

## Overzicht bijlagen

Bijlage 1	Samenstelling van de werkgroep
Bijlage 2	Taakopdracht
Bijlage 3	Geraadpleegde deskundigen en betrokkenen
Bijlage 4	Een beschrijving van het publiek belang
Bijlage 5	De structuur van het spoorstelsel: de jaren negentig
Bijlage 5	Relaties en financiële kengetallen spoorsector
Bijlage 7	Geraadpleegde documenten en literatuur



## **Bijlage 1 Samenstelling van de werkgroep**

Voorzitter: Prof. dr. H.A. Keuzenkamp  
Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam

Secretaris: Drs. B. Teunen MC  
Ministerie van Financiën

Co-secretaris: Ing. J.A. van der Harst  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Leden: Prof. drs. J.B. Polak  
Emeritus-hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen

Drs. D. Buitendijk  
BMVS Management Consultants

Mw. Drs. A. Berg  
Ministerie van Algemene Zaken

Dr. C.C. Koopmans (tot 01-04-2002)  
Centraal Planbureau

Drs. H. Dijkman  
Centraal Planbureau

Drs. H. Koning  
Ministerie van Financiën

Drs. M.P. Spaargaren  
Nederlandse Spoorwegen

Drs. E.E. de Lange MA  
Nederlandse Spoorwegen

Dr. Ir. G.J. Dijkstra  
Railinfrabeheer

Ir. H.B.Th. van den Berg  
Railned

Mr. M.J. Olman  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Drs. A.R. van Altena  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Dr. C.M. Plug  
Ministerie van VROM

Drs. H.C.G.M. Brouwer  
Ministerie van VROM

## Bijlage 2 Taakopdracht

De door de ministerraad geaccordeerde taakopdracht bevat de onderstaande onderzoeksvragen, deze vragen zijn het uitgangspunt van de IBO Benuttingsmaatregelen Spoor:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten op bestaand spoor met inachtneming van bestaande MIT-projecten en NVVP-voornemens?
2. Welke benuttingsmaatregelen worden onderscheiden in het pakket BB21 en welke alternatieve c.q. aanvullende maatregelen zijn nodig om tot betere benutting van het spoor te komen?
3. Wat zijn de toepassingsmogelijkheden van de onderscheiden maatregelen inclusief de risico's ervan? Wat zijn de exploitatielasten van de verschillende benuttingsmaatregelen over de gehele levensduur?
4. Zijn aanpassingen van bestaande regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van geluidhinder en bestuurlijke procedures dan wel organisatorische vormgeving, nodig voor een effectieve toepassing van benuttingsmaatregelen, en zo ja welke?
5. Hoe scoren de onderscheiden maatregelen op bereikt effect versus omvang van de investering (effectiviteit/efficiency)?
6. Welke combinatie maatregelen en knelpunten levert maatschappelijk gezien en gelet op de exploitatielasten de beste koop op?

Bovenvermelde onderzoeksvragen worden in het kort toegelicht:

### *Ad 1 Wat zijn de knelpunten op bestaand spoor?*

Bij knelpunten kan in eerste instantie gedacht worden aan knelpunten op het vlak van het bestaande hoofdrailnet en aanliggende infrastructuur betreffende onder meer capaciteit, kwaliteit en veiligheid. Deze knelpunten worden in dit rapport ook wel technische knelpunten genoemd. Echter, er zijn meerdere soorten knelpunten ofwel belemmeringen aanwezig, de werkgroep betreft in haar onderzoek juist belemmeringen op bestuurlijk, organisatorisch en financieel vlak.

### *Ad 2 Wat zijn de reeds te identificeren benuttingsmaatregelen?*

Bij een aantal projecten, waaronder bij de Hogesnelheidslijn Oost, wordt reeds ingezet op toepassing van slimme maatregelen die de reeds aanwezige capaciteit op reeds bestaande beter benutten: de zogenaamde benuttingsmaatregelen. In een gezamenlijke studie, genaamd GroeiSporen, stellen NS, Railned, Railinfrabeheer, Railion, Railverkeersleiding, Holland Railconsult en het ministerie van Verkeer en Waterstaat vast dat benuttingsmaatregelen in grote mate kunnen

bijdragen aan een capaciteitsverhoging van het spoor. Bij benuttingsmaatregelen kan gedacht worden aan slimme aanpassingen van dienstregeling, materieel, communicatiesystemen en infrastructuur.

*Ad. 3 Toepassingsmogelijkheden en risico's*

In het geval de knelpunten kunnen worden aangepakt met benuttingsmaatregelen kunnen grootschalige investeringen in de infrastructuur in zowel de randstad als daarbuiten beperkt blijven. Een aanzienlijk deel van de BB21-systemen dient in het rijdende materieel geplaatst te worden. Bovendien kunnen benuttingsmaatregelen een effect hebben op de vrijheidsgraden voor de bedrijfsvoering van de vervoerders. Mede om deze reden is een vervoerder betrokken bij dit project. Wat zijn de consequenties van beter benutten voor bijvoorbeeld de kwaliteit van infrastructuur, flexibiliteit in capaciteit, onderhoud en investeringen door het Rijk, de personen en goederenvervoerders en de eindgebruikers.

*Ad. 4 Regelgeving, procedures, organisatie*

Ten einde het potentieel van benuttingsmaatregelen goed op zijn waarde te kunnen schatten dient vastgesteld te worden of bestaande dan wel voorziene spoorwetgeving en ruimtelijke ordeningsvraagstukken een beperking opleveren. Hiertoe moet onder meer de bestaande wetgeving en procedures rond taakorganisaties en uitvoeringsorganisaties, verantwoordelijk voor het realiseren van benuttingsmaatregelen, in kaart gebracht worden.

*Ad. 5 Effect versus omvang van de benuttingsinvesteringen*

Hier wordt inzicht gegeven in de mate waarin verschillende benuttingsmaatregelen afzonderlijk dan wel gebundeld in pakketen van verschillende samenstellingen scoren op effectiviteit, dit afgezet tegen de benodigde investeringen. Voor de technische knelpunten zal met name worden verwezen naar de bevindingen van de projectgroep Benutten en Bouwen 2003-2015.

*Ad. 6 Koppeling van benuttingsmaatregelen met knelpunten*

In samenhang met de voorgaande vragen wordt getracht een koppeling te leggen tussen maatregelen ter verhoging van de benutting van het bestaande spoor. Het IBO zal deze koppeling leggen op het bestuurlijk, organisatorisch en financieel niveau. De projectgroep Benutten en Bouwen 2003-2015 daarentegen beantwoordt deze vraag voor de technische knelpunten in haar rapportage waarin diverse varianten zijn uitgewerkt.

## **Bijlage 3 Geraadpleegde deskundigen en betrokkenen**

Gedurende de loop van dit interdepartementale beleidsonderzoek hebben er informatieve gesprekken plaatsgevonden met diverse instellingen en personen.

Een woord van dank gaat uit naar iedereen die behulpzaam is geweest bij de totstandkoming van dit onderzoek door medewerking te verlenen aan de informatieverzameling. De werkgroep wil specifiek de volgende personen noemen.

Drs. W.M. Bouterse  
Senior Consultant Lange Termijn Conditie, Inframangement, Railion Benelux N.V.

B. Bras  
Hoofd Capaciteitstoedeling, Railned B.V.

Drs. H. van Dijk  
Stafdirecteur Productmanagement, NS Commercie

J. Hennink  
Manager Inframangement, Railion Benelux N.V.

Ir H.A. Kraaijenbrink  
Accountmanager Capaciteitsplanning, Railned B.V.

Ir. P.M. Ranke  
Directeur Railned B.V.

Dr. S.A. Rienstra  
Ecorys Research and Consulting

C. Robbeson  
Algemeen directeur Railion Benelux N.V.

Drs. F.A. Rosenberg  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat

Drs. H. Thomassen

Projectleider Productmanagement, NS Commercie

Prof. dr. R.J. In 't Veld  
President-commissaris NV Railinframangement



## Bijlage 4 Een beschrijving van het publiek belang

### Inleiding

Ten aanzien van het publiek belang van het personen en goederenvervoer per spoor en de rol van de overheid, wordt door de werkgroep geconstateerd dat verschillende argumenten en belangen de revue passeren om tot een beschrijving van het publiek belang te komen.

De IBO-werkgroep geeft in deze bijlage een aantal achterliggende argumenten en belangen weer. Een nadere uitwerking, definiëring, kwantificering en weging van functies op basis van deze inventarisatie is gelet op de opdracht van de IBO-werkgroep en de haar resterende tijd niet verder aangebracht.

