

27 465**Overname aandelenpakket in een aantal
taakorganisaties van de NV Nederlandse
Spoorwegen****Nr. 3****BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2001

Inleiding

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 10 september 2001.

De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 10 oktober 2001.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 24 september 2001 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Het gaat niet goed met de treinen in Nederland, en daar moet snel iets aan gebeuren. Het spoor is van groot belang voor het land en de economie. Zonder goed treinverkeer kunnen mensen niet op hun werk komen; rondom de grote steden is het marktaandeel inmiddels circa vijftig procent. Zes intercities in de ochtendspits vervoeren net zo veel mensen als vier rijbanen autosnelweg. De trein is echter belangrijk voor meer dan het woon-werkverkeer; ongeveer de helft van de Nederlanders heeft geen rijbewijs. Het publieke belang van een goed functionerend spoor is dus groot.

Historisch horen de Nederlandse spoorwegen tot de beste in Europa. Ze scoren op vele aspecten in de top drie, verhoudingsgewijs zijn de kaartjes goedkoop, is het spoor drukbereden en de bedrijfsvoering efficiënt. Maar er is de afgelopen twee jaar veel terrein verloren en er dreigt een neerwaartse spiraal.

De prestaties van het spoorvervoer blijven nu fors achter bij hetgeen nog geen jaar geleden is afgesproken tussen overheid en NS. De klanten krijgen niet de kwaliteit van dienstregeling en dienstverlening, die ze mogen verwachten.

In deze notitie is er allereerst aandacht voor de acute problemen op het spoor. Vervolgens komt aan de orde hoe overheid, taakorganisaties en met name NS zich op korte termijn extra gaan inspannen om de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. Daarna wordt de nieuwe wetgeving besproken die benodigd is om het spoor nu en op de middellange termijn een stabiele en vruchtbare basis te bieden. Tenslotte wordt aandacht besteed aan enkele gerelateerde zaken waaronder de nieuwbouw van infrastructuur, stations en vastgoed, decentralisatie, aandeelhouderschap en wijziging van de statuten en de uitplaatsing van de taakorganisaties.

Waarom rijden de treinen niet zoals het hoort?

De problemen zijn bekend. De treinen rijden steeds minder op tijd, vallen vaker uit en op sommige trajecten zijn de treinen in de spits overvol. De oorzaken van deze problemen van de afgelopen twee jaar liggen binnen de sfeer van het vervoersbedrijf en zullen dus ook daar moeten worden opgelost. Ook zijn er problemen met de infrastructuur die tegelijkertijd moeten worden aangepakt. Kort gezegd: er zijn te weinig treinen beschikbaar, er is tekort aan personeel, de infrastructuur moet de komende jaren verbeterd worden en de besturing van de basisprocessen moet beter worden. De focus van het management in de verschillende verantwoordelijke organisaties op integrale kwaliteit is de afgelopen jaren verminderd. Dit terwijl juist de basisprocessen complexer en kwetsbaarder zijn geworden door de ontvlechting in separate bedrijven – zoals NSReizigers, Railverkeersleiding, Railned (capaciteitsmanagement en spoorwegveiligheid), Railinfrabeheer (aanleg en onderhoud), Nedtrain (materieelonderhoud), Railion en nieuwe goederenvervoerders, Syntus en Noordned (regionale personenvervoerders in joint venture van NS met anderen). Door het nog uitblijven van integrale procesbeheersing zijn de bij dergelijke specialisatie horende voordelen (zeker op het hoofdrailnet) nog onvoldoende waargemaakt.

Vervoer

Eind vorig jaar is een prestatiecontract gesloten tussen NS en de overheid. Daarin zijn door NS afspraken gemaakt over de kwaliteit van de treindienst en de dienstverlening aan de klant. De overheid heeft verbeteringen van de infrastructuur toegezegd en reeds in uitvoering genomen. NS voldoet op dit moment – een half jaar later – niet aan de afspraken.

Het vervoerbedrijf van NS is op dit moment een overbelaste organisatie met een tekort aan mensen en materieel. NS heeft te weinig mensen en te weinig treinen om de dienstregeling uit te voeren. Wat is er nu anders dan een jaar geleden voorzien kon worden, toen het prestatiecontract werd gesloten en alles nog op orde leek? De verwachting van NS was op dat moment dat er voldoende treinen en personeel zouden zijn. Maar: er zijn plotseling veel meer treinen in onderhoud en er zitten onverwacht veel meer mensen ziek thuis.

