

Vergaderjaar 1999–2000

26 464

Beleidsnota De derde eeuw spoor

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 1999

Tijdens de behandeling van de nota «De derde eeuw spoor» in de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 13 september 1999 heb ik aangegeven de kamer nader te zullen informeren over mijn voornemens ten aanzien van de uitplaatsing van de taakorganisaties NS. In deze brief ga ik hier op in.

Na een korte schets van de huidige situatie wordt stilgestaan bij de doelstellingen van uitplaatsing en gedachten omtrent de aanpak ervan. Tenslotte wordt ingegaan op de stappen die reeds zijn gezet, en zullen worden gezet, op het gebied van de verdere ontwikkeling van het sturings- en toezichtkader voor de taakorganisaties. Hierbij zal tevens de relatie met het uitplaatsingsproces nader worden toegelicht.

1. Huidige situatie

De huidige positie van de taakorganisaties is een direct uitvloeisel van de overeenkomst, die op 29 juni 1995 tussen de Staat en NS is gesloten over de verzelfstandiging van NS, verder aan te duiden met de overeenkomst van '95.

Het uitgangspunt van deze overeenkomst is dat de infrastructuur van het spoorvervoer de primaire verantwoordelijkheid is van de overheid en dat NS zich richt op het spoorvervoer met aanverwante activiteiten, waarbij NS zelf verantwoordelijk is voor zijn bedrijfseconomische rentabiliteit.

Om de overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur te kunnen realiseren heeft NS destijds drie taakorganisaties opgericht. Het betreft:

- NS Railinfrabeheer BV voor aanleg, beheer en instandhouding;
- Railned BV voor capaciteitsmanagement, capaciteitsplanning en spoorwegveiligheid;
- NS Verkeersleiding BV voor de regeling en beheersing van het spoorverkeer.

Deze drie BV's zijn onderdeel van het NS-concern, maar kennen geen financiële kruisverbanden met de marktorganisaties van NS. Eventuele overschotten of tekorten blijven binnen deze organisaties en komen niet

ten goede of ten laste van andere NS-onderdelen. De taakorganisaties worden niet geconsolideerd in de jaarrekening van de NV NS. Naast de drie taakorganisaties heeft NS conform de overeenkomst van '95 Rail Infra Trust BV opgericht, waarin het juridische eigendom van de infrastructuur is ondergebracht.

Ten tijde van de voorbereiding van de overeenkomst van '95 was het voor NS niet bespreekbaar om de taakorganisaties volledig af te zonderen en uit het NS-concern te plaatsen, met name op grond van de technische verwevenheid tussen de activiteiten van de taakorganisaties en het vervoer. Dit heeft geleid tot de hybride constructie van taakorganisaties, die in opdracht van en voor rekening van de overheid werken, maar bedrijfsmatig door NS worden aangestuurd. In concreto betekent dit dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor deze opdrachten en de financiering hiervan bij de overheid ligt, terwijl de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij NS ligt. Gegeven dit hybride karakter is in de overeenkomst van '95 afgesproken, dat er vóór 1/1/2000 een evaluatie van het functioneren van de taakorganisaties zou plaatsvinden.

De overeenkomst van '95 loopt in principe tot 1/1/2000, waarna de afspraken in wetgeving zouden zijn vastgelegd. Zoals bekend, is deze nieuwe wetgeving dan echter nog niet gereed. De streefdatum voor invoering is nu 1/1/2001. Ter overbrugging is een verlenging van de overeenkomst van '95 in voorbereiding, tot 1/1/2001 en zondig nog enige tijd verlengd tot de invoering van de nieuwe wet. Uitgangspunt daarbij is zo min mogelijk aanpassing van de oorspronkelijke overeenkomst van 1995.

2. Achtergronden en doelstellingen van uitplaatsing, sturing en toezicht

Al vrij spoedig bleek in de praktijk, dat de hybride constructie ten aanzien van de taakorganisaties tot problemen leidde. De scheiding van inhoudelijke aansturing door de overheid en bedrijfsmatige aansturing door de Raad van Bestuur van NS was niet altijd scherp te trekken, hetgeen in het verleden wel eens tot problemen heeft geleid. Ook NS is bereid om mee te werken aan de uitplaatsing van de taakorganisaties. Dit heeft ertoe geleid, dat de in de overeenkomst van '95 afgesproken evaluatie niet meer zal worden uitgevoerd. De kritiek, die de Algemene Rekenkamer in het rapport «Toezicht op het spoor» heeft geuit, vindt voor een deel zijn basis in de hybride constructie van de taakorganisaties.

