

Vergaderjaar 2002–2003

18 986

Verhouding Rijksoverheid – NS

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2002

In het Algemeen Overleg over de verlenging van het Overgangscontract II en de tariefvoornemens van de Nederlandse Spoorwegen op 1 oktober jongstleden (kamerstuk 18 986, nr. 90) is mij gevraagd de NS uit te nodigen voor een gesprek om in de loop van 2003 de tariefvoornemens nog eens te heroverwegen op basis van de dan bekende inflatieprognose en financiële positie van de NS. Het gesprek met de NS heeft plaatsgevonden en de NS gaat op dit voorstel in. De uitkomsten van het overleg worden hierna toegelicht. Tevens zijn vragen gesteld over de contractuele sturingsrelatie, de naleving van het Overgangscontract II en het perspectief op de concessie. Zoals toegezegd in het overleg zal ik u hierover eveneens nader informeren in deze brief.

1. Tarieven

Wat betreft de tariefstijging van de NS, is tijdens het algemeen overleg op 1 oktober jongstleden geconstateerd dat de tariefstijging ultimo 2002 een gegeven is; en was de vraag aan de orde waarom nu reeds wordt vastgesteld hoe de tariefstijging (nu ingeschat op 4,15%) er per 1 juli 2003 uit gaat zien. Die tariefverhoging bestaat uit de inflatiecorrectie (ingeschat op 2,75%) plus 1,4%. Het verzoek van de Tweede Kamer was om in de loop van 2003 te bezien hoe de inflatieprognose en de financiële situatie van de NS zich ontwikkelen en op basis daarvan het tariefvoornemen definitief vast te stellen.

Ik kan u meedelen dat daarover inmiddels een constructief gesprek is gevoerd met de NS. Daarin is geconcludeerd dat de NS in lijn met dat voorstel op 1 maart 2003 beziet hoe de inflatieprognose voor 2003 zich dan ontwikkelt, alsmede de financiële noodzaak om een tariefstijging boven inflatie door te voeren. De NS zal naar aanleiding daarvan de tarieven voor 2003 definitief vaststellen, met inachtneming van de restricties van het Overgangscontract II, en hierover haar reizigers, de consumentenorganisaties in het LOCOV en de minister informeren.

Dit brengt mij voorts op het punt van de opeenvolging van tariefverhogingen binnen een jaar, dat in het algemeen overleg op 1 oktober jongstleden eveneens aan de orde was, en de daaraan gekoppelde vraag of de afweging over de tarieven niet één maal per jaar gemaakt zou moeten worden. Dit zodat voor de reiziger duidelijk is wat hij in een jaar kan verwachten. Ik sta daar positief tegenover. Met de NS is afgesproken om dat in de concessie nader te regelen. Daarbij is te denken aan een systematiek die aansluit bij het Overgangscontract II, in zoverre dat er een jaarlijkse maximering wordt gehanteerd, waarbij er mogelijkheden blijven voor gespreide invoering, maar waarbij er wel één moment wordt bepaald waarop de NS zijn voornemens voor dat jaar bepaalt en ter advisering voorlegt aan de consumentenorganisaties in het LOCOV. Daardoor weet de reiziger wat hij kan verwachten en er ontstaat er één duidelijk jaarlijks beslissingsmoment. In dat licht zal ook door de NS worden gezien wanneer in het jaar dat moment het best aan de orde kan zijn: op 1 juli of eind december, bij het ingaan van de nieuwe dienstregeling en daarmee dus gekoppeld aan de jaarlijkse veranderingen in de productieprocessen.

2. Sturing van de NS ten aanzien van het vervoer op het hoofdrailnet

Alvorens het navolgende nader toe te lichten in subparagrafen, merk ik over de sturingsrelatie met de NS allereerst op dat het de bedoeling is deze, conform de inzet van de Tweede Kamer te regelen in een publiekrechtelijke concessie. Daar wordt momenteel aan gewerkt. Mede gelet op de bevindingen van de heer Noordzij, in zijn brief van 27 juni 2002, houdt dat in dat het niveau van de vereiste kwaliteit moet worden vastgesteld en de indicatoren en meetsystemen moeten worden ontwikkeld via welke het toerekenen, managen en sturen op de doelen daadwerkelijk mogelijk is. Dit kost tijd. Het is dus niet mogelijk om te proberen nu nog in het Overgangscontract II het sturingsinstrumentarium aan te scherpen, zoals in het algemeen overleg op 1 oktober werd geopperd.

