Een vergelijkbare bevoegdheid bestaat niet in de huidige Spoorwegwet. Het meest vergelijkbaar is het toepassen van bestuursdwang zonder voorafgaande schriftelijke lastgeving[18], maar bestuursdwang kan 'alleen maar' worden toegepast indien er sprake is van een overtreding, en daarvan is niet altijd sprake.
- De formulering van artikel 76 van de Spoorwegwet lijkt geen verband te houden met bestuursdwang zoals in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:24 en volgende). Voorbeeld: waarom alleen ter handhaving van "verplichtingen"? Verboden moeten toch ook gehandhaafd kunnen worden? De normale Awb-terminologie voor bestuursdwang sluit aan bij de term "overtreding".
- De artikelen over de bestuurlijke boete (78 en volgende van de Spoorwegwet) zijn op meerdere punten in strijd met de (vierde tranche van de) Awb. Zie bijvoorbeeld artikel 79, tweede lid over een "vervaltermijn in geval van bezwaar".
- Artikel 121 van de Spoorwegwet bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor de hoofdspoorweginfrastructuur, die er – kort gezegd – op neer komt dat bestaande infra niet aan de 'nieuwe' regels hoeft te voldoen. Die nieuwe regels in het Besluit spoorweginfrastructuur en de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn mede met het oog op de veiligheid opgesteld. Omdat er geen einde zit aan de overgangsregeling, hoeft bestaande infra nooit te voldoen aan de genoemde lagere regelgeving.
- De plicht tot het melden van incidenten die is neergelegd in artikel 22, vierde lid van het Besluit spoorwegpersoneel, geldt alleen maar voor spoorwegondernemingen, niet voor de beheerder. Dat zou in het kader van de veiligheid wel wenselijk zijn.

18 als bedoeld in artikel 5:24, zesde lid Algemene wet bestuursrecht

Bijlage: Lijst met gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AMvB Capaciteit	AMvB capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
ATB	Automatische Trein Beïnvloedingssysteem
BRG	Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders
BUP	Basis Uur Patroon
De commissie	Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving
DGP	Directoraat Generaal Personenvervoer
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ETCS	European Train Control System
EVO	Vereniging van en voor verladers, ontvangers en eigen vervoerders
HSL	Hoge snelheidslijn
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KPI	Kern prestatie indicatoren
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
Nma	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen NV
NSR	Nederlandse Spoorwegen Reizigers
OV	Openbaar Vervoer
RIT	Railinfratrust BV
ROCOV	Reizigersplatforms in het regionaal openbaar vervoer
SkVV	In kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's
STS	Stop Tonend Sein
TAO's	Treindienst Verstorende Onregelmatigheden
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VPT	Vervoer per Trein
ZZP-er	Zelfstandige zonder personeel