In de nota «De Derde Eeuw Spoor» is de uitplaatsing van de taakorganisaties uit het NS-concern opgenomen als een essentiële institutionele voorziening om marktwerking in het spoorvervoer mogelijk te maken. Daarbij gaat het zowel om aanbesteding, zoals in het regionaal spoorvervoer, als concurrentie op het spoor, zoals in het goederenvervoer.

Daarnaast speelt de capaciteitsproblematiek tussen onder meer reizigers- en goederenvervoer, waarbij tevens de benodigde capaciteit voor aanleg- en onderhoudswerkzaamheden een rol speelt. De uitplaatsing van de taakorganisaties uit NS moet het mogelijk maken, dat er een gegarandeerde, non-discriminatoire toelating en capaciteitstoedeling is, hetgeen eveneens geldt voor de activiteiten van verkeersleiding.

De uitplaatsing is een logisch vervolg op het uitgangspunt van de overeenkomst van '95, dat de overheid verantwoordelijk is voor de infrastructuur en dat NS primair een vervoeronderneming is met aanverwante commerciële activiteiten. Deze scheiding tussen verantwoordelijkheid voor infrastructuur en voor vervoer sluit ook volledig aan bij de ontwikkelingen op Europees niveau. Na de uitplaatsing is de rolverdeling

tussen overheid en NS, wat dit betreft, zuiver en kan de overheid de integrale aansturing van de taakorganisaties op zich nemen. De overdracht van de aandelen aan het rijk van Rail Infra Trust BV, waarin het juridische eigendom van de infrastructuur is ondergebracht, speelt hierbij tevens een belangrijke rol.

Het uitplaatsingsproces en de ontwikkeling en implementatie van het eindmodel voor de taakorganisaties zal stapsgewijs geschieden. Allereerst zal de aandelenoverdracht en uitplaatsing van de taakorganisaties plaatsvinden per 1-1-2001, en niet per de eerder aangekondigde datum 1-1-2000. Dit omdat de nodige zorgvuldigheid is vereist voor het realiseren van de overdracht en uitplaatsing. Een belangrijk aandachtspunt binnen dit kader betreft de continuïteit van de dienstverlening door de taakorganisaties en door de railvervoerders, in het bijzonder het waarborgen van de veiligheid op het spoor. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3 van deze brief.

Vervolgens zal van 2001 tot 2005 gewerkt worden aan de verdere ontwikkeling en implementatie van het eindmodel voor de taakorganisaties per 1 januari 2005. Dat is het jaar waarin de taakorganisaties vanuit hun definitieve positie moeten kunnen functioneren. Ik heb gekozen voor de datum van 1 januari 2005 gezien de benodigde tijd voor de ontwikkeling en implementatie van het eindmodel, alsmede het hieraan gekoppelde noodzakelijke wetgevingstraject. Deze datum zal ik derhalve ook opnemen in het wetsontwerp voor de nieuwe Spoorwegwet. Dit is echter wel een uiterste ingangsdatum. Gedurende de nadere uitwerkingsfase van het eindmodel zal worden bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat deze datum wordt vervroegd.

De benadering van opeenvolgende stappen is bewust verkozen boven een benadering, waarin in één stap, per 2001, het eindmodel wordt gerealiseerd. Naast de bovengenoemde eis van zorgvuldigheid ben ik namelijk in meer algemene zin van mening dat het zuiverder is dat eerst de overdracht en uitplaatsing van de taakorganisaties plaatsvindt en dat daarna de minister van V&W de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van de eindsituatie in goed overleg met de taakorganisaties en de sector als geheel opneemt.