### Publiek belang

In de parlementaire behandeling van de onlangs gewijzigde Spoorwegwet is door de regering op de vraag van de Tweede Kamer "Hoe beoordeelt de regering de publieke zorg voor het spoorvervoer" het volgende geantwoord:

*"Goede infrastructuur is een middel tot een doel. Lang is gezegd dat 'de minister voor de infrastructuur zorgt en commerciële marktpartijen voor het vervoer'. Het afgelopen jaar heeft het inzicht opgeleverd dat deze definitie van de publieke taak niet adequaat is. Het vervoer per trein is van groot publiek belang. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de taak om te zorgen dat men met de trein op hun werk kan komen, op school kunnen komen en dat de vele Nederlanders zonder auto of rijbewijs vrienden en familie kunnen bereiken. Ook is voor bepaald goederenvervoer uit milieu en/of veiligheidsoverwegingen het spoor belangrijk. Die publieke zorg betreft alle spoorfuncties: veilig en voorspelbaar vervoer, over goed onderhouden spoorlijnen, met een betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een doelmatige en effectieve verdeling van capaciteit tussen personen- en goederenvervoer. "*

Tevens wordt in de zogeheten Herbezinningsbrief van 7 september 2001 het volgende aangegeven:

*"Het spoor is van groot belang voor het land en de economie. Zonder goed treinverkeer kunnen mensen niet op hun werk komen; rondom de grote steden is het marktaandeel inmiddels circa vijftig procent. Zes intercity's in de ochtendspits vervoeren net zo veel mensen als vier banen autosnelweg. De trein is echter belangrijk voor meer dan het woon-werkverkeer; ongeveer de helft van de*

*Nederlanders heeft geen rijbewijs. Het publieke belang van een goed functionerend spoor is dus groot. “*

Het NVVP stelt de volgende ambitie centraal ten aanzien van het openbaar vervoer:

*“Het openbaar vervoer zal de bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden verbeteren en blijft, waar nodig, een sociale functie vervullen. Een kwaliteitssprong verleidt de reiziger om veel vaker voor het openbaar vervoer te kiezen in plaats van de auto”.*

Het Kabinetsstandpunt inzake het NVVP, deel A paragraaf 3.5, plaatst bij bovenstaande passages een kanttekening dat de rol van de overheid niet zo kan worden opgevat dat mobiliteit via personenvervoer per spoor het ultieme doel vormt:

*“De ruimtelijke, economische en demografische ontwikkelingen leiden tot een samenleving waarin openbaar vervoer een steeds belangrijker plaats kan innemen, maar dit vraagt om een meer doelgerichte en zakelijke positionering. Openbaar vervoer speelt vooral een rol in beter bereikbare en vitale steden. Daarnaast blijft openbaar vervoer bijdragen aan de “sociale functie”, iedereen moet zich in bepaalde mate kunnen verplaatsen en niemand mag buitengesloten zijn van sociale en economische activiteiten. Dit betekent echter niet dat de overheid zorgt voor openbaar vervoer tot aan ieders voordeur.”*

### **Beschrijving van het publiek belang**

Een verdere uitwerking in beschrijvende vorm is hieronder weergegeven op basis van de diverse aspecten die gepaard gaan met de vraag wat is het publieke belang en wat is de daaruit voortvloeiende rol van de overheid.

Het vervoer per trein, zowel goederen als personen, is een middel om te kunnen voldoen aan de maatschappelijke vraag naar mobiliteit. Hoewel het vervoer per spoor een belangrijk middel is voor het ruimtelijk beleid en het regionaal-economisch structuurbeleid, is het vervoer per trein geen doel op zichzelf, doch kan wel een bijdrage leveren aan beleidsdoelstellingen op het gebied van mobiliteit, ruimtelijke ordening en regionaal economische structuurbeleid.

#### *Personenvervoer per spoor*

De overheid heeft de taak om te zorgen dat mensen met de trein op hun werk, school, kunnen komen en dat vele Nederlanders zonder auto of rijbewijs vrienden en familie kunnen bezoeken. De overheid rekent het tot haar taak om mensen die niet over een auto of fiets willen beschikken of deze niet kunnen gebruiken, bijvoorbeeld vanwege een handicap, een alternatief te bieden in de vorm van openbaar vervoer van voldoende capaciteit en kwaliteit.

Naast dit meer individueel gericht belang, is er een aantal collectieve belangen gemoeid met treinvervoer. In het personenvervoer neemt de trein een belangrijke plaats in het aantal verplaatsingen in de spits en naar sterk verstedelijkte gebieden in Nederland. Het aandeel van de trein in alle verplaatsingen in de spits op corridors naar de grote steden is soms meer dan 50%.

De capaciteit van spoorvervoer is bovendien zeer hoog in vergelijking met een autosnelweg, met een geringer ruimtebeslag. Zo vervoeren zes intercities in de ochtendspits net zo veel mensen als vier banen autosnelweg. De trein is echter ook belangrijke voor niet woon-werkverkeer: ongeveer de helft van de Nederlanders heeft geen rijbewijs.

Het functioneren van de verstedelijkte gebieden is niet goed voorstelbaar zonder een adequaat spoorvervoer. Het biedt de gebruiker en de potentiële gebruikers in principe een betrouwbare reistijd, zowel binnen en buiten de spits, als de gepubliceerde dienstregeling geheel en punctueel kan worden uitgevoerd.

Op het gebied van ruimtelijke ordening is openbaar vervoer, waaronder de trein, essentieel voor de bereikbaarheid van stedelijke gebieden, zowel intern als extern. Vanwege de ruimte die de auto nodig heeft zonder openbaar vervoer, zullen vitale functies uit de steden verdwijnen, met alle negatieve gevolgen vandien, zowel in de steden (leegstand, verloedering) als daarbuiten door verspreide verstedelijking in het buitengebied. De aanwezigheid van (groot)stedelijk vestigingsmilieu is noodzakelijk om de economische positie van ons land te behouden en te versterken.

Spoorstations en railverbindingen zijn structurerende elementen in de ruimtelijke ordening en dragen bij aan het functioneren van binnensteden: zo zijn stationsomgevingen een belangrijke vestigingsplaats. Bereikbaarheid per spoor is een vestigingsplaatsfactor bij regionaal-economische ontwikkelingen en kan deels deze ontwikkelingen selectief op gang brengen. Zodoende draagt spoorvervoer bij aan de economische activiteit van een regio en aan de bereikbaarheid van voorzieningen. De bereikbaarheid die via (centrale) stations wordt geboden is essentieel voor het functioneren van binnensteden.

Spoorvervoer is veilig en, bij voldoende bezettings- en beladingsgraad, vriendelijker voor de omgeving op het gebied van geluid en uitstoot in vergelijking met het wegvervoer. Gezondheidsproblemen, als bij rijkswegen in stedelijke omgeving, zijn bij het spoor niet aan de orde. Dit ligt anders wat betreft geluid en (externe) veiligheidsrisico's, omdat spoorlijnen veelal door de (centra van) steden gaan.

#### *Goederenvervoer per spoor*

Wat betreft het goederenvervoer gaat het om private ondernemingen, die op eigen kracht met vrachtauto, schip (en luchtvaart) moeten concurreren. De relatie met de overheid is hier dan ook wezenlijk anders dan bij het personenvervoer, zeker ook door het EU-beleid betreffende de toelating op het Nederlandse spoorwegnet voor buitenlandse vervoerders en het slechten van barrières in het grensoverschrijdende goederenvervoer. De rol van de overheid vanuit het publieke belang is hier gelegen in het beschikbaar stellen van infrastructuurcapaciteit voor het goederenvervoer per spoor. De overheid heeft een rol in het stimuleren en bewerkstelligen van volledige marktwerking, zolang deze vervoermarkt nog niet volledig is ontwikkeld. De argumenten die gewoonlijk worden gebezigd voor de rol van de overheid zijn dat het vervoer per spoor van goederen bijdraagt aan het functioneren van de zeehavens, het een bijdrage levert aan het productieproces van bedrijven en de industrie en het een veilig vervoer van gevaarlijke stoffen biedt. Spoorvervoer zorgt zo evenals andere modaliteiten, dat goederen bij

mensen en bedrijven komen. De internationale component van het spoorgoederenvervoer is gezien de mainportfunctie van Rotterdam aanzienlijk en van zodanig gewicht dat de overheid hier infrastructuurcapaciteit voor aanlegt en tegen vergoeding beschikbaar stelt. Goederenvervoer is op lange afstanden en voor zware bulk een aantrekkelijk alternatief voor vervoer per vrachtauto of schip en kan zo de druk op het wegennet verlichten binnen en buiten Nederland. Keuzes binnen EU-landen werken bovendien door in afwikkeling het internationaal spoorgoederenvervoer van naar de Nederlandse havens (vooral door keuzes in de Alpenlanden en Duitsland).

#### *De rol van de overheid*

De publieke functie van het personenvervoer, alsmede de ondersteunende rol van het de overheid aan het goederenvervoer, moet plaatsvinden binnen kaders van wet- en regelgeving, economische principes en Europese regelgeving. Niet elke reiziger en ton goederen draagt evenveel bij aan het publiek belang, zodat economische afwegingen aan de orde zijn. Inzet van belastinggeld ter financiering van (infrastructuur voor) het vervoer van spoor vergt dan ook een zakelijke benadering.