De afgelopen twee jaar is dit ziekteverzuim verdubbeld en de laatste maanden vertrekken ook steeds meer personeelsleden naar een nieuwe werkgever. Ook de krapte op de arbeidsmarkt en de tijd die het kost om nieuw personeel goed op te leiden speelt de NS parten in het opvangen van de groei. Dit betekent dat de NS de mensen niet meer heeft om alle treinen te laten rijden. Zoals iedereen in Nederland inmiddels weet, vallen de treinen daardoor uit. Daarbij mag ook het volgende gezegd worden: de medewerkers en het management van NS werken onder hoge druk om de steeds grotere problemen het hoofd te bieden. Tegelijkertijd lijkt het een nationale sport te worden om met z'n allen op het spoor af te geven. Hoe begrijpelijk de nationale frustratie over de achterblijvende kwaliteit ook is, de nu ontstane sfeer is niet constructief. Juist onder grote spanning is dat ene stapje extra van gemotiveerde mensen het verschil tussen falen en succes. En die inzet zal de komende jaren hard nodig zijn.

Er zijn te weinig treinen beschikbaar, omdat treinen in onderhoud zijn of op onderhoud wachten. In 1998 stond gemiddeld 9% van de zitplaatsen in de garage, nu is dat bijna 20%. Er zijn te weinig onderdelen beschikbaar, werkplaatsen hebben te veel capaciteit afgestoten en ook hier is personeelsgebrek, deels in samenhang met de gespannen arbeidsmarkt. NS heeft ook relatief laat in nieuwe treinen geïnvesteerd, terwijl het aantal

benodigde treinen in de dienstregeling juist fors is toegenomen. Die nieuwe treinen komen de komende jaren in gebruik.

Verbeterplan van NS voor het vervoer

Om het tij te keren heeft NS een verbeterplan gemaakt om de operationele knelpunten aan te pakken, onder de titel Bestemming: Klant nú. Bijgaand vindt u afschrift van het verbeterplan van NS¹, waarin het bedrijf aangeeft hoe het binnen enkele jaren weer zo veel mogelijk aan zijn verplichtingen uit het prestatiecontract met de Nederlandse overheid wil voldoen; het gaat dan om aantallen treinen, punctualiteit en servicekwaliteit.

NS zegt tijd nodig te hebben om orde op zaken te stellen en verwacht in 2005 het oorspronkelijk voor 2002 beoogde niveau hervonden te hebben. Het managementadviesbureau McKinsey heeft het Kabinet bevestigd dat een dergelijke lange herstel-periode voor bedrijven met dit soort problemen realistisch moet worden geacht. Geconstateerd moet dus worden, dat het wel enige tijd gaat duren. Dit is begrijpelijk, als de benodigde maatregelen in ogenschouw worden genomen. Bijvoorbeeld het aannemen en vervolgens opleiden van machinisten en conducteurs vraagt enkele jaren. Hetzelfde geldt voor het bouwen van additionele capaciteit voor materieel-onderhoud.

Concreet is, zo meldt NS, de komende een tot twee jaar verbetering waarschijnlijk grotendeels beperkt tot interne processen en nog beperkt in verbetering van de punctualiteit te merken voor de klant. Op korte termijn beoogt NS de informatievoorziening aan de reiziger (ook bij verstoringen) te verbeteren, om zo verstoringen voor de reiziger zo hanteerbaar mogelijk te maken. De punctualiteit blijft in 2001 ongeveer gelijk aan de huidige situatie, rond de 80%. NS streeft uiteindelijk naar een niveau van 89% eind 2005. Daarmee zal dan het herstel zijn ingetreden, want oorspronkelijk was beoogd in 2002 deze 89% te realiseren. De punctualiteit zal minimaal als volgt ingroeien in halfjaarlijks voortschrijdende gemiddelden

December 2001	80%
Juni 2002	80%
December 2002	80,5%
Juni 2003	81%
December 2003	82%
Juni 2004	83,2%
December 2004	85%
Juni 2005	86,8%
December 2005	89%

De waarde van 89% is weliswaar lager dan in het overgangscontract II voor 2005 was beoogd, maar toch ambitieus: het is hoger dan in het afzienbare verleden ooit is behaald. In plaats van te optimistische cijfers, die wellicht tot conflict en teleurstelling leiden, wordt geopteerd voor een behoedzame, maar – indien het aan NS ligt – haalbare en hard te garanderen lijn. NS stelt overigens in het verbeterplan ook vraagtekens bij de in het overgangscontract opgenomen groei-ambitie van 23% meer reizigers tot 2005. Met een oog op recente ervaringen zijn deze vraagtekens realistisch.