Parallel aan de uitplaatsing per 2001 en de ontwikkeling en implementatie van het eindbestel per 2005 wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het benodigde sturings- en toezichtkader per die data. Ook de ontwikkeling van dit sturings- en toezichtkader zal stapsgewijs geschieden. Allereerst ter voorbereiding op de nieuwe situatie per 1-1-2001, waarin de taakorganisaties onder het gezag van de minister van V&W gaan opereren. Vervolgens zal het sturings- en toezichtskader verder ontwikkeld worden, gericht op het eindmodel per 1 januari 2005. In paragraaf 4 van deze brief wordt hierop nader ingegaan. In dit verband wordt ook rekenschap gegeven van de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

3. Organisatorische en juridische uitplaatsing

De organisatorische en juridische uitplaatsing behelst het voorbereiden van de overdracht van aandelen en de uitplaatsing van de taakorganisaties, inclusief de overdracht en uitplaatsing zelf. De overdracht zelf is slechts een relatief klein onderdeel van het totale uitplaatsingsproces, een formeel-juridische gebeurtenis, die van de ene op de andere dag ten overstaan van een notaris geschiedt. De overdracht markeert echter wel de formele aanvaarding van een nieuwe verantwoordelijkheid voor de taakorganisaties door de minister van V&W. De wijze

van uitplaatsing wordt op dit moment verkend door het ministerie in overleg met de taakorganisaties en de NS-Holding.

Het doel van de aandelenoverdracht is het doorknippen van de eigenaarsrelatie tussen de NS Groep en de taakorganisaties, inclusief Rail Infra Trust, en het tot stand brengen van deze relatie tussen het ministerie van V&W en deze organisaties. Voorts wordt met de overdracht beoogd impliciete, onderlinge dienstverleningsrelaties en afspraken tussen de taakorganisaties en andere onderdelen van NS te expliciteren en daar waar nodig te ontbinden.

Het is de intentie van het ministerie van V&W om de taakorganisaties zoveel mogelijk over te nemen in hun huidige vorm voor wat het personeel, de taken en de rechtsvorm betreft. In de praktijk zal dit betekenen dat er in deze periode zo min mogelijk verandering wordt aangebracht in de organisatorische en juridische vormgeving van de taakorganisaties. Uitgangspunt hierbij is een sociaal verantwoord uitplaatsingstraject.

Dit laat onverlet dat in de aansturing en het toezicht op de taakorganisaties (in de periode van 2001 tot 2005) veranderingen worden doorgevoerd. Deze kunnen van invloed zijn op de werkwijze van de taakorganisaties. Concreet is in dit verband bijvoorbeeld te denken aan de wijze waarop veiligheid wordt gewaarborgd onder invloed van zich ontwikkelende eisen van de zijde van de overheid.

Met het oog op de overdracht en uitplaatsing per 1-1-2001 vinden, zoals gezegd, momenteel verkennende besprekingen plaats. Er wordt naar gestreefd om de uitgangspunten, kaders en aanpak binnen afzienbare termijn neer te leggen in een intentie-overeenkomst tussen het ministerie en de NS-Holding.

In het traject om te komen tot uitplaatsing zal V&W in ieder geval een financiële doorlichting van de taakorganisaties (laten) verrichten (due dilligence) en zullen zonodig maatregelen worden getroffen opdat de taakorganisaties na uitplaatsing voldoende onafhankelijk van NS(R) hun taken kunnen verrichten. Dit laatste hangt samen met het uiteindelijke doel van uitplaatsing, te weten non-discriminatoir en transparant functioneren van de taakorganisaties in het kader van de marktordening.

Het eindresultaat van het uitplaatsingsproces is een situatie waarin de integrale verantwoordelijkheid voor de aansturing van de taakorganisaties (inclusief Rail Infra Trust) ligt bij V&W en de aandelen in handen zijn van de rijksoverheid. De taakorganisaties zullen hierbij mogelijkerwijs binnen een overkoepelende structuur worden geplaatst. De gedachtenvorming hieromtrent vindt echter op dit moment nog plaats.

4. Ontwikkeling in sturings- en toezichtrelaties

Het ontwerpen van de sturings- en toezichtsrelaties tussen de taakorganisaties en de minister van V&W is een continu en geleidelijk proces, waaraan reeds enige tijd wordt gewerkt en dat doorloopt tot de definitieve situatie – een geheel nieuw bestel voor spoorwegvervoer – is bereikt. In de periode 1995–1999 is veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van bekostigingssystemen en sturingsinstrumenten. Met name op het gebied van project- en programmasturing zijn goede vorderingen gemaakt. Ook zijn de bekostigingssystemen voor Verkeersleiding en Railned tot stand gekomen. In 1999 wordt daarmee geëxperimenteerd.