Intussen liep het Overgangscontract II op 30 juni af en was de concessie toen nog niet te verlenen. Daarom is het contract met ingang van 1 juli 2002 ongewijzigd verlengd ten opzichte van het bestaande. Dit omdat een contractloze periode niet wenselijk was, aangezien dan geen voorwaarden voor en sturing op het hoofdrailnetvervoer meer zouden bestaan. En om de ingeslagen lijn te bestendigen sinds de vorige verlenging om, zoals destijds besproken met de Tweede Kamer, te sturen op rust en herstel van de kwaliteit op basis van het Verbeterplan, aangezien de oorspronkelijke prestatienormen van contract onhaalbaar zijn gebleken door de achtergebleven basiskwaliteit in het productiesysteem. In het Verbeterplan is daarom een realistisch herstelpad uitgestippeld om in 2005 in elk geval weer de uitgangspositie van het contract te hebben bereikt. Het is dus sinds het Verbeterplan achterhaald om desondanks op weer aangescherpte punctualiteits- en reizigersgroei-ambities te sturen en af te rekenen, zoals in het algemeen overleg op 1 oktober werd voorgesteld. Deze lijn is bij de derde verlenging van het Overgangscontract II ten opzichte van de vorige geëxpliciteerd.

Door de contractverlenging wordt in de overgangperiode tot de concessie onveranderd gestuurd op het herstel van de kwaliteit en op de in het contract vastgelegde voorwaarden voor het vervoer op het hoofdrailnet. Via de reguliere rapportagelijnen en halfjaarlijkse monitor op het Verbeterplan wordt de naleving van het contract en de voortgang van het herstelprogramma bewaakt. Dit biedt de transparantie en de mogelijkheid om met de NS en de Tweede Kamer indien nodig in overleg te treden over bijstelling en bijsturing. Zoals aan de orde kwam in het algemeen overleg

op 1 oktober, blijkt uit de verschillende rapportages dat de NS het contract naleeft en op koers ligt bij de uitvoering van het herstelprogramma.

Het bovenstaande wordt hierna nader toegelicht.

2.1 Sturingsrelatie via de concessie; oorspronkelijke contract achterhaald

Zoals bij meerdere gelegenheden met de Tweede Kamer is besproken, is het de bedoeling om de sturingsrelatie tussen de Staat en NSR ten aanzien van het vervoer op het hoofdrailnet te verankeren in een publiekrechtelijke concessie op basis van de Concessiewet. De wet maakt het mogelijk om voor de transparantie en het inzicht ten behoeve van die sturing alle benodigde informatie te vereisen. Bovendien worden bij de concessie de procedures en voorschriften wettelijk geborgd en zijn de vereiste prestaties publiekrechtelijk afdwingbaar. In aanvulling op de huidige privaatrechtelijke contractuele prikkels en sancties kan op basis van de wettelijke grondslag van de concessie de bestuursdwang en de last onder dwangsom worden toegepast. Daardoor kan in ernstige situaties met een bindende aanwijzing worden ingegrepen in de bedrijfsvoering om naleving van afspraken af te dwingen. Nu kan dat niet. Bovendien kent de concessiewet in tegenstelling tot de huidige mogelijkheden, procedures, waarborgen en bepalingen die het mogelijk maken dat bij toepassing van het ultimatum remedium van (gedeeltelijke) opzegging van de concessie een alternatieve gunning kan plaatsvinden. Dit maakt het mogelijk om aan de evaluatie van het verbeterprogramma in 2005 zo nodig consequenties te verbinden.

