

# **Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving**

15 maart 2007

# **Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving**

15 maart 2007

---

.....

## Colofon

**Uitgegeven door:** Project Evaluatie Spoorwetgeving

**Informatie:** Project Evaluatie Spoorwetgeving  
**Telefoon:** 070 351 7375  
**Fax:** 070 351 6591

**Uitgevoerd door:** MuConsult i.o.v. Ministerie V&W

**Opmaak:**

**Datum:** 15 maart 2007

**Status:** Definitief

**Versienummer:** 1.0

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding 6</b>
1.1	Beoordelingskader 6
1.2	De weg naar het beoordelingskader 7
1.3	Historie van spoorbeleid en wetgeving 8
1.4	Leeswijzer 9
<b>2.</b>	<b>Analysekader 10</b>
2.1	Inleiding 10
2.2	Doeltreffendheid en effecten 10
2.3	Operationalisering doelen en effecten 12
2.4	Uitwerking in streefbeelden, indicatoren en vraagstelling 13
2.5	Koppeling naar onderzoekstrajecten van de evaluatie 15
<b>3.</b>	<b>Analyse doelen spoorbeleid 18</b>
3.1	Inleiding 18
3.2	Relevante kaders 18
3.3	Uitwerking beoogde effecten 21
<b>4.</b>	<b>Doeltreffendheid op systeemniveau 33</b>
4.1	Actualisatie en modernisering van bestaande regels 33
4.2	Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens 36
4.3	Beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen 41
4.4	Tijdsbestendigheid en stabiliteit, maar ook flexibiliteit 43
4.5	Conditie voor overgang verschillende soorten concessies 45
<b>5.</b>	<b>Doeltreffendheid op relatieniveau 47</b>
5.1	Inleiding 47
5.2	Toegang tot hoofdinfrastructuur 47
5.3	Capaciteitsverdeling 50
5.4	Interactie tussen infrastructuur en vervoer 54
5.5	Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders 59
5.6	Aansturen van de infrastructuurbeheerder 61
5.7	Exclusiviteit personenvervoer 63
5.8	Decentraliseren personenvervoer per spoor 65
5.9	Positie van consumentenorganisaties 67
<b>6.</b>	<b>Doeltreffendheid op actorniveau en effecten 69</b>
6.1	Inleiding 69
6.2	Prestaties en professionaliseren van NS en ProRail 69
6.3	Maatschappelijke benutting spoorwegen 74
6.4	Verbetering efficiëntie dienstverlening concessiehouders 77
6.5	Overige beoogde effecten 79
6.6	Neveneffecten 82
<b>Bijlage 1: Doelen van de Spoorwetgeving 83</b>	
<b>Bijlage 2: Gesprekspartners interviews 84</b>	
<b>Bijlage 3: De Spoorwetgeving; een overzicht 85</b>	

---

**Bijlage 4: Relatie tussen instrumenten en invloedsfactoren Spoorwetgeving 93**

**Bijlage 5: Afkortingenlijst 95**

**Bijlage 6: Onafhankelijke toets 96**

**Bijlage 7: Reactie V&W op onafhankelijke toets 98**

---

# 1. Inleiding

Op 1 januari 2005 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein in werking getreden. Dit heeft geleid tot een nieuwe ordening van de spoorsector. In het kader van deze wetten heeft de minister van Verkeer en Waterstaat concessies verleend aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen en aan ProRail B.V., voor respectievelijk het personenvervoer over het Hoofdrailnet (de vervoerconcessie) en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (de beheerconcessie). Concessies voor de exploitatie van gedecentraliseerde treindiensten worden verleend door decentrale overheden. Het goederenvervoer per spoor is geliberaliseerd conform Europees model.

Gelet op de ingrijpende veranderingen als gevolg van beide nieuwe wetten moet de minister volgens artikel 126 van de Spoorwegwet verslag doen van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Ook de doeltreffendheid en de effecten van de Concessiewet moeten binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden vastgesteld. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Vervoer- en beheerconcessie in december 2004 aangegeven de evaluatie van beide wetten gelijktijdig te willen uitvoeren. Het tijdstip van de evaluatie is, om eerst ervaring te kunnen opdoen in de praktijk, verschoven naar 2008.

Om dit te kunnen doen is een Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving opgesteld dat de volgende doelen voor de evaluatie aangeeft:

- een beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van de Spoorwegwet en de Concessiewet, de daarbij behorende lagere regelgeving en de instrumenten, waaronder de beheer- en de vervoerconcessie (dit samen te noemen: Spoorwetgeving) in de praktijk;
- het, op basis van de ervaringen, trekken van lessen voor de toekomst.

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving is op 2 augustus 2006 besproken in de Tweede Kamer. Deze kon zich er op hoofdlijnen in vinden. De minister zal de Tweede Kamer in 2008 informeren over de resultaten van de evaluatie en over hoe met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zal worden omgegaan.

## 1.1 Beoordelingskader

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving stelt dat de Evaluatie Spoorwetgeving zal starten met het opstellen van een beoordelingskader. Uitgangspunt bij het beoordelingskader zijn de zestien doelen van de Spoorwetgeving als uitwerking van de hoofddoelstelling van de Spoorwetgeving, weergegeven in het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving. De doelen zijn weergegeven in bijlage 1. Voor de keuze en operationalisatie van effecten worden vigerende beleidsdocumenten gebruikt, zoals de Nota Mobiliteit. Het beoordelingskader werkt deze doelen en effecten verder uit. De uitwerking is zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande formele documenten:

- uitwerking van de doelen van de Spoorwetgeving in streefbeelden die de door de wetgever beoogde situatie weergeven;
- uitwerking van de streefbeelden in indicatoren waarin streefbeelden en effecten worden afgezet tegen de bijbehorende normen;
- uitwerking van daarbij behorende onderzoeksvragen;

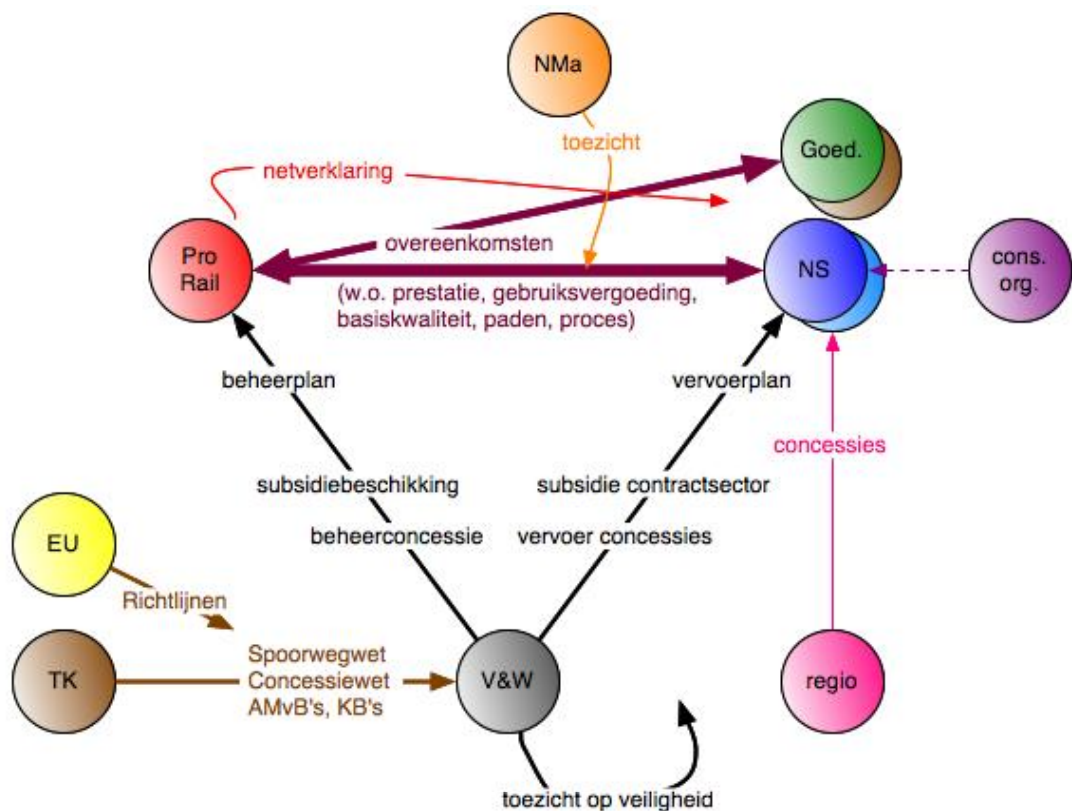
- (Globale) uitwerking van de manier waarop de onderzoeksvragen zullen worden beantwoord (= meetmethode). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen juridisch-technische toets, zelfevaluaties en meerjarige monitoring.

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving stelt verder dat de Evaluatie Spoorwetgeving, en dus ook het beoordelingskader dat hiervoor wordt gemaakt, zich op drie niveaus zal richten, te weten:

1. **systemniveau:** het stelsel van wetten, lagere regelgeving en vervoer- en beheerconcessies dat de ordening van de organisaties en de markt reguleert (= sturing);
2. **relatieniveau:** de relaties tussen de organisaties binnen de sector;
3. **actorniveau:** de belangrijkste individuele actoren in de sector.

In figuur 1.1. worden actoren en de relaties daartussen weergegeven.

*Figuur 1.1: de structuur van de spoorsector*



## 1.2 De weg naar het beoordelingskader

Om tot een operationeel beoordelingskader te komen waarin de zestien doelen van de Spoorwetgeving, en effecten zijn vertaald in streefbeelden, indicatoren en relevante vragen zijn zes methoden gehanteerd:

1. documentanalyse. Een analyse van de wet- en regelgeving, Kamerstukken, Europese richtlijnen en onderzoeksrapporten. Hierbij is bijvoorbeeld ook gekeken naar de

- 
- veranderingen die in de tijd zijn doorgevoerd in verschillende versies van de wet- en regelgeving;
  2. informele gesprekken met mensen uit de sector (zie bijlage 2). De betreffende organisaties zijn geselecteerd voor deze gesprekken op basis van hun directe betrokkenheid bij de werking van de Spoorwetgeving en concessies. In de gesprekken is nagegaan op welke wijze zij aankijken tegen de doelen uit in het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving. Daarnaast is ingegaan op de kwesties zij van belang achten voor de evaluatie;
  3. gesprekken met de projectgroep van het ministerie van V&W die verantwoordelijk is voor de uitwerking van de evaluatie van de Spoorwetgeving;
  4. expertjudgment. In sommige gevallen zijn keuzen gemaakt op basis van eigen inzichten en ervaringen. Deze keuzen zijn later door betrokkenen geaccordeerd. Daar waar dit is gebeurd, is het expliciet vermeld in de tekst;
  5. een informele en formele consultatieronde met de betrokken organisaties uit de spoorsector. Een overzicht van de organisaties die hebben gereageerd is opgenomen in bijlage 2;
  6. een onafhankelijke toets. Het verslag van de onafhankelijke toets is opgenomen in bijlage 6;

Bij de uitwerking van de doelen en effecten is zoveel gebruik gemaakt van officiële documenten. Daarbij gaat het om de wet- en regelgeving zelf, de Memories van Toelichting bij de wetten en toelichtingen bij besluiten, Nota's van Wijziging, inclusief de toelichting daarop, antwoorden van de Minister op Kamervragen en andere correspondentie en Kamerstukken. Soms zijn ook andere wegen bewandeld. Waar dat is gebeurd, wordt dat expliciet aangegeven.

### 1.3 Historie van spoorbeleid en wetgeving

De evaluatie Spoorwetgeving heeft 2005 als basisjaar voor de evaluatie. Dit betekent dat de periode tussen dit moment van inwerkingtreding van wet- en regelgeving tot en met 31 december 2007 gezien wordt als de onderzoeksperiode.

Het startpunt voor vernieuwing van de Spoorwetgeving vormt het rapport van de Commissie Wijfels van begin jaren '90. Het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport is, in samenspraak met NS, uitgewerkt in de overeenkomst "*Over de Wissel*" (1995). Daarnaast heeft in 1998 implementatie van een aantal EU-richtlijnen in de Spoorwegwet plaatsgevonden.

In 1998 verscheen de beleidsnota *Derde Eeuw Spoor*, die nieuwe voornemens bevatte over de ordening van de markt voor het openbaar vervoer per spoor. De invulling van deze nota heeft deels plaatsgevonden in de Wet personenvervoer 2000. Hierin worden de zaken geregeld die betrekking hebben op het personenvervoer, zoals de concessieverlening en de rolverdeling tussen betrokken overheden bij het Openbaar Vervoer.

In 2000 is het eerste wetsvoorstel Spoorwegwet uitgebracht. In de huidige wet zijn nog steeds een groot aantal elementen uit dit eerste voorstel opgenomen, bijvoorbeeld betreffende veiligheid, eisen aan spoorwegondernemingen en toezicht. Het fundament voor de huidige verhoudingen in de spoorsector is gelegd in de zogenaamde Herbezinningsbrief (brief aan TK "*Herbezinning Spoor*", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797) en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging van de



---

Spoorwegwet (TK 2001-2002, 27482, nr. 13). Aanleiding was een aantal grote knelpunten op het spoor in dat jaar. De brief gaat uit van twee gedachten:

1. er komt een herstelplan om gedurende vijf jaar de prestaties van de spoorsector op orde te krijgen. Aanleiding is een groot aantal problemen en storingen in de infrastructuur en de uitvoering van de dienstregeling in dat jaar;
2. er wordt afgezien van het doorvoeren van ingrijpende structuurveranderingen. ProRail wordt geen zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), omdat een overgang van railinframangement naar de overheid tot grote organisatie- en managementveranderingen zou leiden.  
Gekozen wordt voor een structuur die nu duidelijkheid en rust creëert, naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is maar discussies die nog gevoerd moeten worden niet in de weg staat.

Daarnaast formuleert de Herbezinningsbrief een aantal uitgangspunten voor de organisatie van de sector. De resulterende Spoorwegwet en Concessiewet zijn vervolgens verder uitgewerkt in lagere regelgeving en concessies.

Het is de Herbezinningsbrief en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet alsmede de Tweede Nota van Wijziging van de Concessiewet die de basis vormen voor de doelen van de Spoorwetgeving.

#### **1.4 Leeswijzer**

Het voorliggende beoordelingskader is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft een analysekader om tot een beoordelingskader te komen. Hoofdstuk 3 beschrijft de door beleid beoogde en overige effecten van beleid, alsmede andere invloedsgrootheden die bij beoordeling van effecten van belang zijn. De concrete vertaling van doelen en effecten wordt uitgesplitst naar de onderscheiden systeemniveaus (systeem-, relatie- en actorniveau) en vindt plaats in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

---

## 2. Analyse kader

### 2.1 Inleiding

De Evaluatie Spoorwetgeving is een wetsevaluatie (artikel 126, Spoorwegwet). Dit betekent dat de doeltreffendheid en effecten van het systeem worden geëvalueerd vanuit de doelen van de wetgever, om lessen te leren voor de toekomst. Aan de orde is het gehele institutionele systeem dat bestaat uit het stelsel van wetten, lagere regelgeving en de beheer- en vervoerconcessie (bijlage 3 beschrijft de onderdelen van het systeem). Dit geheel wordt in het volgende gevat in de term 'systeem'.

De keuze voor een 'wetsevaluatie' en niet voor een 'beleidsevaluatie' in bredere zin is gemaakt in het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, vastgesteld door de Minister en geaccordeerd door de Tweede Kamer. Dit betekent dat andere instrumenten dan de wetgeving bedoeld om beleidsdoelen te realiseren in het beoordelingskader en de evaluatie alleen worden meegenomen om de effecten van de wetgeving goed te kunnen beoordelen. Zo zal geen afzonderlijke aandacht aan de effecten van financiële en communicatieve instrumenten worden besteed die de overheid ter beschikking staan om beleidsdoelen te realiseren, naast de wet. Overigens is een wetsevaluatie niet volledig te scheiden van een beleidsevaluatie in bredere zin. Bij de invoering van deze wet- en regelgeving ging het immers deels ook om een codificatie van (aanvaarde) beleidsvoornemens en beoordeling van beoogde en andere effecten. Ook is een wet een beleidsinstrument. Dit betekent dat uit de evaluatie wel afgeleide conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van het spoorbeleid kunnen worden getrokken voor zover de ontwikkelingen met het wetgevingsinstrumentarium kunnen worden beïnvloed.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het beoordelingskader tot stand is gekomen. Om te beginnen worden de gehanteerde termen benoemd en gedefinieerd. Vervolgens komt aan de orde op welke wijze de doelen van de wetgeving zijn geoperationaliseerd in streefbeelden en indicatoren. In aansluiting daarop worden vraagstellingen gepresenteerd die bij de evaluatie zullen worden gebruikt om te bepalen of de streefbeelden zijn gerealiseerd. Daarna wordt ingegaan op bijzondere kwesties die bij de evaluatie aan de orde kunnen komen. Tot slot wordt het analysekader waarbij deze wordt gekoppeld aan de onderzoekstrajecten van de evaluatie.

### 2.2 Doeltreffendheid en effecten

Zoals eerder aangegeven heeft de Evaluatie Spoorwetgeving betrekking op zowel de doeltreffendheid als de effecten van de wetgeving. In dit beoordelingskader heeft het begrip **doeltreffendheid** betrekking op het al dan niet realiseren van doelen van de wetgever. Het gaat hierbij om het hoofddoel van de Spoorwegwetgeving en de zestien doelen zoals weergegeven in bijlage 1 geordend naar de niveaus systeem, relaties en actoren.

Het begrip **effecten** heeft in dit beoordelingskader betrekking op de veranderingen die middels toepassing van de wetgeving worden gerealiseerd. Deze veranderingen zijn beoogd, wanneer omvang en richting van de veranderingen passen binnen het spoorbeleid (=beoogde effecten). Daarnaast kan sprake zijn van onbedoelde

---

veranderingen, in dit beoordelingskader aangeduid als **neveneffecten**. Waar sprake is van neveneffecten moet worden nagegaan of deze de aanvaardbaarheid van de regeling ("Aanwijzingen voor de Regelgeving, circulaire van de Minister President, aanwijzing 9") negatief beïnvloeden.

De beoogde effecten worden gerealiseerd door diverse actoren in de spoorsector die individuele **prestaties** leveren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen prestaties van:

- ProRail, waarmee de Minister een concessierelatie heeft. De beoogde prestaties zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, de beheerconcessie en het daaruit voortvloeiende beheerplan;
- NS, waarmee de Minister een concessierelatie heeft. De beoogde prestaties zijn vastgelegd WP2000 (Concessiewet), in de vervoerconcessie en het daaruit voortvloeiende vervoerplan;
- de groep van vervoerders waarmee andere overheden (en op sommige verbindingen V&W) een concessierelatie hebben. Hierbij gaat het vooral om regionale vervoerders. De beoogde prestaties zijn eveneens vastgelegd in concessies;
- de groep van vervoerders die geen concessierelatie met Nederlandse overheden onderhouden, zoals de goederenvervoerders en internationale vervoerders (de groep van "overige" spoorwegondernemingen);
- andere actoren dan ProRail en vervoerders, die prestaties leveren zoals de NMa (Vervoerkamer), IVW, en DGP, aannemers, consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het LOCOV, e.d.

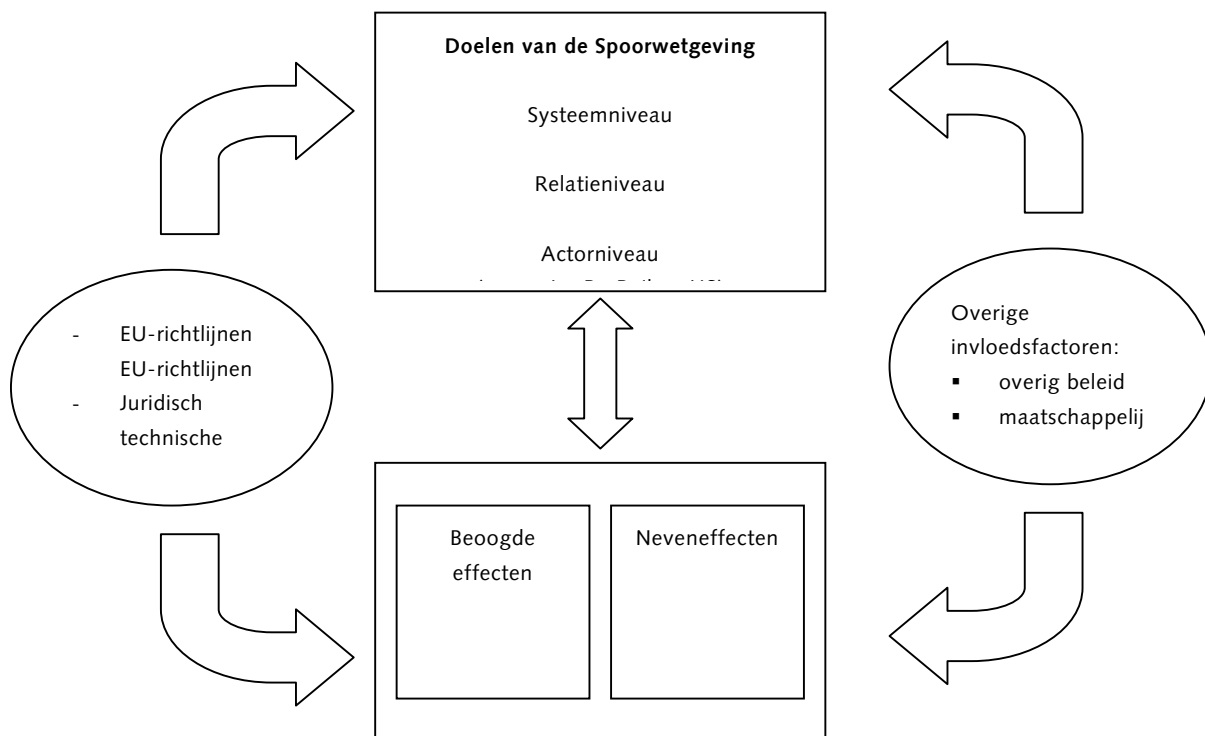
De prestaties van de individuele actoren in onderlinge samenhang hebben invloed op de beoogde effecten van de Spoorwetgeving. Daarnaast zijn ook andere factoren buiten het systeem van belang. Zo wordt het gebruik van de trein niet alleen bepaald door de prestaties van NS en Prorail, maar ook door andere beleids- en maatschappelijke ontwikkelingen zoals economische groei.

#### **Twee aanvliegroutes: wetgeving en beleid**

Het voorgaande impliceert dat in dit beoordelingskader doeltreffendheid en effecten vanuit verschillende aanvliegroutes worden geoperationaliseerd. Bij doeltreffendheid wordt geredeneerd vanuit de wetgeving, bij effecten wordt de relatie gelegd met het spoorbeleid en de mogelijke bijdrage van de Spoorwetgeving aan het beleidsdoel. Beide aanvliegroutes komen zoals gesteld in paragraaf 2.1 wel samen. Immers, de door de wetgever gewenste prestaties van actoren in de sector hebben betrekking op door beleid gewenste effecten. Wel verschilt de wijze waarop de beoogde effecten worden gerealiseerd tussen actoren. Bij actoren waarmee de minister een concessierelatie onderhoudt, worden afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Bij actoren waarmee geen concessierelatie wordt onderhouden, wordt getracht voorwaarden te scheppen zodat die actoren (goederenvervoerders, regionale vervoerder) de beoogde prestaties realiseren en derhalve bijdragen aan de totale – beoogde - effecten.

In de figuur is een relatie gelegd tussen het systeem van de spoorwetgeving, het spoorbeleid en beïnvloedende factoren zijnde EU en de overige invloedsfactoren. De twee aanliegroutes voor de invulling van het beoordelingskader zijn de uitwerking van de doelen van de Spoorwetgeving

Figuur 2.1: doelen en effecten in het beoordelingskader



### 2.3 Operationalisering doelen en effecten

Bij de operationalisering van de doelen en effecten (beoogde- en neveneffecten) naar streefbeelden, indicatoren en onderzoeksvragen in het beoordelingskader staan de volgende drie richtinggevende vragen centraal:

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?

Hierbij kan de metafoor van een trein worden gebruikt ter verduidelijking. Om te beginnen is de vraag aan de orde of de trein is gebouwd conform de uitgangspunten van het ontwerp, met inachtneming van de relevante voorschriften. Vervolgens is de vraag aan de orde of de onderdelen van de trein (deuren, remmen) in onderlinge samenhang doen wat ze moeten doen. Tenslotte is de vraag of de trein mensen, zoals beloofd, naar het gewenste bestemmingsstation brengt.

Deze drie genoemde richtinggevende onderzoeksvragen worden aan de orde gesteld op verschillende doelstellingenniveaus:

- 
- de eerste vraag wordt beantwoord op systeemniveau. Zijn in de wetgeving, de lagere regelgeving en de beide concessies (= het systeem), zaken geregeld zoals beoogd? Oftewel: is de wetgever doeltreffend in haar handelen geweest?
  - de tweede vraag wordt beantwoord op relatieniveau. Werkt het systeem in de praktijk zoals beoogd? Oftewel: zijn de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies doeltreffend in de praktijk ook doeltreffend?
  - de derde vraag wordt beantwoord op actorniveau. De vraag wordt gesplitst in drieën:
    - leveren actoren waarmee V&W een concessierelatie heeft de afgesproken prestaties?
    - zijn er overige beoogde effecten, bijvoorbeeld door prestaties van andere actoren waarmee V&W geen concessierelatie heeft?
    - zijn er bepaalde neveneffecten aan te tonen?Daarbij dient steeds de vraag aan de orde te zijn wat de effecten van de wetgeving zijn ten opzichte van andere factoren die van invloed zijn op deze effecten.

Deze systematiek draagt zorg voor het aan de orde komen van alle relevante vraagstukken om doeltreffendheid en effecten te kunnen vaststellen. Om te beginnen wordt vastgesteld of het systeem van wet- en regelgeving is vormgegeven zoals destijds door de wetgever is beoogd. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan komen de volgende richtinggevende vragen aan de orde: heeft het systeem gewerkt zoals beoogd en levert het systeem de effecten zoals beoogd?

Bijzondere aandacht verdient de vraag hoe wordt omgegaan met instrumenten die met de wetgeving mogelijk zijn gemaakt, maar in de praktijk niet worden gehanteerd. Het is duidelijk dat niet-gehanteerde instrumenten veelal geen effect zullen sorteren. Uiteraard kan dan niet worden gesteld dat deze instrumenten geen effect hebben als ze wel zouden worden toegepast. Daar waar sprake is van dergelijke situaties zal worden nagegaan waarom de betreffende instrumenten niet zijn ingezet. Daarnaast is van belang na te gaan of op basis van actuele inzichten de inzet van die instrumenten alsnog gerealiseerd zal moeten worden. Dergelijke vraagstukken zijn onderdeel van fase 3 van de evaluatie, waarin varianten voor bestaande toepassingen worden geformuleerd (zie tevens paragraaf 2.5).

## 2.4 Uitwerking in streefbeelden, indicatoren en vraagstelling

Op basis van het voorgaande worden doelen uitgewerkt in streefbeelden. Dit zijn omschrijvingen van de beoogde situatie zoveel mogelijk gebaseerd op bronnen. Daarbij zijn vervolgens indicatoren/normen gezocht. Bij de streefbeelden en indicatoren horen vraagstellingen. Deze vraagstellingen belichten vanuit de verschillende aspecten de streefbeelden en de indicatoren. In een aantal gevallen zijn ten slotte zogenaamde kwesties gedefinieerd die bij de evaluatie een speciale rol vervullen. Deze algemene termen werken we in het navolgende uit.

Bij de formulering van streefbeelden en indicatoren doen zich echter wel beperkingen voor. Wij baseren ons op bestaande (formele) documenten bij de uitwerking van deze onderdelen. Niet in alle gevallen zijn deze in de stukken duidelijk geformuleerd, met bijbehorende specifiek, meetbare, actiegerichte formuleringen met een heldere tijdsperiode voor realisatie (Smartdoelen). Bij de opzet van het beoordelingskader zijn geen nieuwe initiatieven genomen voor herformuleringen; alle streefbeelden en indicatoren zijn gebaseerd op bestaande stukken. Bij de evaluatie moet blijken of betrokkenen de geformuleerde streefbeelden en normen voldoende duidelijk vinden om

---

concrete acties op te baseren. De vraag naar duidelijkheid van de wet- en regelgeving komt vooral in hoofdstuk 4 aan de orde.

#### *Streefbeelden*

Op systeemniveau wordt het streefbeeld geformuleerd in termen van situaties die de wetgever heeft beoogd. Zo wordt de wetsdoelstelling “beleidsneutrale implementatie van EU-regelgeving” vertaald in onder meer een streefbeeld dat verplichte onderdelen van dit pakket van richtlijnen zijn geïmplementeerd en dat gemotiveerd invulling is gegeven aan de discretionaire bevoegdheid van de Minister. Een aantal streefbeelden omvat een checklist om te kunnen vaststellen of bepaalde zaken al dan niet zijn geregeld.

#### *Relatieniveau*

Op relatieniveau worden streefbeelden geformuleerd in termen van de werking van het systeem op de relaties: werken specifieke onderdelen van de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies zoals beoogd? Is, bijvoorbeeld, het doel van niet-discriminatoire toegang tot het spoor daadwerkelijk gerealiseerd (doel) en leidt dit tot open toetreding en concurrentie (het beoogde effect)?

#### *Actorniveau*

Op het niveau van actoren worden streefbeelden geformuleerd die betrekking hebben op de prestaties van individuele op groepen van actoren. Een voorbeeld van een streefbeeld op dit niveau is dat NS de prestaties levert zoals die in het vervoerplan met de Minister zijn overeengekomen.

#### *Indicatoren*

Indicatoren dienen ertoe om vast te kunnen stellen of het geformuleerde streefbeeld is gerealiseerd. Zo kan van elke relevante richtlijn van de EU worden vastgesteld of deze beleidsneutraal is geïmplementeerd of niet.

Als dit bij alle indicatoren het geval is, kan worden vastgesteld dat het streefbeeld is gerealiseerd. Aan elke indicator wordt voor zover beschikbaar een norm gekoppeld.

In een aantal gevallen zullen indicatoren kwantitatief zijn te meten, zoals de genoemde prestaties van NS. Er zijn echter ook indicatoren die kwalitatief moeten worden onderzocht. Non-discriminatoire toegang kan bijvoorbeeld wel kwantitatief worden gemeten, al was het maar door het aantal zaken bij de NMa vast te stellen. Een kwalitatieve toets levert hier echter meer informatie op, bijvoorbeeld door vast te stellen op welke manier potentiële nieuwe toetreders hinder van de eisen tot toetreding hebben ondervonden. **Indicatoren** zijn vanuit deze optiek dus zowel kwantitatief als kwalitatief te meten.

Indicatoren waarmee de beoogde effecten worden gemeten, worden bepaald op basis van een analyse van beleidsdoelen uit beleidsdocumenten zoals de Nota Mobiliteit (= tweede aanvliegroute). Deze beleidsdoelen en de relaties met de Spoorwetgeving komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

#### *Vraagstellingen*

De vraagstellingen verschillen tussen de niveaus van het systeem. De wijze waarop de vragen zijn uitgewerkt, is hierboven al aangegeven. Voorbeelden van typen vraagstellingen zijn:

1. zijn specifieke aanvaarde beleidsvoornemens daadwerkelijk uitgewerkt in wet- en regelgeving? Dit is een checklistvraag.

- 
2. zijn specifieke beleidsvoornemens ook voor de betrokkenen uit de sector duidelijk uitgewerkt?
  3. werken specifieke onderdelen van de wet- en regelgeving in de praktijk zoals beoogd? Zijn er specifieke neveneffecten?
  4. zijn specifieke effecten toe te schrijven naar de werking van de wet of spelen andere factoren een rol?

Per streefbeeld of combinatie van streefbeelden worden geëigende vraagstellingen geformuleerd.

#### *Kwesties*

Bij iedere doelstelling zijn zogenaamde kwesties gedefinieerd. Daarbij gaat het om specifieke zaken die partijen hebben genoemd. Zo heeft de Minister de Tweede Kamer toezeggingen gedaan over onderdelen van de wet- en regelgeving die in de evaluatie aan de orde zullen worden gesteld. Ook hebben partijen uit de sector onderwerpen aangedragen in een eerdere reactie op het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving. Tenslotte zijn uit documenten thema's afgeleid die spelen bij specifieke doelstellingen. De functie van de tweede categorie kwesties is voornamelijk agenderend. Het benoemen van onderwerpen die in relatie tot een specifieke doelstelling dienen te worden beschouwd.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in dit beoordelingskader vooral kwesties aan de orde komen die van invloed zijn op het onderzoek dat zal plaats vinden in het kader van de evaluatie. Onderdelen die betrekking hebben op de fase waarin eventuele alternatieven moeten worden bedacht voor onderdelen van de bestaande wet- en regelgeving (de zogenaamde fase 3-vraagstukken) komen hier niet aan de orde.