Zoals ook door de Algemene Rekenkamer (AR) is geconstateerd dienen op een aantal gebieden de sturings- en toezichtrelaties nog verder ontwikkeld

c.q. aangevuld te worden. In het bijzonder gaat het daarbij om een algemeen kader voor sturing en toezicht, waarbij gecoördineerde sturing en toezicht vanuit een samenhangend beleid door de Rijksoverheid centraal staat.

In mijn reactie op het rapport van de AR heb ik aangegeven op hoofdlijnen de conclusies van het rapport «Toezicht op het spoor» te kunnen onderschrijven. Ik heb gesteld dat het sturings- en toezichtkader verder ontwikkeld zal worden in een gefaseerde, meerjarige aanpak. Uitgangspunt hierbij is wel dat het kader zoveel als mogelijk toepasbaar moet zijn op zowel de situatie per 1-1-2001 als op het eindmodel per 2005.

Sturings- en toezichtkader

Bij de verdere ontwikkeling van het genoemde sturings- en toezichtkader maak ik een onderscheid in een drietal sturings- en of toezichtrelaties, waarop het kader betrekking zal hebben. In de *eerste* plaats zal het kader zich richten op de relatie tussen V&W als opdrachtgever en de taakorganisaties als opdrachtnemer. Als uitgangspunt hierbij geldt dat er een zodanige indeling in taken bij de taakorganisaties komt dat een relatie gelegd kan worden tussen de desbetreffende taak en de bekostiging ervan. In het bijzonder kan hierbij gewezen worden op de vormgeving van het (output-)bekostigingsmodel voor RIB. In mijn brief aan de AR gaf ik voorts als richting een indeling in project- of producttaken, programma-taken en de meer continue zorgtaken aan.

Bij voorkeur moet uit de taakindeling ook logischerwijs het toezichtkader volgen. In de brief aan de AR maakte ik in dit verband een onderscheid tussen taakspecifiek en algemeen toezicht. Bij taakspecifiek toezicht zal de wijze en intensiteit van het toezicht per taak kunnen verschillen. In tegenstelling tot taakspecifiek toezicht is algemeen toezicht niet gekoppeld aan een taakindeling maar meer gericht op het efficiënt en doelmatig functioneren van de taakorganisaties als zodanig. Bij de uitplaatsing van de taakorganisaties zal V&W de taken op het gebied van algemeen toezicht overnemen van de Raad van Bestuur van NS, waarvoor voorzieningen getroffen zullen worden.

In de *tweede* plaats zal het sturings- en toezichtkader toegespitst zijn op het toezicht op de relatie tussen taakorganisaties en marktpartijen. Het gaat hierbij onder meer om het toezicht op de discretionaire bevoegdheden van de taakorganisaties, die derden in hun belangen kunnen raken, het zogenoemde verbijzonderd toezicht. De taakafbakening tussen Railned Veiligheid en de Rijksverkeersinspectie behoeft hierbij meer verduidelijking. Daarnaast zal de positie van Railned Veiligheid gezien moeten worden in het licht van de discussie bij VenW over de inrichting van inspecties. Aanvullend op het toezicht door VenW zal aan derden de gelegenheid worden geboden zich uit te spreken over de kwaliteit van de dienstverlening door de taakorganisaties aan hen. Hiertoe zal een gebruikersraad worden ingesteld.

In de *derde* en laatste plaats zal het te ontwikkelen sturings- en toezichtkader gericht zijn op het toezicht op de relatie tussen de marktpartijen onderling. In dit verband zal gezien worden in hoeverre de NMa hier een rol kan spelen. Hier volg ik de lijn dat – waar mogelijk – gebruik gemaakt wordt van bestaande organisaties of autoriteiten in plaats van nieuwe op te richten. Bezien zal worden of naast de functies toelating tot het spoor en toedeling van capaciteit nog andere marktregulerende functies dienen te worden georganiseerd, en zo ja hoe.