Onbeperkte mobiliteit in Nederland is niet in het publiek belang, omdat daar onevenredige effecten en kosten tegenover zouden staan die de positieve kanten ervan zouden gaan overheersen. Mobiliteit mag, doch er dient door de gebruiker wel voor te worden betaald om te komen tot internalisering van alle kosten. Een bepaald niveau van mobiliteit en van bereikbaarheid worden soms wel als publiek belang gezien, maar spoorweginfrastructuur is niet vanzelfsprekend een doelmatig instrument daarvoor. Het spoorstelsel waarborgt voor een belangrijk gedeelte weliswaar de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer maar kunstmatig goedkope mobiliteit, bijvoorbeeld ten dienste van mensen met lage inkomens is als instrument voor het voeren van inkomensbeleid inferieur op welvaartstheoretische gronden.

Zoveel mogelijk spoormobiliteit vanwege milieuredenen is niet perse een valide publiek doel: het feit dat spoormobiliteit in de regel minder negatieve externe effecten teweegbrengt dan (vracht)automobiliteit, neemt niet weg dat ook spoormobiliteit met negatieve externe effecten gepaard gaat en dat zeker niet alle deelmarkten aantrekkelijk zijn om per spoor te worden bediend.

De betrokkenheid van de overheid bij het spoor moet naast het bovenweergegeven publiek belang, eveneens gefundeerd zijn op een weging van de nadelige effecten die ook met spoorvervoer samenhangen. Het tegengaan van negatieve effecten, zoals geluidshinder en externe veiligheidsrisico's voor de bevolking is eveneens van publiek belang.

Dit alles stelt de overheid voor de opgave om zo doelmatig en effectief mogelijk de publieke functie van het spoorvervoer te waarborgen.

## **Bijlage 5 De structuur van het spoorstelsel: de jaren negentig**

De inrichting van de spoorsector zoals we die vandaag kennen is ontstaan door diverse ontwikkelingen in de sector alsmede door overheidshandelen. Hieronder wordt naast een terugblik naar het ontstaan van het spoor de ontwikkeling vanaf 1990 geschetst op basis van Kamerstukken en contracten.

### **Het ontstaan van het spoor**

Het spoor kent een lange geschiedenis. Het is waarschijnlijk een van de weinige bedrijfssectoren waarin het fundament is gebaseerd op de 19<sup>e</sup> eeuw, de tijd van de industriële revolutie. Veel van de huidige gebruiken stammen uit deze tijd. Zo zijn de huidige volgafstanden afgeleid van de afstand waarop men in het stoomtijdperk vanaf de locomotief nog visuele waarschuwingssignalen kon ontwaren. Deze afstand bedraagt circa een mijl. Rekeninghoudende met deze afstand en de remweg van bijvoorbeeld een zware goederentrein dient er al gauw een volgafstand van negen kilometer gehanteerd te worden. In de loop der jaren is een moderne beveiliging met lichtsignalen ingevoerd op afstanden van circa anderhalf kilometer. Tevens is een Automatische Treinbeïnvloeding ingevoerd waardoor treinen automatische afremmen als de machinist met een te hoge snelheid, harder dan 40 kilometer per uur langs een sein rijdt.

Aanvankelijk bestond "het spoor" uit een aantal (soms parallel) opererende private spoorondernemingen. In de loop van de tijd vond concentratie plaats. Zo gingen in 1917 de twee toenmalige toen resterende grote spoorwegmaatschappijen in Nederland - de Hollandsche IJzeren Spoorwegmaatschappij (H.S.) en de Maatschappij tot exploitatie van Staatsspoorwegen (S.S.) - een belangengemeenschap aan onder de naam Nederlandsche Spoorwegen. Naast deze concentratie vond tevens een steeds grotere publieke sturing van de spoorsector plaats. In 1937 werd de in 1917 gevormde belangengemeenschap omgezet in een nieuwe N.V., de Nederlandse Spoorwegen (NS). Alle aandelen van deze N.V waren in de handen van de Staat. NS was zowel eigenaar van de spoorweginfrastructuur als exploitant van de spoorwegvervoersdiensten.

### **Spoorvervoer in de jaren negentig: wijziging van verhoudingen**

Onderstaand zal worden ingegaan op de relevante ontwikkelingen wat betreft de verhoudingen tussen de bij het spoor betrokken actoren. Het betreft een chronologische uiteenzetting. De uiteenzetting tracht een globaal beeld te schetsen van de diverse wijzigingen in de verhoudingen in de spoorsector.

*Europese Richtlijn 91/440: scheiding infrastructuur en exploitatie (1991)*

De richtlijn 91/440 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap schrijft een scheiding voor van het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoerdiensten.

De scheiding diende op zijn minst boekhoudkundig te zijn, een organisatorische of institutionele scheiding was facultatief. De achterliggende gedachte was de concurrentie (op de rails) te bevorderen ten einde een kwalitatief beter product tegen een lagere prijs te verkrijgen alsmede een Europees "level-playing-field" te verkrijgen voor personen- en goederenvervoer. Deze richtlijn had als hoofddoel te komen tot een liberalisering van het spoorvervoer. Zo zouden spoorwegondernemingen bestuurlijk onafhankelijk moeten worden, vervoersactiviteiten op een marktconforme wijze worden uitgeoefend en zou de nationale infrastructuur op termijn toegankelijk worden voor internationaal spoorvervoer, eventueel tegen een gebruiksvergoeding. Dit betekent bijvoorbeeld dat België en Frankrijk "recht van overpad" verlenen aan de internationale verbinding Amsterdam-Londen via de Kanaaltunnel. Hierdoor zouden Europese spoorvervoerders tot ontwikkeling kunnen komen.

*Wijffels (1992)*

In 1992 bracht de Commissie Wijffels, op verzoek van het Kabinet Lubbers III, haar advies uit genaamd "Sporen voor Straks". De commissie stelde een nieuwe ordening van de spoorvervoermarkt voor gericht op meer concurrentie tussen vervoerders met name in het goederen en internationale personenvervoer en introduceerde ten aanzien van de NS een nieuwe structuur (i.c. vier bedrijfseenheden: reizigersbedrijf, goederenbedrijf, infrabeheer en capaciteitsmanagement). Wijffels zag weinig mogelijkheden tot concurrentie op de binnenlandse personenvervoermarkt. Het Kabinet zag deze mogelijkheden later wel (zie ook *Kabinetsstandpunt advies Commissie Wijffels*, 1993).

Het advies was voornamelijk gericht op het ontvlechten van de relatie tussen de Rijksoverheid en de NS door het ontkoppelen van de aanleg en onderhoud van infrastructuur en de exploitatie van vervoersdiensten die gebruik maken van die infrastructuur. De infrastructuur zou daarbij binnen een aparte organisatorische eenheid (Railinfrabeheer) dienen te worden ondergebracht en te worden gefinancierd door de overheid (via Infrastructuurfonds). De exploitatiebijdragen van de Rijksoverheid aan de NS zouden geleidelijk kunnen worden verminderd; de NS zou in de toekomst op eigen benen moeten kunnen staan.

Essentiële gedachte bij deze ordening is dat een bedrijf uiteindelijk in de vervoermarkt moet concurreren met andere modaliteiten en dat het bedrijf hiertoe meer vrijheidsgraden nodig heeft. Dit om de doelstelling in het SVV-2, te weten een aanmerkelijk kwaliteitsverbetering en groei van het spoorvervoer mogelijk te maken. Tevens diende te worden gekomen tot een efficiëntere bedrijfsvoering met een geringer beslag aan overheidsmiddelen; het vervoer diende kostendekkend te worden.

*Kabinetsstandpunt advies Commissie Wijffels (1993)*

Middels een brief van minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 22 februari 1993, aan de Tweede Kamer formuleerde het Kabinet zijn standpunt over het advies van de Commissie Wijffels. Het kabinetsstandpunt wijkt op delen af het advies van Commissie Wijffels. Een afwijkend onderdeel was dat spoorwegexploitanten, op

basis van toen in voorbereiding zijnde Europese regelgeving, in principe bij dienden te dragen aan de kosten van de hen ter beschikking staande infrastructuur. Dit betekende de introductie van de gebruiksheffing, echter deze heffing werd voor het bestaande lijnennet tot 2000 op nul gesteld. Voor nieuwe lijnen (bijvoorbeeld de Betuweroute en de HSL-Zuid) gold dit niet. Het standpunt van het Kabinet is vervolgens uitgewerkt in een contract tussen Staat en NS genaamd "Over de wissel".

#### *Contract "Over de Wissel" (1995)*

Veelal wordt gesproken over een verzelfstandiging van het spoorbedrijf. Hierbij valt echter in aanmerking te nemen dat de NS sinds 1937 reeds een NV waren. In strikt juridische zin kon dus geen sprake zijn van verzelfstandiging. Wel heeft sinds 1995 een commerciële verzelfstandiging plaatsgevonden; men kan dus zeggen dat de relatie tussen NS en overheid is verzakelijkt. Ondanks deze notie wordt verder in dit rapport gesproken over de verzelfstandiging van de NS.

Na twee jaar onderhandelen tussen de Rijksoverheid en de NS vond in 1995 de verzelfstandiging van NS. De verzelfstandiging diende zodanige condities te scheppen, dat een verdere verbetering van het spoorvervoer zou worden gerealiseerd om te komen tot een groter aandeel van het spoorvervoer in het totaal van de mobiliteit.

NS zou daarbij concurrentie krijgen van andere vervoerbedrijven; concurrentie op het spoor. Voor wat betreft het goederenvervoer is dat ook gelukt, echter voor het personenvervoer niet. In plaats van concurrentie op het spoor is later inzake het personenvervoer gekozen voor concurrentie om het spoor (Zie ook *Nota Derde eeuw spoor*, 1991).

In de overeenkomst uit 1995 tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en NS werden de volgende uitgangspunten voor verzelfstandiging van NS vastgelegd:

- scheiding tussen infrastructuur en exploitatie, en uitsluiting van financiële kruisverbanden tussen het infrastructuurbedrijf en de overige bedrijfsonderdelen;
- toedeling van het NS-vermogen aan de bedrijfsonderdelen (zowel markt- als taaksector) en onderlinge afscherming;
- geleidelijke reductie van de overheidsfinanciering en afschaffing van de garantstelling voor de exploitatie;
- financiële gezondmaking van de marktsector binnen NS.
- de overheid werd verantwoordelijk voor de infrastructuur (beleid, financieel); de taakorganisaties bleven zelfstandig binnen het NS-concern het materieel beheer uitoefenen.

Bovenstaande punten vloeiden voort uit het advies van de commissie-Wijffels uit 1992 en beantwoorden aan Europese regelgeving die voorschrijft dat *tenminste* een boekhoudkundige scheiding moest worden aangebracht tussen exploitatie en beheer van railinfrastructuur. De NS werd echter opgesplitst in een taak- en marktsector. De taaksector, bestaande uit NS Railinfratruster (juridisch eigendom van de publieke infrastructuur), NS Railinfrabeheer (aanleg en onderhoud), Railed (capaciteitsplanning, -toedeling en veiligheid) en NS Verkeersleiding (verkeersgeleding, -bediening van seinen en bijsturing) moesten in het vervolg door de Rijksoverheid worden aangestuurd. De NS bleef verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van deze organisaties welke binnen de NS vennootschapstructuur bleven. De marktsector (NS Groep) betrof naast de exploitatie van

vervoersdiensten de exploitatie van de private infrastructuur; stations en alle niet direct voor verkeer en vervoer benodigde gronden. Tevens diende de exploitatiesubsidie aan het bedrijf voor spoordiensten te worden afgebouwd naar nul; daartegenover zou een specifieke inkoop van onrendabele treindiensten bestaan. Voorzien werd dat in 2000 de marktsector van de NS op eigen benen zou moeten kunnen staan. Voor de tussenliggende periode werden met het reizigersbedrijf overgangscontracten afgesloten waarin afspraken werden gemaakt over bijvoorbeeld dienstverlening, voorzieningenniveau, tariefstelling etc.

Tegenover het stoppen met generiek subsidiëren van reizigersvervoer staan grotere vrijheden voor NS wat betreft tariefvrijheid en (na 1996) het voorzieningenniveau. Kwaliteitsgaranties werden vastgelegd in de vorm van tegengaan van een relatieve daling van zitplaatskilometers en NS mag slechts de bediening op zeer kleine stations staken. Tot die tijd werden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat wijzigingen in tarieven en dienstregelingen goedgekeurd. Dit betekende dat veel wijzigingen door politieke besluitvorming werden belast (overmatige overheidsbemoeienis).

De grotere bedrijfsvrijheid van NS betekende dat het bedrijf nieuwe markten ging aanboren en dalvervoer stimuleerde door tariefformules. Het feit dat spitsvervoer bedrijfseconomisch onaantrekkelijker is dan dalvervoer betekende dat de tarieven in de spits enigszins werden verhoogd. Vooral het tariefbeleid was jaar op jaar onderwerp van uitgebreide discussie met de Kamer.

De Tweede Kamer ging met de overeenkomst tussen Rijksoverheid en de NS akkoord. De Kamer had voornamelijk aandacht voor het prestatiecontract; dit leidt tot een amendement over de beperking van de tariefvrijheid in de contractsector. Motie-Remkes - een verzoek tot uitplaatsing van de Taakorganisaties - en motie-Van 't Riet - een verzoek tot overhevelen van de eigendom van infrastructuur naar de Staat - hadden beide tot doel de concurrentie voor op het spoor faciliteren en te bespoedigen. Gegeven de overeenkomst met de NS kon de minister van Verkeer en Waterstaat deze moties niet direct uitvoeren, maar zegde toe na de verzelfstandiging van de NS hier beleid op te formuleren.

#### *Regeerakkoord (1998)*

In het regeerakkoord van 1998 is vastgelegd dat de taakorganisaties op zo kort mogelijke termijn uit NS zullen worden geplaatst.

#### *Nota Derde eeuw spoor (1999)*

De derde eeuw spoor was in het bijzonder gericht op het introduceren van een nieuwe marktordening in de spoorsector en herstructurering van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (decentralisatie). Het toekomstbeeld daarbij was per deelmarkt opgesteld. Gekozen werd voor concurrentie *om* het spoor en niet *op* het spoor. Redenen om te kiezen voor het model van concurrentie om het spoor zijn volgens deze nota:

- de samenhang van de treindiensten op het hoofdrailnet,
- de buitenlandse ervaringen die vooral concurrentie om het spoor betreffen (en dan vooral wat betreft regionale diensten);
- uit (theoretisch) onderzoek is niet gebleken dat concurrentie op het spoor meer voordelen heeft voor de reiziger;
- de overheid bij concurrentie om het spoor beter voorwaarden kan formuleren dan bij concurrentie op het spoor;



- de gecompliceerde implementatie van concurrentie op het spoor;
- de grotere beheerslast voor de overheid bij op het spoor.

Overigens wordt opgemerkt dat voor goederenvervoer en besloten personenvervoer wel concurrentie op het spoor is gerealiseerd.

Een start zou worden gemaakt met de decentralisatie en aanbesteding van het regionaal en stadsgewestelijk vervoer; analoog aan het regime van het stads- en streekvervoer. Voor 33 treindiensten is afgesproken dat deze gedecentraliseerd en aanbesteed zouden worden; inmiddels is dit in gang gezet in onder meer Groningen en Friesland (NoordNed) en de Achterhoek (Syntus). Verder werd opgenomen dat samenhangende stadsgewestelijke netwerken kunnen worden gedecentraliseerd als vanuit logistiek oogpunt deze voldoende verantwoord geëxploiteerd kunnen worden, dit betreft een 6 tal grootstedelijke netwerken.

Concurrentie *om* het spoor zou via concessieverleningen aan (personen)vervoerders totstandkomen. Voor het hoofdrailnet betekende dat voorlopig onderhandse gunning van een overgangscontract aan NS en op lange termijn aanbesteding. Deze concessies verleenden exclusiviteit (concurrentie *óm* het spoor) voor de NS op het hoofdrailnet als voor een toekomstige vervoerder op de Hogesnelheidslijn Zuid. In de nota werd aldus aangegeven dat met de vervoerder(s) nadere harde prestatieafspraken gemaakt zouden worden en dat randvoorwaarden worden vastgelegd over onder meer het minimum voorzieningenniveau.

Voor de publieke infrastructuur (de taakorganisaties) gold dat deze niet langer onder de NV NS konden blijven; de verschillende concessiehouders zouden immers gebruik maken van deze publieke infrastructuur. In de nota werd voorgesteld Verkeersleiding en Railned uit te plaatsen in de vorm van één publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, waarin als datum van uitplaatsing van de taakorganisaties 1 januari 2000 werd genoemd. Over de rechtsvorm van Railinfrabeheer na uitplaatsing bevatte de nota nog geen voorstel. Met het aannemen van de motie-Reitsma c.s., waarin de regering werd verzocht tot het afzien van beursgang van NS Reizigers (NSR), was een mogelijke privatisering van de marktsector van de NS (de NS Groep) van de baan.

Wat betreft de aandeelhoudersrol van de overheid stelt de nota dat een aandeelhouderschap van het Rijk in een van de vervoerders zich ten principale slecht verdraagt met de onafhankelijke rol die voortvloeit uit de nieuwe marktordening. Daarom zal uiteindelijk worden overgegaan tot een (eventueel gedeeltelijke) vervreemding van de aandelen, door verkoop of beursgang. Privatisering van de NS kan gezien worden als logisch sluitstuk van de verzelfstandig en invoering van marktwerking. In de komende periode zullen concrete stappen worden gezet om de NS te privatiseren.