## **2.5 Koppeling naar onderzoekstrajecten van de evaluatie**

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving bevat een fasering van de evaluatie in drie delen:

### **1. Verzameling feiten en meningen (tot eind 2007, voornamelijk fase 1)**

Om feiten en meningen van de actoren in de sector te verzamelen, wordt gebruik gemaakt van monitoring, een juridisch-technisch toets en zelfevaluaties van de sector.

### **2. Interpretaties en conclusies (eerste helft van 2008, fase 2)**

Analyse en interpretatie van de uitkomsten van de feiten en meningsverzameling.

### **3. Aanbevelingen (tweede helft van 2008, fase 3)**

Het formuleren van aanbevelingen op basis van de resultaten van de voorgaande stappen.

Leidend voor de monitoring van feiten en meningen in de eerste fase is het beoordelingskader. Dat geeft aan welke gegevensverzameling nodig is voor de geformuleerde streefbeelden, indicatoren en vraagstellingen en een aantal specifieke onderwerpen. Het beoordelingskader wordt in de tweede fase gebruikt om te kunnen beoordelen of de wetgeving haar beoogde uitwerking heeft gehad. Dit gebeurt door de geconstateerde situatie af te zetten tegen de nulsituatie.

---

### **Uitwerking stramien zelfevaluaties**

In de zelfevaluaties worden feiten en meningen verzameld gericht op de samenwerking tussen actoren en het functioneren van de actoren zelf (professionalisering). In aanvulling daarop dienen betrokkenen nog (veelal kwalitatieve, soms kwantitatieve) feiten aan te dragen die betrekking hebben op specifieke streefbeelden. Interpretaties en conclusies in fase 2 zullen immers zoveel mogelijk op feiten moeten worden gebaseerd. De vraagstelling verschilt per analyseniveau. Deze heeft onder andere betrekking op de volgende zaken. E.e.a wordt verder uitgewerkt in termen van eisen in de leidraad voor de zelfevaluaties.

#### *Systeemniveau*

Op systeemniveau wordt in de zelfevaluaties vooral gevraagd naar de duidelijkheid van specifieke onderdelen van wet- en regelgeving: wat is, volgens betrokkenen, wel en niet duidelijk in de wet- en regelgeving en wat zijn daarvan de gevolgen voor het handelen in specifieke situaties? Daarnaast wordt ingegaan op eventuele knelpunten bij de implementatie van de wetgeving. Overigens wordt dit onderdeel in paragraaf 3.2 nader uitgewerkt.

#### *Relatieniveau*

Hierbij gaat het om vraagstukken over de werking van het systeem en de werking van de interactie op de relatie. Knelpunten dienen door de inbrenger te worden onderbouwd met feiten en meningen. In de zelfevaluatie wordt per knelpunt zoveel mogelijk het volgende stramien gehanteerd:

1. is het streefbeeld uit het beoordelingskader naar mening van de responderende organisatie al dan niet gerealiseerd?
2. zo nee, kunt u concrete feiten noemen waaruit de afwijkingen blijken? Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:
  - de specifieke situatie: waar gaat het om?
  - wie waren erbij betrokken?
  - wanneer speelde deze gebeurtenis zich af?
  - wat was de insteek van de betrokken organisaties?
  - wat was het effect (beoogd en eventuele neveneffecten)?

Hoe helderder de informatie van een actor in deze stappen, hoe bruikbaar deze is voor de interpretatie van de situatie in de tweede fase van het onderzoek. De hier gepresenteerde werkwijze moet de evaluatie waardevoller maken dan een algemene beschouwing van meningen en opmerkingen.

#### *Actorniveau*

Hierbij gaat het om de gerealiseerde prestaties door de betreffende actoren, mede in relatie tot de factoren die daarop van invloed zijn. De vragen hebben vooral betrekking op de bijdrage van wet- en regelgeving. Hierbij wordt het volgende stramien gehanteerd:

1. wat is de prestatie die wordt beschreven?
2. in welke mate komt de geleverde prestatie overeen met het streefbeeld? Is er sprake van afwijkingen en welke?
3. welke factoren vanuit de werking van het spoorstelsel hebben positief dan wel negatief bijgedragen in de beleving van de actor? Kan dat worden onderbouwd met onderzoeksuitkomsten? Wat zijn overige 'verklarende factoren' buiten het systeem?
4. zijn deze factoren gekoppeld aan specifieke onderdelen van wet- en regelgeving? Zo ja: welke en hoe hebben die doorgewerkt?
5. Kunnen daarvoor feiten worden aangedragen?



---

### **Uitwerking stamien monitoring**

Bij monitoring gaat het om het meten van prestaties tot en met eind 2007. Volgens het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving hebben deze betrekking op periodiek terugkerende processen, onder meer rondom concessiebeheer, monitor NMa Vervoerkamer, handhavingsgegevens IVW. Veelal gaat het hierbij om kwantitatieve gegevens.

In het beoordelingskader is een aantal indicatoren weergegeven die verzameld zullen worden middels monitoring. Bij het onderdeel 'Dataverzameling' wordt aangegeven om welke gegevens het gaat.

---

## 3. Analyse doelen spoorbeleid

### 3.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een overzicht van de relevante effecten die uitgangspunt zijn bij de ontwikkeling van het beoordelingskader. Ofwel die effecten of indicatoren waarvan mag worden verondersteld dat de Spoorwetgeving daar invloed op uitoefent. Daarbij gaan we uit van de elementen van het schema dat is weergegeven in figuur 2.1. Om te beginnen wordt ingegaan op relevante kaders, waaronder de Europese regelgeving en de beleidsdocumenten die voor de juridisch-technische toets van belang zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de beoogde effecten, gezien vanuit het spoorbeleid. Ten slotte wordt ingegaan op de te onderzoeken neveneffecten.

### 3.2 Relevante kaders

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de Spoorwetgeving dient rekening te worden gehouden met de kaders waarbinnen de wet opgesteld is en eventueel aangepast moet worden. Belangrijke kaders in dat verband zijn:

1. Europese wet- en regelgeving;
2. beleid gericht op beperking en verbetering van wet- en regelgeving.

#### EU-regelgeving

Europese wet- en regelgeving is van groot belang voor de opzet van het beoordelingskader. De strategische principes van deze regelgeving zijn uiteengezet in een zogenaamd White Paper van de Europese Commissie (*A strategy for revitalising the community's railways*, juli 1996). De belangrijkste doelen zijn:

1. het verzekeren van non-discriminerende toegang tot de markt en transparante marktstructuren;
2. het voorzien in prikkels voor efficiënt gebruik van infrastructuur;
3. het bijdragen aan een duurzame financiële herstructurering van spoorwegondernemingen en infrastructuur beheerders;
4. het uitlokken van een positieve ontwikkeling van de spoormarkt.

Vanuit deze hoofddoelen is een groot aantal initiatieven ondernomen. Zo zijn de markten voor het goederenvervoer en voor het internationale personenvervoer geleidelijk geopend. Belangrijk daarbij is dat toetreding van nieuwe bedrijven op deze markten mogelijk wordt. De interoperabiliteit van uiteenlopende nationale systemen wordt bevorderd door de geleidelijke implementatie van gemeenschappelijke technische specificaties van interoperabiliteit (TSI's). Verder wordt een gemeenschappelijk Europees spoorwegveiligheidsbeleid gevoerd.

Op basis van deze uitgangspunten is een aantal spoorpakketten gedefinieerd met richtlijnen die bij de opzet van het beoordelingskader op systeemniveau een rol spelen. Het eerste pakket (vaak het "infrastructuurpakket" genoemd) omvat een aantal richtlijnen die uiterlijk 15 maart 2003 door de lidstaten moesten zijn ingevoerd. Gelet op de uiterste invoeringsdatum behoort het eerste spoorpakket tot het kader waarbinnen de Evaluatie Spoorwegwet moet worden uitgevoerd. Voor de evaluatie zal worden nagegaan in welke mate de regelgeving in Nederland is geïmplementeerd en wat de effecten daarvan zijn geweest op de Nederlandse beleidsdoelen. Met het oog op de

---

toekomstvastheid van de Nederlandse Spoorwegwet, zijn voor de ontwikkeling van het beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving ook de eisen van belang uit het tweede spoorpakket. Dit omvat richtlijnen op het gebied van spoorveiligheid (Richtlijn 2004/49/EG), de wijziging van interoperabiliteit (richtlijn 2004/50/EG) en uitbreiding van de toegangsrechten voor goederenvervoer (richtlijn 2004/51/EG).

Op 3 maart 2004 heeft de Commissie een derde pakket maatregelen voorgesteld. Onderwerpen binnen dit derde pakket zijn verplichte rijbewijzen voor treinbestuurders, kwaliteitsverbetering van de dienstverlening in het goederenvervoer per spoor, uitbreiding van de rechten van passagiers in het internationale vervoer per spoor en het openstellen van de markt voor internationaal reizigersvervoer per spoor. Hoewel dit pakket in december 2005 in eerste lezing door de Transportraad is goedgekeurd, bestaat op dit moment nog geen zekerheid over de status. Dat is de reden dat dit pakket bij de evaluatie vooralsnog buiten beschouwing wordt gelaten.

### **Beleid gericht op beperking en verbetering van wet- en regelgeving**

Binnen de overheid lopen verschillende trajecten om de hoeveelheid wet- en regelgeving te beperken en de kwaliteit ervan te verhogen. De belangrijkste zijn:

- programma Beter geregeld van V&W.
- vereenvoudiging vergunningen
- circulaire "Aanwijzingen voor de regelgeving" van de minister-president.

Vooraf ten behoeve van de juridisch-technische toets worden deze ontwikkelingen als belangrijke kaders gezien voor de evaluatie.

#### *Beter geregeld en vereenvoudiging vergunning*

Beter geregeld is de naam van het programma voor modernisering, vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Brief aan Kamer, d.d. 22 juni 2005, kenmerk DGTL/05.003140). In dit kader is een sturingsvisie ontwikkeld die zal dienen als maatstaf voor oude en nieuwe regelgeving binnen het ministerie. De sturingsvisie grijpt aan op vier niveaus:

1. het beleid: wat is op een bepaald terrein de taak voor de overheid?
2. de sturingsinstrumenten: is regelgeving nodig of kan het anders?
3. de regelgeving: wordt de vorm van regelgeving toegepast met de laagste regel- en lastendruk?
4. de uitvoering en toezicht: zijn uitvoering en toezicht doeltreffend te organiseren en levert toezicht een minimale inspectiedruk op?

Beter Geregeld bevat een set van 11 uitgangspunten voor het toetsen van bestaande regelgeving en het toetsen van nieuwe regelgeving. In het kader van Beter Geregeld wordt reeds een evaluatie uitgevoerd van de lagere regelgeving, waarbij wordt nagegaan of *quick-wins* zijn te realiseren zonder de structuur te verstoren.

De doorlichting in het kader van de vereenvoudiging vergunning is reeds afgerond. De doorlichting van de lagere regelgeving van de Spoorwegwet wordt begin 2007 afgerond. In beide trajecten worden onderwerpen benoemd die in de evaluatie van de Spoorwetgeving aan de orde dienen te worden gesteld. Deze onderwerpen worden in de verschillende onderzoekstrajecten van de evaluatie Spoorwetgeving ondergebracht.

#### *Aanwijzingen voor de regelgeving*

Een circulaire van de minister-president geeft aanwijzingen voor regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen. Het gaat onder meer om de volgende stappen

- 
1. om tot verantwoorde besluitvorming te komen is verzameling van kennis en omstandigheden noodzakelijk;
  2. er worden nauwkeurige doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen worden, indien mogelijk, aan een termijn verbonden. Indien kwantificeren mogelijk is, dient dat ook te geschieden;
  3. er moet een noodzaak tot overheidsinterventie worden aangetoond; het primaat ligt bij het zelfregulerende vermogen van de sector;
  4. er dienen alternatieven te worden onderzocht.

Bij de afweging van alternatieven spelen de volgende overwegingen een rol:

1. effectiviteit, waarbij het gaat om het realiseren van de doelen. Daarbij spelen uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een belangrijke rol;
2. secundaire doelen. Deze moet de wetgever altijd specificeren. Mogelijke negatieve neveneffecten dienen steeds in breed verband te worden onderzocht;
3. sociaal-economische effecten in brede zin, waarbij het onder meer gaat om de gevolgen voor de concurrentiepositie, de werkgelegenheid, de rentabiliteit van ondernemingen, de investeringsbereidheid en de beloningsstructuur.

Van deze circulaire zijn vooral die in hoofdstuk 2 genoemde aanwijzingen (no 6 tot en met 51) van belang voor de evaluatie.

#### *Implicaties voor de evaluatie*

Uit Beter Geregeld en Aanwijzingen voor de regelgeving zijn een aantal punten afgeleid die bij de juridisch-technische toets centraal staan. Deze toetspunten zijn de volgende (waarbij "BG" staat voor Beter Geregeld en "aanwijzingen" voor Aanwijzingen voor de Regelgeving)

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. Onderlinge afstemming (o.a. aanwijzing 9)
7. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (o.a. aanwijzing 10)
8. Tijdbestendigheid en flexibiliteit (o.a. BG 9)
9. Zijn er overige wetgevingstechnische knelpunten?

#### **Autonome ontwikkelingen en overig beleid**

Tenslotte zijn autonome ontwikkelingen en overig beleid van invloed op ontwikkelingen in de spoorsector. Bij monitoring en analyse zal steeds moeten worden bedacht dat deze factoren van grote invloed zijn op de ontwikkelingen, naast effecten van wetgeving. Omdat dit beoordelingskader bedoeld is voor de evaluatie van wetgeving wordt slechts in beperkte mate ingegaan op een aantal belangrijke invloedsgrontheden. Bij de autonome ontwikkelingen gaat het om factoren die buiten het verkeers- en vervoerbeleid zijn gelegen. Hierbij kan worden gedacht aan demografische, sociaal-economische en technologische ontwikkelingen die van invloed zijn op het gebruik van de trein. Bij het

---

overige beleid kan worden gedacht aan zaken die van invloed zijn op het gebruik en het presteren van het spoor, zoals prijsbeleid, ruimtelijk beleid en dergelijke.

### 3.3 Uitwerking beoogde effecten

#### Hoofddoelen spoorbeleid

Deze paragraaf beschrijft de beoogde effecten van de Spoorwetgeving, zoals afgeleid uit beleidsdocumenten. De paragraaf is opgebouwd vanuit de hoofddoelen van het spoorbeleid. Om deze hoofddoelen te realiseren, zijn verschillende (beleids-)strategieën en/of instrumenten uitgewerkt. Een deel hiervan valt onder de Spoorwetgeving en is daarmee relevant voor het beoordelingskader. Daarmee legt deze paragraaf tevens een koppeling tussen de strategieën en instrumenten en de doelen van de Spoorwetgeving die in de vorige paragraaf zijn genoemd.

#### Analyse

In een aantal documenten heeft het kabinet aangegeven welke hoofddoelen zij met het spoorbeleid nastreeft en hoe zij deze denkt te realiseren. De volgende documenten zijn daarbij in het bijzonder van belang (in chronologische volgorde):

- de Nota "Derde Eeuw Spoor" (1999).
- memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet (TK 2000-2001, 27482, nr. 3).
- memorie van Toelichting bij de Concessiewet (TK 1999-2000, 27216, nr. 3).
- de Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797).
- vierde Nota van Wijziging Spoorwegwet (TK 2001-2002, 27482, nr. 13).
- Tweede Nota van Wijziging Concessiewet (TK 2001-2002, 27216, nr. 10).
- Spoorwegwet (Staatsblad 2003, 264).
- Concessiewet personenvervoer per trein (Staatsblad 2003, 265).
- aanbiedingsbrief vervoerconcessie en beheerconcessie (TK 2003-2004, 27216 en 27482, nr. 91).
- Tweede kadernota railveiligheid "Veiligheid op de rails" (TK 2004-2005, 29893, nr. 1).
- beleidsnota "Verkeersemisies", ministerie van VROM (2004).
- Nota Mobiliteit (zoals vastgesteld in 2006).

Uit deze documenten valt op te maken dat de hoofddoelen van het spoorbeleid betrekking hebben op het gebruik, de efficiëntie en de veiligheid van het personen- en goederenvervoer per spoor. Zo valt in de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet te lezen dat de wet de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen behelst, om te komen tot een *maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen*.

Ook in de Spoorwegwet wordt bevordering van een maatschappelijk gewenste benutting (of gebruik) van spoorwegen expliciet als reden genoemd voor een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden over partijen die actief zijn in de spoorsector. De Spoorwegwet noemt daarnaast het belang van de *bescherming van het milieu* als reden om aanleg, beheer en gebruik van spoorwegen anders te regelen.

Ten slotte geeft het kabinet in de Nota Mobiliteit aan dat de spoorsector op twee manieren kan bijdragen aan de mobiliteitsopgaven waarvoor ons land zich de komende decennia gesteld ziet, namelijk door:

1. grote aantallen mensen betrouwbaar te vervoeren, vooral van, naar en deels binnen stedelijke netwerken in het bijzonder gedurende de spits en daardoor bijdraagt aan de bereikbaarheid van de landsdelen;
2. economisch waardevolle goederen betrouwbaar te vervoeren op internationale corridors (de hoofdverbindingssassen).

Het kabinet geeft daarbij aan dat dit alles moet gebeuren op een veilige manier, zonder een groot beslag te leggen op schaarse ruimte en met een redelijke kostendekkingsgraad. Een beter spoorstelsel moet de concurrentiepositie versterken van de stedelijke netwerken, de mainports, de greenports, de brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant en de economische kerngebieden. Daarnaast moet een intensiever gebruik van de trein bijdragen aan een beter milieu.

De Herbezinningsbrief noemt als hoofddoel voor het spoorbeleid een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces dat het publieke belang waarborgt. Bij publieke belangen wordt onderscheid gemaakt tussen vervoer (vervoersdiensten die aansluiten of behoeften van de consument) en infrastructuur (een volwaardig en veilig spoorproduct). De Herbezinningsbrief noemt veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving als randvoorwaarden waarbinnen vervoerders opereren.

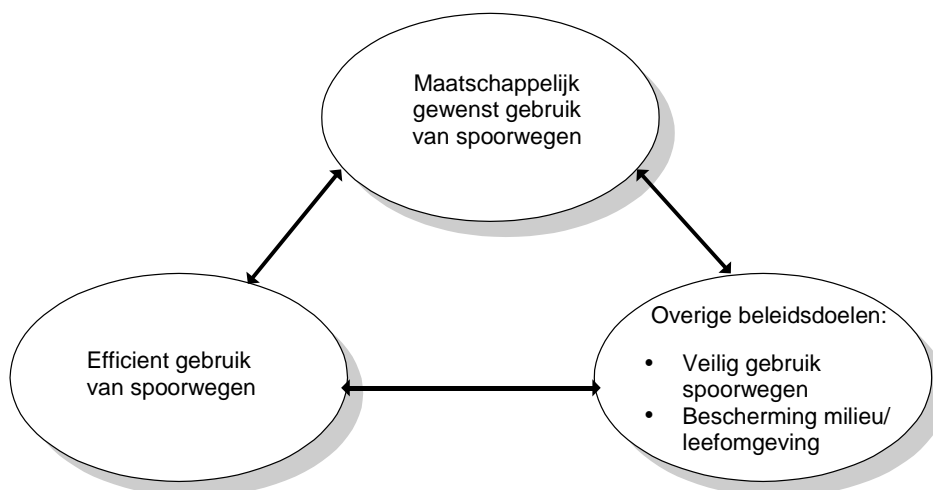
De aanbiedingsbrief van de minister aan de Tweede Kamer over de beheer- en vervoerconcessie (TK 2003-2004 27482, nr. 91) noemt drie doelen:

1. het leveren van een goed spoorproduct en continuïteit van het vervoer op het hoofdrailnet. De definitie van een 'goed spoorproduct' is uitgewerkt in beide concessies. Bij continuïteit gaat het om het blijven rijden van treinen, ook na afloop van de concessie hoofdrailnet;
2. het realiseren van een betrouwbaar spoorstelsel;
3. reizigers, verladers en belastingbetalers waar bieden voor hun geld.

*Resultaat: overzicht hoofddoelen*

Uit het voorgaande blijkt dat de hoofddoelen van het spoorbeleid in de tijd enigszins variëren. Toch blijken de basiselementen wel steeds terug te keren: maatschappelijk gewenst gebruik van de spoorwegen, efficiënt gebruik van de spoorwegen en randvoorwaarden inzake veilig gebruik van de spoorwegen en bescherming van het milieu. Figuur 3.1 schetst deze hoofdelementen van het spoorbeleid, zoals verwoord in de verschillende documenten, in onderling perspectief.

*Figuur 3.1: hoofddoelen spoorbeleid in onderlinge perspectief*



---

### **Samenhangen tussen de doelen**

Realisatie van één van de vermelde doelen kan effect hebben op andere doelen. Zo dienen gedurende de spits meer reizigers vervoerd te kunnen worden. Dit vraagt om de inzet van meer materieel en personeel in de spitsen. Omdat spitsvervoer relatief duur vervoer is, kan dit op gespannen voet staan met de wens om ook bedrijfseconomische efficiency te realiseren, uitgaande van het huidige tarievenbeleid. Ook vragen maatregelen op het gebied van spoorwegveiligheid additionele investeringen welke kunnen leiden tot hogere kosten voor de vervoerders en de Infrabeheerder. Ook kunnen dergelijke maatregelen in zekere mate effect hebben op de omvang van het spoorvervoer. Denk aan de buitendienststellingen tijdens het onderhoud aan het spoor waardoor de capaciteit tijdelijk afneemt. Vergelijkbare afwegingen spelen bij de bescherming van het milieu, al wordt bij de implementatie van spoorbeleid milieu opgevat als randvoorwaarde. Uiteraard zijn niet alle verbanden negatief. Zo maakt het efficiënt gebruik van de spoorwegen het mogelijk dat de tarieven beperkt blijven, hetgeen weer maatschappelijk gewenst vervoer mogelijk maakt.

De samenhang tussen de hoofddoelen van het spoorbeleid betekent voor de evaluatie dat niet alleen afzonderlijke effecten van de wet- en regelgeving moeten worden vastgesteld, maar dat ook samenhang tussen deze effecten moet worden beoordeeld. Dit is van belang voor fase 2 van de evaluatie, waarin uit de afzonderlijke feiten en meningen conclusies worden getrokken.

In het navolgende werken we de verschillende hoofddoelstellingen van het spoorbeleid verder uit.

### **Maatschappelijk gewenst gebruik van de spoorwegen**

Bij het operationaliseren van de hoofddoelen van het spoorbeleid sluiten we zoveel mogelijk aan bij de ambities in de Nota Mobiliteit. Voor de hoofddoelstelling Maatschappelijk gewenst gebruik van de spoorwegen worden in deze nota twee ontwikkelingen als maatgevend beschouwd, namelijk:

1. het aantal mensen dat tijdens de spits van, naar en deels binnen stedelijke netwerken wordt vervoerd en de bereikbaarheid van de landsdelen;
2. het tonnage aan economisch waardevolle goederen dat op internationale corridors wordt vervoerd.

Dit zijn, vanuit het spoorbeleid bezien, de belangrijkste beoogde effecten. In de Nota Mobiliteit wordt daarnaast ook aangegeven dat het faciliteren van groei van het treingebruik door personen op andere plaatsen van belang is. Daarom worden in het beoordelingskader niet alleen de ontwikkelingen op specifieke trajecten en tijdstippen beschouwd, maar wordt het totaal aantal reizigers en reizigerskilometers in beschouwing genomen, alsmede de uitsplitsing daarvan naar trajecten (van, naar en tussen stedelijke netwerken, alsmede overig Nederland) en naar tijdstip (spitsen en daluren, alsmede naar dagen van de week). Ten aanzien van het goederenvervoer worden effecten uitgedrukt in tonkilometers, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar aard van de vervoerde goederen, alsmede naar traject (internationaal, nationaal).

Daarnaast worden in de Nota Mobiliteit en andere beleidstukken aanvullende kenmerken gespecificeerd van maatschappelijk gewenst vervoer in termen van kwaliteit van het aanbod van spoordiensten. Daarbij speelt onder meer een basisniveau van bereikbaarheid voor personen- en goederenvervoer en het bieden van een goed product aan reizigers en verladers. Ook wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid.

---

De kwaliteitseisen zijn ten aanzien van het vervoer op het Hoofdrailnet uitgewerkt in de Beheer- en vervoerconcessies. Ze worden in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt in concrete indicatoren.

#### *Bepalende factoren*

Het kabinet noemt in de Nota Mobiliteit vier (hoofd) strategieën om deze doelstellingen te realiseren, te weten:

1. betere samenwerking tussen de vervoerder op het hoofdrailnet en de infrastructuurbeheerder om te zorgen voor veilig en betrouwbaar vervoer. Wat de betrouwbaarheid van het spoorvervoer betreft is een punctualiteit van 91 procent in 2020 het doel (tegen 83,1% in 2003 en 89% in 2010).
2. het inzetten van benuttingsmaatregelen waar nodig.
3. het bieden van voldoende ruimte aan marktpartijen.
4. het vastleggen van procesafspraken in de beheer- en vervoerconcessie voor de afstemming tussen nationaal spoorvervoer en regionaal openbaar vervoer om goede overstapmogelijkheden aan reizigers te bieden en, in het verlengde daarvan, het afspreken van een 'conflictbeslechtingkader' om te voorkomen dat een patstelling tussen partijen ontstaat.

De eerste strategie is (vrijwel) gelijk aan het doel van de Spoorwetgeving, namelijk intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders.

Met betrekking tot de derde strategie stelt de Memorie van Toelichting bij de Concessiewet dat de ambitie is om het vervoer te laten verrichten door marktpartijen. Vervoerders worden dan door onderlinge concurrentie uitgedaagd tot het leveren van optimale prestaties, waaronder het ontwikkelen van nieuwe vervoersproducten in het lange afstandsvervoer (hogesnelheidstreinen en *freeways* voor goederen), het landelijk net (intercity's) en het regionaal vervoer (*light rail*).

De Concessiewet biedt overheden daarbij de mogelijkheid tot **introductie van (beheerste) concurrentie**. In de **concessiesystematiek** kunnen, door middel van concessievoorschriften, (kwaliteits-)eisen aan de vervoerder worden gesteld. Zo bevat de vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet de volgende kwaliteitseisen (e.e.a. gebaseerd op het Besluit personenvervoer):

- de treinen moeten toegankelijk zijn voor iedereen;
- in de treinen en op stations moet de veiligheid voor reizigers en personeel worden gewaarborgd;
- de treinen moeten op tijd rijden;
- de reiziger moet een redelijke kans op een zitplaats hebben gedurende de treinreis.
- de reiziger moet goed worden geïnformeerd over de uitvoering van treindiensten in de trein en op stations;
- de treinen en stations moeten voldoende schoon zijn.

De concessievoorschriften hebben ook betrekking op het realiseren van afstemming met andere concessiehouders.

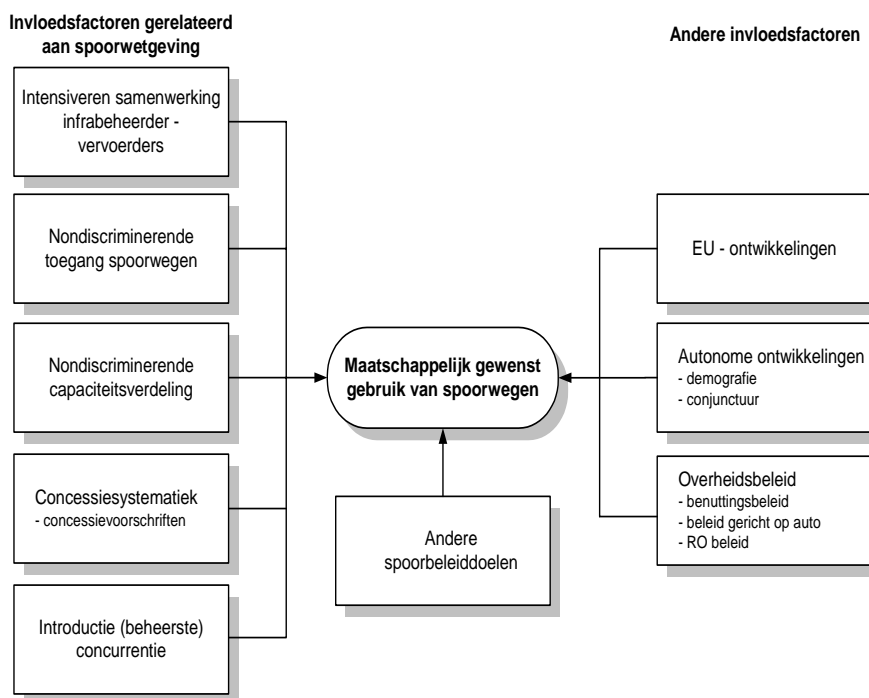
Een aanvullende noodzakelijke voorwaarde om het gebruik van de spoorwegen te bevorderen is, volgens de Spoorwegwet, het stellen van transparante en niet-discriminatoire voorschriften. Dit heeft zowel betrekking op de **non-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur**, als een **non-discriminerende capaciteitsverdeling**.



De genoemde vier strategieën zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om de groei van het personen- en goederenvervoer per spoor te realiseren. De praktijk leert dat beide vormen van spoorvervoer conjunctuurgevoelig zijn. Tevens zijn demografische ontwikkelingen van invloed op het treingebruik. Beide ontwikkelingen vatten we samen in de term **autonome ontwikkelingen**. Hiernaast heeft flankerend **overheidsbeleid** invloed op het treingebruik. Denk aan beleid gericht op autobezit en -gebruik en het ruimtelijke ordeningsbeleid (de vraag of er vooral rond stations wordt gebouwd). De benuttingsmaatregelen die onder de tweede strategie zijn genoemd, vallen ook onder de term overheidsbeleid. Bovendien kunnen **ontwikkelingen in EU-verband**, voor zover deze geen rechtstreekse invloed hebben op de nationale Spoorwetgeving, gevolgen hebben voor het gebruik van de spoorwegen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ontwikkelingen die betrekking hebben op het internationale goederen- en personenvervoer.

Figuur 3.2 geeft een aantal belangrijke factoren die het gebruik van het spoorvervoer kunnen beïnvloeden schematisch weer. Deze factoren zijn mede gebaseerd op de Nota Mobiliteit. De factoren die via de Spoorwetgeving van invloed zijn, staan links in het schema vermeld. Om de doeltreffendheid en effecten van de Spoorwetgeving vast te kunnen stellen, dienen tevens andere invloedsfactoren te worden gemonitord. Hieruit kan de impact van de Spoorwetgeving worden vastgesteld. Tijdens de evaluatie zal met de andere invloedsfactoren rekening worden gehouden, waaronder autonome ontwikkelingen, overheidsbeleid en ontwikkelingen in EU-verband (zie rechts in het schema).

*Figuur 3.2: factoren die het gebruik van de spoorwegen beïnvloeden*



---

### Efficiënt spoorvervoer

De Nota Mobiliteit noemt bij dit onderwerp geen concrete ambitieniveaus, noch een concrete operationalisatie van de definitie van efficiency. De operationalisatie van dit begrip komt wel aan de orde in de brief van aan de Kamer betreffende de aanbidding van beide concessies (TK 2003-2004, 27216 en 27482, no. 91). Het gaat daarbij om de vraag of:

- ProRail de middelen van belastingbetalers op een doelmatige (en rechtmatige) manier besteedt. Hierbij gaat het om de prijs en kwaliteit/beschikbaarheid van de infrastructuur;
- reizigers en verladers met redelijke tarieven worden geconfronteerd. Hierbij gaat het om de prijs en kwaliteit van de spoordiensten door vervoerders.

Deze twee globale dimensies van beoogde effecten worden in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt in concreet meetbare indicatoren.

### Strategieën

De Nota Mobiliteit geeft aan dat de groei van het spoorvervoer op efficiënte wijze mogelijk is door vergroting van de betrouwbaarheid, en daarmee de capaciteit van het bestaande spoornet. Het kabinet stelt in dat kader dat een betere samenwerking tussen de vervoerder op het hoofdrailnet en de infrastructuurbeheerder noodzakelijk is. Dit stemt overeen met het doel **intensiveren samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders**. Zowel de Beheer- als de vervoerconcessie bevat daarom artikelen die beide partijen verplichten de kernprestatie-indicatoren (KPI's) voor punctualiteit en de daarbij behorende maatregelen op elkaar af te stemmen.