Stapsgewijs proces

Het proces van ontwerpen en implementeren van het sturings- en toezichtkader geschiedt, evenals de uitplaatsing en de ontwikkeling en implementatie van het eindmodel per 2005, stapsgewijs. Hierbij worden de volgende stappen onderscheiden:

- a) Tot 1-1-2000 wordt gewerkt aan de verlenging van het overgangscontract met de NS Groep. Dit betekent dat er een basis blijft voor het functioneren van de taakorganisaties.
Daarnaast is gestart met het verder vormgeven van sturingsinstrumenten en – relaties tussen de minister van V&W en de taakorganisaties. Een aantal van de toezeggingen die ik heb gedaan naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer, zullen daarbij reeds voor 2000 gestand worden gedaan.
- b) In de periode 1-1-2000 tot 31-12-2000 ontwerpen we het aansturing- en toezichtkader dat voor de taakorganisaties zal gelden vanaf 1-1-2001 en op hoofdlijnen het aansturing- en toezichtkader per 1-1-2005. Het toezichtkader per 2001 wordt zoveel als mogelijk afgeleid en in lijn gebracht met de per 2005 wenselijke situatie. Er bestaat dan ten tijde van de uitplaatsing van de taakorganisaties, in januari 2001, duidelijkheid over de aansturing, het toezicht en de organisatorische vormgeving in 2001, en over het proces dat doorlopen wordt gedurende de periode 2001–2005, op weg naar het eindmodel.
- c) Per 2001 is er een aansturing- en toezichtkader ten behoeve van de uitgeplaatste taakorganisaties. Vanaf 2001 tot 2005 zal dit verder worden doorontwikkeld gericht op het eindmodel.

Toekomstige positionering Taakorganisaties

De vormgeving van het sturings- en toezichtkader voor het eindmodel per 2005 dient te worden gezien in het licht van de toekomstige positionering van de taakorganisaties binnen het eindmodel. Voor wat betreft deze toekomstige positionering gaf ik in de nota Derde Eeuw Spoor reeds aan dat het merendeel van de taken van Verkeersleiding en Railned publieke taken zijn die voor positionering binnen een ZBO in aanmerking komen, omdat ik die taken binnen de werkingsfeer van de overheid, maar wel op afstand van de beleidskern, wil plaatsen. Inmiddels is duidelijk dat op infrastructureel gebied de taak bij Railinfrabeheer «opdrachtgever richting de markt voor aanleg, instandhouding en systeemontwikkeling» tevens als een publieke taak moet worden bestempeld. Datzelfde geldt voor het verrichten van typische beheeractiviteiten, zoals het verlenen van vergunningen. Ook voor deze taken lijkt een ZBO derhalve de aangewezen organisatievorm. Op dit moment wordt dan ook in eerste instantie gedacht aan de oprichting van 1 of 2 ZBO's voor het verrichten van de genoemde publieke taken. Voor de vormgeving van de nieuwe relatie met de taakorganisaties vormen derhalve de aanwijzingen inzake ZBO's het vertrekpunt, de vaste formele basis. De uitwerking van dit vraagstuk zal echter nog de nodige tijd vergen. Ik zal te zijner tijd het definitieve voorstel aan u voorleggen.

6. Tenslotte

Het is duidelijk dat nog niet alle aspecten rondom de uitplaatsing van de taakorganisaties reeds volledig zijn uitgewerkt. Met deze brief heb ik echter getracht u een indruk te geven van de zaken met betrekking tot de taakorganisaties die momenteel door mij worden bestudeerd, uitgewerkt en/of geïmplementeerd. Tevens is daarbij een globale tijdplanning aangegeven.

Ik wil nogmaals benadrukken dat bij deze operatie voor mij drie zaken van essentieel belang zijn, te weten: de veiligheid van het spoor, de continuïteit in de beschikbaarheid van de infrastructuur en in het spoorvervoer, alsmede een voor het betrokken personeel sociaal verantwoorde invulling en uitvoering van het uitplaatsingsproces. Alle te zetten stappen zullen ook worden getoetst aan deze drie criteria. Ik zal u met regelmaat informeren over de voortgang ten aanzien van de uitplaatsing. Met deze brief hoop ik u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos