

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
1 september 2004	2 (bij bijlage 1 zijn de brief v.d. Zeeuw + rapport niet elektronisch)
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/MDV/U.04.02318	
Onderwerp	
Reactie op rapport 'De waarde van het openbaar vervoer' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat	

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u het rapport 'De waarde van het openbaar vervoer' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (bijlage 1). In dit rapport gaat de Raad in op de vraag WAT de publieke belangen van het openbaar vervoer (OV) zijn. Verder staat de Raad stil bij de vraag HOE die publieke belangen het best geborgd worden en wat de rol van verschillende overheden daarbij is. De Raad richt zich met dit rapport niet alleen op de nationale overheid, maar ook op de decentrale overheden en alle andere partijen die kunnen bijdragen aan OV dat waarde heeft voor onze samenleving.

In deze brief geef ik een algemene reactie zonder daarbij vooruit te lopen op de Nota Mobiliteit. Het antwoord op de WAT-vraag zal ik in de Nota Mobiliteit verwerken.

In bijlage 2 bij deze brief ga ik specifiek in op de adviezen naar aanleiding van de HOE-vraag voorzover ze betrekking hebben op de concessies voor het hoofdrailnet. Deze concessies staan los van de behandeling van de Nota Mobiliteit. Op 18 juni 2004 heeft het kabinet de ontwerpen van het Koninklijk besluit hoofdrailnet, de Vervoerconcessies hoofdrailnet en de Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur vastgesteld en naar het parlement gezonden. Omdat deze ontwerpen op korte termijn onderwerp van het politieke debat zullen worden, ga ik op deze onderdelen van het advies nader in.

De adviezen naar aanleiding van de HOE-vraag die betrekking hebben op de concessie-systeematiek van de Wet personenvervoer 2000 komen eind 2004 aan de orde bij de evaluatie van de aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. De overige adviezen kunnen aan de orde komen in de inspraakfase van de Nota Mobiliteit.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

Adviesvraag

De Interdepartementale Werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor heeft in het rapport 'Benutten beter benut' in juni 2003 geconstateerd dat de publieke belangen van het OV onvoldoende helder zijn gedefinieerd. In de Nota Mobiliteit wil ik deze belangen zo concreet mogelijk kunnen verwoorden. Daarom heb ik in december 2003 aan de Raad gevraagd om een advies over de publieke belangen van het OV. Ik ben blij dat de Raad dit complexe onderwerp met prioriteit ter hand heeft willen nemen. In mijn vraagstelling lag het accent op de WAT-vraag, met speciale aandacht voor criteria voor het denken over de toekomst van onrendabele treindiensten.

De Raad beantwoordt de WAT-vraag met elf publieke belangen. Dat zijn die maatschappelijke waarden van het OV die in de knel komen wanneer overheidsbemoeienis met het OV zou ontbreken. De Raad geeft aan dat deze publieke belangen door de verantwoordelijke overheden nader geconcretiseerd en geprioriteerd moeten worden omdat voor de publieke belangen uiteenlopende kwaliteitsniveaus kunnen worden gedefinieerd die elk een eigen prijskaartje hebben. Voor het concretiseren en prioriteren geeft de Raad aan welke rolverdeling en werkwijze hij daarvoor het beste vindt. Dit is uitgewerkt in dertien adviezen die een procesmatig antwoord geven op de HOE-vraag.

Maatschappelijke waarden en publieke belangen van het openbaar vervoer

De Raad geeft aan dat het openbaar vervoer een grote maatschappelijk waarde heeft en een bijdrage levert aan welzijn en welvaart van mensen in de Nederland. De Raad onderscheidt drie maatschappelijke waarden:

- a. OV een voorwaarde is voor ruimtelijke en economische ontwikkeling;
- b. OV voor iedereen de mogelijkheid biedt om mobiel te zijn en daarmee de deelname waarborgt aan sociale en economische activiteiten van individuen;
- c. OV bijdraagt aan de leefbaarheid en verkeersveiligheid.