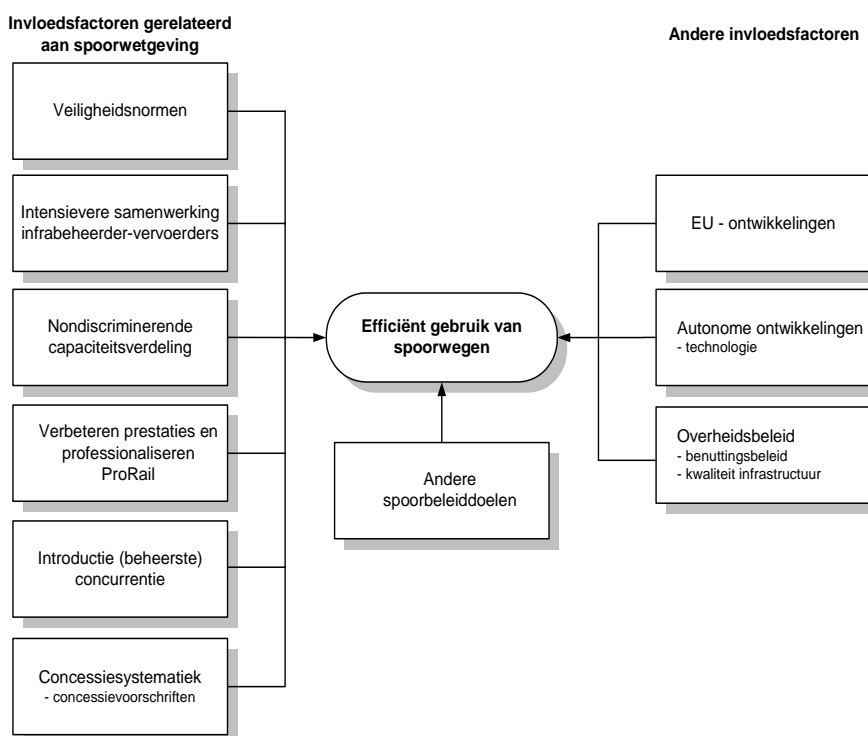
Daarnaast wordt van ProRail zelf een aantal kernprestaties verwacht die de efficiency van het spoorvervoer ten goede moeten komen. In het bijzonder gaat het om de kwaliteit van de capaciteitsverdeling (oftewel een **non-discriminerende capaciteitsverdeling**) en een zo efficiënt mogelijke werkwijze (sluit aan bij het doel **verbeteren prestaties en professionaliseren ProRail**). Eerstgenoemde kernprestatie heeft ProRail vertaald in de kernprestatie-indicator "ProRail optimaliseert de benutting van het spoor door de spoorwegondernemingen." Daarbij is de benutting de resultante van het capaciteitsverdelingsproces, waarin ProRail de infrastructuurcapaciteit verdeelt tussen vervoer en beheer en tussen spoorwegondernemingen onderling, uiteraard binnen de segmenten en prioriteitsvolgorde zoals wettelijk vastgelegd.

Om te komen tot een efficiënte werkwijze kijkt ProRail naar de kosten per treinkilometer en het percentage overheadkosten.

De concurrentie tussen vervoerders die door de Concessiewet (regionaal spoorvervoer) en Europese regelgeving (goederenvervoer) is geïntroduceerd, heeft (in zijn algemeenheid) een positief effect op de efficiëntie waarmee deze vormen van spoorvervoer worden uitgevoerd (doel **introduceer beheerste concurrentie**). Dit blijkt onder andere uit een recente evaluatie van de Wet personenvervoer 2000. Daarnaast kunnen de **veiligheidsnormen** en milieunormen vanuit de Spoorwetgeving beperkingen opleggen voor een efficiënt gebruik van de infrastructuur.

Factoren van buiten de Spoorwetgeving die invloed kunnen hebben op een efficiënt gebruik van de spoorwegen zijn onder andere ontwikkelingen in EU-verband ten aanzien van het internationaal vervoer, technologische ontwikkelingen, benuttingsmaatregelen en de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur. Figuur 3.3 laat een aantal belangrijke factoren zien.

Figuur 3.3: factoren die de efficiëntie van het spoorvervoer beïnvloeden



### Veilig spoorvervoer

De Tweede kadernota railveiligheid "Veiligheid op de rails" noemt als algemene doelstelling van het railveiligheidsbeleid "het streven naar duurzaam veilige railsystemen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten." Concreet betekent dit dat het huidige niveau van railveiligheid in ieder geval moet worden gehandhaafd en waar mogelijk permanent moet worden verbeterd. Daarmee wordt veiligheid een randvoorwaarde.

Als meest directe indicatoren voor de veiligheid wordt het aantal slachtoffers gehanteerd (doden en gewonden). In het kader van IVW-rapportages en ook de Kadernota worden daarnaast tal van andere indicatoren gehanteerd die gezamenlijk een goed beeld geven van de ontwikkeling in de veiligheid. Omdat met het beoordelingskader een wet wordt geëvalueerd en niet het spoorveiligheidsbeleid in bredere zin, beperken we ons tot de indicator 'slachtoffers'. Voor de bredere analyse verwijzen wij naar de trendrapportages van IVW. Bij de ontwikkeling in het aantal slachtoffers wordt onderscheid gemaakt naar de risicodragers: reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden, suïcides en personen in de omgeving.

### Strategieën

De kadernota noemt de volgende strategieën om deze doelstelling te realiseren:

1. het bestuurlijk verdelen van taken en verantwoordelijkheden voor de railveiligheid, waarin alle actoren zich bewust zijn van hun nieuwe rol en slagvaardig werken;
2. het ontwikkelen van een eenduidig normenkader voor de veiligheid van de railinfrastructuur;
3. het versterken van het veiligheidsmanagement bij alle spoorbedrijven. Binnen Verkeer & Waterstaat en ProRail dient een Veiligheidsmanagementsysteem te zijn ingevoerd.
4. het ontwikkelen van een groepsrisiconorm voor conventioneel spoorvervoer per traject;

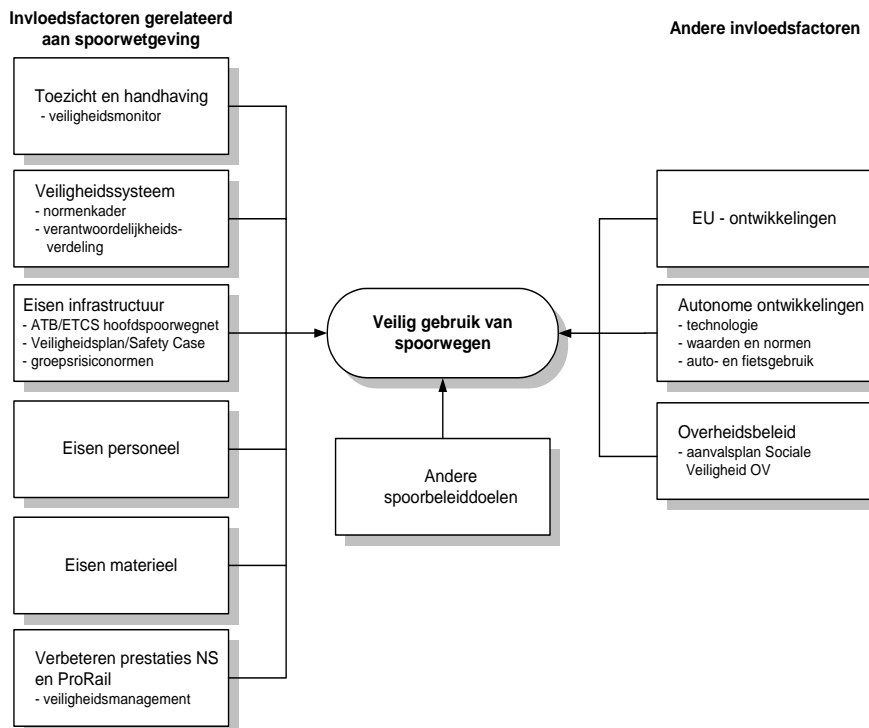
- 
5. het Nederlandse hoofdspoorwegnet voorzien van een automatisch treinbeveiligings-systeem. Afhankelijk van de situatie is dit conventioneel (ATB) of innovatief (ETCS). Het systeem moet onder andere de kans op passages Stop Tonend Sein (STS) terugdringen;
  6. het beheersen van de veiligheidsaspecten bij wijziging of bij nieuwbouw van een railsysteem, zowel preventief als in de uitvoering, met behulp van een Integraal Veiligheidsplan en een Safety Case;
  7. het verbeteren van de veiligheid van het materieel door normeringen voor materieeltoelating, materieelbeheer en –onderhoud;
  8. 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;
  9. het terugdringen van spoorvandalisme. Dit is één van de acties die in het kader van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer worden genoemd.

De eerste twee strategieën zijn vooral gericht op het eenduidig vastleggen van verantwoordelijkheden van de betrokken actoren en het normenkader waarbinnen zij moeten opereren. Ze zijn daarmee sterk gerelateerd aan de doelen van de Spoorwetgeving op systeemniveau. Voor het onderwerp veiligheid vatten wij dit samen als een **eenduidig en helder veiligheidssysteem**. De derde strategie heeft te maken met het **verbeteren van de prestaties en professionaliseren van ProRail en NS** (alsmede andere vervoerders en het ministerie van Verkeer en Waterstaat).

De strategieën 4, 5 en 6 hebben betrekking op de **eisen aan de spoorweginfrastructuur**, een belangrijk onderdeel van de Spoorwegwet. Strategie 7 geeft aan dat de spoorveiligheid kan worden verbeterd door het stellen van **eisen aan spoorwagematerieel**, eveneens een belangrijk element van de Spoorwegwet. Hieraan kunnen wij nog toevoegen: **eisen aan personeel** die een veiligheidsfunctie uitoefenen. Het opzetten van een doeltreffend monitoringsysteem (strategie 8) vloeit voort uit de taken van **toezicht en handhaving** zoals geregeld in de Spoorwetgeving.

Belangrijk bij dit alles is te realiseren dat de veiligheid van het spoorvervoer niet alleen afhangt van maatregelen die zijn gerelateerd aan de Spoorwetgeving, maar ook van externe factoren. Zo is de kans op een ongeluk op een spoorwegovergang niet alleen afhankelijk van het aantal treinen dat deze spoorwegovergang passeert, maar ook van het aantal automobilisten en fietsers (of andere weggebruikers) dat van de betreffende overgang gebruik maakt. Het gevoel van sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer hangt mede samen met het algehele gevoel van veiligheid, en daarmee van de waarden en normen in de maatschappij. Verder voert de overheid ook nog ander beleid ter bevordering van de veiligheid op of rond het spoor, bijvoorbeeld het Aanvalsplan Sociale Veiligheid OV. Een en ander is schematisch weergegeven in figuur 3.4.

Figuur 3.4: factoren die de veiligheid van het spoorvervoer beïnvloeden



### Leefomgeving en spoorbeleid

De leefomgeving omvat drie onderdelen die in het navolgende worden uitgewerkt. Allereerst wordt ingegaan op de geluidhinder. Vervolgens wordt ingegaan op de emissies. Tenslotte komt de externe veiligheid aan de orde.

#### Geluidhinder

Ten aanzien van geluid zijn door de wetgever normen geformuleerd. In het kader van de wetsevaluatie wordt nagegaan in hoeverre aan deze normen wordt voldaan. Dit wordt in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt.

Daarnaast is uiteraard van belang dat maatregelen worden getroffen om de geluidhinder voor betrokkenen te verminderen. Daarop wordt in Nota Verkeersemissies ingegaan evenals op strategieën die deze doelen moeten realiseren. Omdat het hier om een wetsevaluatie gaat wordt niet ingegaan op de vraag of het beleid wel voldoende vorm wordt gegeven. Wel kan in fase 3 van het onderzoek aan de orde komen of binnen het wetgevende kader bestaande uit EU-regels en nationale wetten nog aanvullende eisen kunnen worden gesteld.

#### Strategieën

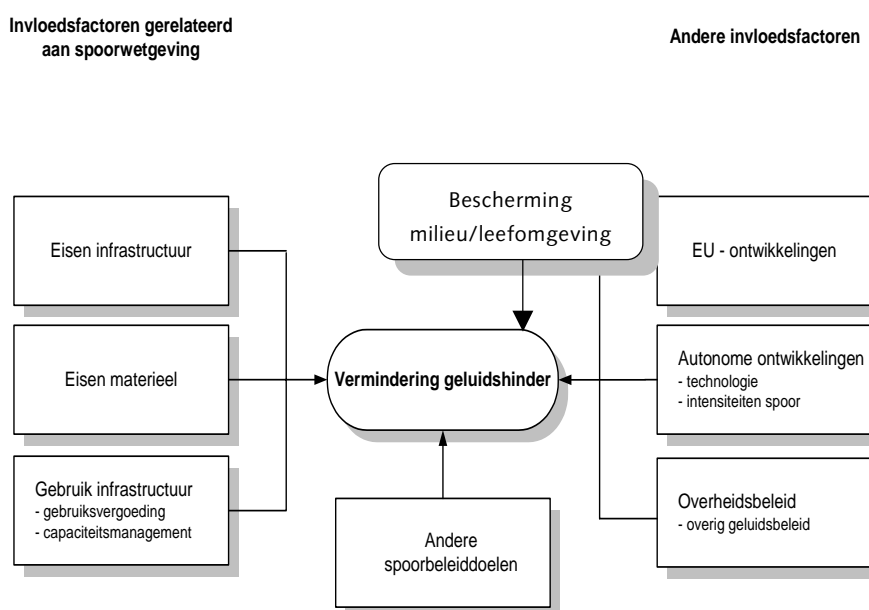
De beleidsnota Verkeersemissies geeft aan dat bronaanpak het uitgangspunt voor het geluidbeleid moet zijn. Genoemde middelen daartoe zijn onder meer stillere wielen, stillere motoren en stillere infrastructuur (rails). Deze maatregelen besparen drastisch op kosten voor geluidsschermen. Net als bij luchtverontreiniging ligt de nadruk op internationale, met name Europese, normstelling. De Nota Mobiliteit stelt in dit verband dat het Rijk zich zal inzetten voor aanscherping van de EU-regelgeving op het gebied van bronbestrijding van geluid.

Bijkomend positief effect van geluidbeleid is dat de capaciteit van het spoor efficiënter kan worden gebruikt wanneer spoormaterieel stiller wordt. Anders loopt het spoorvervoer aan tegen de grenswaarden van de Wet Geluidhinder, aldus de beleidsnota Verkeersemissies. Voor het spoor geeft deze nota aan dat in 2010 hoofdzakelijk treinen zullen rijden met een geluidsproductie die minstens 7 dB(A) lager is dan die van treinmaterieel met gietijzeren remblokken. In 2015 rijden er in ieder geval in de nachtperiode op alle trajecten alleen nog stille treinen. Om dit doel te realiseren, worden de volgende maatregelen uitgevoerd:

1. onderzoek naar de wijze waarop de geluidsproductie van treinen (goederen- en persontreinen) kan worden gekoppeld aan de **gebruiksvergoeding**, teneinde een dergelijk systeem zo snel mogelijk in te voeren (streefjaar is 2008). De mogelijkheid om de gebruiksvergoeding te differentiëren afhankelijk van de geluidsproductie, is nadrukkelijk in de Spoorwegwet opgenomen;
2. het weren van lawaaiige treinen op geluidsgevoelige trajecten gedurende de nacht en/of avond (zoals reeds toegepast bij de HST-Oost) als dat nodig is om te voldoen aan de geluidregelgeving of de geluidsdoelen van het Rijk. Hiermee wordt een begin gemaakt in 2008. Dit beleid hangt samen met het integraal **capaciteitsmanagement** dat momenteel wordt ontwikkeld en in 2008 operationeel zal zijn. In de Spoorwegwet is aangegeven dat bij de capaciteitsverdeling rekening kan worden gehouden met het voorkomen van bijvoorbeeld geluidhinder voor omwonenden;
3. het uitvoeren van het Innovatieprogramma Geluid voor bronmaatregelen op het spoor. Het kabinet heeft hiervoor 25 miljoen euro gereserveerd voor de periode 2004 – 2010. Hierbij gaat het om een pilot voor het stiller maken van bestaand goederenmaterieel (Dolomietshuttle), "uitfasering" van lawaaiig goederenmaterieel, ombouw en uitfasering van lawaaiig reizigersmaterieel (**eisen aan spoormaterieel**), gladde spoorstaven en raildempers (**eisen aan spoorinfrastructuur**).

De beleidsnota Verkeersemissies wijst het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan als hoofdverantwoordelijke voor de uitvoering van de maatregelen. De Nota Mobiliteit merkt verder op dat het rijk voor het jaar 2020 de geluidsknelpunten op het spoor aanpakt van boven de 70 dB, die zijn ontstaan door de verkeersgroei. In figuur 3.5 zijn een aantal invloedfactoren op de vermindering van geluidhinder door spoorvervoer samengevat.

*Figuur 3.5: factoren die geluidhinder van het spoorvervoer beïnvloeden*



---

## Emissies

De Nota Mobiliteit geeft aan dat het rijk de – op basis van Europese richtlijnen (NEC) – geformuleerde plafonds voor verkeer en vervoer in 2010 realiseert en zich primair in Europees verband inzet om de uitstoot van luchtverontreinigende emissies bij alle modaliteiten te reduceren. Ook hier wordt als indicator gehanteerd de mate waarin normen worden overschreden. Dit wordt in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt.

### *Strategieën*

De beleidsnota Verkeersemissies merkt op dat een begin is gemaakt met normstelling voor diesellocomotieven (**eisen materieel**). In 2006-2008 is een eerste fase voorzien en in 2011 een tweede fase, waarmee uiteindelijk een niveau wordt bereikt dat vergelijkbaar is met de normen voor vrachtauto's die in 2005 in werking zijn getreden (Euro-4). Gezien de relatief kleine bijdrage van de spoorsector aan de uitstoot van luchtverontreinigende emissies en het bijgevolg beperkte aantal beleidsinspanningen gericht op de sector, zijn de invloedsfactoren niet in een figuur weergegeven.

### *Externe veiligheid*

De Nota Mobiliteit spreekt de ambitie uit om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen permanent te verbeteren. Dit vergt een transparante en evenwichtige belangenafweging tussen vervoer, veiligheid en bebouwde omgeving. Ten behoeve van de wetsevaluatie zal worden nagegaan in hoeverre specifieke wettelijke normen inzake de externe veiligheid van het spoor worden overschreden. Dit wordt in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt.

### *Strategieën*

Het Rijk zal in dit verband een basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vaststellen, met de daarbij behorende maximale gebruiksruidtes en veiligheidszones. In juni 2002 heeft de minister van V&W mede namens de bewindslieden van VROM, BZK en EZ in een brief aangekondigd dat een regeling «Regulering Vervoer Gevaarlijke Stoffen per spoor (RVGS spoor)» wordt uitgewerkt. In die brief (TK 24 611, nr. 4) zijn de contouren geschetst van de te ontwikkelen regeling. In operationele termen is het doel van de regulering dat deze het de spoorinfrabeheerder (ProRail) mogelijk moet maken om bij de toewijzing van spoorcapaciteit aan spoorvervoerders rekening te houden met een per spoorlijn vastgelegde maximale hoeveelheid gevaarlijke stoffen per jaar (gebruiksruimte). Een wettelijke regeling moet de maximale hoeveelheden per categorie spoorlijn vastleggen, vergezeld van een kaart van het spoorwegnet, waarop per spoorlijn is aangegeven in welke categorie deze is ingedeeld. De invoering is gepland per 1 januari 2007, tegelijk met het in gebruik nemen van de Betuweroute. Vanaf dat moment verandert namelijk het routepatroon van veel spoorvervoer ingrijpend ten opzichte van het huidige patroon. Spoorwegemplacements waar gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen worden als categorie inrichtingen aangewezen. Hierdoor wordt enerzijds bereikt dat rangeeractiviteiten met gevaarlijke stoffen binnen zekere grenzen kunnen (blijven) plaatsvinden en dat ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot kwetsbare functies op afstand blijven. Anderzijds wordt daarmee een minimum beschermingsniveau voor burgers die in de nabijheid van die emplacements wonen of werken gewaarborgd.

---

### **Neveneffecten**

De neveneffecten worden benoemd op basis van de classificatie van neveneffecten in het document "Aanwijzingen voor de regelgeving". Daarbij wordt eveneens aangegeven dat neveneffecten in breed kader moeten worden onderzocht. In het beoordelingskader wordt ingegaan op de gevolgen van de wet- en regelgeving voor:

- De sociaal-economische ontwikkelingen. Daarbij gaat het om de volgende indicatoren:
  - Concurrentiepositie van bedrijfsleven (nationaal en internationaal);
  - De omzetontwikkeling op de verschillende deelmarkten in de spoorsector;
  - De werkgelegenheid in de spoorsector;
  - De rentabiliteit van betrokken ondernemingen in brede zin (zowel spoorwegondernemingen als toeleveranciers, aannemers, etc.);
  - De investeringsgeneigdheid van bedrijven in de spoorsector;
  - De beloningsstructuur van de bedrijven in de spoorsector.
- De omvang van de bestuurlijke en administratieve uitvoeringslasten voor overheid en bedrijfsleven.
- Ontwikkelingen in innovaties in de sector.
- Mogelijke vormen van staatssteun.

Uiteraard kunnen tal van andere neveneffecten optreden. Deze kunnen bij de evaluatie worden ingebracht door betrokkenen.



---

## 4. Doeltreffendheid op systeemniveau

Dit hoofdstuk beschrijft de onderdelen van het beoordelingskader die betrekking hebben op de doeltreffendheid op het systeemniveau (zie tevens doelen 1 tot en met 5 in bijlage 1). Daarbij gaat het vooral om de vraag of de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies zijn uitgewerkt zoals beoogd vanuit aanvaarde beleidsvoornemens. Er is sprake van een ex-post evaluatie **van de wetgeving**, aangezien al enige jaren wordt gewerkt met het stelsel van wet- en regelgeving. Merk op dat de werking en de effecten van het stelsel van wet- en regelgeving aan de orde worden gesteld bij de uitwerking van het relatie- en actorniveau.

Bij de evaluatie van de doelen op systeemniveau spelen de in paragraaf 3.2 geformuleerde (juridisch-technische) toetsingscriteria een belangrijke rol. Deze veelomvattende set toetsingscriteria wordt in het navolgende steeds aangeduid onder de noemer "uitwerking conform elementen Beter geregeld en Aanwijzingen voor de Regelgeving".

Zoals gesteld in hoofdstuk 2 hebben vijf doelen van de Spoorwetgeving betrekking op het systeemniveau. In het navolgende worden deze doelen uitgewerkt. De verschillende doelen hangen sterk met elkaar samen. Zo was het doel betreffende actualisatie en modernisering van bestaande regels mede ingegeven door de noodzaak om Europese regelgeving te implementeren. Deze implementatie is echter als afzonderlijk doel geformuleerd. Om te komen tot een overzichtelijk beoordelingskader zijn dan ook keuzen gemaakt over waar specifieke onderdelen van wet- en regelgeving aan de orde komen. Wij zullen deze keuzen steeds verantwoorden.

### 4.1 Actualisatie en modernisering van bestaande regels

#### Toelichting op doel

Bij dit doel gaat het om zaken die reeds in eerste voorstel van wet (TK 2000-2001, 27482, nr. 1-2, met de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet, TK 2000-2001, 27482, nr. 3) waren opgenomen, aldus de Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797). In deze en andere Kamerstukken is niet precies uitgelegd wat wordt beoogd. Op basis van de beschikbare documenten kiezen we voor de volgende uitwerking.

De Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet (Memorie van Toelichting Spoorwegwet) maakt duidelijk dat het gaat om het vervangen van bestaande, specifieke wetten en regelingen. Genoemde onderdelen zijn:

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 betrokkenen, om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen;

- 
4. implementatie van de richtlijnen van het eerste spoorwegpakket van de EU, in aanvulling op de veranderingen die reeds in 1998 in de Spoorwegwet van 1875 zijn doorgevoerd.

Het derde en vierde onderdeel van deze opsomming komt aan de orde bij de uitwerking van de navolgende doelen (zie volgende paragrafen). In deze paragraaf werken wij de eerste twee doelen verder uit. Daarbij betrekken we ook de lagere regelgeving.

Het doel is als volgt uit gewerkt:

1. onder actualisatie worden verstaan de wijzigingen in de wetgeving ten gevolge van de overgang van de situatie waarin NS en de taakorganisaties (nu ProRail: toen Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer) 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 worden we verstaan de aanpassing van verouderde uitvoeringsregelingen naar de huidige situatie, mede als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De oude Spoorwegwet gaat bijvoorbeeld nog uit van het artikel dat ambtenaren de "spoorwegdienst" opdracht kunnen verlenen "om datgene te doen dat naar hun oordeel nodig is voor instandhouding van den spoorweg en tot behoorlijke uitoefening van de dienst".

Onder de oude spoorwegwet konden voorschriften met betrekking tot infrastructuur en het verkeer worden gevonden in het Reglement Dienst Hoofd- en Locaalspoorwegen (RDHL) en het reglement over de Raccordementen 1966. Daarnaast bestond een Reglement Railverkeer met daaraan gekoppeld een Seinenboek, een interne regeling van NS. Ten slotte bestond binnen Railned en NS nog een aantal normbladen. Ook eisen aan personeel zijn deels gebaseerd op praktijknormen van NS en de vroegere taakorganisatie Railned en Railinfrabeheer (zie toelichting bij betreffende besluiten en ministeriële regelingen). De inwerkingtreding van de spoorwegwet beoogde deze regelingen publiekrechtelijk te maken. Immers, veiligheid en daarmee de bijbehorende regels is een verantwoordelijkheid geworden van de Minister van V&W. Daarbij past wel een kanttekening. De Herbezinningsbrief geeft aan dat met het verlaten van de keuze om van de infrabeheerder een ZBO te maken ook de noodzaak om te komen tot een uitgebreide publiekrechtelijke regeling verviel (zie ook paragraaf 4.4 stabiliteit).

Ten aanzien van modernisering gaat het om aanpassing van de volgende wetgeving en besluiten in de Spoorwegwet en daarmee verband houdende besluiten en ministeriële regelingen:

- Spoorwegwet 1875;
- Locaalspoor- en Tramwegwet;
- Wet Aanleg Locaalspoor- en Tramwegen;
- Reglement Dienst Hoofd- en Lokaalspoorwegen;
- Metroreglement;
- Tramwegreglement;
- Reglement op de Raccordementen.

Het voornemen bestaat om al deze wetgeving onder te brengen in één spoorwegwet.

---

### Streefbeelden

Het algemene doel wordt ten aanzien van genoemde onderdelen met de volgende streefbeelden uitgewerkt:

1. **actualisatie: de voormalige interne regelgeving van NS en de taakorganisaties ten aanzien van infrastructuur en veiligheid hebben een om zo de overheidszorg hiervoor te regelen een duidelijke publiekrechtelijk verankering gekregen. Modernisering (voor zover noodzakelijk): de onderdelen van de oude wet- en regelgeving zijn aangepast aan de huidige situatie opgenomen in de Spoorwegwet en lagere regelgeving;**
2. **wet- en regelgeving inzake genoemde onderdelen past bij de sturingsfilosofie van het programma Beter Geregeld (BG) en 'Aanwijzingen voor de Regelgeving'.**

Het eerste streefbeeld is gebaseerd op de genoemde onderdelen van de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet. Het tweede streefbeeld is gebaseerd op eisen vanuit het programma Beter Geregeld en Aanwijzingen voor de Regelgeving.

### Indicatoren

Het voorgaande is uitgewerkt in indicatoren. De uitwerking van het streefbeeld betreffende Beter Geregeld zal worden gebaseerd op het Kamerstuk waarin de visie wordt uitgewerkt. Hoofdstuk 2 van de aanwijzingen voor de Regelgeving geeft het kader waaraan het deel van het systeem wordt beschreven.

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1	Publiekrechtelijk kader	Actualisatie: de overdracht van interne naar publiekrechtelijke regelgeving is voltooid Modernisering: de omzetting van oude regelgeving naar de Spoorwegwet en verwante besluiten en regelingen is voltooid
2	Beter Geregeld en Aanwijzingen	De genoemde thema's zijn uitgewerkt conform de elementen van de sturingsvisie en in aanwijzingen voor de regelgeving (zie hoofdstuk 3)

### Vraagstelling

Aan de hand van de doelen en indicatoren worden de volgende vragen geformuleerd:

1. zijn alle relevante onderdelen van bedrijfsinterne regelingen bij NS en Railed publiekrechtelijk overgenomen / geregeld in de Spoorwegwet en lagere regelgeving?
2. is alle oude wet- en regelgeving voor zover noodzakelijk gemoderniseerd opgenomen in het nieuwe systeem van wet- en regelgeving?
3. vinden overheden, vervoerders, infrabeheerder en toezichthouders en overige actoren dat de betreffende onderdelen van Spoorwegwet en lagere regelgeving duidelijk zijn? Ervaren deze betrokkenen bijzondere implementatieknelpunten bij de actualisatie en modernisering?
4. past de wetgeving en de lagere regelgeving binnen de sturingsvisie Beter Geregeld en de Aanwijzingen voor de Regelgeving?

### Kwesties

- Aandacht voor processen en procedures die de nieuwe wetgeving in het leven heeft geroepen. Dit onderdeel van de evaluatie zou zich moeten richten op de effectiviteit en efficiency van de wet, in overeenstemming met de uitgangspunten van het project Beter Geregeld (reactie IVW op Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving);
- de regeling van het lokaal en bijzonder spoor (reactie Nma op concept-beoordelingskader).

---

### *Verzameling feiten en meningen*

- De vragen 1 en 2 worden beantwoord op basis van gegevens uit de Dataroom;
- Vraag 3 komt aan de orde in de zelfevaluaties. Daarbij wordt het stramien gevolgd dat is geschetst in paragraaf 2.5;
- Vraag 4 komt aan de orde in de juridisch-technische toets.

## **4.2 Codificatie bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens**

Deze doelstelling is afkomstig uit de Herbezinningsbrief. In deze paragraaf gaat het vooral om de vraag of de bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens op goed wijze in wet- en regelgeving is vastgelegd. De vragen naar de werking en de effecten komen in de volgende hoofdstukken uitgebreid aan bod.

De onderdelen van deze doelstelling van de Spoorwetgeving kunnen op basis van de documenten als volgt worden uitgewerkt.

### **Uitwerking doel**

Met dit doel worden de volgende beleidsvoornemens gecodificeerd:

#### **1. tot stand brengen van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces gericht op goed rijdende treinen en goede borging van het publieke belang.**

Dit doel wordt nader uitgewerkt in de Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797). Daarin wordt geschreven dat het beleid ten aanzien van het spoor was, is en blijft gericht op het tot stand brengen van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces waarbij het publieke belang goed is geborgd. De overheid bemoeit zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering, maar wel met de borging van de publieke belangen. Daarbij bestaan drie uitdagingen:

- De gescheiden rollen goed te definiëren.
- Overheidssturing niet langer op input, maar op output gericht te laten zijn.
- De relaties tussen de gescheiden functies en de overheid goed te duiden.

De Herbezinningsbrief merkt verder het volgende op:

- ProRail blijft een besloten vennootschap met 100% aandelen bij de overheid en wordt geen ZBO.
- ProRail en NS moeten weer gaan samenwerken gericht op goed proces. Dit wordt geregeld met een toegangsovereenkomst gebaseerd op gelijkwaardigheid.
- NS en ProRail krijgen opdracht van behartigen van het publiek belang, betaalbare vervoerdiensten en veilige/volwaardige infrastructuur mee. Dit wordt geregeld door middel van concessies en beheer- en vervoerplannen.
- Overheid zit of afstand en stuurt op output. Dit wordt hieronder uitgewerkt.
- De term 'efficiënt' heeft volgens de Herbezinningsbrief betrekking op zowel vervoerders als infrabeheerder. Vervoerders dienen een spoorproduct te leveren met aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding voor reizigers en verladers. Infrabeheerders dienen de belastingbetaler waar voor zijn geld te geven, zowel middels goede benutting van de infrastructuur, als door efficiency in de bedrijfsvoering. TK 2003-2004 27482/27216 nr. 91, p. 10 stelt dat ProRail het geld rechtmatig en doelmatig moet besteden.

#### **2. Vervolmaken van scheiding tussen infrastructuur en vervoer.** Deze doelstelling uit de Herbezinningsbrief is opgenomen in artikel 125 van de Spoorwegwet. Na de in

---

1995 in gang gezette scheiding restten nog twee belangrijke stappen, aldus de Herbezinningsbrief. Allereerst moesten de taakorganisaties worden uitgeplaatst. Dit betekende dat de RIT (het bedrijf binnen de holding NS) zou worden uitgeplaatst en dat de Staat 100 procent aandeelhouder zou worden. De taakorganisaties zouden samengesmolten moeten worden tot ProRail. Daarnaast was het doel dat het eigendom van de infrastructuur overgedragen zou worden aan de Staat.

3. **Het verankeren van de opdrachtgeversrol overheid.** Uit de Herbezinningsbrief blijkt dat het hierbij gaat om de volgende beleidsvoornemens:
  - de keuze voor een eenduidige basis van de concessiesystematiek om de personenvervoerder op het hoofdrailnet en de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur aan te sturen;
  - de (Rijks)overheid wordt juridisch eigenaar van de hoofdspoorinfrastructuur en vervolgens ultiem rechthebbend;
  - de overheid bemoeit zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering en stelt kaders vast waarbinnen de partijen moeten opereren en ziet toe op de naleving daarvan;
  - de overheid geeft vorm aan professioneel opdrachtgeverschap door middel van contractmanagement en monitoring;
  - de infrabeheerder wordt verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van infrastructuur die voldoet aan de wettelijke eisen en de overeengekomen prestatie-eisen met de vervoerder (conform de Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet (TK 2001-2002, 27482, nr. 13);
  - de vervoerders zijn binnen het wettelijke kader (veiligheid en leefomstandigheden) integraal verantwoordelijk voor de vervoerprestaties en de commerciële en logistieke definitie daarvan.
  
4. **Verankeren van de adviesrol consumentenorganisaties en vervoerders.** Hierbij gaat het om de versterking van de adviesrol (het zogenaamde gekwalificeerd adviesrecht) van de consumentenorganisaties, in overeenstemming met de motie Van Gijssel. Daarnaast worden ook regels opgesteld voor de gevallen waarin de beheerder de vervoerder om advies moet vragen en moet informeren.
  
5. **Overheidszorg voor veiligheid.** De verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en de handhaving van de veiligheid wordt eenduidig bij de overheid gelegd (zie Herbezinningsbrief en Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet). Daarmee wordt deze verantwoordelijkheid van de infrabeheerder overgedragen aan de overheid. De uitvoering hiervan is opgedragen aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Daarnaast is er bij de uitvoering een belangrijke rol weggelegd voor vervoerders en de infrabeheerder (zie Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet).

Het eerste en laatste onderdeel van deze opsomming rekenen we tot de codificatie van de reeds bestaande situatie. De Herbezinningsbrief stelt dat het doel van Spoorbeleid was, is en zal zijn gericht op het realiseren van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces waarbij het publieke belang goed is geborgd. De overheidszorg voor de veiligheid werd reeds in het eerste wetsvoorstel aangekondigd. De doelen 2 tot en met 4 behoren tot de codificatie van aanvaarde beleidsvoornemens.

#### **De beheer- en vervoerconcessie**

De verankering van de opdrachtgeversrol van de overheid (subdoel 3) wordt ten aanzien van vervoer op het hoofdrailnet (HRN) bewerkstelligd via de vervoerconcessie HRN voor NS en voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur door middel van de

---

beheerconcessie voor ProRail. Deze concessies zijn belangrijke sturingsinstrumenten van de Minister (TK 2003-2004 27482/27216 nr 91). In beide concessies is vastgelegd dat deze na verloop van tijd worden geëvalueerd. Besloten is om deze evaluatiesonderdeel te laten zijn van de bredere evaluatie van de Spoorwetgeving. Op systeemniveau is vooral de vraag leidend of de beide concessies zijn vormgegeven zoals beoogd. Daarbij zijn de volgende elementen van belang (TK 2003-2004 27482/27216 nr 91):

1. in beide concessies zijn bepalingen opgenomen die de publieke belangen van het spoorvervoer (waaronder een goed spoorproduct en continuïteit van het vervoer op het Hoofdrailnet) borgen;
2. in beide concessies zijn realistische stappen vastgelegd die leiden tot een betrouwbaar spoor;
3. beide concessies bevatten bepalingen die borgen dat de reiziger, de verlader en de belastingbetaler waar krijgen voor hun geld.
4. de Minister heeft volgens de concessievoorwaarden en het bestuursrecht een aantal instrumenten tot haar beschikking om de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur te kunnen dragen.

#### *Streefbeelden*

Op basis van het voorgaande worden de volgende streefbeelden geformuleerd:

1. **er is 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;**
2. **de scheiding tussen infrastructuur en vervoer is vervolmaakt.;**
3. **de opdrachtgeversrol van de overheid is duidelijk vormgegeven en vastgelegd.**
4. **de adviesrol van consumentenorganisaties richting vervoerders is vastgelegd. De adviesrol van vervoerders richting infrabeheerder is vastgelegd;**
5. **er is een duidelijk kader voor de veiligheid en de rol van de overheid daarin is helder vastgelegd;**
6. **wet- en regelgeving inzake genoemde onderdelen past bij de sturingsfilosofie van het programma Beter Geregeld (BG) en 'Aanwijzingen voor de Regelgeving'.**

Ten aanzien van de beheer- en vervoerconcessie zijn de volgende streefbeelden van belang als nadere uitwerking van streefbeeld 3:

7. **de publieke belangen zijn duidelijk en volledig vastgelegd in de beheer- en vervoerconcessie;**
8. **er zijn duidelijke regelingen voor de totstandkoming van beheer- en vervoerplannen alsmede voor de inhoud en de te hanteren grenswaarden;**
9. **het handhavingsinstrumentarium is zodanig geregeld dat de Minister de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur kan dragen;**
10. **de concessies als geheel en de afzonderlijke artikelen voldoen aan de eisen die worden gesteld vanuit Beter Geregeld en Aanwijzingen voor de Regelgeving**

#### *Indicatoren*

Voor deze doelstelling kunnen de volgende indicatoren worden afgeleid:

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1	Vormgeving kader	ProRail is een BV met 100% aandelen in handen van staat (artikel 125 Spoorwegwet) De toegangsovereenkomst is op basis van gelijkwaardigheid geregeld

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
		De begrippen 'goed rijdende treinen', 'publieke belangen' en 'efficiency' zijn vastgelegd in concessies en uitgewerkt in beheer- en vervoerplannen
2	Scheiding en eigendom	Er is een onafhankelijke infrabeheersorganisatie Juridisch eigendom van de hoofdspoorinfrastructuur is ondergebracht bij de overheid
3	Duidelijke rol opdrachtgever	De concessiesystematiek is voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur vastgelegd en uitgewerkt in de Spoorwegwet en voor wat betreft het vervoer op het HRN in de Concessiewet De overheidsrol en –bemoeienis ten aanzien van de dagelijkse bedrijfsvoering is duidelijk afgebakend De overheid heeft professioneel opdrachtgeverschap uitgewerkt en vastgelegd De overheid heeft de beleidsaansturing en het aandeelhouderschap van ProRail en NS duidelijk geregeld De overheid heeft taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor beheerder en vervoerders (concessiehouders) duidelijk vastgelegd De verantwoordelijkheden infrabeheerders zijn vastgelegd evenals de verantwoordingsmechanismen De verantwoordelijkheden van de overheid als aandeelhouder van de infrabeheersorganisatie en die van concessieverlener zijn duidelijk te scheiden De verantwoordelijkheden vervoerders zijn duidelijk vastgelegd evenals verantwoordingsmechanismen
4	Consumentenorganisaties	De rol, taak en adviesonderwerpen van consumentenorganisaties zijn duidelijk vastgelegd
	Vervoerders	De rol van vervoerders op beheerplannen infrabeheerder is vastgelegd
5	Veiligheid	De verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden van de overheid ten aanzien van veiligheid is duidelijk vastgelegd De verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden van vervoerders, infrabeheerder en toezichthouders ten aanzien van veiligheid is duidelijk vastgelegd
6	Beter geregeld en Aanwijzingen	De bestaande situatie en de aanvaarde beleidsvoornemens zijn uitgewerkt conform de sturingsvisie BG en de Aanwijzingen voor de Regelgeving (zie paragraaf 3.2). Ook de concessies voldoen aan deze eisen.
7	Publieke belangen in vervoerconcessie	De onderdelen van de zorgplicht, prestaties inzake kwantiteit en kwaliteit van het aangeboden vervoer, toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking en fietsenstallingen zijn duidelijk en volledig vastgelegd De onderdelen in de concessies betreffende dienstregelingen en reisinformatie zijn duidelijk en volledig Het hoofdstuk in de vervoerconcessie betreffende tarieven en vervoerbewijzen zijn duidelijk en volledig uitgewerkt De onderdelen betreffende informatie, verantwoording en benchmarks zijn duidelijk en volledig vastgelegd De relaties van de vervoerder met consumenten(-organisaties) en decentrale overheden zijn duidelijk en volledig vastgelegd in de concessie De zogenaamde 'ingroEIFase' is duidelijk en haalbaar uitgewerkt
	Publieke belangen in de beheerconcessie	De reikwijdte van de concessie en de zorgplicht is duidelijk en volledig vastgelegd De te leveren prestaties inzake kwaliteit van de hoofdspoorinfrastructuur en het beheer ervan zijn duidelijk en volledig vastgelegd in de beheerconcessie

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
		De publieke belangen inzake veiligheid, milieu en toegankelijkheid zijn duidelijk en volledig vastgelegd in de beheerconcessie
		Er zijn duidelijke randvoorwaarden gesteld bij het verrichten van werkzaamheden voor derden en aanleg door derden
		De onderdelen betreffende informatie, verantwoording en benchmarks zijn duidelijk en volledig vastgelegd
		De zogenaamde 'ingroEIFase' is duidelijk en haalbaar uitgewerkt
8	Beheer- en vervoerplannen	De beheer- en vervoerplannen voldoen aan de concessievoorwaarden
		De totstandkoming en instemming met van beheer en vervoerplannen is duidelijk geregeld
9	Handhaving	Het handhavingsinstrumentarium inzake beheer- en vervoerconcessies, alsmede de beheer- en vervoerplannen is duidelijk geregeld
10	Beter Geregeld en Aanwijzingen	De beheer en vervoerconcessie, alsmede de afzonderlijke onderdelen daarvan voldoen aan de criteria zoals gesteld in het kader van BG en Aanwijzingen (zie paragraaf 3.2)

#### Vraagstellingen

1. zijn de genoemde streefbeelden daadwerkelijk gerealiseerd vanuit de optiek van de wetgever?
2. zijn de codificaties van de bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens ook voor andere betrokkenen (vervoerders, infrabeheerder en toezichthouders) helder en eenduidig uitgewerkt?
3. zijn de codificaties uitgewerkt conform Beter Geregeld en Aanwijzingen voor de Regelgeving?

#### Kwesties

- Zijn afzonderlijke publiekrechtelijke onderdelen van de wet- en regelgeving op het juiste niveau geregeld. Zo kunnen in de beheerconcessie zaken zijn geregeld die eigenlijk in de lagere regelgeving zouden moeten worden geregeld (inbreng NMa als reactie op concept-beoordelingskader).

#### Aandachtspunten voor fase 3 van de evaluatie:

- bij de evaluatie wordt nadrukkelijk ingegaan op een analyse van de verschillende beheersvormen. Als een van de varianten voor beheersvormen) wordt de mogelijkheid van concurrentie op de trein meegenomen (toezeggingen Minister aan Kamer naar aanleiding van de motie Wolfson, EK 2002-2003, 27482, nr. 22);
- hiërarchische aansturing van de beheerder wordt bekeken (toezegging Minister Kamer naar aanleiding van de motie Wolfson, EK 2002-2003, 27482, nr. 22);
- "Bij de opstelling van de AMvB's is erkend dat sommige, zoals het Besluit spoorwegpersoneel, vrij uitgebreid zijn. Om tijdverlies te voorkomen is besloten hiermee toch verder te gaan en bij de evaluatie eerst de AMvB's te bekijken met een vergaande beschrijving. De inspectie heeft de AMvB's getoetst op uitvoering en handhaving evenals Prorail. Bij de evaluatie wordt opnieuw bekeken of van een meer doelgerichte benadering kan worden uitgegaan" (Toezegging Staatssecretaris Kamer, TK 2003-2004, 27482, nr. 83);
- Op 1 juli 2002 is het proces van scheiding tussen vervoer en infrastructuur effectief geworden met de overdracht van de aandelen in de drie taakorganisaties van de NS naar de Staat. Uw vraag ("Kunt u aangeven of bepaalde onderdelen van de NS bij de beheerder geplaatst moeten worden in het kader van het scheiden van vervoer en beheer? Zo ja, welke onderdelen zijn dit?") zal aan de orde komen bij de evaluatie van de Spoorwegwet als voorzien in 2006. Hierbij zal – conform de motie Wolfson (EK



---

2002/03, 27482 en 27216, nr. 145f) – een nota aan het parlement aangeboden worden over het voor en tegen van alternatieve beheersvormen, waaronder tenminste concessieverlening aan een holdingconstructie waarin infrastructuur en exploitatie weer bijeen zijn gebracht” (Toezegging Minister Kamer 2004-2005, 27216, nr. 45).

*Verzameling feiten en meningen*

- vraag 1 kan worden beantwoord op basis van gegevens in de dataroom;
- vraag 2 komt aan de orde in de zelfevaluaties volgens het stramien dat is weergegeven in paragraaf 2.5.
- vraag 3 komt aan de orde in de juridisch-technische toets.

### 4.3 Beleidsneutrale implementatie van EU-richtlijnen

Bij deze doelstellingen gaat het om de implementatie van het eerste spoorpakket. Dit omvat de volgende onderdelen:

1. **richtlijn 2001/12/EG:** deze richtlijn wijzigt richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap. Een belangrijk punt waarop deze richtlijn de oude 91/440/EG verandert, is de administratieve scheiding van Spoorwegondernemingen en de infrabeheerder. Daarnaast wordt afzonderlijke boekhouding van goederen en personenvervoer gevraagd bij spoorwegondernemingen en moeten aanbestede diensten afzonderlijk worden gerapporteerd. Verder moeten alle spoorwegondernemingen voor goederenvervoer toegang krijgen tot de TERFN en na \*maart 2008 tot het gehele netwerk voor het goederenvervoer, indien uiteraard aan andere voorwaarden wordt voldaan (zoals capaciteit). Ten slotte moet er onafhankelijk toezicht komen op non-discriminatoire toegang;
2. **richtlijn 2001/13/EG:** deze wijzigt 95/18/EG en heeft betrekking op de vergunningverlening aan spoorwegondernemingen. De wijziging betreft de onafhankelijkheid van de vergunningverlenende organisatie. Daarnaast geeft het de voorwaarden weer waaronder gebruik kan worden gemaakt van het Europese goederennetwerk. Merk op dat wel wordt bevestigd dat het hebben van een vergunning nog geen voldoende voorwaarde voor toegang is.
3. **richtlijn 2001/14/EG:** Deze vervangt richtlijn 95/19/EG en heeft betrekking op de toewijzing van spoorinfrastructuurcapaciteit, de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de veiligheids certificering. De richtlijn zet hiervoor de kaders neer. Er worden regels en procedures uitgewerkt voor de overbelastverklaringen, inclusief analysemethodieken voor oorzaken en oplossingen. Verder wordt de netverklaring verplicht, die bepaalde informatie dient te bevatten. Spoorwegondernemingen moeten ook een minimaal pakket van bijkomende diensten worden geboden. Overigens stelt de richtlijn ook nog eisen aan capaciteitsverdeling en de bepaling en inning van gebruiksheffingen indien de infrabeheerder niet onafhankelijk is van de vervoerders. Tot slot regelt de richtlijn het toezicht op de capaciteitsverdeling en veiligheid, middels onafhankelijke organisaties.
4. **Richtlijn 2001/16/EG.** analoog aan de hogesnelheidsrichtlijn 96/48/EG regelt deze richtlijn de interoperabiliteit voor het (conventionele) treinverkeer op het TEN-netwerk. Samen zorgen de richtlijnen voor harmonisatie van regels voor het ontwerp en gebruik van het spoorwegverkeer in Europa. In de richtlijnen is voorgeschreven dat interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen moeten worden getoetst alvorens deze in gebruik kunnen worden genomen. Deze toetsing moet worden uitgevoerd door

keuringsinstellingen (*notified bodies*) die de lidstaten zelf aanwijzen en certificeren. Zij dienen de interoperabiliteit te toetsen aan de eisen die zijn vermeld in bijlage III van de richtlijn en aan de Technische Specificaties Interoperabiliteit (TSI). Door de lidstaten genotificeerde afwijkingen maken tevens deel uit van de toetsingscriteria.

Het begrip 'beleidsneutraal' verdient verdere uitwerking. Immers ten aanzien van Europese richtlijnen kan het volgende worden opgemerkt:

1. Richtlijnen hebben deels een verplichtend karakter. De verplichte onderdelen zullen moeten worden overgenomen.
2. Richtlijnen laten deels keuzevrijheid over aan de lidstaten. Een voorbeeld zijn de prioriteitscriteria bij overbelasting uit richtlijn 2001/14/EG.
3. De EU laat ruimte voor specifiek nationaal beleid, de zogenaamde "nationale kop".

Bij de beoordeling worden de eerste twee uitwerkingen gerekend tot beleidsneutrale invoering en de nationale ruimte niet.

#### *Streefbeelden*

Als streefbeelden zijn geformuleerd:

1. **de verplichte onderdelen van de EU-richtlijnen die behoren tot het eerste infrastructuurpakket zijn overgenomen;**
2. **de keuzevrijheid is gemotiveerd ingevuld;**
3. **de nationale koppen zijn gemotiveerd ingevuld.**

#### *Indicatoren*

Ten aanzien van deze hoofddoelstelling kunnen de volgende indicatoren worden geformuleerd:

Nr.	Streefbeeld eerste EU richtlijn	Indicatoren
1	2001/12/EG	De administratieve scheiding infrabeheer en vervoerders is geregeld
		De boekhouding van reizigersvervoersdiensten en die van goederenvervoersdiensten is gescheiden
		Financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst worden afzonderlijk gerapporteerd en worden niet overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere bedrijfsactiviteiten.
		De toegang voor het goederenvervoer tot het Europese goederennetwerk en gehele net in 2008 is geregeld
2	2001/13/EG	Er is onafhankelijke vergunningverlening ingesteld
		De aanpassing inzake voorwaarden voor gebruik Europese goederennetwerk is geregeld
	2001/14/EG	De capaciteitsverdelingsregels zijn vastgelegd conform 2001/14/EG Kaders capaciteitsverdeling is aangepast
		De gebruiksvergoedingen is geregeld volgens richtlijn
		De kenmerken van de Netverklaring met minimale eisen aan inhoud zijn vastgesteld
4	2001/16/EG	Er is een minimaal pakket bijkomende diensten geregeld
		Er is onafhankelijk toezicht op de capaciteitsverdeling ingesteld
		De aanpassing van regels inzake infrastructuur- en treindiensten t.b.v. interoperabiliteit heeft plaatsgevonden
		De toetsing door onafhankelijke en aangewezen <i>notified</i>

---

---

*bodies is geregeld*

Keuring a.d.h.v. TSI, en bij ontstentenis a.d.h.v. genotificeerde afwijkingen, is geregeld

---

*Vraagstelling:*

1. zijn de richtlijnen die behoren tot het eerste spoorpakket beleidsneutraal geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving?
2. is er gebruik gemaakt van de verplichte ruimte en keuzeruimte die deze richtlijnen bieden? Hoe verhoudt deze implementatie zich tot de eventuele nationale koppen?
3. is de invulling van de keuzeruimte en de nationale kop gemotiveerd?
4. hoe verhoudt de Nederlandse implementatie zich tot die in andere landen?
5. zijn de aanpassingen als gevolg van de EU-richtlijnen overeenkomstig de eisen die gesteld worden vanuit Beter Geregeld en Aanwijzingen voor de regelgeving?
6. zijn bijkomende voorzieningen en diensten duidelijk benoemd?

*Kwesties:*

- op basis van richtlijn 91/440/EG heeft de Vervoerkamer van de NMa 'monitoring' als taak. In hoeverre is deze bepaling overgenomen in de Nederlandse wetgeving? (reactie NMa op Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving).
- Doorwerking activiteiten ERA (reactie IVW op concept-beoordelingskader)

**Aandachtspunten voor fase 3 van de evaluatie:**

- hoe verhouden de Nederlands eisen m.b.t. materieel zich met die van ons omringende landen? Passen eventuele afwijkingen binnen de doelstelling 'beleidsneutrale implementatie'? (Inbreng Provincie Gelderland informele consultatieronde)
- Bestaat er voldoende ruimte voor ontwikkeling van spoorcorridors? (inbreng DGTL tijdens informele consultatieronde);
- "Het voorstel van het Europees Parlement geeft geen aanleiding om de huidige wetsvoorstellen nu aan te passen. De wetsvoorstellen regelen wat nu geregeld moet worden en zijn flexibel naar de toekomst. In het geval dat dit voorstel – of eventuele toekomstige voorstellen wordt aangenomen, zullen de eventuele consequenties daarvan zo mogelijk worden meegenomen bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006 of op het moment dat het EU recht tot een aanpassing noodzaakt." (Toezegging Minister Kamer, EK 2002-2003, 27216/27482, nr. 145c).

*Verzameling feiten en meningen*

- de vragen 1, 2, 3 en 6 kunnen worden beantwoord op basis van gegevens in de *dataroom*;
- vraag 4 kan worden beantwoord door gebruik te maken van de studie "Implement", die is uitgevoerd in opdracht van de Commissie en naar het Europees Parlement is gestuurd (opgenomen in de *dataroom*);
- vraag 5 is onderdeel van de juridisch-technische toets.

#### **4.4 Tijdsbestendigheid en stabiliteit, maar ook flexibiliteit**

De volledige doelstelling van de Spoorwetgeving omvat een combinatie van onderdelen:

- het neerzetten van een structuur die duidelijkheid en rust creëert;
- het neerzetten van een structuur die naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel is;
- het neerzetten van een structuur die een nog te voeren discussie niet in de weg staat.

---

Deze doelen komen expliciet uit de Herbezinningsbrief naar voren. Daarbij is sprake van een zeker spanningsveld tussen enerzijds de wens tot stabiliteit zodat de aandacht vooral geschonken kan worden aan de knelpunten, anderzijds flexibiliteit, zodat op termijn discussies gevoerd kunnen worden over eventuele veranderingen in de structuur. In het navolgende werken we deze onderdelen uit.

#### **Een structuur die duidelijkheid en rust scheidt**

De Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797) stelt dat het codificeren van de bestaande structuur rust en duidelijkheid creëert. Dit heeft volgens de Herbezinningsbrief een aantal voordelen: niet alle regelingen behoeven publiekrechtelijk te worden vastgelegd in inflexibele AMvB's en de managementvraagstukken die gepaard gaan met de overgang van infrastructuurmanagement naar de overheid kunnen worden voorkomen. Uitwerking van dit doel is echter al aan de orde gesteld in paragraaf 4.2 en wordt derhalve hier buiten beschouwing gelaten.

#### **Een structuur die tijdsbestendig en stabiel is**

Bij "tijdsbestendig en stabiel" wordt in de Herbezinningsbrief gerefereerd aan de wens om een wettelijk kader te scheppen dat past binnen de beleidsruimte die het Europese beleid scheidt. Dit onderdeel wordt in de Herbezinningsbrief verder niet toegelicht. Wij kiezen 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? Dit pakket omvat richtlijnen op het gebied van spoorveiligheid (Richtlijn 2004/49/EG), de wijziging van interoperabiliteit (richtlijn 2004/50/EG) en uitbreiding van de toegangsrechten voor goederenvervoer (richtlijn 2004/51/EG).

#### **Een structuur die een toekomstige discussie niet in de weg staat**

Dit doel is in de Herbezinningsbrief wel nader uitgewerkt. Gesteld wordt dat er geen onomkeerbare stappen worden genomen:

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 procent aandeelhouderschap krijgt de staat meer zeggenschap, maar zij kan ook de aandelen verkopen of een Europese fusie mogelijk maken.

De alternatieve beheersvormen worden in het kader van de uitwerking van de Motie Wolfson beschouwd, ook op zijn juridische inpasbaarheid in de huidige Spoorwetgeving.

#### *Streefbeelden*

Het doel wordt als volgt in streefbeelden uitgewerkt:

1. **het wettelijk kader laat veranderingen als gevolg van het tweede Europese spoorpakket en nog te verwachten richtlijnen in het derde spoorpakket toe;**
2. **andere organisatiestructuren voor infrabeheer en voor het vervoer kan worden gerealiseerd binnen het bestaande wettelijke kader;**
3. **het aandeelhouderschap in de infrabeheerder levert meer zeggenschap van de Staat op, maar zij kan ook de aandelen verkopen of een fusie mogelijk maken.**

---

### Indicatoren

Bij de indicatoren wordt een selectie gemaakt, omdat een aantal onderdelen van de streefbeelden reeds bij andere doelstellingen is uitgewerkt.

Nr.	Streefbeeld	Indicator
1	Tweede spoorpakket	De richtlijnen op gebied veiligheid zijn geïmplementeerd (2004/49/EG)
		De richtlijnen op gebied interoperabiliteit zijn geïmplementeerd (2004/50/EG)
		De toegangsrechten goederenvervoer zijn geïmplementeerd (2004/51/EG)
2 en 3	Veranderingen mogelijk	De realisatie ZBO infrastructuurbeheer en van een holdingstructuur is mogelijk binnen kader Spoorwegwet
		De intrekking van een concessie inclusief de intrekkinggronden daarvoor zijn geregeld
		Aandeelhouderschap wordt gebruikt om zeggenschap uit te oefenen

### Vraagstelling:

1. in welke mate zijn de richtlijnen uit het tweede spoorpakket daadwerkelijk implementeerbaar gebleken
2. in welke mate moet de Spoorwegwet en lagere regelgeving worden aangepast om genoemde organisatorische veranderingen mogelijk te maken?
3. geeft de Spoorwegwet een tijdsbestendig en stabiel kader dat veranderingen mogelijk maakt zonder grote herziening van wet- en regelgeving?

### Kwesties

- Er zijn geen kwesties genoemd in de stukken.

### Verzameling feiten en meningen

- Voor deze vragen wordt gebruik gemaakt van gegevens opgenomen in de *dataroom*. Ze komen verder aan de orde in de zelfevaluaties.

## 4.5 Condities voor overgang verschillende soorten concessies

Dit doel heeft te maken met de garantie op continuïteit van het vervoer 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 (Tweede Nota van Wijziging Concessiewet, TK 2001-2002, 27216, nr. 10). In het bijzonder heeft deze bepaling betrekking op de overgang van productiemiddelen van de ene concessie naar de andere. Daarbij gaat het niet alleen om materieel, maar ook om stallingen, hard- en software en energievoorziening. De verplichte overname van het personeel dat bij de uitvoering van concessies is betrokken, was reeds eerder geregeld (in de Wp2000), maar is door middel van de Concessiewet aangescherpt.

### Streefbeelden

Het voorgaande kan als volgt in streefbeelden worden weergegeven:

1. **de wettelijke bepalingen regelen de overgang van productiefactoren (materieel, en overig) op zodanige wijze dat continuïteit van het vervoer per trein is gegarandeerd bij de overgang van concessies;**
2. **de wettelijke bepalingen inzake overname personeel bij overgang van de ene naar de andere concessie waarborgen de continuïteit van het vervoer en de rechtspositie van het personeel. Deze bepalingen staan ondernemersvrijheid niet in de weg. Ook**

---

draagt de voormalige concessionaris het risico van falend management, blijkend uit slechte prestaties.

#### *Indicatoren*

De voorgaande doelen kunnen als volgt in indicatoren worden uitgewerkt:

<b>Nr.</b>	<b>Streefbeeld</b>	<b>Indicator</b>
1	Overgang productiefactoren materieel	Bij de overgang van concessies tussen vervoerders is de overgang van materieel en andere productiefactoren geregeld
2	Overgang personeel	Bij de overgang van concessies tussen concessiehouders is de positie van het personeel geregeld op zodanige wijze dat de positie van het personeel is beschermd, ondernemersvrijheid blijft geborgd en falend management niet hoeft over te gaan naar de nieuwe concessiehouder

#### *Vraagstelling:*

1. in welke mate is de continuïteit van het vervoer geregeld bij overgang van de ene op de andere concessiehouder?
2. in welke mate is sprake van een regeling waarbij de overgang van personeel de genoemde belangen realiseert?
3. in hoeverre zijn de bepalingen inzake de overgang duidelijk voor concessieverleners en concessiehouders?

#### *Kwesties*

- De navolgende kwestie heeft betrekking op fase 3 van de evaluatie:  
"Mocht in de komende periode blijken dat het niet mogelijk is om een toepasbaar model van managementaanbesteding uit te werken, dan zal bij de evaluatie van de wetgeving en de vervoerconcessie worden bezien of de toepassing van het hoofdregime van aanbesteding (mét overgang van personeel en productiemiddelen naar een nieuwe concessiehouder) de voorkeur verdient. Alsdan zal de omschrijving en de waardebeoordeling van de over te dragen productiemiddelen in de concessie moeten worden geregeld." (Toezegging Minister Kamer, TK 2004-2005, 27216, nr. 45).

#### *Verzameling feiten en meningen*

- Voor de eerste twee onderzoeksvragen zijn de gegevens beschikbaar in de *dataroom*. De derde onderzoeksvraag komt aan de orde bij de zelfevaluaties, volgens het stramien in paragraaf 2.5.

---

## 5. Doeltreffendheid op relatieniveau

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de operationalisatie van de doelen op relatieniveau. Daarbij staan twee vragen centraal:

- heeft het systeem in termen van relaties tussen betrokkenen gewerkt zoals beoogd?
- in welke mate hebben onderdelen van het systeem (de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies) daaraan bijgedragen?

Uitgangspunt zijn de doelen van de Spoorwegwetgeving, op relatieniveau (zie de doelen 6-13 in bijlage 1). Expliciet merken we op dat de effecten van de Spoorwetgeving in voor reizigers en verladers merkbare grootheden aan de orde zullen worden gesteld in hoofdstuk 6. Tevens merken we op dat in een aantal gevallen indicatoren worden benoemd zonder dat daar expliciete beleidsdoelstellingen aan verbonden zijn. Toch is monitoring van deze indicatoren relevant voor een goed begrip van de ontwikkelingen. Zo worden het aantal vergunningen gemeten zonder dat een expliciete norm wordt geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de ontwikkelingen de goede kant opgaan. Ook in dit hoofdstuk staat de rol van de wetgeving bij de relaties tussen actoren centraal. Uiteraard spelen ook andere factoren een rol bij deze relaties, zoals de belangen van de afzonderlijke actoren. Een belangrijke opgave in de onderzoekstrajecten is dan ook om de effecten van wetgeving te scheiden van die van andere invloedsfactoren.

### 5.2 Toegang tot hoofdinfrastructuur

#### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 6. non-discriminatoire toegang tot hoofdinfrastructuur

#### *Uitwerking van de doelstelling*

De doelstelling is afgeleid van de Europese richtlijnen 91/440/EG en 2001/14/EG. Beiden zijn er op gericht het recht te waarborgen dat spoorwegondernemingen op een eerlijke, niet-discriminerende toegang kunnen krijgen tot de infrastructuur en bijkomende diensten en voorzieningen. Deze doelstelling is in de Spoorwegwet uitgewerkt in artikel 27 en voor de bijkomende diensten en voorzieningen in artikel 67. Uit de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/12/12/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.

Voor de uitwerking van de doelstelling betekent dit het volgende: het doel is dat bij toetreding sprake is van non-discriminatie, het beoogde effect is dat nieuwe ondernemingen kunnen toetreden zodat concurrentievermogen en efficiency van de markt worden vergroot. Richtlijn 2001/13/EG geeft aan dat een vergunningenregeling is ingesteld om dit doel te waarborgen. Deze regeling is van toepassing op alle spoorwegondernemingen. Daarnaast bepaalt richtlijn 2001/13/EG dat nationale overheden ook aanvullende nationale eisen mogen stellen aan spoorwegondernemingen, mits dit op niet-discriminerende wijze gebeurt. Deze aanvullende eisen kunnen betrekking hebben op techniek, exploitatie, veiligheid en rechten van werknemers en consumenten. Richtlijn 2001/14/EG stelt dat rechthebbenden spoorwegondernemingen niet mogen discrimineren ten aanzien van bijkomende diensten.

---

Overigens is richtlijn 2001/13/EG ook gericht op het waarborgen dat spoorwegondernemingen voldoen aan bepaalde eisen inzake goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid. Volgens de Memorie van Toelichting heeft dit tot doel om klanten en derden te beschermen. Argumenten ten aanzien van het regelen van non-discriminatie worden hierbij niet gebruikt.

#### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

Vanuit de doelstelling kunnen, de richtlijnen volgend, twee aspecten worden onderscheiden: enerzijds de eisen die aan de vergunning worden gesteld en anderzijds de toegang tot de hoofdinfrastructuur zodra men de vergunning heeft. Het eerste aspect betreft de zogeheten toegang tot het beroep. Op dit punt worden de volgende eisen gesteld (Spoorwegwet, artikel 27):

1. beschikken over een bedrijfsvergunning;
2. beschikken over een veiligheidsattest (of proefattest om ervaring op te doen dan wel testen van procedures);
3. in bezit zijn van een verzekeringspolis.

Om daadwerkelijk toegang tot het spoor te krijgen, moeten de ondernemingen over een toegangsovereenkomst beschikken. De toegangsovereenkomst komt bij navolgende doelstellingen aan de orde.

Indirect spelen ook andere bepalingen een rol om toegang te krijgen tot de markt. Het gaat daarbij om de eisen die worden gesteld aan het veiligheidsattest en gekwalificeerd materieel:

- spoorvoertuigen (EG-keuringsverklaring/ goedkeuringscertificaat en inzetcertificaat, artikel 36-48);
- personeel (eisen die worden gesteld volgens artikel 49-54).

Deze bepalingen zijn bedoeld om de veiligheid te borgen, maar ze moeten volgens de richtlijn niet-discriminerend zijn (artikel 32, lid 3). Merk op dat de eisen t.a.v. veiligheid over het algemeen belemmerend werken. Overigens mogen wel functionele eisen worden gesteld die direct zijn gerelateerd aan de te gebruiken infrastructuur (zoals bovenleidingspanning, beveiligingssysteem en profiel van vrije ruimte). Merk op dat sprake kan zijn van een spanningsveld tussen eisen die aan toegang worden gesteld in het kader van bijvoorbeeld de veiligheid en de mogelijkheid voor (nieuwe) ondernemingen om aan deze eisen te voldoen. Zo zullen zittende vervoerders in het algemeen makkelijker aan de eisen kunnen voldoen.

Bij deze bepalingen zijn ook de zogenaamde bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen van belang. Deze dienen door rechthebbenden aan andere gebruikers ter beschikking worden gesteld, tenzij tegen marktvoorwaarden op andere wijze kan worden voorzien in de daaraan ten grondslag liggende behoefte. Daarbij moeten de regels worden gevolgd inzake de kosten (artikel 68).

De NMa houdt toezicht op de naleving. Het doel van dit toezicht is om de non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorinfrastructuur te borgen, zodat toetreding en concurrentie mogelijk zijn. IVW is uitvoerende en toezicht houder op het gebied van spoorveiligheid.



---

### Streefbeelden

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende streefbeelden worden geformuleerd bij deze doelstelling:

1. **de voorwaarden inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de verzekeringspolis werken niet-discriminerend ten aanzien van de toegang tot het beroep;**
2. **bepalingen betreffende spoorvoertuigen en personeel werpen geen oneerlijke en discriminerende toetredingsdrempels op;**
3. **bijkomende voorzieningen en diensten worden door rechthebbenden op niet-discriminerende wijze beschikbaar gesteld tegen de wettelijk bepaalde kostenoriëntatie;**
4. **de NMa beschikt over afdoende bevoegdheden en instrumenten om de bepalingen inzake non-discriminatoire toegang te toetsen**

### Indicatoren

Nr.	Streefbeeld	Aard indicator	Indicator
1 en 2	Non-discriminerende toegang	Effecten	Ontwikkeling in aantal gehonoreerde bedrijfsvergunningen naar type vervoerder.
			Ontwikkeling in aantal afwijzingen met redenen daarvan
			Ontwikkeling in aantal gehonoreerde veiligheidsattesten naar type vervoerder
			Ontwikkeling in aantal afwijzingen met redenen afwijzing
			Ontwikkeling in aantal personen met veiligheidsfunctie
			Ontwikkeling in aantal verstrekte goedkeurings- en inzetcertificaten naar type spoorwegmaterieel
			Redenen van afwijzingen
3	Bijkomende diensten	Doelstelling	Ontwikkeling in aantal verstrekte verzekeringspolissen naar type vervoerder
			Hoogte en ontwikkeling in administratieve lasten en tarieven van alle verplichtingen, uitgedrukt in euro's en uren
4	Toezicht NMa	Effecten	De eisen bedrijfsvergunning, veiligheidsattest en verzekeringsplicht in relatie tot toetreding zijn niet discriminatoir(tussen vervoerders)
			De aanvullende eisen inzake personeel en materieel hebben geen discriminatoire effecten
			Het basispakket (conform EU-richtlijn 2001/14) heeft de voorgeschreven inhoud en kostenoriëntatie
			De hoogte en opbouw tarieven en voorwaarden zijn gelijk voor alle belanghebbenden
			De omvang, aard en resultaten van toezichtsactiviteiten ten aanzien van non-discriminatie
			De aard en toepassing handhavings-instrumentarium, waaronder boetes
			De resultaten van eventuele beroeps- en/of gerechtelijke procedures
			De omvang van handhavingslasten NMa en betrokken actoren

### Vraagstellingen:

1. welke ontwikkelingen vinden plaats in het aantal en kenmerken van spoorwegondernemingen?

- 
2. ervaren spoorwegondernemingen dat sprake is van, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen bij verwerving van vergunningen en andere eisen c.q. bijkomende voorzieningen en diensten om toegang tot het spoor te krijgen? Komen deze ervaringen overeen met de formele toets door de NMa?
  3. is voor spoorwegondernemingen, infrabeheerder en NMA duidelijk wie verantwoordelijk is voor realisatie van de non-discriminatie bepalingen?
  4. is voor deze betrokkenen duidelijk wat wordt verstaan onder bijkomende diensten en voorzieningen?
  5. wat zijn de resultaten van toezichts- en inspectieactiviteiten van de NMa en IVW. Wat is de invloed van deze activiteiten op non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorinfrastructuur?
  6. in welke mate hebben de onderdelen van het systeem (wetgeving, lagere regelgeving en concessies) een stimulerende dan wel remmende invloed op de concurrentie op de spoormarkten inzake het goederen- en het regionale vervoer? In welke mate is het handelen van specifieke actoren daarbij van invloed in stimulerende dan wel remmende zin?

*Kwesties:*

- de bepalingen inzake marktactiviteiten van houders van langdurige concessies (en gemeentelijke vervoerbedrijven) gericht op het voorkomen van oneerlijke concurrentie (artikel 69 Concessiewet) zijn nog niet in werking getreden. (Hebben ze niet wat formeels ingebracht? In hoeverre is het gerechtvaardigd dat de bepalingen nog niet in werking zijn getreden?)

*Verzameling feiten en meningen*

De feiten en meningen worden als volgt verzameld:

Vraag 1: monitoring met gegevens van NMa en IVW;

Vraag 2: zelfevaluatie, waarin feiten en meningen worden aangedragen volgens het stramien dat in paragraaf 2.5 is geschetst. Merk op dat hier speciale aandacht geschonken zou moeten worden aan 'potentiële toetreders';

Vraag 3: gegevens NMa en IVW;

Vraag 4: feiten en meningen verzameld in zelfevaluatie volgens het stramien in paragraaf 2.5.

## 5.3 Capaciteitsverdeling

*Doelstelling*

Doelstelling nr. 7. non-discriminatoire verdeling capaciteit over vervoerders en onderhoud

*Uitwerking van de doelstelling*

De basis voor deze doelstelling komt uit de richtlijn 2001/14/EG (en 91/440/EG). Deze stelt dat bij regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang moet worden geboden. Daarbij moet zoveel mogelijk worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen.

Deze doelstelling en de bijbehorende bepalingen uit de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 16 van de Spoorwegwet. Hierin wordt gesteld dat het beheer van de spoorwegen de zorg omvat voor eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur, zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van de spoorwegondernemingen. Overigens kan wel worden gewezen op het gebruik van het

---

woord 'verdeling' in plaats van de in het eerste wetsvoorstel gebruikte woord toedeling (zie de toelichting bij de Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet (TK 2001-2002, 27482, nr. 13). Het verschil is dat de huidige wet en het Besluit capaciteitsverdeling zich in beginsel richten op toedeling van de capaciteit in overleg.

Op grond van richtlijn 2001/14/EG dienen regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing spoorweginfrastructuurbeheerders aan te moedigen het gebruik van hun infrastructuur te optimaliseren. Daarnaast moeten passende regelingen voor capaciteitstoewijzing, gekoppeld aan exploitatiekrachtige uitvoerders van vervoerdiensten, leiden tot een beter evenwicht tussen vervoervormen en daarmee tot vermindering van de kosten verbonden aan vervoer.

#### *Relevante onderdelen Spoorwetgeving*

De capaciteitsverdeling wordt uitgewerkt in de artikelen 58-65 van de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorinfrastructuur. Het besluit bevat onder andere prioriteitsregels die moeten worden toegepast indien de infrastructuur overbelast is verklaard. Daarbij worden, 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 van belang:

1. de **netverklaring (artikel 58 Spoorwegwet)**. De netverklaring bevat alle informatie die een spoorwegonderneming nodig heeft voor toegang tot het spoorwegnet (richtlijn 2001/14/EG). Overigens moeten spoorwegondernemingen wel kunnen reageren op een concept van deze verklaring. De netverklaring dient volledige informatie te bevatten, zodat sprake is van transparantie en non-discriminatoire inzichten in de beschikbare capaciteit en capaciteitsverdelingsprocedures. Tijdige beschikbaarheid is van groot belang voor de vervoerders;
2. de **kaderovereenkomst (artikel 60 Spoorwegwet)**. 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 gerechtigde zekerheid, al moet markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven (Richtlijn 2001/14/EG);
3. de **toegangsovereenkomst (artikel 59 Spoorwegwet)**. Hierin leggen beheerder en vervoerder een privaatrechtelijke afspraak vast over kwaliteit van de geboden capaciteit en de gebruiksvergoeding. Zowel de toegangsovereenkomst als de gebruiksvergoeding komen in de volgende paragraaf aan de orde;
4. het **proces van verdeling van capaciteit (artikel 61 en besluit capaciteitsverdeling)**. Dit proces bestaat uit een aantal stappen die 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, al wordt in het besluit ruimte geboden voor specifieke invulling. Het proces wordt op voorhand in de netverklaring vastgelegd. De doelen van dit proces zijn verwoord in Richtlijn 2001/14/EG. Einddoel is het optimaliseren van het gebruik van infrastructuur. Vanuit de regelingen moeten duidelijke signalen uitgaan voor rationele beslissingen van vervoerders. Andere belangrijke werkingsaspecten die in de betreffende Richtlijn worden genoemd zijn bijvoorbeeld:

- de capaciteit wordt zodanig verdeeld dat betrouwbaarheid in acht wordt genomen dan wel verbeterd;
- bij verstrekking van spoorwegdiensten moet sprake zijn van eerlijke concurrentie;
- aan redelijke eisen van aanvragers moet worden voldaan;
- er kan rekening worden gehouden met gebruikskarakteristieken van de infrastructuur, waaronder de randvoorwaarden inzake veiligheid en milieu;
- verschillende gebruikstypen worden redelijk tegen elkaar afgewogen;
- voor de contractsector kan het noodzakelijk zijn bijzondere voorschriften op te stellen om deze diensten aantrekkelijker te maken.

Daarnaast is van belang de situatie waarin sprake is van zogenaamde overbelasting. In dat geval worden bij de besluitvorming prioriteitscriteria toegepast voor specifieke segmenten;

5. de **capaciteit ten behoeve van onderhoud**. Het besluit capaciteitsverdeling regelt dat onderhoud een afzonderlijke categorie is die capaciteit kan aanvragen. Bij beoordeling van deze aanvragen spelen (volgens Memorie van Toelichting) enerzijds de belangen van vervoerders en reizigers/verladers een rol, die belang hebben bij de beschikbaarheid van capaciteit. Anderzijds zijn belangen ten aanzien van infrastructuraanleg en -beheer in het geding. Daarbij spelen kosten een rol: indien minder inbreuk wordt gedaan op de capaciteit, nemen de kosten toe. Ten slotte kan nog op de veiligheid van baanwerkers worden gewezen. Al met al wordt dus gestreefd naar een maatschappelijke verantwoorde afweging van belangen (Memorie van Toelichting Spoorwegwet).

#### *Streefbeelden*

Op basis van het voorgaande kan de algemene doelstelling in de volgende streefbeelden worden omgezet. Daarbij laten we de doelstellingen inzake de uitkomsten in termen van het gebruik van de capaciteit weg; deze komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

1. **de netverklaring, kaderovereenkomst en toegangsovereenkomst waarborgen, bij praktische toepassing, non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en optimalisatie van het gebruik van infrastructuur;**
2. **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;**
3. **bij de verdeling van capaciteit op de hoofdspoorinfrastructuur vindt een maatschappelijk optimale afweging plaats tussen vervoer enerzijds en onderhoud anderzijds;**
4. **de NMa beschikt over voldoende bevoegdheden en instrumenten om deze bepalingen te toetsen. De NMa heeft voldoende mogelijkheden om de netverklaring tijdig te kunnen toetsen.**

#### *Indicatoren*

In het navolgende worden de indicatoren benoemd die behoren bij de streefbeelden. De indicatoren die betrekking hebben op de gebruiks- en de reserveringsvergoeding komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1	Non-discriminatie tussen spoorweg-onderneming	Netverklaring De gepubliceerde netverklaringen bevatten alle relevante gegevens om non-discriminatoire toegang te borgen. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De vervoerders kunnen invloed uitoefenen op de inhoud</li> </ul>

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
	en	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De Netverklaring is tijdig beschikbaar</li> <li>▪ Het proces en de criteria voor capaciteitsverdeling zijn uitgewerkt</li> </ul>
	Kaderovereenkomst	De afgesloten kaderovereenkomst biedt zekerheid aan gerechtigden, maar laat toegang van anderen wel toe.
	Verdeling van capaciteit	De verdeling van de capaciteit geschiedt onafhankelijk, conform de netverklaring, en borgt non-discriminatie
		Vervoerders hebben invloed op capaciteitsverdeling
		De overwegingen in richtlijn 2001/14/EG over capaciteitsverdeling worden toegepast
		Aantal en aard van onderhandelingspunten naar fase van de capaciteitsverdeling
2	Overbelast-verklaringen	<p>Aantal en aard van overbelastingverklaringen</p> <p>Invulling prioriteiten naar vervoersegmenten</p> <p>Aantal capaciteitsanalyses en –vergrotingsplannen</p> <p>De verdeling van de capaciteit geschiedt overeenkomstig beleidsmatig bepaalde criteria en segmenten</p>
3	Vervoer en onderhoud	<p>De afweging van capaciteit ten behoeve van onderhoud ten opzichte van vervoer vindt plaats op basis van maatschappelijke en vastgestelde criteria</p> <p>Alle vervoerders hebben invloed op afwegingen t.a.v. capaciteit voor onderhoud</p> <p>Naast correctieve onderhoudsacties wordt voldoende capaciteit gerealiseerd voor preventief onderhoud</p> <p>Procedures rondom vergoedingen bij uitgelopen werkzaamheden en uitkomsten bevorderen geplande uitkomsten van het onderhoud</p>
4	Toezicht NMa	<p>Aantal en aard klachten naar aard betreffende netverklaring en capaciteitsverdeling</p> <p>Ter beschikking staande tijd voor NMa om de netverklaring vooraf te toetsen.</p> <p>Toewijzing en afwijzing van klachten met daarbij behorende redenen</p> <p>De omvang van administratieve lasten bij de NMa en bij spoorwegondernemingen</p> <p>Uitwerking van afdoende bevoegdheden en instrumenten (menskracht, middelen) om alles binnen gegeven termijnen af te handelen</p>

*Vraagstelling:*

1. werken de instrumenten en overige onderdelen in de praktijk zoals beoogd? Leidt de toepassing van de wet en het Besluit capaciteitsverdeling in de praktijk tot een non-discriminatoire verdeling van capaciteit?
2. worden alle overeenkomsten tussen beheerder en vervoerders getoetst op non-discriminatie?
3. welke instrumenten en taken vanuit de wetgeving werken daarbij stimulerend en welke remmen de realisatie van de streefbeelden?
4. in hoeverre handelen de infrabeheerder en vervoerders conform de streefbeelden in de verdeling van de capaciteit? Wat is de invloed van deze criteria op de onderhandelingspositie en uitkomsten van het capaciteitsverdelingsproces?
5. wat is de invloed van toezicht op realisatie van de streefbeelden?

- 
6. is de gekozen prioritering en indeling in segmenten wenselijk vanuit maatschappelijk oogpunt (publieke belangen) en optimale benutting?

*Kwesties:*

- de wijze waarop de 2e kamer wordt betrokken en geïnformeerd over de totstandkoming van de dienstregeling (TK 2007, 30800 XII nr. 30/41)

*Verzameling feiten en meningen*

- gegevens over de uitkomsten van het capaciteitsverdelingsproces en de aard en kenmerken van overbelastverklaringen zijn onderdeel van de monitoring. Gegevens over de aard en kenmerken van onderhoud en de gevolgen voor beschikbaarheid van treinpaden komen van ProRail;
- bij alle andere vragen worden feiten en meningen gevraagd bij de zelfevaluaties. Daarbij wordt het stramien gehanteerd dat is weergegeven in paragraaf 2.5.

## 5.4 Interactie tussen infrastructuur en vervoer

*Doelstelling*

Doelstelling nr. 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

*Uitwerking doel*

Dit doel is gebaseerd op de Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797) en de daarop gebaseerde Vierde Nota van Wijziging (TK 2001-2002, 27482, nr. 13). **Beide documenten geven aan dat infrabeheerder en vervoerders samen het primaat hebben.** Het gaat om twee sterke, uitvoerende partijen, die met elkaar samenwerken en elkaar in evenwicht houden met oog voor de eigen rol. De overheid heeft daarbij een regisserende rol. Zij bemoeit zich niet met de dagelijkse gang van zaken, maar stelt de wettelijke kaders en 'reguleert' de uitvoerende organisaties. Daarnaast ziet zij toe op naleving van de concessies. Verder is er een rol weggelegd voor toezichthouder NMa.

*Uitwerking samenwerking infrabeheerder en vervoerder*

De Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet werkt de relatie tussen vervoerders en infrabeheerder verder uit. Gesteld wordt dat die relatie gebaseerd is op gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie. De relatie wordt vormgegeven door middel van privaatrechtelijke toegangsovereenkomsten.

Bij deze doelstelling zijn de volgende onderdelen van de wet- en regelgeving van belang:

1. **toegangsovereenkomst (artikel 59 Spoorwegwet).** Het gaat hierbij om een privaatrechtelijke overeenkomst tussen infrabeheerder en een gerechtigde (o.m. vervoerders en concessieverleners, artikel 58). De overeenkomst beschrijft de kwaliteit die de beheerder dient te leveren alsmede de gebruiksvergoeding. De verhouding tussen gerechtigden en infrabeheerder worden verder uitgewerkt in richtlijn 2001/14/EG.

Deze richtlijn stelt dat enerzijds rekening moet worden gehouden met de commerciële belangen van de vervoerder en de infrabeheerder. Anderzijds moet de infrabeheerder zoveel mogelijk tegemoet komen aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen. In de Netverklaring 2006 wordt ook nog de **capaciteitsovereenkomst** geïntroduceerd, waarin de capaciteit vastligt waarop

---

andere gerechtigden dan vervoerders aanspraak kunnen maken, maar welke geen recht tot toegang geeft;

2. **gebruiksvergoeding (artikel 62 en 63 Spoorwegwet)** De gebruiksvergoeding is het bedrag dat een vervoerder of een andere partij die gebruik maakt van de hoofdspoorinfrastructuur, betaalt voor het gebruik. Het gaat om kosten die aan gebruikers mogen worden doorberekend, die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Dit bedrag wordt betaald aan de infrabeheerder, die ook het beheer en onderhoud verzorgt. De beheerder heeft verder, binnen de normen van Richtlijn 2001/14/EG, de mogelijkheid tot differentiatie, zoals het geven van kortingen (om efficiënte benutting te stimuleren) of het verhogen op het tarief (bijvoorbeeld bij overbelasting of om milieukosten door te berekenen). De Vervoerkamer van de NMa ziet erop toe dat de beheerder de regels juist toepast bij de gebruiksvergoeding. Er kan worden onderhandeld over de gebruiksvergoeding tussen een gerechtigde (bij een toegangs- of kaderovereenkomst) en de beheerder. Dit moet aan de NMa worden gemeld door de infrabeheerder en/of de gerechtigde. Volgens richtlijn 2001/14/EG is de invoering van een heffing mede bedoeld om economische signalen te geven dat spoorwegondernemingen rationele beslissingen nemen. Overigens kan ook een gebruiksvergoeding worden overeengekomen bij niet benutte capaciteit. Daarnaast kan tot aftrek dan wel bijtelling worden besloten in samenhang met prestaties van het spoorwagennet.

De toegangsovereenkomst en de gebruiksvergoeding scheppen een kader voor de verhouding tussen vervoerders en infrabeheerder. De beheerder levert de afgesproken kwaliteit van de infrastructuur. De gebruiksvergoeding geeft mede een economische prikkel aan vervoerders voor goed gebruik van de spoorinfrastructuur en draagt bij aan de kosten van instandhouding van infrastructuur.

#### *Relatie tussen overheid en infrabeheerder/vervoerders*

Deze relatie bestaat uit drie onderdelen (zie Herbezinningsbrief, brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797 en Vierde Nota van Wijziging, TK 2001-2002, 27482, nr. 13):

1. de overheid stelt **kaders** die onder meer betrekking hebben op veiligheid en milieu, maar ook op allerlei andere zaken, zoals de aansluiting op EU-richtlijnen, budgetten ten behoeve van aanleg en onderhoud van infrastructuur. Deze kaders zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, Algemene Maatregelen van Bestuur, Koninklijke Besluiten en Ministeriele Regelingen. Binnen deze kaders moeten de infrabeheerder en de goederen- en personenvervoerders zorgen voor goede prestaties van het spoorvervoer (TK 2003-2004, 27482, nr. 91). De wetgeving regelt onder meer de basiskwaliteit van de infrastructuur;
2. de overheid verleent concessies. Er is sprake van een beheerconcessie (artikel 16) en een 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 (TK 2003-2004, 27482, nr. 91). Essentieel is de zogenaamde 'outputsturing' die in 2008 wordt verplicht. Daarbij richt de sturing zich op het leveren van prestaties, niet op de activiteiten die daarvoor nodig zijn. De outputsturing heeft een aantal doelen, waaronder borging van de verantwoordelijkheid van de minister, betere prestaties en efficiencyvergroting (TK 2003-2004, 27482, nr. 91). Tot die tijd is sprake van een overgangssituatie, waarin concessiehouders moeten werken aan professionalisering en aan samenwerking en aan verbetering van inzichten in de relatie tussen input en output. In de concessies krijgen NS en ProRail

---

een brede verantwoordelijkheid in de vorm van een zorgplicht, waarin het publieke belang is vastgelegd.

De minister heeft een aantal instrumenten ter beschikking om de verantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur te kunnen dragen, waaronder instemmingsbevoegdheid bij beheer- en vervoerplannen, informatieplicht door concessiehouders, bestuursdwang, last onder dwangsom en zelfs geheel of gedeeltelijke intrekking van concessies. Naast de vervoerconcessie Hoofdrailnet zijn decentrale overheden (en soms V&W) verantwoordelijk voor aanbestedingen (behoudens uitzonderingen) in de contractsector;

3. ten slotte zijn de jaarlijkse **beheer- en vervoerplannen** van belang, waaraan verschillende eisen worden gesteld. In de periode tot 2008 moeten NS en ProRail jaarlijks in hun beheer- en vervoerplan een voorstel doen over de prestaties die ze dat jaar denken te leveren. De daarbij behorende indicatoren zijn vastgelegd in de concessies. In een ingroefase wordt, als de outputsturing nog niet mogelijk is, gestuurd op onderliggende maatregelen. Na 2008 worden de prestatienormen eenduidig vastgelegd in meerjarige beheer- en vervoerplannen, waarin de reikwijdte van de zorgplicht voor specifieke jaren wordt vastgelegd. De minister moet steeds met onderdelen van de beheer- en vervoerplannen instemmen.

In het beoordelingskader is een afzonderlijk doel opgenomen over de relatie tussen overheid en de infrabeheerder. Ten aanzien van de relatie tussen overheid en vervoerder kan worden opgemerkt dat de Herbezinningsbrief onder dagelijkse bedrijfsvoering verstaat: de commerciële en logistieke definitie van prestaties, waaronder materieelinzet, samenstelling van de dienstregeling, prijsbeleid, productinnovatie, het gezamenlijk met de verkeersleiding opstellen van afhandelingsscenario's en het leveren van verkeersinformatie.

#### *Toezicht*

De NMa houdt toezicht op naleving van de toegangsovereenkomst. Daarbij wordt getoetst op de gedachte dat afspraken tussen beheerder en vervoerders inderdaad leiden tot transparante uitkomsten en gelijke marktcondities tussen vervoerders. Daarnaast ziet de NMa toe op de onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding. Achtergrond bij dit onafhankelijke toezicht is de overweging in richtlijn 2001/14/EG dat infrabeheerders veelal een monopoliepositie hebben ten opzichte van de vervoerders. Op de concessies en de daaruit voortvloeiende beheer- en vervoerplannen houdt het ministerie van V&W toezicht. Overigens heeft de NMa ook hier een rol, namelijk toezicht houden op naleving van de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG.

#### *Streefbeelden*

Op basis van het voorgaande, kan het algemene doel als volgt worden uitgewerkt in streefbeelden. Daarbij worden de onderdelen uit het voorgaande afgelopen.

1. **de toegangsovereenkomst tussen infrabeheerder en vervoerders komt tot stand op basis van gelijkwaardigheid;**
2. **de toegangsovereenkomst bevat een duidelijke omschrijving van de prestaties die de infrabeheerder levert (te bieden serviceniveaus) en de daarbij behorende voorwaarden;**
3. **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;**
4. **de wettelijke vastgestelde kaders bieden de vervoerders en infrabeheerder ruimte om goede prestaties te leveren;**



5. 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;
6. de overheid heeft geen operationele bemoeienis met de vervoerder ten aanzien van de logistieke en commerciële definitie van te leveren prestaties, behoudens gedurende de overgangperiode. In de overgangperiode zijn nadere afspraken hierover vastgelegd in de vervoerplannen;
7. Uitvoering van onafhankelijk toezicht bevordert een gelijkwaardige relatie tussen infrabeheer en vervoerders en uitvoering volgens de regels.

Deze streefbeelden kunnen met de volgende indicatoren worden gemeten:

#### *Indicatoren*

Nr.	Streefbeeld	Indicator
1	Uitwerking toegangsovereenkomst/ capaciteitsovereenkomst	Ontwikkeling in aantal toegangs- en capaciteitsovereenkomsten
		Mate van variatie van de inhoud van de overeenkomsten, waarbij rekening gehouden wordt met de inbreng van wensen van individuele vervoerders
		De kenmerken van de overeenkomsten voldoen aan juridische eisen. zoals: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformiteit met Europese standaards</li> <li>• Adequate behandeling van bijzondere situaties</li> <li>• Goede regeling te leveren diensten, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid</li> </ul>
		De onderhandelingen over de toegangsovereenkomsten zijn op gelijkwaardig tussen infrabeheerder en vervoerder gebaseerd
		De infrabeheerder en vervoerders zijn tevreden over de werking en effecten van de toegangsovereenkomst
2	Afspraken over kwaliteit	Er vindt monitoring plaats van de afspraken gedurende de looptijd van de overeenkomst
		De kwaliteit die de beheerder levert is duidelijk omschreven
3	Gebruiksvergoeding	De afhandeling van afwijkingen van afspraken wordt in overleg vastgesteld
		De vervoerders en infrabeheerder zijn tevreden over het nakomen van afspraken inzake kwaliteit
		Hoogte en kenmerken gebruiksvergoeding
		De wijze van aanwending van de opbrengsten
		Omvang en achtergronden gerealiseerde verhogingen/verlagingen
		Er is sprake van een duidelijk en transparant proces ten aanzien van vaststelling hoogte en gebruik opbrengsten
		Er is sprake van een relatie tussen de hoogte van de vergoeding en kwaliteitsverbeteringen dan wel lagere prestaties
		De gebruiksvergoeding stimuleert efficiënt gebruik infrastructuur door variatie in tarieven
De gebruiksvergoeding bevordert het milieu door variatie in heffingen naar milieubelasting		
4	Wettelijke kaders	de gebruiksvergoeding bevordert het gebruik van het spoor door de contractsector vervoer
		De reserveringsvergoeding reduceert niet-gebruikte capaciteitsclaims
		De infrabeheerder en vervoerders functioneren binnen de wettelijke kaders

Nr.	Streefbeeld	Indicator
		Infrabeheerder en vervoerders hebben voldoende ruimte om de gewenste prestaties te leveren binnen wettelijke kaders
5	Concessies als stuurinstrument	Overheid, ProRail en NS richten zich op prestaties en op afspraken over onderliggende maatregelen in de overgangssituatie
		Vervoerder en infrabeheerder ontwikkelen instrumenten voor outputsturing
6	Verantwoordelijkheid overheid	De Minister bemoeit zich niet met helder omschreven operationele aspecten inzake commercie en logistiek Publieke belang is ook in de praktijk helder omschreven in de vorm van prestatie-indicatoren
7	Toezicht	Monitoring, sturing en bijsturing (interventies) door overheid vindt plaats op basis van gemaakte afspraken in toezichtsvisie en handhavingsplan
		Aantal, kenmerken en resultaten procedures bij NMa Administratieve lasten van de handhaving door de NMa, overheid en infrabeheerder/vervoerders zijn beperkt overeenkomstig de eisen van BG

### Vraagstelling

De vraagstellingen bij de streefbeelden en indicatoren zijn als volgt:

1. in hoeverre wordt, naar de mening van beheerder, vervoerders, toezichthouders en de overheid, de doelstelling gerealiseerd zoals geoperationaliseerd in streefbeelden en indicatoren?
2. ervaren betrokken vervoerders, infrabeheerder en toezichthouders de benoemde onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking van de spoorsector?
3. ervaren betrokkenen in de praktijk dat zijzelf en anderen handelen vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?
4. is door de minister gebruik gemaakt van de sturingsinstrumenten in het kader van het beheer van de concessies? Kwam dit gebruik overeen met de afspraken in de toezichtsvisie en het handhavingsplan?
5. hoe effectief zijn de incentives bij het maken van meerjarige kwaliteitsafspraken tussen de infrastructuurbeheer en spoorwegondernemingen.

### Kwesties

Aandachtspunten in fase 3 van de evaluatie:

- bij de evaluatie zal bezien worden of nadere regels over de gebruiksvergoeding noodzakelijk zijn (toezegging Minister aan Kamer, TK 2003-2004, 27482, nr. 83));
- moeten nadere regels voor een reserveringsvergoeding in een Besluit vastgelegd worden en niet in de Netverklaring van ProRail (Reactie NS op Concept Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur);
- moeten minimum bedieningsniveaus in Besluit en vervoerconcessie anders geregeld worden (Reactie Rover op Concept Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur).

### Verzameling feiten en meningen:

- feiten en meningen ten aanzien van de onderzoeksvragen komen uit de zelfevaluaties. Daartoe wordt het stramien gebruikt dat is weergegeven in paragraaf 2.5. Daarnaast komen bij de monitoring aantal en kenmerken van toegangsovereenkomsten aan de orde. ProRail zal hiervoor de benodigde gegevens aanleveren.

---

## 5.5 Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders

### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 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

### *Uitwerking doel*

Dit doel is gebaseerd op de vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet (TK 2001-2002, 27482, nr. 13). Hierin wordt gesteld 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.

Bij het in de vorige paragraaf behandelde doel is vooral ingegaan op de relatie over een langere periode. Bij de uitwerking van dit doel kiezen we voor een uitwerking waarbij de dagelijkse taken en activiteiten van de infrabeheerder en de vervoerders centraal staan. Aanleiding voor deze uitwerking is de probleemanalyse in de Herbezinningsbrief (brief aan TK "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797). Hierin wordt gesteld dat "integrale procesbeheersing noodzakelijk is om de gesignaleerde problemen op het spoor aan te pakken. Het achterblijven van een integrale aanpak wringt des te meer omdat de basisprocessen complexer en kwetsbaarder zijn geworden". Daarnaast is, aldus deze nota, gebleken dat eerdere wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op het zakelijke, maar dagelijkse en intensieve relatie tussen vervoerder en infrabeheerder. In de vierde nota van wijziging wordt wel gewezen op het feit dat rekening moet worden gehouden met verwevenheden in bedrijfsvoering en bedrijfsmiddelen kan nopen dat sommige taken overgenomen worden door vervoerders dan wel de beheerder.

Bij de dagelijkse activiteiten speelt de wijze waarop verstoringen worden afgehandeld een belangrijke rol. Hierbij is de railverkeersleiding van groot belang. De Herbezinningsbrief positioneert deze bij de Infrabeheerder, vanuit het belang van een goed functionerend spoor (Herbezinningsbrief, p. 14). Taken van de verkeersleiding worden in pragmatisch overleg tussen infrabeheerder en vervoerder geregeld, waarbij de kwaliteit van het spoorproduct leidend moet zijn. Daarbij behoort "doorcontracting" tot de mogelijkheden. Overigens wordt expliciet gesteld dat het gaat om taken die capaciteitsmanagement niet raken. Belangrijk doel van de verkeersleiding is dat spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder worden gestimuleerd om verstoringen op het netwerk zoveel mogelijk te beperken en de prestaties ervan te verhogen (richtlijn 2001/14/EG).

De afhandeling van verstoringen heeft betrekking op het kwaliteitsaspect "*performance*", in de brief van de minister aan de TK 2003-2004, 27482, nr. 91. Hierin schrijft de minister dat in de toegangsovereenkomst afspraken moeten worden gemaakt over de verstoringen, het tegengaan ervan en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Deze regeling heeft een wettelijke basis gekregen in het besluit Spoorverkeer. Daarin wordt onder meer geregeld dat zo spoedig mogelijk een veilige en ongestoorde treinenloop moet worden hersteld. Vervoerders dienen de beheerder onmiddellijk op de hoogte te stellen van geconstateerde onregelmatigheden. De Infrabeheerder maakt daartoe afhandelingsplannen. Belangrijk zijn transparantie van informatie, procedures voor toekenning oorzaken en prioriteitsstellingen voor afhandelingen storingen en

---

herstel. Daarbij worden de belangen reizigers en verladers geborgd. Samenwerking bij deze afhandeling met de vervoerders wordt belangrijk gevonden (Herbezinningsbrief).

De nauwe samenwerking tussen vervoerders en infrabeheerder die de Vierde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet vraagt, vergt uiteraard heldere kaders waarbinnen eventuele meningsverschillen kunnen worden opgelost. De Herbezinningsbrief wijst ook op de bedrijfscultuur als factor, die gericht moet zijn op de verantwoordelijkheid in "Utrecht". Hiervoor wordt een afzonderlijk streefbeeld geformuleerd.

#### *Streefbeelden*

Op basis van het voorgaande kan het algemene doel als volgt worden uitgewerkt in streefbeelden:

- 1. 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;**
- 2. 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.**

#### *Indicatoren*

<b>Nr.</b>	<b>Streefbeeld</b>	<b>Indicator</b>
1	Afstemming met vervoerders	De infrabeheerder en vervoerders hebben een gemeenschappelijk kader voor afhandeling van verstoringen ontwikkeld, dat wordt toegepast in de praktijk
		Het afhandelingskader is transparant, bevat procedures voor toekenning van verstoringen aan de veroorzaker en heeft prioriteitsstellingen voor afhandeling en herstel
		De prioriteiten voor de afhandeling van verstoringen worden door de infrabeheerder afgestemd met vervoerders
		Het afhandelingskader voor verstoringen waarborgt de belangen van reizigers en verladers
2	Minimalisatie conflicten	Het aantal en aard van de conflicten tussen vervoerders en de infrabeheerder neemt af in de tijd door ervaringen en betere kaders waarin wordt gewerkt.
		De infrabeheerder en de vervoerders hebben, op basis van gelijkwaardigheid, een helder afhandelingskader opgesteld waarin verschillen van opvatting over rollen, taakuitoefening en andere dagelijkse activiteiten worden opgelost

#### *Vraagstelling*

De vraagstellingen bij de streefbeelden en indicatoren zijn als volgt:

- in hoeverre wordt de doelstelling gerealiseerd naar de mening van betrokkenen?
- ervaren betrokken vervoerders, infrabeheerder en toezichthouders de benoemde onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking van de spoorsector?
- ervaren betrokkenen dat zijzelf en anderen in de praktijk handelen vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?
- in hoeverre is sprake van een stimulerende "Utrechtse cultuur", waarin vervoerders en infrabeheerder samen tot een goed spoorproduct komen dat tegen een goede prijs wordt geleverd? Wat is de invloed van Verkeer en Waterstaat daarbij en van de

- 
- toezichthoudende organisaties?
  - is er sprake van een conflictbeslechtingkader en werkt dat kader?

*Kwesties:*

- geen specifieke kwesties.

*Verzameling feiten en meningen*

- de vraagstellingen zullen worden beantwoord op basis van feiten en meningen vanuit de zelfevaluaties, volgens het stramien dat is weergegeven in paragraaf 2.5. Daarin dragen vervoerders en infrabeheerder feiten aan die betrekking hebben op de streefbeelden en indicatoren.

## 5.6 Aansturen van de infrastructuurbeheerder

*Doelstelling*

Doelstelling nr. 10. het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen

*Uitwerking doel*

De infrabeheerder staat voor zijn dagelijkse bedrijfsvoering op afstand van de overheid en wordt richting gegeven voor zijn dagelijkse bedrijfsvoering door de vervoerders als gebruikers van de infrastructuur (Herbeziningsbrief). De minister is verantwoordelijk voor het openbaar personenvervoer op het hoofdrailnet. Middels de beheerconcessie wordt het beheer van de spoorweginfrastructuur wordt de uitvoering van deze verantwoordelijkheid overgedragen aan ProRail.

De hoofdspoorweginfrastructuur is in eigendom van de Staat en de RIT is opgeheven. De zorg voor aanleg, beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat. De infrastructuurbeheerder wordt door middel van een beheersconcessie op hoofdlijnen door de overheid aangestuurd.

De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van infrastructuur die voldoet aan de wettelijke eisen en overeengekomen prestatie-eisen met vervoerders, aldus de aanbiedingsbrief van de beheerconcessie en de vervoerconcessie HRN (TK 2003-2004, 27482, nr. 91). In de beheersconcessie zijn concessievoorschriften opgenomen die ProRail de plicht geeft om te zorgen voor een veilige en betrouwbare infrastructuur. Deze algemene formulering wordt in de concessie concreet gemaakt.

De overheid stelt **subsidies** ter beschikking aan de infrabeheerder op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. De infrabeheerder dient de transparante en doelmatige besteding hiervan aan te tonen, mede door externe benchmarks en experttoetsing (TK 2003-2004, 27482, nr. 91). De subsidiebehoefte is, volgens de aanbiedingsbrief, mede afhankelijk van een integrale optimalisatie tussen vervoer en de daarvoor benodigde "fabriek". Dit betekent dat de wensen vanuit de vervoerders en de mogelijkheden vanuit de infrastructuur in overleg zoveel mogelijk aan elkaar worden aangepast binnen de gegeven financiële kaders. Blijven dan knelpunten bestaan, dan kan worden nagegaan of met kleinere dan wel grotere aanpassingen aan de infrastructuur de resterende knelpunten kunnen worden opgelost. De aanbiedingsbrief (TK 2003-2004, 27482, nr. 91) beschrijft een sluitend proces: de minister geeft aan hoeveel geld er is, de sector geeft de gewenste besteding aan en de minister toetst dit en neemt de uiteindelijke beslissing.

---

### Streefbeelden

De doelstelling wordt als volgt in streefbeelden uitgewerkt:

- de prestaties zoals weergegeven 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.

### Indicatoren

De voorgaande streefbeelden worden als volgt in indicatoren uitgewerkt.

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1	Concessie	De overheid stuurt met behulp van de in de beheerconcessie en – plan opgenomen concessievoorschriften
		De overheid monitort alleen op afspraken gemaakt in de concessie en beheerplan, en stuurt zonodig bij op basis van een duidelijk toetsingskader (toezichtvisie en handhavingkader)
		De reikwijdte van de beheerconcessie blijkt in de praktijk te voldoen
		Bij uitvoering door infrabeheerder zijn bepalingen in de concessie en onderdelen van het beheerplan leidend. Daarbij gaat het vooral om de uitwerking van de zorgplicht en de te leveren prestaties
		ProRail werkt mee aan het voor 2008 uit te voeren onderzoek naar maatregelen die genomen moeten worden om de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorinfrastructuur te waarborgen bij geheel of gedeeltelijke intrekking van de beheerconcessie
		ProRail komt alle afspraken en voorschriften vastgelegd in de beheerconcessie na. Daarop wordt door de concessieverlener nauwkeurig toegezien
		ProRail komt alle toezeggingen en maatregelen vastgelegd in de beheerplannen na. Daarop wordt door de concessieverlener nauwkeurig toegezien
2	Subsidies	Subsidiebehoeftes komen tot stand in samenhang met integrale optimalisatie tussen infrastructuur en vervoer
3	Beschikbaarheid en besteding van middelen	De overheid biedt tijdig en volledige duidelijkheid over het beschikbare bedrag en het toetsingskader voor de subsidieaanvraag
		De infrabeheerder realiseert in alle openheid een rechtmatige en doelmatige inzet van middelen en legt daarover verantwoording af aan de concessieverlener

### Vraagstelling:

- in hoeverre wordt de doelstelling gerealiseerd in termen van de streefbeelden en indicatoren?
- ervaren overheid en infrabeheerder de onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking?
- ervaren overheid en infrabeheerder dat zijzelf en de ander in de praktijk handelt vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?
- hoe verhoudt zich het feit dat de overheid 100% aandeelhouder is van ProRail met de rol van de overheid als concessieverlener?

- 
- zijn er negatieve neveneffecten te verwachten bij de grotere rol van outputsturing van de infrabeheerder?

#### *Kwesties*

- in de stukken worden geen onderwerpen genoemd.

#### *Verzameling feiten en meningen*

- de vragenstellingen zullen worden beantwoord op basis van feiten en meningen vanuit de zelfevaluaties, waarbij feiten worden beschreven volgens het stramien dat is geschetst in paragraaf 2.5.

## **5.7 Exclusiviteit personenvervoer**

### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 11. het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor de treindiensten die in de concessie voor een bepaalde periode zijn vastgelegd.

### *Uitwerking doel*

De overheid heeft de concessiesystematiek geïntroduceerd als middel om beheerste concurrentie in het openbaar vervoer – concurrentie om het spoor – mogelijk te maken. De bedoeling hiervan is om een marktgericht en kwalitatief goed openbaar vervoer te verkrijgen. De achtergrond en doelstellingen van deze doelstelling zijn uiteengezet in de Tweede Nota van Wijziging bij de Concessiewet (TK 2001-2002, 27216, nr. 10).

Een concessie geeft aan een vervoerder in beginsel een (tijdelijk) exclusief recht om het treinvervoer te verrichten dat in de concessie is omschreven. Voor de keuze voor de concessiesystematiek was doorslaggevend dat hiermee de exclusiviteit van de uitvoering van de betrokken treindiensten wordt gegarandeerd. Deze exclusiviteit is noodzakelijk om de gewenste samenhang in openbaar vervoerdiensten te kunnen waarborgen (Nota Derde Eeuw Spoor). De Concessiewet bevat een verbod aan derden om zonder concessie openbaar vervoer te verrichten. In tegenstelling tot een concessie bindt een contractuele verhouding in beginsel alleen de contractpartijen. Een overeenkomst heeft geen externe werking (op derden) (zie Tweede Nota van Wijziging, TK 2001-2002, 27216 nr. 10). Een exclusief recht kan door middel van een contract niet worden afgedwongen. De Nota Derde Eeuw Spoor en de Wp2000 wijzen in dit verband op het belang van afstemming binnen regionale netwerken en tussen regionale spoordiensten enerzijds en de diensten op het Hoofdrailnet anderzijds.

De rijksoverheid is bevoegd tot het uitgeven van de concessies voor het landelijk personenvervoer per trein en het hogesnelheidsvervoer. Momenteel heeft NS een vervoersconcessie voor het Hoofdrailnet, verkregen door middel van onderhandse gunning. Voor de HSL-Zuid heeft het Rijk, via een aanbestedingsprocedure, een concessie verleend aan HSA. Decentrale overheden kunnen stapsgewijs de verantwoording krijgen voor het verlenen van concessies voor regionaal personenvervoer per trein. Voor de regionale concessies voor openbaar vervoer per trein geldt, behoudens uitzonderingen, een aanbestedingsplicht. Het thema van de decentralisatie van bevoegdheden komt bij het volgende doel aan de orde.

Bij deze doelstelling is ook de tijdsduur van belang. Deze verschilt tussen concessies. Die van het regionale spoorvervoer zijn aanmerkelijk korter dan die van de HSL-Zuid. De duur wordt onder meer gekoppeld aan de investeringen die nodig zijn om nieuw materieel aan

te schaffen en in de tijd die (bijvoorbeeld in het geval van de HSL) nodig is om de markt te ontwikkelen (TK 2001-2002, 27216 nr. 10). Een langere concessieperiode heeft tot doel vervoerders voldoende prikkels te geven om in materieel te investeren, zeker bij de beperkingen die thans nog spelen ten aanzien van het functioneren van de tweede handsmarkt (TK 2001-2002, 27216 nr. 10). Hoewel niet benoemd in de documenten betreffende de Concessiewet personenvervoer per trein, kan uit de aan de Wp2000 gerelateerd documentatie tevens worden afgeleid (zie Memorie van Toelichting bij die wet) dat de concessieperiode ook weer niet dusdanig lang hoort te zijn dat vervoerders geen concurrentiedruk meer voelen. Bij een langdurige concessie bestaat het risico dat de vervoerder zich gaat gedragen als een monopolist, met alle nadelen van dien.

Tenslotte is in het kader van deze doelstelling de werking van de vervoerconcessie en het vervoerplan in de praktijk van belang. Nagegaan zal moeten worden of de afzonderlijke onderdelen van de concessie in de praktijk ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In het bijzonder ligt daarbij de aandacht bij de concessieprijs, bijzondere spoorvervoerdiensten, de zorgplicht, tarieven, prestaties en andere onderwerpen benoemd in de concessie. In dit hoofdstuk gaat het vooral om de werking van de concessiesystematiek. In het volgende hoofdstuk komen de specifieke prestaties en effecten aan de orde.

#### *Streefbeelden*

Het voorgaande kan als volgt in streefbeelden worden uitgewerkt:

1. **de concessies voor regionaal vervoer komen tot stand na aanbestedingen, behoudens goed gemotiveerde uitzonderingen.**
2. **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.**
3. **de exclusiviteitsbepaling in concessies leidt tot versterking van samenhang in de netwerken binnen het concessiegebied.**
4. **de geleidelijke invoering van marktwerking leidt tot een grotere klantgerichtheid en efficiëntere besteding van middelen in het regionale spoorvervoer.**
5. **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:

6. **de prestaties zoals weergegeven in de vervoerconcessie en uitgewerkt in de vervoerplannen zijn leidend bij het handelen van de concessieverlener en concessiehouder.**
7. **de concessiehouder komt de bepalingen in de vervoerconcessie na, evenals de uitwerking daarvan in de vervoerplannen.**

#### *Indicatoren*

Het voorgaande kan als volgt in indicatoren worden uitgewerkt:

Nr.	Streefbeeld	Aard indicator	Indicatoren
1, 2 en 4	Realiseren beheerste concurrentie	Uitkomsten	De resultaten van de aanbestedingen van het regionale spoorvervoer in termen van: Aantal aanbestede concessies; Aantal niet-aanbestede concessies plus motivatie; Prijs-kwaliteitverhouding.
		Proces	De aanbestedingsprocessen zijn verlopen volgens de regels  De omzetting van contracten in concessies is goed verlopen



3	Introductie exclusiviteit	Uitkomsten	De samenhang in de netwerken binnen regio's en tussen het regionale spoor en het Hoofdrailnet is versterkt
5	Tijdsduur	Uitkomst	De tijdsduur van de regionale concessies staat in relatie tot de investeringen in nieuw materieel
		Proces	De keuze voor de tijdsduur van concessies staat in verhouding tot de wensen van decentrale overheden omtrent nieuw materieel
6 en 7	vervoerconcessie		De overheid stuurt) met behulp van de in de vervoerconcessie en –plan opgenomen concessievoorschriften
			De overheid monitort alleen op afspraken gemaakt in de concessie en vervoerplan, en stuurt zonodig bij op basis van een duidelijk toetsingskader (toezichtvisie en handhavingskader)
			De reikwijdte van de vervoerconcessie blijkt in de praktijk te voldoen
			Bij uitvoering door NS zijn bepalingen in de concessie en onderdelen van het beheerplan leidend. Daarbij gaat het vooral om de uitwerking van de zorgplicht en de te leveren prestaties
			NS komt alle afspraken en voorschriften vastgelegd in de vervoerconcessie na. Daarop wordt door de concessieverlener nauwkeurig toegezien
			NS komt alle toezeggingen en maatregelen vastgelegd in de vervoerplannen na. Daarop wordt door de concessieverlener nauwkeurig toegezien

*Vraagstelling:*

- in hoeverre wordt de doelstelling gerealiseerd naar de mening van betrokken overheden en vervoerders (NS en decentrale vervoerders)?
- ervaren betrokkenen de onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking?
- ervaren betrokkenen dat zijzelf en anderen in de praktijk handelen vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?

*Kwesties:*

- "Bij de evaluatie wordt ook ingegaan op de decentrale overheden en op de betekenis van het exclusieve recht van de NS op het HRN en de samenloop daarvan met het regionaal vervoer." (Toezegging Staatssecretaris Kamer, TK 2003-2004, 27482, nr. 83).

*Verzameling feiten en meningen*

- de vragenstellingen zullen worden beantwoord op basis van feiten en meningen vanuit de zelfevaluaties volgens het stramien dat is geschetst in paragraaf 2.5. Daarnaast wordt middels monitoring nagegaan in hoeverre de afspraken worden gerealiseerd.

## 5.8 Decentraliseren personenvervoer per spoor

*Doelstelling*

Doelstelling nr. 12. het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor

---

### *Uitwerking doel*

De Concessiewet personenvervoer per trein heeft ook als oogmerk het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per trein voor bepaalde, kleinere, segmenten van het spoor. De achterliggende gedachte is dat op decentraal niveau een betere verhouding kan worden bereikt tussen vervoer met verschillende modaliteiten. Bovendien kan op dit niveau eenvoudiger afstemming van modaliteiten worden gecreëerd (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 (Memorie van Toelichting Concessiewet, TK 1999-2000 27216, nr. 3). De verwachting is onder meer dat meer multimodale aanbieders hun opwachting zullen maken.

Decentrale overheden kunnen stapsgewijs de verantwoordelijkheid krijgen voor het regionale personenvervoer per trein (Memorie van Toelichting Concessiewet). Er is expliciet gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Enerzijds omdat de decentralisatie van regionale treindiensten een belangrijke verschuiving in (nieuwe) verantwoordelijkheden voor decentrale overheden met zich meebrengt. Die overgang moet soepel verlopen aldus de Memorie van Toelichting Concessiewet. Anderzijds mag de onderlinge afstemming van het regionale en nationale openbaar vervoer per trein niet negatief worden beïnvloed, als te gemakkelijk wordt gekozen voor een samenloop van verschillende treindiensten op dezelfde infrastructuur.

Ten slotte wijst de Memorie van Toelichting bij de Concessiewet nog op de capaciteitsverdeling ten behoeve van het regionale spoorvervoer. Regionale overheden kunnen kaderovereenkomsten sluiten met de infrabeheerder. Bij het verlenen van concessies voor regionaal spoorvervoer moet wel voldoende capaciteit op het spoornet beschikbaar zijn (TK 1999-2000 27216, nr. 3).

Overigens moet bij dit doel worden opgemerkt dat de experimenten met decentralisatie spoor reeds eerder zijn geëvalueerd in opdracht van het Ministerie (MuConsult, 2002). De resultaten van deze evaluatie zijn naar de Tweede Kamer gezonden.

### *Streefbeelden*

- 1. de bevoegdheid voor het regionale personenvervoer per spoor is (stapsgewijs) gedecentraliseerd;**
- 2. capaciteitsmanagement en de afstemming tussen treindiensten waarborgt samenhang binnen het regionale vervoer en tussen het regionale vervoer en de het Hoofdrailnet.**

### *Indicatoren*

Nr.	Streefbeeld	Indicator
1	(Stapsgewijze) decentralisatie van besluitvorming	(Ontwikkeling in) het aantal en type gedecentraliseerde treindiensten
		De (gefaseerde) overdracht van bevoegdheden is soepel verlopen
		De omvang van de inspanningen van decentrale overheden als gevolg van de uitbreiding van hun bevoegdheden is ondervangen
		Decentrale overheden hebben voldoende bevoegdheden / instrumenten om taken uit te voeren
2	Capaciteitsverdeling en afstemming	De positie van het regionale vervoer in de capaciteitsverdeling waarborgt de samenhang binnen het regionale vervoernetwerk en met het Hoofdrailnet
		Regionale treindiensten worden uitgevoerd in samenhang met de diensten op het Hoofdrailnet en in samenhang met andere regionale spoordiensten

---

### *Vraagstelling*

- wat is de stand van zaken omtrent de decentralisatie van bevoegdheden ten aanzien van het regionale openbaar vervoer per trein?
- in hoeverre wordt de doelstelling gerealiseerd naar de mening van betrokken overheden en vervoerders (NS en decentrale vervoerders)?
- ervaren betrokkenen de onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking?
- ervaren betrokkenen dat zichzelf en anderen in de praktijk handelen vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?

### *Kwesties*

- geen onderwerpen genoemd.

### *Verzameling feiten en meningen*

- de vragenstellingen zullen worden beantwoord op basis van feiten en meningen vanuit de zelfevaluaties. Daarbij wordt het stramien gehanteerd dat is weergegeven in paragraaf 2.5.

## **5.9 Positie van consumentenorganisaties**

### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 13. Het versterken van de positie van consumentenorganisaties

### *Uitwerking doel*

De Wp2000 regelt de overleg- en adviesplicht voor concessieverleners en concessiehouders met consumentenorganisaties. Het doel is de kwaliteit en de klantgerichtheid van het openbaar vervoer te vergroten, door de reiziger de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de vormgeving van het openbaar vervoer. Mede naar aanleiding van het evaluatierapport van het LOCOV is besloten de positie van de consumentenorganisaties in de wet verder te versterken (zie toelichting bij Tweede Nota van Wijziging, TK 2001-2002, 27216, nr. 10).

De Tweede Nota van Wijziging van de Concessiewet Personenvervoer per Trein (TK 2001-2002, 27216, nr. 10) verzwakt het adviesrecht van consumentenorganisaties, in het bijzonder 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 ter toetsing worden voorgelegd aan een burgerlijk rechter. De laatstgenoemde toetst of voldaan is aan de verplichting tot argumenteren (de zogenaamde marginale toets). Doel van deze versterking is om de vervoerders klantgerichter te laten werken (Tweede Nota van Wijziging van de Concessiewet).

### *Streefbeelden*

- 1. consumentenorganisaties hebben invloed op besluitvorming van de vervoerders;**
- 2. de kwaliteit en klantgerichtheid van het openbaar vervoer is verbeterd door de inbreng van consumentenorganisaties.**

---

### Indicatoren

Nr.	Streefbeeld	Indicator
1	Versterking positie consumentenorganisaties	Aantal en soort adviezen
		Aantal keren dat adviezen wel/niet is overgenomen
		Door concessiehouder gebruikte argumenten voor afwijzing van suggesties
		Aantal gerechtelijke uitspraken en het resultaat daarvan
		De adviesaanvragen worden tijdig gedaan
		De relevante stukken worden tijdig ontvangen
		De vertegenwoordigende consumentenorganisaties zijn representatief voor de reizigers.
		De consumentenorganisaties hebben voldoende kennis, menskracht en middelen om hun werk goed te doen
2	Verbetering kwaliteit en klantgerichtheid OV	De adviezen van consumentenorganisaties hebben bijgedragen aan een kwalitatief beter en klantgerichter OV naar mening van vervoerders, consumentenorganisaties en reizigers

### Vraagstelling

- Hoe gaan concessieverleners en concessiehouders om met de adviezen van consumentenorganisaties? Welke argumenten hanteren ze bij het niet overnemen van adviezen? Hoe vaak heeft toetsing bij de rechter plaatsgevonden en met welk resultaat?
- In hoeverre wordt de doelstelling gerealiseerd naar de mening van betrokken consumentenorganisaties en vervoerders (NS en decentrale vervoerders)?
- Ervaren betrokkenen de onderdelen van wet- en regelgeving in de praktijk als remmend dan wel bevorderend voor de beoogde werking?
- Ervaren betrokkenen dat zichzelf en anderen in de praktijk handelen vanuit de geformuleerde streefbeelden en indicatoren? Wat zijn, bij eventuele afwijkingen, daarvan de gevolgen?

### Kwesties

- Niet genoemd in de stukken.

### Verzameling feiten en meningen

- De vragenstellingen zullen worden beantwoord op basis van feiten en meningen vanuit de zelfevaluaties. Daarbij wordt het stramien gehanteerd dat is geschetst in paragraaf 2.5.
- Aantal en kenmerken uitgebrachte adviezen zijn onderdeel van de Monitoring. Het LOCOV zal hier gegevens voor aanleveren.

---

## 6. Doeltreffendheid op actorniveau en effecten

### 6.1 Inleiding

Bij de uitwerking van de doelstellingen op het niveau van de actoren staan vier vragen centraal:

- leveren de betrokken actoren de afgesproken en / of maatschappelijk gewenste prestaties?
- heeft het systeem (de wet- en regelgeving) de effecten opgeleverd zoals beoogd?
- hebben onderdelen van het systeem (bestaande uit de wetgeving, de lagere regelgeving en de concessies) daaraan bijgedragen?
- is sprake geweest van neveneffecten van wet- en regelgeving?

Deze vragen komen achtereenvolgens aan de orde voor de verschillende nagestreefde doelen en effecten, maar ook de ongewenste neveneffecten van de Spoorwetgeving.

De paragrafen 6.2-6.4 hebben betrekking op de doelstellingen 13-16 op actorniveau zoals opgenomen in bijlage 1. Deze doelen hebben vooral betrekking op de prestaties van NS en ProRail. Met deze actoren heeft het ministerie van V&W een concessierelatie. In het beoordelingskader worden de evaluatiepunten ten aanzien van de vervoerconcessie hoofdrailnet (NS) en de beheerconcessie (ProRail) aan de orde gesteld. Naast de prestaties van NS en ProRail zijn ook andere effecten van wet- en regelgeving van belang, mede door prestaties van andere actoren. De overige beoogde effecten van wet- en regelgeving komen aan de orde in paragraaf 6.5. De neveneffecten worden in paragraaf 6.6 behandeld.

### 6.2 Prestaties en professionaliseren van NS en ProRail

#### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 14. het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail

#### *Uitwerking van de doelstelling*

Deze doelstelling is af te leiden uit de algemene toelichting op de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur. Hierin wordt namelijk gesteld dat ProRail en de vervoerders gezamenlijk een verbetertraject hebben ingezet. Dat moet uiteraard leiden tot betere prestaties.

Deze algemene doelstelling wordt uitgewerkt in twee delen:

1. **professionaliseren van ProRail en NS.** Hiermee wordt het volgende beoogd:
  - ProRail en NS zijn bekend met de verbanden tussen operationele doelen, activiteiten en resultaten.
  - ProRail en NS zijn bekend met de interactie-effecten tussen de eigen activiteiten en doelen en die van de ander.
  - ProRail en NS zijn bekend met de langetermijneffecten van de wijze van bedrijfsvoering.
  - ProRail en NS richten de bedrijfsvoering in, in overeenstemming met de bovengenoemde kennis.

---

NS en ProRail werken deze onderdelen thans uit in de beheer- en vervoerplannen, zodat monitoring door de minister mogelijk is.

2. **verbeteren van prestaties.** De concessie benoemt de prestatie-indicatoren die jaarlijks uitwerking krijgen in de beheer- en vervoerplannen. Deze plannen dienen tevens prestatie-indicatoren en daarbij behorende richtwaarden en maatregelen en/of grenswaarden aan te geven.
3. deze grenswaarden moeten in beginsel zodanig worden gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de grenswaarden die van toepassing waren in het voorgaande jaar. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken, in dat geval dient te worden aangegeven welke waarde dan gehanteerd moet worden en welke maatregelen worden getroffen om de waarde te realiseren. Gezien het feit dat de minister in moet stemmen met deze onderdelen van de plannen, biedt dit de mogelijkheid om 'de lat steeds hoger te leggen', d.w.z. aan te zetten tot permanente prestatieverbetering.

#### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet stelt dat NS ervoor zorgt dat:

- het aangeboden vervoer het publieke belang van het personenvervoer per trein waarborgt 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 aan de bereikbaarheid van alle landsdelen;
- het aangeboden vervoer gericht is op reizigersgroei;
- de treinen toegankelijk zijn voor een ieder;
- in de treinen en op de stations een verantwoorde mate van veiligheid voor reizigers en personeel is gewaarborgd;
- de treinen op tijd rijden;
- de reiziger een redelijke kans heeft op een zitplaats gedurende zijn treinreis;
- aan de reiziger op stations en in de trein een adequaat serviceniveau wordt geboden. Dat betekent dat de reiziger adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van treindiensten, in de treinen en op de stations, en dat de treinen en de stations voldoende schoon zijn.

Naast de zorgplicht bevat de vervoerconcessie nog andere instrumenten om de prestaties van NS te verbeteren:

- NS is verplicht om minstens een keer per drie jaar een internationale benchmark uit te voeren (artikel 22 vervoerconcessie). NS dient de resultaten te gebruiken om continue prestatieverbetering te bevorderen;
- NS dient outputsturing mogelijk te maken, uiterlijk per 1 januari 2008, en dient daartoe te professionaliseren (artikel 26 en 28);
- NS is verplicht om in samenwerking met de consumentenorganisaties een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren (artikel 24);
- NS dient een compensatieregeling voor reizigers te hanteren in geval van vertraging (artikel 17);
- bij het niet nakomen van concessievoorschriften zal een publiekrechtelijke handhavinginstrumentarium worden toegepast (overleg- en informatieplicht, bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie);
- checks & balances door middel van adviesaanvragen aan consumentenorganisaties (LOCOV) en de decentrale overheden.

Ten aanzien van de **beheerconcessie van de hoofdinfrastructuur** is gekozen voor de volgende doelen:

- 
- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
  - een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van capaciteit van de infrastructuur;
  - het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

In de beheerconcessie is de zorgplicht verder uitgewerkt in de volgende aspecten:

- de hoofdspoorweginfrastructuur verkeert in goede staat en is geschikt voor gebruik. Daaronder wordt, voor wat betreft de transfervoorzieningen, in elk geval verstaan dat deze toegankelijk en sociaal veilig zijn;
- de hoofdspoorweginfrastructuur kan veilig en doelmatig bereden worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
- de risico's van gebruik en beheer voor veiligheid van hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en ter verbetering worden er passende maatregelen genomen;
- de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit en internationaal overeengekomen treinpaden zijn bij de capaciteitsverdeling beschikbaar.

De beheerconcessie bevat naast de zorgplicht nog andere instrumenten om de prestaties van ProRail te verbeteren:

- ProRail is verplicht om minstens een keer per vier jaar een internationale benchmark uit te voeren. ProRail dient in het beheerplan aan te geven hoe met de resultaten hiervan wordt omgegaan (artikel 15 beheerconcessie);
- ProRail dient outputsturing mogelijk te maken, uiterlijk per 1 januari 2008, en dient daartoe te professionaliseren (artikel 20);
- bij het niet nakomen van concessievoorschriften kan een publiekrechtelijke handhavingsinstrumentarium worden toegepast (overleg- en informatieplicht, bestuursdwang, last onder dwangsom en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie);
- checks & balances door middel van het consulteren van de gerechtigden.

Wel moet worden opgemerkt dat de in beheer- en vervoerplannen gepresenteerde prestaties niet in alle gevallen een formele afspraak betreffen tussen de Minister en de concessiehouders. Wij sluiten echter zoveel mogelijk aan bij deze indicatoren omdat hierover vaak gegevens beschikbaar zijn en omdat het veelal om beleidsmatig wenselijke ontwikkelingen gaat. Daarnaast kan met deze indicatoren worden nagegaan in hoeverre NS en Prorail reeds in staat zijn om te leveren prestaties te voorspellen.

#### *Streefbeelden*

- 1. ProRail en NS realiseren de in de beheer- en vervoerplannen vastgelegde prestaties;**
- 2. 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;**
- 3. NS en ProRail maken voldoende vorderingen op het migratiepad naar output- en outcomesturing om outputsturing uiterlijk per 1 januari 2008 te kunnen introduceren;**
- 4. de concessieprijs is gerelateerd aan de gewenste financiële situatie van NS, de beperking van de tariefontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van het vervoerproduct..**

---

## Indicatoren

Op basis van het voorgaande zijn de volgende indicatoren afgeleid:

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1 en 2	Verbetering prestaties NS	<p>Ontwikkeling in door NS benoemde grenswaarden of richtwaarden plus benoemde maatregelen bij achterblijvende prestaties en de feitelijke prestaties ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel, waaronder de kans dat een reiziger in de trein een conducteur treft. De prestaties ten aanzien van onveiligheidsgevoel en het aantal incidenten ontwikkelen zich positief;</li><li>• Punctualiteit vervoer HRN, met onderscheid van aankomstpunctualiteit 3 min en 5 min overeenkomstig de concessie;</li><li>• Procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen in termen van de zitplaatskilometers ten opzichte van reizigerskilometers in de spits, naar spitsrichting.</li><li>• Het op stations en in de trein aan reizigers geboden serviceniveau, te weten reinheid van stations en treinen en de informatievoorziening aan de reizigers</li></ul>
		<p>Mate waarin het aangeboden vervoer van en naar de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, en van en naar alle landsdelen aan de vervoervraag voldoet</p>
		<p>NS realiseert de overige onderdelen van de zorgplicht, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• NS waarborgt het publieke belang van het personenvervoer per trein en het aangeboden vervoer draagt bij aan de bereikbaarheid van grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits en draagt bij aan de bereikbaarheid van de overige landsdelen</li><li>• Het aangeboden vervoer is gericht op reizigersgroei</li><li>• De treinen zijn voor ieder toegankelijk, dus ook voor mensen met een functiebeperking</li></ul>
		<p>NS realiseert een tarievenontwikkeling van beschermde kaartsoorten die overeenkomt met de concessievoorschriften; reizigers die zijn aangewezen op de trein zijn beschermd tegen te grote tariefstijgingen</p>
		<p>NS realiseert de overige onderdelen van de concessie, waaronder eisen t.a.v.:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Openstellingstijden fietsenstallingen</li><li>• Dienstregelingveranderingen</li><li>• Minimale bediening van stations</li><li>• Uitwisseling reisinformatie</li><li>• Kaartintegratie, verkrijgbaarheid en overgang naar een elektronisch vervoerbewijs</li><li>• Informatievoorziening aan concessieverlener</li><li>• Financiële informatie en verantwoording</li><li>• Benchmarks</li><li>• Overleg met consumenten en decentrale overheden</li><li>• Klachtenprocedures en klantordelen</li></ul>
		<p>De klanttevredenheid ten aanzien van NS-diensten is toegenomen</p>



Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1 en 2	Verbetering prestaties ProRail	<p>ProRail realiseert stijgende grenswaarden of richtwaarden plus benoemde maatregelen bij achterblijvende prestaties en prestaties ten aanzien van de onderdelen van de zorgplicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De hoofdspoorinfrastructuur verkeert in goede staat en is geschikt voor verkeer dan wel ander gebruik. Daarnaast is de betrouwbaarheid van de infrastructuur verbeterd;</li> <li>• De transfervoorzieningen zijn veilig en toegankelijk</li> <li>• De hoofdspoorinfrastructuur kan veilig en doelmatig bereiden worden zonder overmatige slijtage aan de voertuigen</li> <li>• De risico's van gebruik en beheer voor veiligheid zijn geanalyseerd en er worden passende maatregelen genomen om risico's te beheersen</li> <li>• De minimale niveaus van capaciteit volgens spoorwegwet en richtlijn 2001/14/EG zijn bij capaciteitsverdeling beschikbaar. Daarnaast is de kwaliteit van de capaciteitsverdeling verbeterd;</li> <li>• De kwaliteit van de informatievoorziening is verbeterd</li> </ul>
		<p>ProRail realiseert de overige onderdelen van de concessie, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidszorgsysteem en milieuzorgsysteem</li> <li>• Acties ten aanzien van het omgevingslawaaï;</li> <li>• Werkzaamheden voor derden en aanleg door derden</li> <li>• Activaregister (voor 1-1-2008);</li> <li>• Werkzaamheden door gekwalificeerd personeel</li> <li>• Grensoverschrijdende samenwerking inzake treinpaden;</li> <li>• Internationale benchmarks;</li> <li>• Informatieverstrekking en verantwoording</li> </ul>
3	Verdere professionalisering	<p>NS en ProRail hebben inzicht in relatie tussen operationele doelen, activiteiten en resultaten</p> <p>NS en ProRail hebben inzicht in de interactie tussen eigen activiteiten en doelen en die van de ander</p> <p>NS en ProRail zijn bekend met de langetermijneffecten van de wijze van bedrijfsvoering</p> <p>NS en ProRail richten de organisatie in naar de voorgaande kennis en passen deze kennis toe</p>
4	Concessieprijs	<p>De gewenste financiële situatie</p> <p>De tariefontwikkeling is beperkt gebleven</p> <p>De kwaliteit van het vervoerproduct is verbeterd</p>

#### Vraagstelling:

1. welke ontwikkeling laten de grenswaarden en richtwaarden zien waaraan ProRail en NS zich hebben gebonden? Worden deze ook gerealiseerd? Hoe waarden betrokkenen zelf de gerealiseerde prestaties ten opzichte van de grenswaarden?
2. welke rol spelen specifieke acties van NS en ProRail bij de realisatie van afgesproken prestaties en welke verbanden bestaan er met de werking van de wet- en regelgeving (zie hoofdstuk 2)? Wat is het gevolg van overige factoren, zoals de maatschappelijke ontwikkelingen en het overige beleid (hoofdstuk 2)?
3. in welke mate voldoen NS en ProRail aan de eisen inzake professionalisering? Voldoen ze daarmee aan de eisen van outputsturing? Hoe waarden betrokkenen (NS, ProRail en V&W) de stand van zaken ten opzichte van de streefbeelden?
4. beschikt de minister over voldoende bevoegdheden en instrumenten om de gewenste prestatieverbetering en professionalisering van NS en ProRail te kunnen monitoren en af te dwingen? Hoe waarden betrokkenen deze bevoegdheden en instrumenten?
5. is de efficiency van NS en ProRail verbeterd? Is de efficiencyverbetering gebruikt voor versterking van de financiële positie, beperking van tariefstijgingen en verbetering

- 
- van het vervoerproduct? Hoe zullen deze ontwikkelingen de komende jaren verlopen? Hoe waarden betrokkenen (NS en V&W) deze uitkomsten?
6. is sprake van een doelmatige en rechtmatige besteding van subsidies inzake infrastructuur? Hoe waarden betrokkenen (ProRail, NS en V&W) deze besteding?

#### *Kwesties*

- "De minister zegt dat het product van de NS dienstverlening is en dat de overheid de prestaties van de NS op verschillende punten blijft bewaken. In 2008 zal aan de hand van een evaluatie worden bepaald of ingrijpen van de overheid nodig is." (toezegging minister aan Kamer, TK 2004-2005 27482/27216, nr. 115 p. 14)

#### *Feiten en gegevens*

Voor de analyse zijn de volgende feiten en gegevens noodzakelijk:

- NS en ProRail presenteren gegevens over en een doorkijk naar de komende jaren t.a.v. ontwikkelingen in afgesproken prestaties, absoluut en ten opzichte van de grenswaarden voor alle indicatoren;
- NS en ProRail presenteren voortgaande inzichten in de relaties tussen operationele doelen, activiteiten en resultaten;
- NS en ProRail presenteren inzicht in de indicatoren en een doorkijk naar de komende jaren t.a.v. die betrekking hebben op de streefbeeldten ten aanzien van professionalisering;
- NS presenteert bedrijfseconomische gegevens op het niveau van afzonderlijke onderdelen van het concern en activiteitenplaatsen waaruit de gerealiseerde inzichten in de efficiency blijkt, alsmede in de wijze waarop deze zijn aangewend (versterking financiële positie, beperking tariefstijgingen en verbetering product);
- ProRail presenteert financiële gegevens waaruit blijkt dat de bestedingen doelmatig en rechtvaardig zijn geweest.

Naast deze gegevens wordt bij de zelfevaluatie ingegaan op de vraagstellingen conform het stramien dat is weergegeven in paragraaf 2.5.

### **6.3 Maatschappelijke benutting spoorwegen**

#### *Doelstelling*

Doelstelling nr 15. een maatschappelijke gewenste benutting van de spoorwegen

#### *Uitwerking van de doelstelling*

Blijkens de Memorie van Toelichting is dit doel een belangrijk onderdeel van het hoofddoel van de Spoorwetgeving. Dit doel is in paragraaf 3.3 reeds uitgebreid aan de orde gekomen. In de Memorie van Toelichting wordt deze doelstelling niet verder uitgewerkt. In een latere toelichting heeft de Minister aangegeven dat met de bevordering van een maatschappelijke gewenste benutting van de spoorwegen wordt bedoeld het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieuraandvoorwaarden en veiligheid (Nota naar aanleiding van het nader verslag, TK 2001-2002, 27482, nr. 15).

Bij de operationalisatie van het doel bevordering van maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen sluiten we aan bij de Nota Mobiliteit (zie hoofdstuk 3). Wij beschouwen de ontwikkelingen in:

- het aantal mensen dat tijdens de spits van, naar en deels binnen stedelijke netwerken wordt vervoerd. Daarnaast is ook de ontwikkeling in het vervoer van andere segmenten

- 
- van belang;
  - het tonnage aan economisch waardevolle goederen dat op internationale corridors wordt vervoerd. In de Nota Mobiliteit is dit niet verder uitgewerkt. Daarom zal voor verschillende marktsegmenten worden nagegaan welke ontwikkelingen in het goederenvervoer plaatsvinden. Hierbij gaat het om binnenlands en buitenlands vervoer, marktsegmenten als containers, chemie en oliën, staal, droge bulk, stukgoed/neobulk niet gecontaineriseerd);
  - het gebruik van de capaciteit van het spoor binnen de geldende veiligheids- en milieuvanvoorwaarden.

Ten aanzien van het goederenvervoer merkt de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet op dat het doel van het (toenmalige) pakket van ontwerprichtlijnen (het zogenaamde infrastructuurpakket) was om de Europese spoorwegen nieuw leven in te blazen. De neergang van het spoorwegvervoer, *met name van het goederenvervoer*, moest een halt worden toegeroepen door het scheppen van gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling van een dynamisch, concurrerend en klantgericht systeem.

Benutting is een resultante van de capaciteit en het gebruik van de infrastructuur. Ten aanzien van de capaciteit worden de prestaties deels bepaald door de prioriteitsvolgorde VBBN: Veiligheid, Betrouwbaarheid, Benutting, Nieuwbouw. Met slimme, relatief kleine en betaalbare maatregelen kan een hoge effectiviteit worden geboekt. Deze prioriteitstelling heeft ertoe geleid dat een einde is gemaakt aan het "studeren om het studeren" op grote infrastructuurprojecten (Kabinetsstandpunt IBO-rapport Beter Benut, 2003). Daarnaast zijn in de beheerconcessie afspraken vastgelegd die ProRail verplichten de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor te vergroten. De indicatoren die wij hiervoor gebruiken zijn onder meer afgeleid van het door de sector uitgebrachte rapport '*Benutten en Bouwen. Het plan van de spoorsector*' (NS, ProRail, Railion en ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003), behoudens indicatoren die al bij andere streefbeelden zijn opgenomen.

#### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

Paragraaf 3.3 beschrijft welke onderdelen van de Spoorwetgeving invloed hebben op de bovenstaande doelstelling. Het gaat om de volgende instrumenten:

- de introductie van (beheerste) concurrentie.
- de concessiesystematiek en de aan de concessie verbonden voorschriften.
- de non-discriminerende toegang tot spoorinfrastructuur.
- de non-discriminerende capaciteitsverdeling. De Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet merkt hierover op dat de verdeling van de capaciteit over de verschillende gebruikers niet in de eerste plaats op een economische wijze wordt uitgevoerd, maar tegemoet komt aan het maatschappelijke belang van de verschillende vervoersegmenten.

Een andere manier om het doel te realiseren, is via 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).

#### *Streefbeeld:*

- 1. er is sprake van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen in termen van reizigersvervoer, goederenvervoer en benutting van de capaciteit.**

---

### Indicatoren

Dit streefbeeld kan als volgt in indicatoren worden uitgewerkt.

Streefbeeld	Indicatoren
Maatschappelijk gewenste benutting spoorwegen	Aantal vervoerde mensen, met onderscheid naar tijdstip (spits/niet spits), traject (van, naar en binnen stedelijke netwerken), dag van de week, motief en persoonskenmerken.
	Tonnage vervoerde goederen, naar herkomst-bestemming (binnenland, buitenland), marktsegment en tijdstip.
	Aantal zitplaats- en treinkilometers in en buiten de spits, binnen, naar en tussen stedelijke netwerken
	Gemiddelde bezettingsgraad van persontreinen met onderscheid naar tijdstip (spits/niet spits), traject (van, naar en binnen stedelijke netwerken) en dag van de week,
	Gemiddelde bezettingsgraad van goederentreinen naar herkomst-bestemming (binnenland, buitenland), marktsegment en tijdstip
	Het aantal goederentreinen op het Nederlandse net
	Het aantal storingen van infrastructuur en materieel
	De capaciteitsbelasting onderhoud
	De mate van bedrijfszekerheid van het systeem en daarmee de puntualiteit in reizigers- en goederenvervoer;
	De nieuwe dienstregeling is robuuster
	Het corridormodel is versneld ingevoerd
	De bestaande infrastructuurcapaciteit wordt beter benut
	Transfervoorzieningen op knooppunten zijn verbeterd

Overigens kunnen bij elk van deze indicatoren wel kanttekeningen worden gemaakt. Zo zijn aan het corridormodel allerlei aspecten verbonden die van invloed zijn op de invoering. Het corridormodel leidt bijvoorbeeld tot een hogere betrouwbaarheid, maar gaat ook gepaard met hogere kosten en vaker overstappen. Dergelijke aspecten zullen bij elk van deze indicatoren in de zelfevaluaties worden uitgewerkt.

### Vraagstelling

Dit streefbeeld, en de bijdrage van wet- en regelgeving daaraan, wordt als volgt in vraagstellingen uitgewerkt:

1. welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de maatschappelijke benutting van de spoorwegen ten aanzien van bovengenoemde indicatoren en door welke factoren worden deze ontwikkelingen verklaard?
2. wat is daarbij, naar de mening van infrabeheerder en vervoerders, de bijdrage geweest van het systeem en de werking daarvan ten opzichte van andere factoren?
3. welke handelingen van betrokken vervoerders en infrabeheerder zijn daarbij stimulerend geweest en welke zijn remmend geweest op de ontwikkeling?

### Kwesties

- In de evaluatie zouden de doeltreffendheid en de effecten van de wetgeving moeten worden gezien vanuit het consumentenperspectief (reactie LOCOV op Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving).

---

### *Feiten en meningen*

- De kwantitatieve ontwikkelingen ten aanzien van de benutting van de infrastructuur, in termen van reizigers en goederen, komen van de vervoerders. ProRail levert gegevens over de ontwikkelingen in de capaciteit en het gebruik ervan door de treinen.
- Ten aanzien van de overige vragen worden de zelfevaluaties gebruikt volgens het stamien in paragraaf 2.5.

## **6.4 Verbetering efficiëntie dienstverlening concessiehouders**

### *Doelstelling*

Doelstelling nr. 16 een verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening van de concessiehouders

### *Uitwerking van de doelstelling*

De Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet (TK 2000-2001 27482, nr. 3) geeft aan dat een efficiënt gebruik van de spoorwegen een van de hoofddoelen van de Spoorwegwet is. In paragraaf 3.3 is reeds uitgebreid ingegaan op deze doelstelling. De Vierde Nota van Wijziging (TK 2001-2002, 27482, nr. 13) refereert aan twee onderdelen:

- betaalbaar vervoer voor reizigers en verladers. Ten aanzien van het personenvervoer wordt dit uitgewerkt in termen van prijs en kwaliteit (zie de concessies en TK 2003-2004 27482 nr. 91). In het goederenvervoer gebeurt dit in termen van (verbetering van de) prijs-kwaliteitverhouding;
- een efficiënt werkende infrabeheerder. Het belang hiervan wordt in verschillende stukken benadrukt, zoals bijvoorbeeld Richtlijn 2001/14/EG, aangezien de infrabeheerder een monopoliepositie heeft en derhalve van nature minder geprikkeld wordt om zo efficiënt mogelijk te opereren. Ook de aanbiedingsbrief van de beheer- en vervoerconcessies aan de Tweede Kamer (TK 2003-2004 27482 nr. 91) stelt dit punt aan de orde. ProRail dient het door de overheid beschikbaar gestelde geld rechtmatig en doelmatig te besteden.

### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

In paragraaf 3.3 is uitgewerkt welke onderdelen van de Spoorwetgeving invloed hebben op de bovenstaande doelstelling. Het gaat om de volgende instrumenten:

- introductie van (beheerste) concurrentie. De Memorie van Toelichting bij de Concessiewet merkt op dat de periodieke betwistbaarheid van de concessie moet stimuleren dat de meest efficiënte vervoerder de aanbesteding wint. Dat heeft een prijsdrukkend effect op de kosten (of een opwaartse invloed op de opbrengsten bij gelijke tarieven);
- non-discriminerende capaciteitsverdeling. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet levert dit een efficiënte benutting van de spoorweginfrastructuur op tegen lage transactiekosten. Echter, dezelfde Memorie van Toelichting vermeldt dat de verdeling van de capaciteit over de verschillende gebruikers niet in de eerste plaats op een economische wijze wordt uitgevoerd, maar tegemoet moet komen aan het maatschappelijke belang van de verschillende vervoersegmenten. Er kan dus een spanningsveld bestaan tussen het streven naar een zo efficiënt mogelijk gebruik van de spoorwegen en het maatschappelijk meest gewenste gebruik.

### *Andere instrumenten zijn:*

- internationale benchmark NS en ProRail. De benchmark die NS moet uitvoeren, dient onder andere betrekking te hebben op de arbeids- en kapitaalproductiviteitsontwikkeling. Het onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling geeft inzicht in de efficiency van NS. ProRail dient onderzoek te (laten) doen naar de

---

kosten in relatie tot de geleverde beheerprestaties en de productiviteitsontwikkeling (zie toelichting bij de vervoer- en beheerconcessie).

- gebruiksvergoeding. De gebruiksvergoeding prikkelt spoorwegondernemingen tot zo efficiënt mogelijke bedrijfsprocessen met betrekking tot treinbewegingen en tot efficiënt gebruik van de beschikbare spoorweginfrastructuur (Memorie van Toelichting bij Spoorwegwet).

Andere strategieën om het doel te realiseren, zijn het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders, het verbeteren van de (in de concessie vastgelegde) prestaties en de professionalisering van ProRail.

*Streefbeelden:*

1. **reizigers en verladers krijgen betaalbare vervoerdiensten van vervoerders en de kwaliteit is verbeterd, zowel op het hoofdrailnet als op regionale spoorverbindingen;**
2. **de benutting van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur is verbeterd;**
3. **de efficiency van de infrastructuurbeheerder bij de afhandeling van beheerstaken is verbeterd.**

*Indicatoren*

Nr.	Streefbeeld	Indicatoren
1	Betaalbare vervoerdiensten	Ontwikkeling tarieven verschillende concessiehoudende vervoerders Omvang concessiewaarde in relatie tot het exploitatiebudget van het regionale spoorvervoer Ontwikkeling van de output in termen van dienstregelingsuren en de kwaliteit van de regionale vervoerders in relatie tot het beschikbare exploitatiebudget
2	Capaciteitbenutting	Verhouding benutte capaciteit in relatie tot de beschikbare capaciteit, naar traject, tijdstip en segment
3	Efficiency beheerder	Kosten van verschillende taken per afhandelingseenheid Kosten van taken per km. infrastructuur Productie per werknemer Productie per salariseenheid Andere indicatoren uit benchmark Ontwikkeling van de subsidie en de gebruiksvergoeding

*Vraagstelling:*

1. in hoeverre is de efficiëntie van de dienstverlening door de verschillende concessiehouders verbeterd?
2. wat zijn, naar de mening van betrokkenen (vervoerders, Prorail en V&W), de effecten geweest van de instrumenten uit de Spoorwetgeving op deze resultaten? Hebben deze remmend dan wel prestatiestimulerend gewerkt?
3. wat zijn, naar de mening van betrokkenen, de gevolgen van het eigen handelen en dat van anderen geweest bij het realiseren van deze prestaties?

*Kwesties*

- Geen.

*Feiten en meningen*

- Concessiehouders verschaffen inzicht in de gegevens die nodig zijn om de efficiency vast te stellen. Daarbij gaat het niet alleen om gegevens op het niveau van het concern als geheel, maar ook om gegevens op het niveau van onderdelen van het concern.

- Op basis van de zelfevaluaties aan de hand van het stramien in paragraaf 2.5 wordt vervolgens inzicht verkregen in feiten en meningen over de relatie met de wetgeving en de werking van de wet.

## 6.5 Overige beoogde effecten

### Overige kenmerken spoorstelsel

Naast de reeds genoemde indicatoren is het van belang om nog andere (door de wetgever gewenste) effecten te onderzoeken. Het kan hierbij ook gaan om aspecten waarover in de concessies geen afspraken zijn gemaakt. Er kan een uitsplitsing worden gemaakt tussen:

- kwaliteit van het vervoeraanbod. Hierbij gaat het om indicatoren die de kwaliteit van het vervoerproduct voor de reizigers bepalen. Deze kunnen zowel 'objectief' meetbare indicatoren zijn, als 'subjectieve' klantoordelen van eindgebruikers (reizigers en verladers);
- de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten. Als indicator kan gekeken worden naar de ontwikkeling in modal split, zowel in het personen- als in het goederenvervoer;
- aansluiting van verschillende netwerken. Ten eerste gaat het om de aansluiting van spoorvervoer op andere modaliteiten, bijvoorbeeld in het kader van het zogenaamde ketenvervoer. Daarnaast is de internationale afstemming van belang, dat wil zeggen de samenhang tussen de internationale treindiensten en de treindiensten op het hoofdrailnet. Merk op dat de afstemming tussen de treindiensten op het hoofdrailnet en de regionale treindiensten al in het vorige hoofdstuk aan de orde is gesteld.

Deze effecten kunnen met indicatoren worden gemeten die in de volgende tabel zijn opgenomen.

Nr.	Onderdeel	Indicatoren
1	Kwaliteit vervoeraanbod	Tijdstippen eerste en laatste verbindingen, naar type station
		Frequenties treindiensten, naar type trein/traject
		Bedieningsfrequenties, naar type station en tijdstippen
		Ontwikkeling in klantoordelen reizigersvervoer op door klanten belangrijk gevonden kwaliteitsdimensies
2	Concurrentiepositie	Ontwikkeling in klantoordelen verladers op voor verladers belangrijk gevonden kwaliteitsdimensies
		Ontwikkeling modal split trein t.o.v. andere modaliteiten, voor reizigers en goederenvervoer als totaal en naar segmenten in reizigers- en tonkilometers
3	Aansluiting netwerken	Ontwikkeling in modal split reizigers in de ochtendspits van, naar en tussen grote steden en economische centra
		Ontwikkeling in aansluitingen internationale treinen op treindiensten hoofdrailnet
		Ontwikkeling in aantal P+R's en andere overstapmogelijkheden van auto op trein

### Veilig gebruik van de spoorwegen

#### *Uitwerking van de doelstelling*

De Memorie van Toelichting geeft aan dat een veilig gebruik van de spoorwegen een van de hoofddoelen van de Spoorwegwet is. In paragraaf 3.3 is deze doelstelling reeds aan de orde gekomen.

---

### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

In paragraaf 3.3 is uitgewerkt welke onderdelen van de Spoorwetgeving invloed hebben op de bovenstaande doelstelling. Het gaat om de volgende instrumenten:

- eisen aan de spoorweginfrastructuur;
- eisen aan spoorwegmaterieel;
- eisen aan personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent;
- toezicht en handhaving.

Andere strategieën om het doel te realiseren, zijn het opstellen en toepassen van een eenduidig en helder veiligheidssysteem en het verbeteren van de prestaties en professionaliseren van ProRail en NS.

### *Streefbeelden:*

1. **er is sprake van een minimaal gelijkblijvend niveau van spoorwegveiligheid met, waar mogelijk, verbeteringen;**
2. **infrabeheerder en vervoerders werken actief mee aan realisatie van de doelen op het gebied van spoorwegveiligheid.**

### *Indicatoren*

Deze doelstelling wordt als volgt in indicatoren uitgewerkt, te baseren op de veiligheidsrapportages van IVW.

<b>Nr.</b>	<b>Streefbeeld</b>	<b>Indicatoren</b>
1	Spoorwegveiligheid gelijkblijvend, waar mogelijk verbetering	Aantal slachtoffers reizigers / 10 miljard reizigerskilometers
		Aantal slachtoffers onder rangeerders en baanwerkers per 10.000 werknemers
		Aantal slachtoffers per jaar op overwegen
		Aantal slachtoffers onder onbevoegde op het spoor per jaar
		Groepsrisico voor Light Railverkeer
		Aantal ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen
		Veiligheidsgevoel treinreizigers en personeel in de trein, op de perrons en in de stations.
2	Bijdrage actoren	Maatregelen en effecten van vervoerders en infrabeheerder ten aanzien van de veiligheid

### *Vraagstelling:*

- hoe heeft de spoorwegveiligheid zich ontwikkeld?
- werken de instrumenten vanuit de Spoorwetgeving die een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de doelstelling zoals beoogd? Daarbij gaat het in het bijzonder om eisen aan materieel en personeel, aan het veiligheidsattest en andere elementen die betrekking hebben op de veiligheid;
- welke bijdrage hebben de instrumenten vanuit de Spoorwetgeving gehad op de ontwikkeling in de spoorwegveiligheid? Draagt de wet daarmee bij aan realisatie van de doelen zoals geformuleerd in de Tweede Kadernota Railveiligheid?

### *Kwesties*

- Geen.

### *Feiten en meningen*

- IVW verschaft gegevens die nodig zijn om de ontwikkelingen in de veiligheid te kunnen vaststellen.



- Op basis van de zelfevaluaties aan de hand van het stramien in paragraaf 2.5 wordt vervolgens inzicht verkregen in feiten en meningen over de relatie met de wetgeving en de werking van de wet op het gebied van veiligheid.

## Bescherming leefomgeving

### *Uitwerking van de doelstelling*

De Spoorwegwet geeft aan dat de bescherming van het milieu een reden is om de aanleg, het beheer en het gebruik van spoorwegen anders te regelen. In paragraaf 3.3 is reeds uitgebreid ingegaan op deze doelstelling. Het gaat hier om de aspecten geluidshinder en emissies van luchtverontreinigende stoffen.

### *Relevante onderdelen van de Spoorwetgeving*

Paragraaf 3.3 van de Spoorwetgeving beschrijft welke onderdelen invloed hebben op de bovenstaande doelstelling. Het gaat onder meer om de volgende instrumenten (zie bijlage 3 voor een globaal overzicht van de wet):

- eisen aan spoorwegmaterieel;
- eisen aan spoorweginfrastructuur;
- eisen aan spoorwegondernemingen;
- gebruiksvergoeding;
- capaciteitsmanagement;
- eisen aan keuringsinstanties en onderhoudswerkplaatsen

### *Streefbeelden*

1. **er is geen sprake van overschrijdingen van de normen inzake geluidshinder op het spoor;**
2. **emissienormen voor voertuigen worden niet overschreden;**
3. **er wordt voldaan aan de eisen inzake externe veiligheid.**

### *Indicatoren*

Nr.	Streefbeeld	Indicator
1	Normen geluidshinder op het spoor niet overschreden	Aantal woningen dat wordt getroffen door normoverschrijdende geluidshinder <sup>1</sup>
2	Emissienormen niet overschreden	Omvang van de uitstoot in relatie tot de emissienormen (NO <sub>x</sub> , SO <sub>x</sub> , etc)
3	Externe veiligheid	Het aantal overschrijdingen van de normen inzake externe veiligheid

### *Vraagstelling*

- Hoe hebben de milieu-indicatoren zich ontwikkeld?
- Werken de genoemde instrumenten vanuit de Spoorwetgeving die een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de doelstelling, naar de opvatting van betrokkenen zoals beoogd?
- Welke bijdrage hebben de instrumenten vanuit de Spoorwetgeving gehad op de ontwikkelingen in de milieu-indicatoren?

### *Kwesties*

- Geen.

<sup>1</sup> De gegevens hieromtrent worden door het Ministerie van VROM aangeleverd.

---

### *Feiten en meningen*

- ProRail verschaft de gegevens die nodig zijn om de ontwikkelingen op milieugebied vast te stellen.
- Op basis van de zelfevaluaties aan de hand van het stramien in paragraaf 2.5 wordt vervolgens inzicht verkregen in feiten en meningen over de relatie met de wetgeving en de werking van de wet op het gebied van het milieu.

## **6.6 Neveneffecten**

De neveneffecten zijn aan de orde gesteld in paragraaf 3.4. In tegenstelling tot de voorgaande onderdelen kunnen wij bij neveneffecten niet spreken van streefbeelden. Wel zijn de volgende indicatoren relevant:

<b>Effect van de nieuwe wet- en regelgeving op:</b>	<b>Indicatoren</b>
Sociaal-economische ontwikkelingen	Concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal) Omzetontwikkeling op verschillende deelmarkten van de spoorsector Werkgelegenheid in de spoorsector Rentabiliteit van betrokken ondernemingen in brede zin (zowel spoorwegondernemingen als toeleveranciers, aannemers, etc.) Investeringsgeneigdheid van bedrijven in de spoorsector Beloningsstructuur van bedrijven in de spoorsector Speciale eisen inzake de ARBO-wetgeving
Omvang lasten	Omvang en ontwikkeling van bestuurlijke uitvoeringslasten voor de overheid Omvang en ontwikkeling van de administratieve uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven
Innovaties	Ontwikkeling aantal, type en impact van innovaties in spoorsector
Staatssteun	Bestaan en ontwikkeling in aard en omvang van de staatssteun
Overig	Er zijn geen noemenswaardige overige neveneffecten van de Spoorwetgeving

### *Vraagstelling:*

1. vinden actoren dat sprake is van de betreffende neveneffecten van de wet- en regelgeving?
2. in welke mate is daarbij, volgens betrokkenen, sprake van een relatie met het systeem van wet- en regelgeving dan wel met het handelen van betrokken actoren?

### *Kwesties*

Geen.

### *Feiten en meningen*

- De feiten en meningen ten aanzien van deze effecten worden verzameld op basis van de zelfevaluaties zoals weergegeven in paragraaf 2.5.

---

# Bijlage 1: Doelen van de Spoorwetgeving

Het Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving noemt de in totaal zestien doelen van de Spoorwetgeving. Deze vormen het uitgangspunt voor het beoordelingskader 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 2: Gesprekspartners interviews

### Gesprekspartners interviews

<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>
NMa Vervoerkamer	Mw. van Houten
Inspectie Verkeer en Waterstaat IVW	Mw. Teuwen Dhr. Hoekstra
Nederlandse Spoorwegen	Dhr. De Lange Dhr. Unck
Provincie Gelderland	Dhr. Spaargaren
ProRail	Dhr. Van Altena/mevr. Worp

### Betrokken organisaties consultatierondes concepten

<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>
Ministerie van Financiën	Mevr. Grondhuis, mevr. Gomes Durão
Ministerie van VROM	Dhr. De Gruijter
Ministerie van VWS	Dhr. Ypma
Ministerie van EZ	Mevr. Zuurbier, mevr. Van Houten
NS	Dhr. De Lange
ProRail	Dhr. Van Altena, mevr. Worp
Goederenvervoerders (BRG)	Mevr. Bennebroek, dhr. Vroon
IPO	
Strukton	Dhr. Toet
NMa	Mevr. Zuurbier, mevr. Van Houten
LOCOV	Mevr. Zimmerman (namens de consumentenorganisaties)
Veolia, Rotterdam Railfeeding, Spitzke, SpoorFlex, RDP Services	Dhr. Drowniak
V&W/FMC	Dhr. Meesen
V&W/DGTL	Mevr. Gijsbers. Mevr. Graft
V&W/DGP	Dhr. Landa, mevr. Glasbergen, dhr. Verstoep
V&W/IVW	Dhr. Hoekstra, mevr. Teuwen

---

## Bijlage 3: De Spoorwetgeving; een overzicht

Het institutionele systeem dat onderwerp is van de Evaluatie Spoorwetgeving omvat de volgende onderdelen (zie ook figuur 2.1):

- A. lagere regelgeving (AMvB's, Ministeriele regelingen, Koninklijke Besluiten)
- B. de beheer- en vervoerconcessies;
- C. de productieplannen

Het gaat dus om een veelomvattend systeem. In het navolgende beschrijven we op hoofdlijnen de inhoud van de verschillende onderdelen om op basis hiervan tot een classificatie van onderwerpen voor de Evaluatie Spoorwetgeving te komen

### A. De spoorwegwet

Deze wet bevat nieuwe regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen, alsmede het verkeer over spoorwegen. De wet wijzigt de uit 1875 daterende Spoorwegwet die niet meer aansloot bij de huidige denkbeelden en verhoudingen. Sinds 1995 zijn immers ingrijpende veranderingen tot stand gebracht in de spoorwegsector. Het grootste deel van de nieuwe wet is op 1 januari 2005 inwerking getreden.

Het eerste voorstel voor wet is met bijbehorende toelichting aan de Tweede Kamer aangeboden in 2000. In de Vierde Nota van Wijziging (TK 2001-2002, 27482, nr. 13) heeft een forse verandering plaatsgevonden op basis van aangepaste beleidsvoornemens, zoals neergelegd in de zogenaamde Herbeziningsbrief. Deze veranderingen hebben tot op heden nog niet geleid tot een nieuwe Memorie van Toelichting. Er is derhalve geen actuele toelichting op de (aangepaste) uitgangspunten en doel van de wet en de relevante kaders. Om aan deze omissie tegemoet te komen is in het kader van de uitwerking van het beoordelingskader de historie van de spoorwegwet uitgebreid geanalyseerd

#### Onderdelen van de spoorwegwet

##### *Considerans*

*"Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op richtlijnen 91/440/EEG, 95/18/EG, 96/48/EG, 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG en 2001/16/EG en mede gelet op het belang van de bescherming van het milieu noodzakelijk is wettelijke bepalingen vast te stellen inzake de aanleg, het beheer en het gebruik van spoorwegen en dat het ter bevordering van een maatschappelijk gewenste benutting van spoorwegen wenselijk is, de verantwoordelijkheid van de overheid voor de aanleg van spoorweginfrastructuur vast te leggen, de verantwoordelijkheid voor vervoer en spoorweginfrastructuur te scheiden en de publieke belangen die gemoeid zijn met het beheer van spoorweginfrastructuur te verzekeren door de invoering van een concessiestelsel voor het beheer, het gebruik van spoorwegen te bevorderen door het stellen van transparante en niet-discriminerende voorschriften en dat het voorts wenselijk is de wetgeving inzake de spoorwegen overigens te moderniseren;"*

De onderdelen van de wet kunnen in een aantal thema's worden samengevat:

---

### *Infrastructuur*

1. hoofdspoorinfrastructuur: definitie en verantwoordelijkheid Minister
2. eigenschappen infrastructuur
3. interoperabiliteit infrastructuur
4. beheer hoofdspoorwegen

### *Spoorwegbedrijven*

5. toegang tot hoofdspoorwegen
6. eisen aan spoorvoertuigen, met o.m. interoperabiliteit
7. personeel

### *Gebruik hoofdspoorwegen*

8. netverklaring
9. toegangsovereenkomst
10. kaderovereenkomst
11. regels voor verdeling capaciteit
12. gebruikersvergoeding
13. eisen aan onderhoud

### *Bijkomende diensten en voorzieningen*

14. beschikbaarstelling

### *Toezicht, handhaving en overige bepalingen*

15. toetsing toegang spoor en bijbehorende diensten
16. handhavingstrajecten
17. informatieplicht aan minister

## **B. Concessiewet**

De Concessiewet<sup>2</sup> vult de Wet personenvervoer 2000 aan en heeft betrekking op de invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein. In feite wordt met deze wet het binnenlandse reizigersvervoer per spoor onder het regime van deze wet gebracht. De Staat verleent afzonderlijke concessies voor het rijden over het Hoofdrailnet, de treindiensten in de contractsector en de HSL. Daar waar de zeggenschap over het regionaal vervoer is gedecentraliseerd treden lagere overheden op als concessieverlener.

Het wetsvoorstel is in 2000 met een memorie van Toelichting aan de Kamer aangeboden. Met de Tweede Nota van Wijziging is de positie van consumentenorganisaties versterkt ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Ook de overgang van materieel en andere productiemiddelen na afloop van de concessie is gewijzigd.

De wet is op 1 januari 2005 in werking getreden, behoudens een enkel onderdeel.

### **Onderdelen van de concessiewet**

#### Considerans

*“Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het openbaar personenvervoer de toegang tot*

---

<sup>2</sup> Wet van 23 april 2003 tot aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein, Staatsblad 23 april 2003, 256.

---

*de markt van het openbaar vervoer per trein te ordenen door de invoering van een concessiestelsel;"*

De Concessiewet gaat in op een aantal thema's:

1. vergunningen
2. concessiesystematiek met als subonderwerpen:
  - definitie concessies
  - concessieplicht
  - concessieverlener
  - concessietermijn
  - exclusiviteit concessies
  - concessievoorschriften
  - overgang van personeel, materieel en andere productiemiddelen na afloop van de concessie
3. positie consumentenorganisaties
4. adviesrecht infrastructuurbeheerder
5. positie consumentenorganisaties
6. aanbestedingsplicht regionale treindiensten
7. voorkoming oneerlijke concurrentie
8. internationaal vervoer
9. handhaving en strafbepalingen

## **C. Lagere regelgeving**

De lagere regelgeving binnen de Spoorwetgeving omvat een aantal Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële regelingen.

### **Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB)**

#### *Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur*

Deze AMvB ziet toe op de non-discriminatoire verdeling van capaciteit tussen gerechtigden en beheerder. Deze AMvB bevat prioriteitsregels die toegepast moeten worden indien de infrastructuur overbelast is verklaard. De AMvB strekt tot implementatie van richtlijn 2001/14/EG en is gekoppeld aan de Spoorwegwet;

#### *Besluit Spoorweginfrastructuur*

Deze AMvB bevat in hoofdzaak regels over technische eisen en regels over de procedure van keuring en certificering van spoorweginfrastructuur. Op de hoofdspoorweginfrastructuur zijn drie regimes van toepassing: een nationaal regime, een EU-regime en een Cotif regime.

Voor de nationale technische eisen wordt verwezen naar een ministeriële regeling, voor de Europese technische eisen en de keuringsprocedures verwijst de Spoorwegwet naar richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG zodat deze AMvB in hoofdzaak betrekking heeft op de toepassing van het Cotif-verdrag.

#### *Besluit Spoorverkeer*

Dit besluit regelt in het belang van het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen de gedragingen van de deelnemers aan het spoorverkeer die risico's met zich kunnen brengen voor de veiligheid en het ongestoorde verloop daarvan (verkeersregels). Een aantal van de regels in dit besluit zien op het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de spoorbaan

---

Besluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (concessiebesluit)  
Deze AMvB bevat aanvullingen op het Besluit personenvervoer 2000 en geeft daarmee uitvoering aan enkele artikelen die door de Concessiewet personenvervoer per trein aan de Wet personenvervoer 2000 zijn toegevoegd.

*Besluit Spoorwegpersoneel*

Deze AMvB bevat de uitwerking van de in de Spoorwegwet neergelegde eisen ten aanzien van machinisten en andere personen die zogenaamde veiligheidsfuncties op en rond het spoor vervullen, zoals een treindienstleider, een rangeerder en een leider werkplekbeveiliging. De nadere regels die dit besluit stelt hebben betrekking op de eisen, de afgifte van de certificaten en het aanwijzen van exameninstututen.

*Besluit Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen*

Deze AMvB regelt de toegang tot het beroep van spoorwegonderneming die personen- of goederenvervoer verrichten over de hoofdspoorweg en strekt tot vaststelling van nadere regels betreffende de uitgifte van het veiligheidsattest, waarover een spoorwegonderneming dient te beschikken bij deelname aan het spoorverkeer.

*Besluit Keuring spoorvoertuigen*

Deze AMvB regelt de procedure van de keuring en certificering van rollend materieel en onderdelen daarvan in geval van een nationale goedkeuring en ter uitvoering van het Verdrag betreffende het internationale spoorverkeer (COTIF).

*Besluit Aanpassing nieuwe Spoorwegwet*

Deze AMvB past enkele AMvB's van EZ, LNV, SZW, en V&W aan aan de artikelen en de terminologie van de nieuwe Spoorwegwet.

*Besluit Hoofdrailnet*

Dit koninklijk besluit wijst het spoornetwerk aan waarvoor NS – op grond van de vervoerconcessie – het exclusieve recht krijgt om treindiensten te exploiteren.

*Besluit Hoofdspoorwegen*

Dit koninklijk besluit wijst de spoorweginfrastructuur aan waarvoor de beheerder – op grond van de beheerconcessie – verantwoordelijk is.

*Besluit omgevingslawaai*

Besluit van 6 juli 2004, houdende regels met betrekking tot de weergave en de beheersing van omgevingslawaai alsmede inwerkingtreding van de Wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van de richtlijn omgevingslawaai.

*Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen*

In dit besluit worden toezichthouders aangewezen die toezicht houden op de naleving van de spoorwegwetgeving.

*Besluit alcoholonderzoeken*

Dit besluit bevat regels omtrent de wijze van uitvoering van de artikelen 160, vijfde lid, en 163 van de Wegenverkeerswet 1994.



---

*Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid*

Dit besluit bevat regels ter uitvoering van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Er zijn voorschriften in opgenomen omtrent een aantal uiteenlopende onderwerpen waarvan de rijkswet de regeling of nadere regeling heeft overgelaten aan een algemene maatregel van bestuur.

*Besluit Vorderen Beschikbaarstelling spoorweginfrastructuur en spoorwegmaterieel in buitengewone omstandigheden*

Het besluit bevat bepalingen omtrent de aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden.

*Besluit vaststelling tijdstip inwerkingtreding enkele bepalingen Spoorwegwet*

Door middel van dit besluit wordt het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 58, derde lid, 73 en 74 van de Spoorwegwet vastgesteld.

*Besluit wijziging enkele besluiten Ministerie VROM*

Met dit besluit zijn enkele algemene maatregelen van bestuur op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aangepast aan de nieuwe Spoorwegwet. Het besluit bevat terminologische aanpassingen die voortvloeien uit de in de nieuwe Spoorwegwet gehanteerde begrippen.

*Besluit wijziging Besluit alcoholonderzoeken*

Door middel van dit besluit worden enkelen wijzigingen in het Besluit alcoholonderzoeken doorgevoerd.

*Besluit vaststelling tijdstip inwerkingtreding concessie hoofdrailnet*

Dit besluit stelt het tijdstip vast waarop de concessie voor het hoofdrailnet in werking treedt.

*Besluit wijziging Besluit hoofdrailnet (toevoeging Alkmaar-Den Helder aan hoofdrailnet)*

Middels dit besluit wordt het openbaar personenvervoer per trein op de lijn Alkmaar–Den Helder formeel toegevoegd aan het hoofdrailnet.

*Besluit aanpassing aantal algemene maatregelen van bestuur*

Dit besluit voert in verband met de invoering van de Spoorwegwet aanpassingen door van een aantal algemene maatregelen van bestuur. De aanpassingen zijn technisch van aard. Een groot deel van de aanpassingen komt voort uit in de wet gehanteerde terminologie, die op onderdelen afwijkt van de voorheen op het terrein van het spoor geldende wetgeving.

*Besluit wijziging Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen*

Het besluit wijzigt het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen in verband met het uitstel van de aanwijzing van enkele hoofdspoorwegen. Dit besluit voorkomt dat de zogenoemde stamlijnen op 1 november 2005 als hoofdspoorweg in de zin van de Spoorwegwet worden aangewezen. De stamlijnen zijn spoorwegen die meer dan één onderneming in industrieterreinen of in havengebieden ontsluiten.

---

## Ministeriële regelingen

### *Regeling mandaat ProRail*

Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot mandaatverlening aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. (Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet).

### *Regeling Keuringsinstanties*

Regeling houdende nadere eisen aan keuringsinstanties als bedoeld in artikel 93 van de Spoorwegwet (Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet).

### *Regeling tarieven Spoorwegwet*

Hierin worden tarieven voor vergunning, veiligheidsattesten en dergelijke vastgelegd

### *Regeling Veiligheidsattest Hoofdspoorwegen*

De regeling geeft nader uitvoering aan enkele bepalingen betreffende de beoordeling en de afgifte van het voor spoorwegondernemingen verplichte veiligheidsattest.

### *Regeling spoorverkeer*

Deze regeling strekt ter uitvoering van de artikelen 1, onderdeel e, 2, 9, 20, 26 en 38 van het Besluit spoorverkeer. Het gaat hier om de regulering van gedragingen van deelnemers aan het spoorverkeer welke van invloed zijn op de veiligheid van dat verkeer en op het ongestoorde verloop daarvan.

### *Regeling keuring spoorvoertuigen*

De regeling beschrijft de eisen waaraan spoorvoertuigen moeten voldoen om op het Nederlandse spoorwegnet te mogen rijden.

### *Regeling hoofdspoorweginfrastructuur*

De regeling geeft uitvoering aan artikel 6 van de Spoorwegwet en artikel 2 van het Besluit spoorweginfrastructuur. In artikel 6 van de wet zijn de eisen aan de basiskwaliteit en de interoperabiliteit op hoofdlijnen beschreven; deze regeling werkt deze hoofdlijnen uit door de technische basiseisen van de raakvlakken te beschrijven tussen de hoofdspoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen enerzijds en tussen hoofdspoorweginfrastructuur en de omgeving anderzijds.

### *Regeling spoorwegpersoneel*

Deze regeling geeft gedetailleerd invulling aan een viertal in het Besluit spoorwegpersoneel genoemde onderwerpen, te weten de keuringsprocedure, de medische en de psychologische eisen en het praktijkprogramma van machinisten in opleiding.

### *Tariefregeling gebruiksvergoeding 2005*

In deze regeling zijn de tarieven voor de vergoeding over het kalenderjaar 2005 ter zake van het gebruik van spoorweginfrastructuur vastgesteld.

### *Besluit mandaat, volmacht en machtiging Inspectie Verkeer en Waterstaat 2005*

In verband met een verandering in de organisatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat met ingang van 1 juli 2005 is een nieuw mandaatbesluit voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat opgesteld.

---

### *Aanwijzing spoorwegen als locaalspoorweg*

In dit besluit worden enkele spoorwegen aangewezen als locaalspoorweg.

### *Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen*

Deze regeling bevat bepalingen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen over de spoorwegen.

## **D. Beheer- en vervoerconcessie**

### **Beheerconcessie**

De minister heeft op 1 januari 2005 aan ProRail een concessie verleend voor het beheer van de hoofdspoorwegen zoals vastgesteld bij Koninklijk besluit, behoudens infrastructuur waarvoor een afzonderlijke concessie geldt. De concessie loopt tot 1 januari 2015. Onderdelen van de concessie zijn:

1. een nadere omschrijving van de reikwijdte van de concessie en de zorgplicht;
2. opstellen beheerplan met nader omschreven onderdelen, alsmede de relevante prestatie-indicatoren;
3. veiligheid, milieu en toegankelijkheid
4. werkzaamheden voor derden en aanleg door derden;
5. diverse verplichtingen, zoals een activaregister, beroepsbekwaamheid, toepassing EU-richtlijnen, internationale benchmarks en aansprakelijkheid
6. informatieverstrekking en verantwoording
7. ingroefase met onder meer een migratiepad naar outputsturing per 1-1-2008;
8. intrekking van de concessie met informatie over staat van infrastructuur en concept-jaarrekening

### **Vervoerconcessie Hoofdrailnet**

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft eveneens op 1 januari 2005 aan NS een concessie verleend voor het verrichten van spoorvervoerdiensten op het bij KB te bepalen Hoofdrailnet. De concessie loopt tot 1 januari 2015. Onderdelen van de concessie zijn:

1. algemeen, waarbij wordt ingegaan op de reikwijdte van de concessie, de concessieprijs, het exploitatierisico en relevante rechtspersonen;
2. zorgplicht, vervoerplan en kernprestaties. Hierbij wordt onder meer een jaarlijks vervoerplan gevraagd. Daarnaast worden de prestatie-indicatoren benoemd inzake kwaliteit en kwantiteit van het aangeboden vervoer, toegankelijkheid van reizigers met een functiebeperking en fietsenstallingen
3. dienstregeling en informatie
4. tarieven en vervoerbewijzen
5. informatie aan concessieverlener, financiële informatie en verantwoording, alsmede te verrichten benchmarks;
6. consumenten en decentrale overheden
7. migratie van output naar outcomesturing per 1-1-2008
8. slotbepaling, betreffende evaluatie, managementaanbesteding, beëindiging van de concessie en continuïteit van het vervoer

---

## **E. Beheer- en vervoerplannen**

### **Beheerplan**

Ieder jaar legt ProRail in een beheerplan vast op welke wijze zij binnen het beschikbare budget invulling geeft aan haar beheertaken. Het beheerplan geeft onder meer een overzicht van de te leveren prestaties in dat jaar met een doorkijk naar latere jaren. Daartoe worden de in de concessie genoemde kernprestaties vertaald in meetbare prestatie-indicatoren. Vanaf 2008 worden met de minister alleen nog afspraken gemaakt over de te behalen waarden van de prestatie-indicatoren en niet meer over te nemen maatregelen, de zogenaamde outputsturing.

Ten aanzien van een aantal indicatoren doet ProRail in het Beheerplan 2006 reeds voorstellen voor te hanteren grenswaarden. Verder gaat ProRail in dit beheerplan in op een aantal trajecten waarin de stappen naar outputsturing worden uitgewerkt. Ten slotte geeft ProRail in het beheerplan een financiële onderbouwing voor de prestaties in dat jaar.

Voor beoordeling van het beheerplan heeft het ministerie van V&W een toetsingskader ontwikkeld.

### **Vervoerplan**

In het vervoerplan werkt NS de prestaties zoals bedoeld in de concessie nader uit. Het gaat daarbij om de uitwerking van de onderdelen die betrekking hebben op de zorgplicht. Daarnaast wordt ingegaan op de ingroefase naar outcome-sturing. Ten slotte wordt ingegaan op de afstemming met decentrale overheden en de consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede op het overleg met ProRail.

# Bijlage 4: Relatie tussen instrumenten en invloedsfactoren Spoorwetgeving

## Maatschappelijk gewenst gebruik spoorwegen

Invloedsfactor / doel Spoorwetgeving	Instrumenten
Non-discriminatoire toegang hoofdinfrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijfsvergunning</li> <li>• Veiligheidsattest</li> <li>• Verzekering</li> <li>• Toezicht en handhaving</li> </ul>
Non-discriminatoire capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netverklaring</li> <li>• Kaderovereenkomst</li> <li>• Capaciteitsverdelingsproces</li> <li>• Toezicht en handhaving</li> </ul>
A. Interactie tussen infrastructuur en vervoer B. Onafhankelijk toezicht C. Regisserende overheid	<p>A.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegangsovereenkomst</li> <li>• Gebruiksvergoeding</li> <li>• Kwaliteitseisen infrastructuur</li> </ul> <p>B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht en handhaving</li> </ul> <p>C.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke (veiligheids- en milieu-) kaders</li> <li>• Concessie</li> <li>• Beheerplan en vervoerplan</li> </ul>
Intensiveren samenwerking infrabeheerders en vervoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeersleiding</li> <li>• Conflictbeslechtingkader</li> </ul>
Aansturen infrabeheerder op hoofdlijnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie</li> <li>• Concessie w.o.</li> <li>• Exclusiviteit</li> <li>• Concessievoorschriften</li> <li>• Zorgplicht</li> <li>• Concessieperiode</li> <li>• Monitoring</li> </ul>
Aansturen vervoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie</li> <li>• Concessie w.o.</li> <li>• Exclusiviteit</li> <li>• Concessievoorschriften</li> <li>• Zorgplicht</li> <li>• Concessieperiode</li> <li>• Monitoring</li> </ul>
Decentralisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stapsgewijze overdracht verantwoordelijkheden</li> <li>• Kaderovereenkomst</li> <li>• Capaciteitsverdeling</li> <li>• Adviesrecht decentrale overheden</li> </ul>
Versterken positie consumentenorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gekwalificeerd adviesrecht</li> </ul>
Introductie (beheerste) concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbestedingsplicht</li> </ul>

---

## Efficiënt gebruik spoorwegen

<b>Invloedsfactor / Doel Spoorwetgeving</b>	<b>Instrumenten</b>
Non-discriminatoire toegang hoofdinfrastructuur	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bedrijfsvergunning</li><li>• Veiligheidsattest</li><li>• Verzekering</li><li>• Toezicht en handhaving</li></ul>
Non-discriminatoire capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none"><li>• Netverklaring</li><li>• Kaderovereenkomst</li><li>• Capaciteitsverdelingsproces</li><li>• Toezicht en handhaving</li></ul>
Interactie tussen infrastructuur en vervoerder	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toegangsovereenkomst</li><li>• Gebruiksvergoeding</li></ul>
Aansturen infrabeheerder op hoofdlijnen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidie</li><li>• Concessie w.o.</li><li>• Exclusiviteit</li><li>• Concessievoorschriften</li><li>• Zorgplicht</li><li>• Concessieperiode</li><li>• Monitoring</li></ul>
Aansturen vervoerders	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidie</li><li>• Concessie w.o.</li><li>• Exclusiviteit</li><li>• Concessievoorschriften</li><li>• Zorgplicht</li><li>• Concessieperiode</li><li>• Monitoring</li></ul>
Intensiveren samenwerking infrabeheerder en vervoerders	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verkeersleiding</li><li>• Conflictbeslechtingskader</li></ul>
Wettelijk (veiligheids- en milieu-) kader	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eisen aan infrastructuur</li><li>• Eisen aan materieel</li><li>• Eisen aan personeel</li><li>• Toezicht en handhaving</li></ul>
Introductie (beheerste) concurrentie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aanbestedingsplicht</li></ul>

## Veilig gebruik spoorwegen

<b>Invloedsfactor / Doel Spoorwetgeving</b>	<b>Instrumenten</b>
Wettelijk (veiligheids-) kader	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eisen aan infrastructuur</li><li>• Eisen aan materieel</li><li>• Eisen aan personeel</li><li>• Veiligheidsmanagement</li><li>• Toezicht en handhaving</li></ul>

## Bescherming leefomgeving

<b>Invloedsfactor / Doel Spoorwetgeving</b>	<b>Instrumenten</b>
Wettelijk (milieu-) kader	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eisen materieel</li><li>• Eisen infrastructuur</li><li>• Gebruiksvergoeding</li><li>• Toezicht en handhaving</li></ul>
Capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capaciteitsverdeling</li></ul>

---

---

## Bijlage 5: Afkortingenlijst

---

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ATB	Automatische Treinbeïnvloeding
BG	programma Beter Geregeld van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
COTIF	Convention pour le Transport International Ferroviaire
Concessiewet	Concessiewet personenvervoer per trein
dB	Decibel
DGP	directoraat-generaal personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
DGTL	directoraat-generaal Transport en Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
ETCS	European Train Control System
EU	Europese Unie
HRN	hoofdrailnet
HSL-Zuid	Hogesnelheidslijn Zuid
HST-Oost	Hogesnelheidstrein Oost
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KPI	kernprestatie-indicator
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
Memorie van Toelichting Spoorwegwet	Memorie van Toelichting bij de Spoorwegwet
Memorie van Toelichting Concessiewet	Memorie van Toelichting bij de Concessiewet
NEC	national emission ceilings
NMa	Nederlandse Medelingsautoriteit
NS	NV Nederlandse Spoorwegen
PvA	Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving Spoorwetgeving
RDHL	Reglement Dienst Hoofd- en Localspoorwegen
RO	ruimtelijke ordening
Spw	Spoorwegwet
TEN	Trans-European Network
TERFN	Trans-European Railway Network of Freight Transport
TK	Tweede Kamer
TSI	technische specificaties van interoperabiliteit
V&W	ministerie van Verkeer en Waterstaat
VBBN	Veiligheid, Betrouwbaarheid, Benutting, Nieuwbouw
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wp2000	Wet personenvervoer 2000
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan

---

---

## Bijlage 6: Onafhankelijke toets

Heiloo, 5 januari 2007

Betreft: contra expertise Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving

L.S.,

Hieronder vindt u mijn contra-expertise van het *Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving* zoals opgesteld door het bureau □ consult. Daarvan is concept-2, d.d. 19 december 2006 met kenmerk VW041, beoordeeld op methodologische adequaatheid, interne consistentie en consistentie met het eerder beoordeelde Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving.

Daarbij wil ik allereerst opmerken dat dit beoordelingskader in haar geheel als positief kan worden beoordeeld. Het is qua inhoud consistent met het eerdere Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving in haar indeling in effectiviteit op systeemniveau, relatieniveau en actorniveau. Duidelijk is aangegeven welke indicatoren in de volgende fasen van de evaluatie zullen worden gebruikt om de effecten op elk van deze niveaus te meten, welke kwesties daarbij spelen en welke vraagstellingen centraal staan.

Hoewel de keuze van indicatoren altijd enigszins subjectief is, is duidelijk dat in dit beoordelingskader zo veel mogelijk de directe relatie met de wet als basis heeft gediend. Steeds is gepoogd de inhoud van de wetgeving en de daarin geformuleerde doelstellingen zo veel en direct mogelijk te volgen en ik heb daarin geen systematische afwijkingen kunnen ontdekken. Dit was zeer wel mogelijk geweest gegeven de veelheid aan belangen die hier een rol spelen. Het valt de schrijver(s) te prijzen dat zij bij het vormgeven van dit beoordelingskader zo objectief als mogelijk i.c. neutraal te werk zijn gegaan.

De indicatoren zijn ook voldoende concreet om hiermee in de volgende stappen aan de slag te gaan, en bieden voldoende ruimte om er in een later stadium van de evaluatie nog met enige flexibiliteit mee om te gaan.

Bovendien voldoen zij in belangrijke mate aan criteria als validiteit – wordt gemeten wat men wil meten; gevoeligheid voor variërende scores – maken zij zowel negatieve als positieve oordelen mogelijk; meetbaarheid – zijn scores vast te stellen; accuraatheid – zijn scores met enige zekerheid te bepalen; toepasbaarheid – zijn de gekozen indicatoren zinvol binnen het kader van de evaluatie als geheel; en beschikbaarheid – is de meting van de indicatoren relatief eenvoudig. Daarmee biedt het beoordelingskader een duidelijk afgebakend kader voor de verdere evaluatie.

Dit positieve oordeel neemt niet weg dat ik nog wel twee problemen voorzie in het vervolgtraject, die uw aandacht verdienen.



---

Het eerste punt komt voort uit de inhoud van de bijlage bij het beoordelingskader, namelijk de *Nota van bevindingen: Verwerking reacties op concept-beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving*. Daaruit blijkt niet alleen het bestaan van verschillende belangen bij de betrokken actoren, maar daaruit blijkt ook dat niet alle betrokkenen de gevolgen overzien van het feit dat het hier een wetsevaluatie en niet een beleidsevaluatie betreft.

Ten aanzien van het eerste punt, dit kan in het vervolg van de evaluatie nog een cruciale rol gaan spelen. Veel van de indicatoren zullen worden vastgesteld via zelfevaluaties. Het ligt gegeven de verschillende belangen en een aantal opmerkingen zoals genoemd in de bijlage, in de rede dat verschillende actoren variërende meningen ten toon zullen spreiden over een aantal indicatoren. Onduidelijk is vooralsnog hoe daarmee zal worden omgegaan.

Ten aanzien van dat tweede punt, wetsevaluatie versus beleidsevaluatie, zou het wellicht aan te bevelen zijn dit nogmaals met de opdrachtgever van de wetsevaluatie te bespreken of dit verschil en de consequenties daarvan in ieder geval nogmaals te expliciteren. Uiteraard besef ik dat dit in de inleidende hoofdstukken reeds adequaat gebeurt, maar het betreft een keuze en juist op dit moment is het wellicht zinvol te bezien of alle betrokkenen en met name de opdrachtgever zich beseffen dat hier consequenties aan verbonden zijn ten aanzien van de afbakening van de evaluatie en of zij deze consequenties aanvaarden. Wellicht heeft dit tot gevolg dat naast deze wetsevaluatie ook een beleidsevaluatie in gang wordt gezet, en dit zou het geheel nog complexer maken dan het nu al is, maar naar mijn bescheiden mening kan hier beter in dit stadium duidelijkheid over worden gegeven naar de opdrachtgever en (opnieuw) overeenstemming over worden bereikt dan dat na afloop van de evaluatie dit eventueel tot problemen leidt.

In de hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, verblijf ik

Met de meeste hoogachting, en vriendelijke groet,

Prof. Dr. M.S. de Vries

---

## Bijlage 7: Reactie V&W op onafhankelijke toets

Geachte heer De Vries,

Op 5 januari 2007 hebben wij uw contra-expertise van het Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving ontvangen. Hierbij wil ik u hartelijk danken voor de wijze waarop u de toetsing heeft uitgevoerd en voor de heldere wijze waarop u uw bevindingen heeft verwoord.

Uw oordeel sterkt mij in de overtuiging dat we met dit beoordelingskader een goede basis hebben gelegd voor de verdere uitvoering van de evaluatie. Juist gezien de veelheid van belangen, waar u overigens terecht de vinger op legt, is het van groot belang om een zo objectief mogelijk beoordelingskader op te stellen. Een kader waarbij enkele uitkomst van de evaluatie mogelijk is of deze mij goed of minder goed uitkomt. De uitkomst van de evaluatie is namelijk van groot belang voor de toekomstige inrichting van de spoorsector.

Ik neem de door u geconstateerde problemen, naast het positieve oordeel over het beoordelingskader, ten aanzien van het vervolgtraject serieus. Hierna geef ik kort aan hoe hiermee is en wordt omgegaan in het verdere traject van de evaluatie.

Allereerst wijst u op de verschillende belangen van de partijen in de spoorsector en de daaruit voortvloeiende diversiteit aan meningen ten aanzien van de vele indicatoren. Wij zijn ons bewust van deze risico's. In het onderzoekstraject van de zelfevaluaties hebben daarom een tweetal waarborgen ingebouwd. Ten eerste hebben we in de leidraad zelfevaluaties een vijftal randvoorwaarden benoemd waaraan de beantwoording van de onderzoeksvragen in de zelfevaluaties moet voldoen. Een van de randvoorwaarde betreft de vereiste kwaliteit van de informatie in de door deze partijen aangeleverde rapportages. Deze informatie dient betrouwbaar, volledig, zoveel mogelijk objectiveerbaar en daardoor specifiek en meetbaar, consistent, relevant en valide te zijn. Om dit te kunnen toetsen er een visitatiecommissie zelfevaluaties bijgestaan door een secretariaat in het leven geroepen. Zij krijgen de opdracht hierover te oordelen. Ten tweede staat het de partijen in zekere mate vanuit haar ervaringen vrij om eigen bevindingen en oordelen te rapporteren. Wat mij betreft kan objectiviteit ook voortkomen uit intersubjectiviteit.

Ten tweede constateert u dat niet alle betrokkenen de gevolgen overzien van het feit dat het hier een wetsevaluatie en niet een beleidsevaluatie betreft. Ik ben mij hiervan terdege bewust. Op verschillende manier tracht ik te borgen dat duidelijk blijft dat de wetgeving en niet het totale beleid wordt geëvalueerd. Ten eerste is het duidelijk vastgelegd in het Plan van aanpak evaluatie spoorwetgeving. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. Ten tweede is heel duidelijk in het beoordelingskader aangegeven, en op sommige plaatsen aanvullend duidelijk gemaakt, dat het een wetsevaluatie betreft. Ten derde wordt dit element centraal opgenomen in de nog vast te stellen communicatiestrategie en daaruit voortvloeiende communicatiemiddelen zoals de website en nieuwsbrieven. Tot slot is uw contra expertise en onze reactie besproken in de stuurgroep. De voorzitter van de stuurgroep heeft de gekozen lijn herbevestigd. Overigens wordt parallel aan deze wetsevaluatie geen beleidsevaluatie opgestart.

---

Uw oordeel over het beoordelingskader en onderhavige brief zijn als bijlagen opgenomen in het beoordelingskader. Een exemplaar hiervan ontvangt u bijgaand.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOOR

Drs. J.A. Jacobs