Een lagere, behoedzame ambitie voor de korte termijn is een realistische keuze. Het is verstandig de feiten te aanvaarden voor wat ze zijn en ieder in zijn eigen rol – NS, taakorganisaties, en overheid – de schouders te zetten onder verbetering. In de huidige omstandigheden staat de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

noodzaak voorop nu eerst te zorgen dat de situatie niet verder verslechtert en de lijn omhoog wordt hervonden. Voor herstel is rust nodig, en tijd en aandacht voor het primaire probleem. Met dit verbeterplan is het vertrouwen gerechtvaardigd dat dit ook bereikt zal worden.

Geconstateerd is dat het Nederlandse spoorstelsel nog onvoldoende meting en management-informatiesystemen kent over oorzaak-gevolg relaties bij verstoringen. Om de voortgang van het herstel te borgen en om direct voor bijsturing bruikbare managementinformatie te genereren is afgesproken dat een transparant, voldoende gedetailleerd monitoringsstelsel snel tot stand komt.

Er komen, zo schrijft NS, meer treinen, meer machinisten, meer conducteurs, betere informatievoorziening, schonere stations, schonere treinen, meer preventief onderhoud en alom focus op de kwaliteit van de basisprocessen. Het bedrijf moet weer door en door gezond worden. Het verbeterplan is gebaseerd op een grondige analyse van de onderliggende oorzaken van de problemen op het spoor en binnen het bedrijf. NS laat weten te kiezen voor maatregelen die op korte termijn tot zichtbare resultaten leiden en dat daarnaast is gekozen om de oorzaken aan de wortel aan te pakken en maatregelen te treffen die op langere termijn effect hebben. Hiermee stelt NS zijn organisatie gericht op een brede aanpak voor duurzame effecten, die een goede basis moet zijn om van top tot werkvloer de benodigde inspanningen van de grond te krijgen.

Het management van NS heeft dus gedurende de zomer de eerste stap gezet om de organisatie en de processen te installeren om de neerwaartse lijn om te buigen, te stabiliseren en uiteindelijk weer de weg omhoog te vinden. De volle aandacht van het topmanagement en van het middelenmanagement op de basiskwaliteit, op de kerntaak van goed vervoer op het Nederlandse hoofdrailnet en op intensieve en open interactie met de taakorganisaties vormen tezamen een committering aan directe sturing op het belang van de reiziger: straks weer goede treinen die op tijd rijden.

De Directie van NS heeft zich gecommitteerd aan tijdige en deugdelijke uitvoering. De Directie zal de Minister halfjaarlijks een tussenrapportage geven. Daarin zal steeds helder zijn gerapporteerd over de realisatie van de planning en de doelstellingen. De rapportage bevat zonnig ook aanvullende maatregelen als het plan van schema dreigt te raken. Op de halfjaarlijkse ijkpunten uit het verbeterplan van NS wordt primair door de Raad van Commissarissen scherp toegezien en afgerekend op de voortgang.

Ondertussen blijft het Overgangscontract II, inclusief alle instrumenten en financiële bonus/malusregels, van kracht. Procesmatig past bij tijdelijke niet-nakoming een verbeterplan binnen de bepalingen van het overgangscontract. Per 1 januari 2002 loopt het huidige overgangscontract met NS af. Beoogd wordt dit te verlengen in een pre-concessie (overgangscontract III), waarin de halfjaarlijkse ijkpunten conform het verbeterplan van NS worden vastgelegd.

Er van uitgaande dat in 2005 een succesvol herstel is bereikt, en dat concreet de oorspronkelijk voor 2002 voorziene punctualiteit hersteld is, wordt alsdan de pre-concessie omgezet in een definitieve concessie aan NS voor het Hoofdrailnet voor in principe een periode van tien jaar vanaf dat moment. Zo niet, dan kan een vervroegde aanbesteding van het Hoofdrailnet plaatsvinden.

Infrastructuur

Het aantal storingen aan de infrastructuur bevindt zich nog steeds op een te hoog niveau. Het afgelopen jaar is het aantal storingen teruggebracht met 9%. Dit is echter nog niet voldoende. Daarom is in het kader van het Overgangscontract II afgesproken door een gezamenlijke inspanning van taakorganisaties en vervoerders het aantal storingen in de periode 2001–2005 met 35–40% te doen afnemen. (De taakorganisaties zijn de dochterbedrijven van NS waarin na de verzelfstandiging van 1995 de zorg voor de infrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsmanagement is ondergebracht en die worden bekostigd door de Minister). Deels om financiële redenen en deels om zo veel mogelijk buitendienststellingen voor onderhoud te beperken, was begin jaren negentig meer en meer overgegaan op correctief onderhoud, waardoor het aantal storingen toenam. Een belangrijke stap ter vermindering van het aantal storingen is de invoering van een onderhoudsrooster, waardoor die balans weer teruggebracht kan worden en meer preventief onderhoud kan worden uitgevoerd.