Ik ga er vanuit dat de concessie op basis van de wet kan worden verleend met ingang van 2004. De tijd daar naartoe is nodig om, zoals boven gesteld, met name het niveau van de vereiste prestaties nader uit te werken, alsmede toerekenbare indicatoren en meetsystemen ten behoeve van de sturing.

Niveau van prestaties

De korte ervaring met het Overgangscontract II heeft geleerd, dat de oorspronkelijke prestatienormen onhaalbaar zijn gebleken. Dit hebben we moeten vaststellen ten tijde van het Verbeterplan van de NS. Toen bleek dat de NS onvoldoende in staat was om de basiskwaliteit te bieden die nodig was om de contractuele prestaties te kunnen realiseren. In navolging daarop heeft de heer Noordzij in zijn brief van 27 juni 2002, toegelicht dat de doelstellingen uit het Overgangscontract II achteraf te ambitieus zijn gebleken. Terugblikkend was het niveau van 88% punctualiteit in 2000 een hoogtepunt en werd een intern streefbeeld van 92% in 2005 een externe prestatienorm. Overigens blijkt inmiddels ook uit de analyses van het project «Benutten en Bouwen», waarin de partners in de spoorsector participeren, dat het huidige spoorstelsel in 2005 maximaal een punctualiteit kan opleveren tussen de 84% en 88%. Dit komt door de opzet van de dienstregeling, de (on)betrouwbaarheid van de productiemiddelen (infrastructuur en materieel), de ontoereikende infrastructuurcapaciteit en de opzet van het complexe productieproces. Duidelijk is al dat het voortgaan op de weg van de afgelopen jaren – een complexe dienstregeling, correctief in plaats van preventief onderhoud, optimaliseren op bedrijfs-onderdelen in plaats van op het totale systeem, oplossingen zoeken in de infrastructuur in plaats van in het samenhangende productieproces van vervoer en spoorbaan – tot toenemende problemen zou leiden, met name voor betrouwbaarheid, punctualiteit en capaciteit.

In het strategisch akkoord is dan ook het voornemen vastgelegd om te komen tot betrouwbare en betere benutting teneinde op een efficiënte manier het spoorvervoer te kunnen afwikkelen. Daarvoor is een combi-

natie nodig van verbetering van de betrouwbaarheid, preventief onderhoud en hoge veiligheidseisen. In Japan zijn daarvan aansprekende voorbeelden te vinden. Daarom wordt nog in 2002 een plan «Beter benutten spoor» gepresenteerd door V&W, de taakorganisatie Prorail en de vervoerders, zoals is aangekondigd in de begroting. De planning is om de komende vijf jaar maatregelen te implementeren, met een doorkijk naar een lange termijnvisie tot 2020 en verder.

Uitwerken van de sturing

De heer Noordzij heeft in zijn bevindingen ook naar voren gebracht dat de huidige prestatie-indicatoren niet adequaat zijn om een externe sturingsrelatie op te baseren. Dat komt omdat punctualiteit en reizigersgroei in de spits deels worden bepaald door derden of externe factoren. Bovendien zijn momenteel nog niet de geschikte meetsystemen beschikbaar waardoor inzicht in en sturingsinformatie over de causaliteiten en effecten ontbreekt. Zowel voor het interne management als voor de externe verantwoording en sturing is een dergelijke meetbaarheid en toerekenbaarheid nodig.

Op dit moment zijn hiervoor nog geen alternatieven voor handen. De bevindingen van de heer Noordzij dateren van vlak voor het aflopen van het Overgangscontract II. Hij heeft het probleem aan de orde gesteld, enkele suggesties gedaan, maar nog geen concreet toepasbare alternatieven uitgewerkt en voorgesteld. In het nu lopende proces van de voorbereiding van de concessie dienen op de prestatievereisten toepasbare en toerekenbare sturingsindicatoren en meetmethodieken te worden uitgewerkt. Daarbij zal het systeem worden betrokken dat nu wordt ontwikkeld om het beter mogelijk te maken om de oorzaak, veroorzaker en gevolg van verstoringen te registreren en te monitoren. Dat inzicht is nodig om elke partij in de sector beter te kunnen aanspreken op zijn bijdrage aan de totale betrouwbaarheid van het spoorstelsel. Dit terwijl tegelijk moet worden geborgd dat onderlinge optimalisering wordt bereikt met transparante managementinformatiesystemen en het nu nog wel eens voorkomende vruchteloze zwarte pietenspel wordt vermeden.