De Raad definieert vervolgens publieke belangen als die maatschappelijke waarden die zonder overheidsingrijpen (door regelgeving of subsidie bijvoorbeeld) in de knel zouden komen. Hierbij baseert de Raad zich op een analyse van een zuiver hypothetische situatie zonder enige overheidsbemoeienis (de achtergrondstudie 'Nulsituatie: OV zonder overheidsinterventie'). Op basis van deze studie onderscheidt de Raad de volgende elf publieke belangen van het OV (gekoppeld aan bovengenoemde 3 maatschappelijke waarden):

a. Bijdrage aan ruimtelijke en economische ontwikkeling

1. Investerings in OV-lijnen, zoals tram-, metro- en spoorlijnen, ter ondersteuning van nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen.
2. De vervoerscapaciteit in stedelijk gebied tijdens de spits.

b. Maatschappelijke deelname en betrokkenheid

3. De verbinding van kleinere plaatsen met steden voor woon-werkverkeer.
4. Aanwezigheid van stedelijk openbaar vervoer in de stillere uren.
5. Bereikbaarheid van werk, school, ziekenhuis en culturele voorzieningen voor mensen op het platteland en buiten de spits.
6. Toegankelijkheid en bereikbaarheid van het OV voor minder validen.

7. Betaalbaarheid voor minder draagkrachtige groepen.

c. Leefbaarheid en verkeersveiligheid

8. Stedelijk milieu en daarmee de leefbaarheid van wijken.
9. Luchtvervuiling en verkeershinder nabij snelwegen buiten de randstad.
10. Technische innovatie in bussector, met name de toepassing van schonere motoren.
11. Verkeersveiligheid (toename van onveilig auto- en brommergebruik).

De Raad geeft de volgende prioritering op het niveau van de maatschappelijke waarden:

Voor het hoofdrailnet is de rijksoverheid de verantwoordelijke partij en moet de nadruk liggen op de bijdrage aan de nationale ruimtelijke en economische ontwikkeling. Voor het overige openbaar vervoer zijn regionale overheden verantwoordelijk en zal de nadruk sterker komen te liggen op maatschappelijke deelname, maar speelt zeker ook de regionale ontwikkeling en de leefbaarheid en verkeersveiligheid een belangrijke rol.

Algemene reactie

Ik constateer dat de elf publieke belangen die de Raad onderscheidt, sterk overeenkomen met de belangen die in recente discussies en publicaties over het OV de revue passeren. Het is goed dat de Raad deze belangen in rij en geld heeft gezet. Op de volgende punten ontbreekt de uitwerking:

- Het rapport biedt weinig inhoudelijke aanknopingspunten voor de afweging in welke situatie en in welke mate welk publiek belang prioriteit heeft.
- Het rapport mist een heldere koppeling tussen de gedefinieerde (inhoudelijke) publieke belangen en de (procesmatige) uitwerking van de HOE-vraag.

Bij de publieke belangen valt mij op dat de Raad overheidsingrijpen niet nodig acht voor de sociale veiligheid van het OV.

De Raad bepleit buiten bestaande denkkaders te stappen om een nieuwe dynamiek op gang te krijgen. De Raad vindt dat onder bepaalde condities een investering verantwoord is vanwege de positieve effecten op de ruimtelijke en economische ontwikkeling, de maatschappelijke deelname en de leefbaarheid en verkeersveiligheid.

Het is jammer dat de Raad niet verder ingaat op de mogelijke nieuwe denkkaders, de bijbehorende condities en de consequenties voor de financiële onderbouwing van de Nota Mobiliteit.

De Raad geeft aan dat het rijk en de decentrale overheden de elf publieke belangen nader moeten concretiseren en prioriteiten. Het belang van prioritering en het maken van keuzes onderschrijf ik. In de Nota Mobiliteit wordt de visie van het kabinet uitgewerkt.

Hoofdrailnet

De Raad maakt ten aanzien van de bemoeienis van de overheid een duidelijk onderscheid tussen OV van nationaal belang en OV met een regionaal belang. Bij OV van nationaal belang denkt de Raad aan het hoofdrailnet met het rijk als

verantwoordelijke. De Raad ziet de spoorconcessies als borging van het belang van het nationaal OV en gaat daar in haar rapport nader op in.

Ik onderschrijf het onderscheid tussen OV van nationaal belang en OV met een regionaal belang. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor het vervoer over het hoofdrailnet bij mij en wordt de exploitatie in één hand gehouden. Dit vloeit voort uit de Concessiewet.

Ten aanzien van de infrastructuur ligt dat anders. Daar speelt gebruik door andere (goederen)vervoerders ook een rol. Het rijk is met decentrale overheden in gesprek over decentralisatie van regionale spoordiensten. In deze gesprekken komt ook de overdracht van infrastructuur aan de orde.