In de nota werden tevens de eerste resultaten sinds de verzelfstandiging vanaf 1995 gemeld. Dit beeld werd als redelijk positief betiteld. Zo werd aangegeven dat: de overheidssubsidie met circa EUR 181 miljoen was verminderd; forse investeringen door de vervoeder in nieuw materieel waren doorgevoerd alsmede gepland en dat de vervoerder een gematigder tariefbeleid in vergelijking met de tariefsverhogingen die voor die tijd op hoofdlijnen door de overheid had doorgevoerd. Het rendement was reeds toegenomen, hetgeen resulteerde in hogere efficiency en sterke kostenreducties. Na een daling van het aantal

passagiers was er in de Randstad een opwaartse trend zichtbaar in het treingebruik.

#### *Nota Staat en Spoorwegen (2000)*

Doel van deze nota was het adresseren van het probleem dat NS 'noch onderhevig is aan tucht markt, noch aan tucht overheid'. De strekking van deze nota was dan ook dat sturing met oog op het publiek belang in het bijzonder via contracten en concessies zou moeten plaatsvinden; dat wet- en regelgeving hierin zou moeten voorzien middels de spoorwegwet en de concessiewet en dat sturing niet primair via aandeelhoudersrol (statuten) zou moeten plaatsvinden gelet op rolvermenging met opdrachtgeverschap via contracten. In overeenstemming met het Staatsdeelnemingenbeleid van het Kabinet werd afgezien van overheidscommissarissen.

#### *Prestatiecontract (MoU) - Overgangscontract II (2000)*

In 2000 is er geen prestatiecontract tussen de NS en het Staat afgesloten omdat de voorgenomen uitplaatsing van de taakorganisaties door de Tweede Kamer in december 2000 werd tegengehouden. Tussen Rijk en NS was al wel MoU (Memorandum of Understanding) voor een af te sluiten prestatiecontract overeengekomen. Dat heeft gediend als basis voor het overgangscontract II. In het overgangscontract II (zijnde een tijdelijk Prestatiecontract voor het HRN), dat uiteindelijk meerdere malen werd verlengd tot juli 2002, waren de onderstaande afspraken opgenomen:

- "harde" prestatie-afspraken over groei in de spits (bereikbaarheid brede randstad) en punctualiteit (kwaliteit voor de reiziger);
- producteisen: minimum voorzieningenniveau, bediening van stations, afstemming in Openbaar Vervoerketen;
- consumentenbescherming bestaande uit onder meer een tariefplafond voor 2<sup>e</sup> klas, compensatieregeling; consumentenadvies;
- tegenprestaties Staat in de vorm van infra-voorwaarden ten aanzien van verstoringen en capaciteit;
- ontwikkelafspraken over sociale veiligheid en toegankelijkheid vervoer;
- incentiveregime: bonus/malus en boete; internationale benchmarks;
- verplichting tot opstelling van een verbeterplan bij ondermaats presteren;
- financieel: geen subsidie, geen concessievergoeding; voldoen aan de gebruikersvergoeding (de gebruiksvergoeding wordt door de vervoerder aan de inframanager betaald en omvat de marginale kosten van infrastructuur);
- transparantie en monitoring: publicatie van NSR eens per kwartaal betreffende de kwaliteit van het product (klanttevredenheid en punctualiteit) en groei in de spits;
- ontbinding van het contract als uiterste mogelijkheid.

In het contract is niet vastgelegd hoe NSR de groei in de spits naar 12 steden en Schiphol van 17-23% realiseert. Dat is een keuze van de marktpartij, op basis van een mix van kwaliteit, aantal treinen en tariefstelling, aanbod meer zitplaatsen, dubbeldekkers, langere treinen en/of meer treinen. Wel werden er onderlinge afspraken over het gebruik van de capaciteit, geldende voor respectievelijk de Rijksoverheid en de NS:

- voldoende capaciteit voor de groeidoelen (i.c. 12 steden en Schiphol)
- voldoende materieelcapaciteit door de vervoerder.

De bandbreedte van de groei tussen 17 en 23% houdt verband met de beschikbare infrastructuur. Indien een aantal aanvullende infrastructurele maatregelen wordt getroffen is 23% te realiseren, zonder deze maatregelen is enkel 17% groei mogelijk naar de 12 steden en Schiphol.

Daarnaast dient NSR te voldoen aan wettelijke bepalingen, ten aanzien van veiligheid en toelating van personeel en materieel. Tevens geldt de toepassing van het geluidsinstrumentarium (BGS).

Invoering van het prestatiecontract bleek niet mogelijk omdat de Kamer niet instemde met een 10-jarige privaatrechtelijke overeenkomst met de NS en wilde inzetten op een publiekrechtelijke concessie. Daarom werd het prestatiecontract verkort tot een overgangscontract II, zodat de Kamer de tijd kreeg om een oordeel kon vellen over de Concessiewet en de daarop gebaseerde vervoersconcessie met de NS. De onzekerheid ten aanzien van het spoor werd door de Kamer versterkt door het uitstellen van de uitplaatsing van de taakorganisaties. De indruk begon te ontstaan dat de wijze waarop de afspraken in het overgangscontract waren ingevuld aan een heroverweging toe was. Dit vanuit het idee dat na de wijziging van de spoorwegwet het prestatiecontract in werking zou treden.

Het overgangscontract II en het prestatiecontract zijn vrijwel gelijk, het prestatiecontract behelst (tot in detail) waar de NS voor verantwoordelijk is en hoe zij zich moet gedragen ten aanzien van: de afbakening hoofdrailnet; infrastructuur (uitbreiding, beschikbaarheid, kwaliteit en gebruiksvergoeding); punctualiteit; compensatieregeling reizigers; minimum voorzieningenniveau; reisinformatie; sociale veiligheid; prijsregulering; klanttevredenheidsonderzoek, etc. (Zie ook *Overgangscontract II-verlengd, 2001*)

#### *Europese richtlijn: capaciteitstoedeling en toezicht (2001)*

De richtlijn 2001/12/EG tot wijziging van richtlijn 91/440/EEG en richtlijn 2001/14/EG betreffen onder andere de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede veiligheids certificering. De richtlijnen regelen op gedetailleerde wijze de relatie tussen vervoerder en railinframanager. Richtlijn 2001/14/EG stelt onafhankelijk toezicht op de uitvoering verplicht. De toezichthouder ziet ook toe op de wijze waarop de railinframanager zijn taken vervult. Daaronder valt bijvoorbeeld toezicht op de non-discriminatoire uitoefening van de taken op het gebied van capaciteitstoedeling. Op grond van deze richtlijn zullen ook alle taken die nu door Railverkeersleiding BV worden uitgeoefend, daaronder begrepen de dagelijkse beslissingen over capaciteitstoedeling op het laatste moment, door de railinframanager moeten worden verricht. Deze richtlijn dient uiterlijk in maart 2003 in nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd.

#### *Statuten (2001)*

De Rijksoverheid is enig aandeelhouder van de NS. Primaire instrumenten ter beïnvloeding en sturing van NS vormen wet- en regelgeving en de contracten of concessies. In de vigerende statuten van de NS heeft de algemene vergadering van aandeelhouders haar bevoegdheden beperkt gehouden. Met een bijzonder aandeelhoudersbesluit zijn de statuten van de NS, in overleg met het ministerie van Financiën, gewijzigd door Verkeer en Waterstaat. Doel is te komen tot een beter evenwicht tussen publieke financieel belang en ondernemersvrijheid.

De wijziging van de statuten betrof het toevoegen van een aantal rechten en bevoegdheden die op grond van de wet toekomen aan een aandeelhouder van een structuurvennootschap. De belangrijkste bevoegdheden die in de ontwerpstatuten aan de aandeelhouder toekomen is de verplichting voor de Raad van Bestuur om omschreven besluiten (met name grote financiële beslissingen) aan de goedkeuring van zowel de Raad van Commissarissen als de aandeelhouder te onderwerpen, alvorens de Raad van Bestuur een dergelijk besluit kan nemen. Verder wordt voor de NS in de statuten geen andere status nagestreefd dan voor andere staatsdeelnemingen.

#### *Onderzoek Kamer: rapport Twynstra Gudde (2001)*

De Tweede Kamer verzocht in de zomer van 2001 Twynstra Gudde (i.s.m. TNO-INRO en IMCG) een onderzoek in te stellen naar de perikelen rond het spoor. De aanleiding van het onderzoek was de vraag van Van Gijzel in hoeverre de NS de haar contractverplichtingen nakwam. De Kamer vroeg Twynstra Gudde eveneens mogelijke verbeteringen aan te bevelen. Een drietal kernproblemen werden gesignaleerd: personeel, rollend materieel en onderhoud van infrastructuur. Twynstra Gudde concludeerde dat de NS aan haar contract met de overheid voldeed. Via de aanbevelingen van het onderzoeksbureau wordt de Kamer geadviseerd te letten op de handhaving van de (prestatie-)doelstellingen van de NS. Om dat te bereiken, zouden de consumentenorganisaties meer inspraak moeten krijgen in de kwaliteit van de dienstverlening. Ten slotte stelt het bureau dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat alsmede de politiek zich niet te veel met de bedrijfsvoering en details van de uitvoering bezig moeten houden.