2.2 Overgangperiode naar de concessie

Op 30 juni jongstleden liep het verlengde Overgangscontract II af. Afgezien van de genoemde inhoudelijke uitwerkingen, kon op dat moment nog geen concessie worden verleend, aangezien de Concessiewet nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. In die situatie bestonden er drie opties: een contractloze overgangperiode; een gewijzigde verlenging van het Overgangscontract II; of een ongewijzigde verlenging daarvan. Er is gekozen voor het laatste, en daarmee aan te sluiten bij de bestaande en reeds geaccordeerde afspraken.

Waarom ongewijzigde verlenging?

De reden voor de contractverlenging was de wenselijkheid om de bestaande afspraken over en voorwaarden voor het vervoer op het HRN in tact laten en de NS te kunnen aanspreken op belangrijke zaken als: de bediening van de stations, het minimum voorzieningenniveau, de tarieven en vervoerbewijzen, de compensatieregeling voor reizigers met vertraging, de toegankelijkheid en de sociale veiligheid, het consumentenadvies en het klanttevredenheidsonderzoek. Bovendien was het wenselijk om de afspraken over de uitvoering, monitoring en verantwoording van het in het Overgangscontract II vastgelegde Verbeterplan te verlengen, zodat de sturing op het herstelprogramma in tact blijft.

Waarom wordt niet meer afgerekend op reizigersgroei in de spits en punctualiteit?

De bij derde verlenging opgenomen bepaling dat sturing en afrekening op reizigersgroei in de spits en punctualiteit niet meer opportuun zijn en derhalve afrekening hierop voor de looptijd van de verlengingsovereenkomst niet aan de orde is, betreft geen wijziging van het contract, maar het vastleggen de ontstane situatie bij de vorige verlenging met het Verbeterplan van de NS. Het niet meer afrekenen op punctualiteit en groei in de spits sluit dus aan bij de erkenning sindsdien dat:

- het niet langer gaat om het behalen van de onhaalbaar gebleken oorspronkelijke normen voor punctualiteit en groei in de spits, maar om herstel van de kwaliteit en terugkeren naar de uitgangspositie van het contract;
- de contractuele incentives in deze situatie ontoereikend zijn: in een situatie van achterstand zoals die is opgetreden, hebben de incentives als bonus en malus en publicatieplicht geen effect omdat die vooral sturen op de marges. Bij fors achterblijvende prestaties werd daarom in het contract ingebouwd dat ingrijpen nodig zou zijn op basis van een plan van aanpak voor herstel, zoals dat is geïmplementeerd met het Verbeterplan;
- bovendien is er rond de afgelopen jaarwisseling reeds een directie afgerekend op het niet realiseren van de zelf geformuleerde ijkpunten voor herstel. Het is niet effectief om met een nieuwe directie opnieuw in zo'n situatie te komen. Deze moet juist in staat worden gesteld om nu orde op zaken te stellen.

2.3 Sturing in de overgangsfase

Door de ongewijzigde verlenging van het Overgangscontract II en het Verbeterplan kan nu toegezien blijven worden op de naleving van de contractuele voorwaarden en op het herstel van de kwaliteit conform het verbeterprogramma. Dit op basis van de reguliere verantwoording, rapportages en informatieverstrekking uit hoofde van het contract over zaken als de punctualiteit, de reizigersgroei in de spits, het minimum voorzieningenniveau, de tarieven, de behaalde aansluitingen en de uitgevallen treinen en de klanttevredenheid. Alsook op basis van de halfjaarlijkse monitor op het Verbeterplan over punctualiteit, beschikbaarheid van materieel en personeel, service en informatie en de transportbesturing. Op basis daarvan ben ik in staat om met de NS en de Tweede Kamer de voortgang te bespreken en te bezien of bijstelling of bijsturing aan de orde is.

Uit de laatste halfjaarrapportage op het Verbeterplan, die onderdeel uitmaakte van de brief van de heer Noordzij van 27 juni 2002, en daarmee conform eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer beschikbaar is gesteld, blijkt dat de NS op koers ligt bij de uitvoering van het herstelprogramma.

Op de concrete vraag tijdens het algemeen overleg van 1 oktober jongstleden of de NS de afspraken met betrekking tot de artikelen 11.4, 12.4, 14.2 en 18.3 naleeft is op basis van de monitoring en de rapportages het volgende te melden. De punctualiteitsprestaties liggen momenteel op het schema van het in het Verbeterplan uitgezette hersteltraject.

De meetgegevens over de groei in de spits komen eerst begin 2003 beschikbaar als gevolg van de ontwikkeling van het meetsysteem. Overigens heeft de NS reeds in het Verbeterplan aangegeven dat de oorspronkelijke groeiambitie naar verwachting op het moment achterblijft als gevolg van de achterblijvende basiskwaliteit. Wat betreft de informatie-

voorziening aan reizigers blijkt uit de monitor dat maatregelen zijn genomen.

Ten aanzien van de minimum voorzieningenniveau heeft de NS voldaan aan de afspraken, behoudens dat er, zoals u weet, nog een juridische procedure loopt over de opgelegde boete aan de NS wegens het niet uitvoeren van het minimum voorzieningenniveau tijdens de stakingsdagen in april 2001.

In antwoord op de door lid Dijkema gestelde vraag tijdens de regeling van werkzaamheden op 30 oktober 2002, kan ik meedelen dat de NS zelf de dienstregeling vaststelt en kan wijzigen. Wel dient de NS te voldoen aan het contractueel vastgelegde minimum voorzieningenniveau. De NS heeft mij inmiddels in kennis gesteld van de aan te passen dienstregeling als gevolg van de nasleep van de storm. Daarbij heeft de NS mij meegedeeld op dit moment in te schatten te kunnen voldoen aan het minimum voorzieningenniveau van het Overgangscontract II en de contractsectorlijnen. Ik heb de NS gevraagd om dit ten spoedigste definitief te bevestigen in een nadere rapportage en om de dienstregelingswijziging nu alsnog voor advies voor te leggen aan de consumentenorganisaties in het LOCOV, conform het Overgangscontract II. Ook heb ik Railinfrabeheer gevraagd de ernst van de situatie te bevestigen, welke overlast dit veroorzaakt en aan te geven wat er wordt ondernomen om dit op te lossen en wanneer dit gereed kan zijn.

2.4 Conclusie

Alles overwegende is het niet mogelijk, zinvol en gewenst om binnen de context van het huidige Overgangscontract II en het bijbehorende Verbeterplan aanpassingen te doen om de sturing nader aan te scherpen. Dit dient plaats te vinden in de uitwerking van de concessie en kan effectiever worden gebaseerd op het publiekrechtelijke instrumentarium. Er is tijd en gelegenheid voor nodig om dit goed te doen. Ik ga er vanuit dat de concessie kan worden verleend met ingang van 2004. Daarbij ook uitgaande van bekrachtiging van de wet door de Eerste Kamer en rekening houdend met de wettelijke adviezen voorhangprocedures.

In de tussentijd gelden de ongewijzigde voorwaarden van dit Overgangscontract II en wordt gestreefd naar en gestuurd op herstel van de kwaliteit en concreet de punctualiteit, door de uitvoering van het aan dit contract toegevoegde Verbeterplan. Dit wordt halfjaarlijks gemonitord. Op basis daarvan kan overleg met de NS en de Tweede Kamer plaatsvinden over bijstelling en bijsturing van het programma als daartoe aanleiding zou bestaan. Zoals reeds gesteld in en met de Tweede Kamer besproken naar aanleiding van de Herbezinning Spoor, wordt in 2005 geëvalueerd of de NS voldoende herstel heeft gerealiseerd. Zo niet, dan kunnen sancties worden ingesteld op basis van de wet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
R. H. de Boer