De Raad adviseert het Hoofdrailnet zodanig te definiëren dat de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Nederland gestimuleerd wordt. In de uitwerking van daarvan komt de Raad min of meer op mijn ontwerp voor het hoofdrailnet uit. Verschil in uitgangspunt daarbij is dat ik uitga van een logistiek en exploitatief samenhangend netwerk dat in principe zonder overheidsbijdrage te exploiteren moet kunnen zijn. Doordat de Raad dat uitgangspunt niet hanteert, maakt hij op onderdelen andere afwegingen.

De meeste adviezen van de Raad liggen in lijn met de spoorconcessies en het besluit Hoofdrailnet. In de voorbeelduitwerkingen hanteert de Raad echter andere uitgangspunten of legt de nadruk op andere onderdelen. In de bijlage kom ik nader hierop terug.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

bijlage 2

bij DGP/MDV/U.04.02318

Hoe-vraag: Openbaar vervoer van nationaal belang

De Raad adviseert bij de “hoe-vraag” over het spoorvervoer over het hoofdrailnet. Ze betreft daarbij de concessies spoor, die momenteel ter behandeling in uw Kamer liggen. Ik constateer dat de Raad daarbij nog niet is ingegaan op het verzoek de gekozen systematiek te beoordelen aan de hand van haar advies Hoezo marktwerking .. ? over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de markt ordening van vitale infrastructuurgebonden sectoren.

Herdefinieer het hoofdrailnet

De waarde van het spoorvervoer over hoofdrailnet zit volgens de Raad vooral in de versterking van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Nederland. De Raad adviseert om het hoofdrailnet te herdefiniëren aan de hand van twee criteria: het hoofdrailnet moet landsdelen en economische centra met elkaar verbinden.

Alhoewel de Raad daar geen nadere indicaties voor geeft, blijkt in de uitwerking dat dit in essentie geen ander netwerk oplevert. Immers, de concrete ideeën van de Raad betreffen kleine onderdelen van het netwerk, in de vorm van toevoeging van de treindiensten Groningen-Leeuwarden en Alkmaar-Haarlem aan het hoofdrailnet, alsmede de ideeën om de treindiensten Geldermalsen-Tiel, Hilversum-Baarn , Utrecht-Rhemen, Hoorn-Enkhuizen en Leiden-Woerden niet langer tot het hoofdrailnet te laten behoren.

Ik waardeer de poging van de Raad om aan de hand van een tweetal algemene criteria de discussie over de definitie van het hoofdrailnet te voeren. Hiermee stelt de Raad een aantal keuzes ter discussie die wij de afgelopen jaren hebben gemaakt, in overleg met de betrokken partijen en die de definitie van het hoofdrailnet heeft opgeleverd die thans bij de Tweede Kamer ligt en die de instemming heeft van de regionale overheden. Hieronder licht ik dat nader toe.

Ten eerste werken wij sinds de aanvaarding van de beleidsnota “De derde eeuw spoor” aan de decentralisatie van regionale treindiensten. Een deel van de treindiensten is reeds gedecentraliseerd. Nog 13 treindiensten komen in aanmerking voor decentralisatie. Doel van de decentralisatie is dat de decentrale overheden het openbaar vervoer, bus en trein, in hun regio kunnen optimaliseren. De treindiensten kenmerken zich door vervoer met een regionaal karakter, met verplaatsingen over relatief korte afstanden of een sterke exploitatieve en logistieke samenhang met regionale netwerken van openbaar vervoer. Hierover is reeds geruime tijd overleg met de betrokken regio's. De treindiensten Groningen-Leeuwarden en Uitgeest-Haarlem, die de Raad voordraagt voor toevoeging aan het hoofdrailnet, zijn daar voorbeelden van.

Ten tweede verlenen wij aan NS de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, zoals is bepaald in de Concessiewet. Het hoofdrailnet is een logistiek en vervoerkundig samenhangend geheel, dat zelfstandig en in principe zonder overheidsbijdrage te exploiteren moet zijn. Vanwege de logistiek samenhang zijnde treindiensten Enkhuizen-Amsterdam, Utrecht-Baarn en Utrecht-Rhemen – waarvan de Raad voorstelt om ze niet

tot het hoofdrailnet te rekenen –toegevoegd aan het hoofdrailnet. Deze treindiensten hangen logistiek en vervoerkundig in aanzienlijke mate samen met de vervoersdiensten rond de stadsgewesten en zijn nauwelijks afzonderlijk te exploiteren.

Definieer nauwkeurig wat het doel en de publieke belangen zijn van het hoofdrailnet

De Raad is van mening dat de ontwerp-concessie te veel stuurt op uitvoeringsaspecten en te weinig op de (publieke) doelen van het hoofdrailnet. Daarbij hanteert de raad als doel de versterking van de nationale ruimtelijke en economische ontwikkeling en vindt het de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid het doel van het hoofdrailnet nauwkeurig te definiëren wat het doel en de publieke belangen van het hoofdrailnet zijn.

Een belangrijke kerntaak van het spoor is het massavervoer tussen de grote steden in de spits. De trein is sterk in het vervoeren van veel mensen over een relatief smalle strook grond tot ver in de sterk verstedelijkte gebieden. Daarnaast maakt het bestaande spoorwegnet het hele land op basisniveau bereikbaar en vervult het spoorgoederenvervoer een belangrijke functie bij het bereikbaar houden van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit zijn belangrijke maatschappelijke functies. Zonder bemoeienis van de overheid worden die functies onvoldoende vervuld. Hier ligt dus een taak voor de overheid. Discussies over hoe ver die taak reikt en welke rol spoor krijgt in het vervoerbeleid worden gevoerd binnen het kader van de ontwikkeling van de Nota Mobiliteit. De concessies zijn toekomstvast doordat ze NS en ProRail een brede verantwoordelijkheid geven in de vorm van een zorgplicht. Ondermeer in deze zorgplicht, maar ook bijvoorbeeld in het minimum bedieningsniveau van stations en de maximale stijging van de tarieven, wordt het publieke belang vastgelegd. De verplichte opstelling van het jaarlijkse beheer- en vervoerplan zorgt voor de benodigde dynamiek om nieuwe ontwikkelingen vorm te geven. Mocht het zo zijn dat de Nota Mobiliteit tot andere inzichten leidt, dan kan dit in de jaarlijkse beheer- en vervoerplannen worden geoperationaliseerd.

Ter uitwerking van de zorgplicht ten aanzien van de bereikbaarheid van de grote steden in de spits wordt NS gevraagd om in het vervoerplan aan te geven in hoeverre en op welke wijze het aangeboden vervoer van en naar de grote steden in de spits aan de vervoervraag voldoet. De Raad vindt dit weinig concreet en suggereert bijvoorbeeld als indicator gemiddelde reistijd tussen economische centra, of een bepaald percentage werknemers dat binnen een uur op het werk moet kunnen zijn met het openbaar vervoer. Dit zijn aanbod gerichte indicatoren, waarbij de overheid bepaalt hoe een specifiek productkenmerk, namelijk snelheid er uit ziet. Ik heb gekozen voor een vraaggestuurde benadering. Waar reizigers vervoer vragen, moet NS rijden. Wijzigingen in het aanbod moet NS onderbouwen met wijzigingen in de vervoervraag. Een dergelijke benadering is ook in lijn met het advies "Hoezo marktwerking...?", dat de Raad in januari 2004 heeft uitgebracht. Daarin wordt bepleit om, in geval van afwezigheid van concurrentie, relaties zo vorm te geven, dat dit vraaggestuurde aanbod tot stand komt.

Het is een misverstand dat NS en ProRail zelf de prestatie-indicatoren mogen definiëren, zoals de Raad beschrijft. De publieke doelen en de prestatie-indicatoren liggen vast in de concessies.

Geef de vervoerder meer ruimte om keuzes te maken over uitvoeringsaspecten

De Raad adviseert om de invulling van de uitvoeringsaspecten van het treinvervoer, zoals punctualiteit, zitplaatsen en tarieven, bij NS neer te leggen. De vervoerder krijgt dan meer ruimte om het aanbod af te stemmen op de vraag. Uiteraard, aldus de Raad, onder duidelijke spelregels en met effectief toezicht.

Ik wil hierover twee opmerkingen maken. Ten eerste onderschrijf ik het advies van de Raad dat de ruimte die NS moet hebben om keuzes te maken over deze aspecten niet te zeer moet worden ingeperkt. Daarom zijn deze “uitvoeringsaspecten” in de concessie onderdeel van de zorgplicht. Door de prestatie-indicatoren concreet te definiëren in de concessie ter uitwerking van deze zorgplicht en door de bepaling dat de prestaties van NS jaarlijks moeten verbeteren, worden heldere kaders gesteld voor de jaarlijkse uitwerking van de prestaties in het vervoerplan. Op het onderdeel “tarieven” kom ik hieronder apart terug. De spelregels waar de Raad op doelt worden naar mijn mening derhalve geboden door de concessie en het toezicht op de naleving daarvan wordt uitgeoefend door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ten tweede gaat de Raad voorbij aan het feit dat de Wet personenvervoer 2000 en de Concessiewet opleggen dat de concessie voorschriften bevat over de “uitvoeringsaspecten” waarop de Raad doelt (punctualiteit, zitplaatskans).

Geef de vervoerder een positieve prikkel voor het borgen van het publieke belang

De Raad adviseert om NS te belonen als de publieke belangen goed worden geborgd. Als voorbeeld noemt de Raad hogere tarieven voor de reiziger bij een betere dienstverlening. Dit voorbeeld komt op meerdere plekken terug in het advies.

De consumentenorganisaties bepleiten een dergelijke koppeling ook. Ik heb er voor gekozen om deze koppeling op andere wijze vorm te geven. Ten eerste heeft NS de mogelijkheid om binnen de kaders van de concessie tariefsdifferentiatie aan te brengen. De jaarlijkse stijging van de tarieven voor de tweede klasse vervoerbewijzen is gemaximeerd. Ten tweede heb ik niet alleen rekening te houden met de belangen van de reizigers, maar ook met het belang van de belastingbetaler en van NS. Ter illustratie: op dit moment wordt meer dan helft van de kosten van vervoer per trein door de belastingbetaler opgebracht. De continuïteit van het bedrijf is ook voor de reiziger van belang. Om de continuïteit te borgen vind ik het redelijk dat NS de optredende inflatie mag verdisconteren in de tarieven en de stijging van de gebruiksvergoeding (waartoe Europa ons verplicht). Als ik bovenop deze tariefsstijging ook nog eens een stijging zou toestaan die gekoppeld is aan de kwaliteit van het product, dan stijgen de tarieven voor de reiziger te hard. Door mijn keuze om de jaarlijkse tariefsstijging te maximeren in de concessie is de suggestie van de Raad om de Nederlandse Mededingingsautoriteit een rol te geven bij het toetsen van de redelijkheid van het door NS voorgestelde pakket van kwaliteit en tarieven niet opportuun.

Het systeem van de concessie biedt diverse prikkels voor NS om goed te presteren. In het vervoerplan geeft NS aan welke prestaties zij levert op de in de concessie beschreven zorgplicht en prestatie-indicatoren. Gezien het feit dat de minister dient in te

stemmen met deze onderdelen van het vervoerplan, biedt dit de mogelijkheid om 'de lat steeds hoger te leggen'. Anders gezegd: indien NS in het vervoerplan indicatoren, richtwaarden en maatregelen, respectievelijk indicatoren en grenswaarden opneemt die in de ogen van de minister onvoldoende zijn, kan instemming worden onthouden. De prestaties uit een ingestemd vervoerplan hebben de status van concessievoorschriften. Naast deze algemene 'systeem'-prikkel, is er in de vervoerconcessie een aantal andere specifieke prikkels opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- het voorschrift internationale benchmarks uit te voeren en hier wat mee te doen;
- het voorschrift per 1-1-2008 outputsturing mogelijk te maken en daartoe te professionaliseren;
- een verplichting tot het uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek in samenwerking met de consumentenorganisaties en de publicatie ervan;
- een voor reizigers redelijke compensatieregeling in geval van vertraging.

Stel een lange-termijn investeringsstrategie op voor de railinfrastructuur

De Raad adviseert om uitgaande van concrete en meetbare publieke belangen een bijpassende investeringsstrategie voor onderhoud en verbetering van de infrastructuur vast te stellen. Daarmee kan expliciet gemaakt worden welke rol treinvervoer heeft en welke investeringen daarbij horen.

De nut en noodzaak van een lange termijn investeringsstrategie ondersteun ik. Derhalve heb ik in de begroting 2004 duidelijkheid gegeven over de prioriteiten in de periode tot en met 2012: "Houwen voor Bouwen" en een integraal maatregelenpakket het zogeheten Herstelplan spoor (fase 1 en fase 2). In de begroting is aangegeven dat de spoorsector binnen de beschikbare middelen een nadere uitwerking en concretisering zal doen voor fase 2 van het herstelplan. Tevens staat een netwerkbenadering voorop, in plaats van besluitvorming over individuele projecten. Er is mede daarom, zoals aangegeven in het Kabinetsstandpunt op de genoemde IBO henuutting, een einde gemaakt aan het "studeren om het studeren" op grote infraprojecten. Immers, de dienstregeling vergt een netwerkbenadering en het treffen van kleinere maatregelen door de beheerder, in plaats van oog voor individuele projecten. In het beheerplan kan de daarvoor benodigde lange termijn doorkijk worden aangegeven in samenhang met het vervoerplan. Met deze werkwijze is naar mijn oordeel voldoende meerjarig perspectief geboden voor het betrouwbaar verwerken van de grote vervoerstromen op het hoofdrailnet.

Gekoppeld aan de noodzaak om te komen tot een lange termijn investeringsstrategie stelt de Raad dat de huidige systematiek van jaarlijkse beschikkingen voor aanleg en onderhoud niet bijdraagt aan de noodzakelijke lange termijn benadering van het hoofdrailnet. Alvorens hier inhoudelijk op in te gaan wil ik eerst een feitelijke onjuistheid corrigeren. Voor wat betreft aanleg van spoorinfrastructuur geldt namelijk dat op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds reeds sprake is van meerjarige subsidiebeschikkingen voor de duur van het project. Alleen voor wat betreft beheer en instandhouding is op dit moment sprake van jaarlijkse subsidiebeschikkingen op grond van de wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Zoals ook in de toelichting op de beheerconcessie is aangegeven ligt het in de rede om op termijn over te gaan op meerjarige subsidiebeschikkingen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit is echter wel afhankelijk van de mate waarin en wijze waarop ProRail invulling geeft aan de

professionaliseringsverplichtingen die zijn opgenomen in de beheerconcessie. Ik acht uit oogpunt van rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen onverantwoord om over te gaan op meerjarige subsidiëring wanneer ProRail nog geen invulling heeft gegeven aan deze professionaliseringsrandvoorwaarden.

Meerjarige subsidiëring is overigens mijns inziens geen randvoorwaarde om lange termijn afwegingen te maken rondom beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Los van de subsidiestroom dient de beheerder zich ten alle tijden te baseren op levenscyclus afwegingen. Derhalve is in de beheerconcessie de verplichting opgenomen voor ProRail om invulling te geven aan Life Cycle Management en gebruik te maken van een activaregister. Bovendien voorziet het systeem van de beheerconcessie in een verplichte 10 jarige doorkijk op te nemen door ProRail in het beheerplan.

Naar mijn oordeel voorziet het concessiesysteem dan ook reeds in de door de Raad geuite zorgpunten op dit vlak.

Bouw een aantal aanvullende sturingsinstrumenten in voor de Minister

De Raad adviseert om naast prestatie-indicatoren en financiële prikkels andere instrumenten in te zetten om NS zo te sturen dat publieke belangen goed kunnen worden geborgd. De Raad denkt daarbij aan een regelmatige evaluatie van de concessievoorschriften, de mogelijkheid om het management naar huis te sturen zonder intrekking van de concessie, een aanwijzingsbevoegdheid en een audit.

Ik deel de mening van de Raad dat deze instrumenten noodzakelijk zijn. Ik heb deze instrumenten dan ook dan wel door middel van de concessievoorschriften (evaluatie en audit), dan wel uit hoofde van de Algemene Wet Bestuursrecht (last onder dwangsom). Intrekking van de concessie en een managementaanbesteding is een vorm die de komende jaren wordt uitgewerkt. Dit wordt in de concessie bepaald. De mogelijkheid - die de Raad suggereert - om het management naar huis te sturen zonder intrekking van de concessie is in de wetgeving (boek 2 Burgerlijk Wetboek) voorbehouden aan de Raad van Commissarissen in het geval van een structuurvennootschap. Indien de Eerste Kamer instemt met de aanpassing van het structuurregime krijgt de aandeelhouder hier ook meer invloed op.

Samenwerking NS en ProRail

De Raad constateert dat de samenwerking tussen NS en ProRail de afgelopen jaren is verbeterd, maar vraagt aandacht voor de samenwerking op uitvoeringsniveau. De Raad adviseert de samenwerking onderdeel te laten zijn van de evaluaties en audits uit hoofde van de concessie en het inzicht van betrokken partijen in de complexiteit van het railsysteem en de onderlinge afhankelijkheid daarbinnen te vergroten.

De onderlinge samenwerking tussen ProRail en vervoerders heeft ook mijn aandacht. De beide concessies zijn onderdeel van een integrale stelselwijziging in de spoorsector. Ze zijn, samen met de Spoorwegwet, de Concessiewet en de lagere regelgeving, de sturingsinstrumenten van de Minister. Binnen de kaders van de overheid moeten de infrastructuurbeheerder en de goederen- en personenvervoerders zorgen voor goede prestaties van het spoorvervoer. Deze prestaties kunnen ze vooral gezamenlijk verbeteren. Daarom staat bij de herinrichting van de sector de intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders centraal. Samen hebben ze de taak om tot een optimale exploitatie van het spoor en het spoorvervoer te

komen. Zij regelen onderling, binnen de door de overheid gestelde regels, wanneer en hoe de infrastructuur gebruikt wordt. Gezamenlijk zorgen zij voor veilig en betrouwbaar vervoer, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een effectieve verdeling van de capaciteit. Drie instrumenten in de Spoorwegwet richten zich specifiek op de werkrelatie tussen vervoerders en beheerder. Het gaat hier om de netverklaring, de toegangsovereenkomst en de kaderovereenkomst. In de aanbestedingsbrief bij de concessies (DGP/SPO/u.04.02186) wordt daar nader op ingegaan.

De concessies gaan uit van de jaarlijkse opstelling van een vervoerplan door NS en een beheerplan door ProRail. In de concessies is bepaald dat deze plannen worden opgesteld ná overleg met respectievelijk de infrastructuurbeheerder en de gerechtigden. Ook in de concessies is dus aandacht voor de onderlinge samenwerking en afstemming.

De evaluatie van de Spoorwegwet in 2006 en de evaluaties van de concessies bieden derhalve de mogelijkheid om te bezien of de samenwerking tussen ProRail en vervoerders voldoende gestalte heeft gekregen en effect heeft.

Ik deel de mening van de Raad dat het railsysteem complex is en de onderlinge afhankelijkheid tussen vervoerders en ProRail groot is. Daarom heb ik in de beheer- en de vervoerconcessie bepaald dat NS en ProRail uiterlijk op 1 januari 2008:

1. bekend zijn met het verband tussen haar operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten;
2. bekend zijn met de interactie-effecten tussen de eigen activiteiten en doelen en die van de infrastructuurbeheerder respectievelijk de vervoerders;
3. bekend zijn met de langetermijneffecten van de wijze van bedrijfsvoering;
4. in staat zijn om de bedrijfsvoering te richten naar de onder a tot en met c bedoelde kennis.

Geef de gebruiker invloed op bepaalde uitvoeringsaspecten van het spoorvervoer

De Raad adviseert om met name voor de kwaliteitsaspecten zoals punctualiteit, zitplaatsgarantie en service gekwalificeerd adviesrecht aan de reiziger te geven.

Dit zijn inderdaad voor de consument belangrijke onderwerpen. De Wet en het Besluit personenvervoer 2000 geven dit recht reeds aan de consumentenorganisaties. De Wet en het Besluit (resp. artikel 31 en 33) beschrijven de onderwerpen waarover de consumentenorganisaties gekwalificeerd adviesrecht hebben. Dit is zeer breed geformuleerd. Hieronder vallen allerhande kwaliteitsaspecten, zoals de uitvoering van de dienstregeling, de wijze van informatieverschaffing over dienstregeling en tarieven, toegankelijkheid, sociale veiligheid, de regeling van vergoeding in geval van vertraging.

Zorg voor afstemming tussen hoofdrailnet en regionaal vervoer

De Raad adviseert de mobiliteit op het hoofdrailnet af te stemmen met de regio's.

Ik neem aan dat zij doelt op de afstemming van het vervoeraanbod op het hoofdrailnet en het aanbod in de regio, om zo een goed functionerend OV-systeem te creëren. Ik deel die mening van de Raad. Daarom heb ik in de concessie ook een overleg verplichting opgenomen tussen NS en de decentrale, concessieverlenende overheden en heb ik verplicht dat NS het vervoerplan opstelt na overleg met de decentrale overheden.

Het vervoerplan dient een weergave van de resultaten van het overleg met de decentrale overheden te bevatten, en een deugdelijke motivering van de wijze waarop en de mate waarin de resultaten van dit overleg hun neerslag hebben gevonden in de omvang en de kwaliteit van het vervoer van NS.