#### *Herbezinning Spoor (2001)*

Het is in het licht van de herbezinning spoor in 2001 dat deze IBO een actuele status krijgt. De in het oog springende problemen op het spoor waren de aanleiding voor deze heroverweging. De herbezinning streefde op zo kort mogelijke termijn een stabiele en conflictarme omgeving te creëren waarin de spoororganisaties met elkaar het werk doen. Onder meer naar aanleiding van deze herbezinning werden wijzigingen ten opzichte van de spoorwegwet en concessiewet personenvervoer voorgesteld waarin het model van de railinframanager wordt voorgesteld:

- 4 en 5<sup>e</sup> nota van wijziging op de spoorwegwet; en
- 2<sup>e</sup> nota wijziging op de concessiewet personenvervoer per trein.

#### *Spoorwegwet*

De wijziging van de Spoorwegwet betreft een algemene herziening en vervanging van de bestaande wet volgens het credo "het nodige doen en het onnodige laten":

- actualisatie en modernisatie van bestaande regelgeving (onder meer met betrekking tot veiligheid);
- codificatie van bestaande situatie en van aanvaarde beleidsvoornemens zoals de overgang van eigendom infrastructuur en de uitplaatsing van de taakorganisaties in één instantie, de railinframanager. Als tegenwicht voor deze railinframanager komt onafhankelijk publiek toezicht door de Nederlandse Mededingautoriteit (NMa) op de wijze waarop deze zijn taak jegens de vervoerders uitoefent;
- beleidsneutrale implementatie van EU-regelgeving (capaciteitsverdeling tussen personen- en goederenvervoer en het onafhankelijk toezicht op de relatie tussen infrabeheer en vervoer);

- realisatie van 'no regret'-wetgeving: geen onomkeerbare reorganisatie en structuurveranderingen.

#### *Concessiewet Personenvervoer per trein*

De wijziging betreft een wetwijziging op de Wet personenvervoer 2000, waarbij het spoorvervoer onder het regime van deze Wet wordt gebracht.

Het introduceert exclusiviteit voor het personenvervoer voor in de concessie vastgelegde treindiensten voor een bepaalde periode (concurrentie *om* het spoor); het decentraliseert besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor; het creëert condities om aanbesteding van concessies mogelijk te maken, zonder nu vast te leggen dat dit zal plaatsvinden.

#### *Uitwerking van de wijzigingen op het huidige spoorstelsel*

De wijzigingen van genoemde wetten hebben de volgende uitwerking op het dan geldende spoorstelsel:

- het eigendom infrastructuur gaat van de NS naar de Staat;
- de railinframanager behoudt zijn privaatrechtelijke vorm (evenals de vervoerders).
- de relatie tussen de Staat als eigenaar en de railinframanager krijgt vorm in een concessie, dus niet in een privaatrechtelijk contract: de concessie is een publiekrechtelijke regeling;
- ten behoeve van (doelmatig beheer en) billijk en niet-discriminerend gebruik van spoorweginfrastructuur wordt onafhankelijk publiekrechtelijk toezicht ingevoerd op onder meer het functioneren van de beheerder en diens handelen jegens vervoerders. Dit toezicht wordt belegd bij de Vervoerkamer van de NMa;
- voor het binnenlands vervoer (HSL, HRN en regionaal) wordt een concessieregime geïntroduceerd;
- goederenvervoerders en internationaal personenvervoer hebben toegang in vrije concurrentie óp het spoor, conform en beperkt tot de Europese verplichtingen.

#### *Landelijke concessies*

Deze wet voorziet in een concessiestelsel voor vervoerders op het spoor en een landelijke concessie voor de beheerder van de infrastructuur.

De Staat geeft op grond van de Spoorwegwet en de Concessiewet de volgende concessies af:

- de Staat is concessieverlener voor de landelijke concessie aan de railinframanager;
- de Staat geeft een concessie aan NSR voor het rijden op het Hoofdrailnet;
- de Staat geeft concessies aan NSR voor het rijden van treindiensten in de contractsector;
- de Staat geeft een concessie voor het rijden op de HSL aan de vervoerder High Speed Alliance (HSA;)
- de Staat geeft een concessie voor een specifieke beheerder van de infrastructuur op de HSL, de Infraprovider genaamd.

Voor het goederenvervoer worden geen concessies afgegeven, er is hier sprake van een open toetreding. Weliswaar hoeven goederenvervoerders niet over een concessie te beschikken maar wel over een toegangsovereenkomst voor daadwerkelijke toegang tot en capaciteit op het spoor. Deze

toegangsovereenkomsten worden momenteel tussen Railned en de desbetreffende vervoerder afgesloten.

#### *Regionale concessies*

Naast dat er landelijke concessies worden verstrekt worden er door de medeoverheden eveneens specifieke vervoerders aangewezen voor de exploitatie van het niet tot het hoofdrailnet behorende spoor:

- Provincie Friesland geeft een concessie aan NoordNed met betrekking tot het gedecentraliseerde en gegunde spoorvervoer in de provincie;
- Provincie Groningen geeft een concessie aan NoordNed met betrekking tot het gedecentraliseerde en aanbestede spoorvervoer in de provincie Groningen;
- Provincies Gelderland en Overijssel geven een concessie aan Syntus: voor enkele treindiensten in beide provincies.

#### *Samenvatting*

Sinds begin jaren negentig is gewerkt aan structuurverandering in de spoorsector. Deze structuurverandering was resumerend vooral geconcentreerd op twee elementen:

- “ontvlechting en verzakelijking” en scheiding vervoer en infrastructuur: ondernemersschap vervoerder (die bepaalt of en hoe het spoorvervoer plaatsvindt); verantwoordelijkheid bij de overheid voor de kwaliteit van en toegang tot de infrastructuur, alsmede voor (contractering van) het maatschappelijk wenselijke voorzieningenniveau van het vervoer;
- nadruk op decentralisatie en concurrentie voor vervoersdiensten als middel om het doel van goed spoorvervoer te bereiken.

Met de voorgenomen wijzigingen van de spoorwet en concessiewet wordt de ingeslagen weg ten aanzien van decentralisatie en verzakelijking verder bewandeld. De structuurveranderingen die elkaar in de jaren negentig in ras tempo opvolgden waren niet altijd effectief en zorgden voor een kwetsbare omgeving in die zin dat taken en verantwoordelijkheden niet altijd even duidelijk waren. Voorgenomen wetswijzigingen moeten de structuur en nodige rust creëren voor een goed werkend spoorbestel dat de gewenste kwaliteit levert, waarbij het publieke belang wordt gewaarborgd.

## Bijlage 6 Relaties en financiële kengetallen spoorsector

### Relaties in de spoorsector

Welke relaties ontstaan er na het invoeren van de verschillende concessies tussen in de driehoek Staat-Inframanager-Vervoerder? Een drietal relaties zijn te onderkennen:

- Relatie tussen de verschillende *vervoerders*: NS Reizigers; High Speed Alliance; NoordNed en Syntus. Deze vervoerders staan niet in een verbintenisrechtelijke relatie tot elkaar, in alle gevallen behalve bij Syntus is er sprake van een moeder-dochterrelatie tussen NS en de andere vervoerders.<sup>1</sup>;
- Relatie tussen *vervoerders* en de *Inframanager*: de verschillende vervoerders sluiten een 'toegangsovereenkomst' en mogelijk een kaderovereenkomst met de Inframanager. Deze relatie wordt dus beheerst door een contract.
- Relatie tussen de *concessieverleners* en de *concessiehouders*: Ondanks dat het verlenen van een concessie in wezen een eenzijdige rechtshandeling is van de concessieverlenende overheid, is deze relatie aan te merken als een contractuele relatie: concessies zullen alleen aanvaard worden nadat overeenstemming is bereikt over de concessievoorwaarden.

Successievelijk worden de relaties Staat-Inframanager, Inframanager-Vervoerder en Staat-Vervoerder uitvoeriger behandeld.

#### *Relatie Staat en Inframanager*

De toekomstige relatie tussen de Staat en de Inframanager wordt gekenmerkt door een sturing via algemene voorschriften en daarnaast door een concessie- en subsidieregime met outputsturing. In de beheerconcessie worden rechten en plichten beschreven. De minister van Verkeer en Waterstaat (en deels de NMa) ziet toe op de naleving ervan. De sanctiemiddelen die de Staat ter beschikking staan opdat de Inframanager de beheerconcessie naleeft bestaan uit onder andere bestuurlijke boetes, bestuursdwang of last onder dwangsom en in extreme gevallen kan de concessie geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. In samenhang met de concessie wordt subsidie ten behoeve van de uitvoering van beheerstaken verstrekt. De Inframanager dient transparantie en doelmatige besteding aan te tonen. Hiertoe is een bekostigingsmodel ontwikkeld. De Staat is 100% aandeelhouder van de vennootschap waarin de Inframanager is georganiseerd. Via de aandeelhoudersrol kan worden ingegrepen in de personele

---

<sup>1</sup> NS neemt voor 33% deel in Syntus.

sfeer. De positie van de aandeelhouder wordt versterkt door de voorgenomen wijziging van Boek 2 BW.

In de relatie tussen de Staat en de Inframanager gaat het onder meer om:

- toepassing van het MIT-spelregelkader ten aanzien van besluitvorming rond extra infrastructuur. Dit met inbegrip van toepassing van kosten-batenanalyses;
- toewijzing van middelen voor infrastructuurprojecten via het MIT;
- financiering van kleine infrastructuurprogramma's RIB;
- financiering van het programma beheer en onderhoud RIB;
- doorbelasten van RIM aan de vervoerders van de gebruiksheffing RIB;
- voldoen aan wettelijke bepalingen (doorgaand spoor en emplacements);
- regels voor beslechting van capaciteitsproblemen op het net (AMvB toedelingsregels);
- capaciteit voor beheer en onderhoud;
- consistente wet- en regelgeving;
- helder bekostigingsmodel en targets (betrouwbaarheid, beschikbaarheid en veiligheidsniveau van de infrastructuur);
- handhaving van milieuvergunningen.

#### *Relatie Inframanager en Vervoerders*

De Inframanager staat voor zijn dagelijkse bedrijfsvoering op afstand van de overheid en wordt richting gegeven door de vervoerders als gebruiker. Via het instrument van de toegangsovereenkomst wordt de integrale optimalisatie georganiseerd tussen het vervoer en de infrastructuurfabriek. Verder worden er afspraken gemaakt tussen de capaciteitsaanbieder en -vrager over onder meer:

- capaciteitsgebruik: niveau van hinder en betrouwbare infrastructuur;
- toerekening van kosten (gebruiksvergoeding, hinderkosten/buitendienststellingen);
- informatie (o.a. stations, reisinfo, planningen, verkeersleiding, buitendienststellingen).

Vanuit deze relatie komt de subsidiebehoefte voor de infrastructuur tot stand. Via de toegangsovereenkomst betalen de vervoerders een gebruiksvergoeding aan de Inframanager. Daaraan kan een performance-regime worden gekoppeld. Onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding vinden plaats onder toezicht van de NMa.

Het 'speelveld' voor Inframanager en vervoerders wordt mede bepaald door de in vervoers- en beheerconcessie op te nemen voorschriften, door de bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vast te stellen algemene regels over de verdeling van capaciteit en door de bij AMvB eventueel vast te stellen algemene voorwaarden voor toegangs- en kaderovereenkomsten. In de uitwerking wordt ingezet op "risk- and benefitsharing" om een claimcultuur te voorkomen.

#### *Relatie Staat en Vervoerder (hier NSR)*

Het uitgangspunt van het Kabinet (Herbezinning Spoor) is dat na afloop van de zogenoemde recuperatieperiode op basis van het Verbeterplan, de NS een definitieve concessie voor het HRN krijgt. Voor de tussenliggende periode geldt een prestatiecontract ofwel een overgangscontract III dat is afgesloten tussen de Staat en de NSR als personenvervoerder (voor periode tot en met 2005).



### *Relatie Staat en binnenlandse personenvervoerders*

Sturing vindt plaats via algemene regels en de concessiesystematiek van de Concessiewet. De concessie is een publiekrechtelijk beschikking, waarin rechten (o.m. het exclusieve recht om vastgelegde treindiensten voor een bepaalde tijd aan te bieden) en plichten (het verrichten van vervoer, zo nodig of gewenst tegen omschreven prestatieafspraken en productdefinities).

In de concessie kunnen voorzieningen worden opgenomen die aanbesteding van de concessie mogelijk maken (na afloop of na opzegging van de concessie).

### **Kengetallen van de spoorsector**

In overeenstemming met de indeling tussen Staat-Inframanager-Vervoerder is onderstaand een aantal financiële kengetallen opgenomen. Het is geenszins de bedoeling om een uitputtend overzicht te presenteren, de kengetallen geven een beeld van de financiële stromen in de spoorsector en tussen de actoren onderling.

#### *Stromen tussen Staat en Inframanager*

- Beheer en Instandhouding jaarlijks, van Verkeer en Waterstaat naar Railinfrabeheer, in 2002 circa EUR 590 miljoen en in 2006 circa EUR 640 miljoen (Infrastructuurfondsbegroting, pag. 37-39).
- Infrastructuurprojecten (MIT-realisatieprogramma), waarbij per project Railinfrabeheer een beschikking krijgt voor een benoemd infrastructuurproject. Uit het MIT realisatieprogramma is af te leiden welke projecten het betreft. Het overgrote deel van het MIT-budget is bekend en belegd, maar nog niet definitief beschikt. Voor infrastructuurprojecten is er dus geen programmafinanciering zoals bij Beheer en Instandhouding, maar een aparte financieringsstroom naar RIB per project. Het totale pakket is de komende jaren over de periode 2002 tot en met 2005 circa EUR 4100 miljoen (inclusief megaprojecten).
- Daarnaast is uit de leenfaciliteit een bedrag van circa EUR 300 miljoen 2002-2005 voor kleine infrastructuur en fietsvoorzieningen.
- Ten behoeve van de aanleg van de HSL-Zuid financiert de Rijksoverheid de onderbouw (en dus niet, in tegenstelling tot andere infrastructuurprojecten, het gehele investeringsbedrag)
- Het Rijk financiert tevens de andere 2 taakorganisaties:
  - Jaarcontract Railned EUR 18,2 miljoen in 2002;
  - Jaarcontract Verkeersleiding EUR 70,5 miljoen in 2002.

#### *Stromen tussen Inframanager en Vervoerders*

- Financiering van infrastructuurprojecten via het Fonds Eenmalige Bijdrage NS, dat loopt via Railinfrabeheer. Deze eenmalige directe geldstroom van NS naar RIB bedraagt in totaal circa EUR 1360 miljoen in de periode 2002-2005. Circa EUR 180 miljoen is bestemd voor het zogeheten EPO-programma: Energie, Perronverlenging en Opstelprogramma.
- Gebruiksvergoeding. Dit is een bedrag dat de vervoerders (personen en goederen) aan Railinfrabeheer betalen. De inkomsten uit de heffing zijn verwerkt in het budget wat uiteindelijk naar Railinfrabeheer gaat voor beheer en instandhouding (Begroting Infrastructuurfonds, pagina 37-39). Voor het personenvervoer bedraagt de gebruiksvergoeding in 2002 circa EUR 57 miljoen en in 2005 circa EUR 130 miljoen (in totaal circa EUR 370 miljoen periode 2002-2005). De gebruiksvergoeding goederenvervoer bedraagt circa

EUR 2 miljoen en EUR 6 miljoen in 2005 (naar de wens van de Tweede kamer wordt dit gehele bedrag aan de sector teruggegeven).

#### *Stromen tussen Staat en Vervoerders*

- Geldstroom vanuit toekomstige exploitatieopbrengsten, uit bijvoorbeeld vervoersconcessies, te bestemmen voor herinvesteringen in infrastructuur zodat deze investeringen zich zelf weer terugverdiend kunnen worden. De prijs van de concessie van het hoofdrailnet is op nul gesteld.
- De geldstroom elk jaar van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar NS Reizigers voor de inkoop van onrendabele treindiensten, die specifiek worden ingekocht door het Rijk:
  - onrendabele spitsdiensten (SWAB-diensten loopt tot eind 2003; EUR 5 miljoen per jaar)
  - de contractsector; nu EUR 60 miljoen
  - voor het hoofdrailnet wordt geen exploitatievergoeding gegeven.
- Het Rijk compenseert de Gebruiksvergoeding voor twee onderdelen:
  - de contractsector (circa EUR 14 miljoen in 2002 en circa EUR 31 miljoen in 2005).
  - stimulering van het goederenvervoer (circa EUR 2 in 2002 en EUR 6 in 2005, zie *gebruiksvergoeding*)

#### *Financiële stromen tussen Vervoerder en Reizigers*

Tevens is er een geldstroom van de reizigers die via vervoerstarieven de exploitatie van het vervoer op het hoofdrailnet financieren en zodanig dat vervoerders de exploitatie zonder nadere subsidie voor eigen rekening en risico kunnen verzorgen, dit geldt feitelijk ook de HSL-Zuid exploitant:

- De reizigersinkomsten bedragen EUR 1309 miljoen (Jaarverslag NS 2001). Ter indicatie: de opbrengst per reizigerskilometer bedraagt circa EUR 0,09. In Duitsland Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ligt deze opbrengst circa 50% hoger; in België en Spanje ligt deze op een aan Nederland gelijk niveau.
- Dit geldt feitelijk ook de HSL-Zuid exploitant, die eveneens zelf de kosten dient terug te verdienen uit de inkomsten, markering en yield management.

#### *Financiële stromen HSL-Zuid*

In geval van de HSL-Zuid gaat het om de volgende stromen:

- Een gebruiksvergoeding heffing van circa EUR 150 miljoen per jaar (na een ingroeiperiode van 4 jaar) van de vervoerders aan de Staat. Hiermee wordt de Infraprovider gefinancierd en de gebruikersvergoeding aan Railinfrabeheer vergoed. De staat zit dus hier tussen de vervoerder en de Infraprovider.
- De rijksoverheid financiert de onderbouw van de HSL-Zuid met circa EUR 3000 miljoen. Een deel van de investeringen in de infrastructuur (bovenbouw) wordt via de gebruiksvergoeding HSL-Zuid (door consortium NS/KLM) gefinancierd zodat in feite hier sprake is van een PPS-constructie. Dit in tegenstelling tot het hoofdrailnet.

#### *Andere geldstromen in de spoorsector*

- Vanuit VROM via de begroting van Verkeer en Waterstaat wordt een bedrag verstrekt aan vervoerders en Railinfrabeheer t.b.v. het innovatieprogramma geluid. Hiervoor worden pilots gestart bij vervoerders (ombouw materieel van bijvoorbeeld Railion en NSR) en capaciteitsmanagement van RIM. (circa EUR 13 miljoen)

- Daarnaast is er een financieringsstroom vanuit NS Stations naar een aantal stationsverbeteringen en commerciële voorzieningen op de stations.

*Financiële stromen uit hoofde van het Infrastructuurpakket (MIT 2003-2007)*

Het pakket aan infrastructuurprojecten vanuit het Rijk aan RIB bestaat onder meer uit de volgende projecten in de komende jaren. Hier zijn/worden beschikkingen aan RIB afgegeven:

- Om BB21 mogelijk te maken is in de begroting van Verkeer en Waterstaat, in de periode 2000-2004, EUR 254 miljoen opgenomen voor ontwikkelingskosten van BB21 en de realisatie van een verbeterde communicatie op het bestaande spoorwegnet. Voorts is in het MIT-planstudieprogramma EUR 445 miljoen opgenomen voor implementatie van BB21 in de periode 2006-2010;
- Aanleg van nieuwe verbindingen als de Gooiboog (directe verbinding Almere-Hilversum-Utrecht);
- Aanleg van de Hemboog (nieuwe verbinding tussen Schiphol via Sloterdijk naar Noord Holland);
- Amsterdam-Utrecht (inclusief directe verbinding vanuit Utrecht naar Zuid WTC en Schiphol);
- Spooruitbreidingen rond Utrecht (Woerden-Harmelen, Houten-Houten Catellum, mede t.b. v. Randstadspoor);
- HSL-Zuid (nieuwe hoge snelheidslijn Schiphol-Rotterdam-Breda-België);
- Betuweroute (nieuwe lijn voor goederenvervoer tussen Kijfhoek en Zevenaar, en aanpassing van havenspoorlijn);
- Kleinere infrastructuurmaatregelen als overwegenprogramma, fietsenstallingen en kleine infrastructuur, zoals de aanleg van nieuwe stations.
- Light-rail: Rijn-Gouwelijn, light-rail Arnhem-Nijmegen, Zuid Limburg (NB: Randstadrail is regionaal project; Rijksdeel hiervan voor spoor is de Nootdorpboog);
- Aanleg van de Hanzelijn (een nieuwe lijn tussen Zwolle en Lelystad);
- Diverse goederenvervoerprojecten



## Bijlage 7 Geraadpleegde documenten en literatuur

Adviesdienst verkeer en vervoer, Railned, NEA; *Kosten-batenanalyse naar een betere benutting van de spoorlijn Utrecht-Arnhem-Duitsland*, april 2001

Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *NVVP-beleidsopties verkend*, december 2000

Europese Commissie, *White Paper: European Transport Policy for 2010 - Time to decide*, ISBN 9289403411, 12 september 2001

Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie, *Richtlijn 2001/12/EG Van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap*, publicatieblad L75, pag. 1-25

Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie, *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 alsmede inzake veiligheidscertificering*, publicatieblad L75, pag. 29-46

Hensher, D.A., en Brewer, A.M., *Transport: An Economic and management perspective*, Oxford University Press, 2001

KPMG en NS Technisch Onderzoek, *Stille treinen in perspectief*, in opdracht Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, november 1999

Ministerie Verkeer en Waterstaat, *Aanbieden rapporten evaluatie Prorail; ToerGoed 2005 en waardestudie*, briefkenmerk DGP/M/MV/U.01.02729, 10 oktober 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Beleidsnotitie inzake het bereikbaarheidsoffensief Randstad*, briefkenmerk DGP/VI/U.00.01413

Ministerie Verkeer en Waterstaat, *Beter benutten spoor*, briefkenmerk DGP/VI/U.01.00322, 18 april 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De derde eeuw spoor: Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000*, 1 maart 1999

Ministerie Verkeer en Waterstaat, *EISR-studie en stand van zaken Beter benutten spoor*, briefkenmerk DGP/SPO/U.02.02153, 17 juni 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Economische Zaken, *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse*, februari 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatie van de effecten van infrastructuurprojecten ten behoeve van politieke besluitvorming*, briefkenmerk SenC/2000/259, 20 april 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Herbezinning Spoor*, briefkenmerk DGP/VI/U0102797, 7 september 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt advies Commissie Wijffels*, briefkenmerk DGV/CPF/V321150, 19 februari 1993

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Kabinetsstandpunt inzake spoorlijn Utrecht-Arnhem-Duitse grens (HSL-O)*, briefnummer DGP,/HSL-O/212816, 15 juni 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt Van A naar Beter Nationaal Verkeers en Vervoersplan 2001-2020*, 21 mei 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *MIT-projectenboek en Infrastructuurfonds*, 18 september 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Over de wissel tussen Markt en Overheid: De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat*, 29 juni 1995

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Overgangscontract Staat-NSR Hoofdrailnet*, briefkenmerk DGP/M/MV/U00.03786, 13 december 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Prestatiecontract met NS Reizigers*, briefkenmerk DGP/M/MV/U00.029961, 21 september 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, juni 1997

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Transport in Balans*, september 1996 (tegelijk uitgebracht met Samenwerken aan bereikbaarheid)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Verbeterplan en Directie en Raad van Commissarissen NS*, briefkenmerk DGP/M/MV/U.02.04102, 2 januari 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *2<sup>e</sup> Verlengingsovereenkomst Overgangscontract II Staat-NSR voor het Hoofdrailnet*, 21 december 2001

Nederlandse Spoorwegen, *Jaarverslag 2001*, januari 2002

Nederlandse Spoorwegen, *Rail21: Sporen naar een nieuwe Eeuw*, juni 1988

Nederlandse Spoorwegen, *Verbeterplan*, briefkenmerk Dir/HH/2001/54, 31 augustus 2001

OV-Magazine, *Diverse artikelen over benutting spoor in de jaargangen 1999, 2000 en 2001*, onafhankelijk tijdschrift voor openbaar vervoer

Raad van de Europese Gemeenschappen, *Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap*, publicatieblad 391L0440

Railforum Nederland, *GroeiSporen: meer ruimte voor treinen*, april 2001

Railned, *Evaluatie Prorail: Eindrapport "Nieuwe infrastructuur, nieuwe mogelijkheden"*, augustus 2001

Railned, *ToeRGoed 2005: Toekomst reizigers- en goederenvervoer bij afsluiten prestatiecontract*, 30 augustus 2001

Railned, *Treinvervoer in 2002: projectie op basis van Landelijk Model systeem*, 10 november 2000

Staatsblad, *Tracewet*, 4 juni 1992, laatst gewijzigd 6 september 2000 (Stb 396)

Statutenwijziging van de naamloze vennootschap NV Nederlandse Spoorwegen, 2001

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *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*, vergaderjaar 2001-2002, 27216, nummer 10

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van de spoorwegen alsmede het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet): Vierde nota van wijziging*, vergaderjaar 2001-2002, 27482, nummer 13

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Risico-normering vervoer gevaarlijks stoffen*, vergaderjaar 2001-2002, 24611, nummer 4

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vierde NationaalMilieubeleidsplan*, vergaderjaar 2001-2002, 27801, nummer 16

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Integraal Veiligheidsplan*, vergaderjaar 2001-2002, 26604, nummer 13

Twynstra Gudde, *Second opinion toekomstige Concessie Hoofdrailnet: Eindrapportage*, rapportkenmerk 253654/VKO/IBE, 22 augustus 2001

Verhoef, E., *Schaarste op de weg*, in Dalen, H., en Kalshoven, F., *Meesters van de welvaart: Top economen over Nederland*, pag. 27-40, Balans, Amsterdam, maart 2002

Wijffels, H.H.F., In 't Veld, R.J. en De Soet, J.F.A., *Sporen voor Straks: Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*, 5 juni 1992