Deze verbetering vindt plaats tegen de achtergrond van grote investeringen die bouwoverlast zullen veroorzaken door noodzakelijke buitendienststellingen. Naast grote nieuwe lijnen als Betuweroute, HSL, Amsterdam–Utrecht, dient gewezen op het bovenbouw-vernieuwingsprogramma. Van veel Nederlands spoor is de bovenbouw aan het eind van zijn technische levensduur gekomen, wat leidt tot forse vervangingsinvesteringen in de komende jaren. Daarbovenop speelt de versnelde vervanging van spoorconstructies met problemen, zoals NEFIT en NP46. De veiligheid en betrouwbaarheid van de spoorinfrastructuur staat voorop. Deze piek is dus onvermijdelijk, weliswaar goed te plannen en voor te bereiden, maar zal toch ook een additionele wissel trekken op de kwaliteit van de vervoersdiensten in de komende jaren.

Concrete maatregelen aan de infrastructuur

Met de afspraken in het overgangscontract II zijn een grote, additionele inspanning en van overheidszijde een verhoging van de voor beheer en onderhoud van infrastructuur beschikbare gelden gemoeid. Onder meer heeft het Kabinet tot de volgende verbeteringen besloten:

- Realisatie van kleine infrastructuurmaatregelen (ruim 1 miljard gulden, waarvan vijf maal 125 mln leenfaciliteit RIB; f 400 mln gelden uit het Fonds Eenmalige bijdrage NS)
- Verbetering van de bedrijfszekerheid van infrastructuur (Er is reeds 140 miljoen extra geïnvesteerd; 200 miljoen komt versneld beschikbaar in 2001, plus ruim 200 miljoen na 2001 Fonds Eenmalige bijdrage NS)
- Verder is boven op de jaarlijkse bijdrage van 65 miljoen voor verbetering van veiligheid op overwegen, dit jaar 250 miljoen extra beschikbaar gesteld. Deze maatregelen zijn ook van groot belang voor de bedrijfszekerheid, c.q. het verminderen van stremmingen door ongevallen.

De taakorganisaties wordt daarnaast in het kader van het verbeterplan gevraagd een maximale inspanning te plegen om het aantal storingen sneller terug te brengen dan reeds afgesproken was in het Overgangscontract. De taakorganisaties zullen een aantal voorgenomen verbeteringen van de infrastructuur versnellen en intensiveren. De intensivering heeft betrekking op het aanbrengen van verbeteringen in de levensduur en het terugbrengen van enkele zeer storingsgevoelige infrastructuur elementen. Het gaat daarbij om op het oog kleine maatregelen die op korte termijn uitgevoerd kunnen worden en niettemin zeer effectief zijn.

De versnelling betreft het reeds in 2002 en 2003 vervangen van 400 cruciale storingsgevoelige wissels, het eerder aanbrengen van noodschakelaars op emplacementen om bij uitval van het beheersingssysteem toch een beperkte treindienst mogelijk te maken en het verbeteren van de verbinding tussen de kabels en de spoorstaven. Uit recente storingsanalyses blijkt verder dat met name de contactpunten in de wissels en tussen de railstaven (scheidingslassen) verbeterd moeten worden plus dat het ballastbed schoner moet zijn (vanwege de stroomgeleidendheid) om het storingsniveau verder terug te kunnen brengen. Daarnaast zullen de uit de analyse naar voren gekomen meest storingsgevoelige elementen eerder moeten worden vervangen.

Toename van het treinverkeer kan (ook wettelijk) aanleiding geven om geluidsmaatregelen, c.q. maatregelen voor externe veiligheid te nemen, bijvoorbeeld in het kader van de reconstructieprocedures van de wet geluidhinder en het besluit geluidhinder spoorwegen. Daarbij kan het voorkomen dat – indien meer geluid optreedt door intensiever gebruik – naast hetgeen nodig is vanwege die eventuele toename, ook reeds bestaande overschrijdingen van wettelijke niveaus moeten worden weggenomen. Indien in de praktijk inderdaad sprake is van hogere geluidsbelasting wordt inmiddels inzet van stiller materieel en geluidsarme baanconcepten concreet ingevoerd of in planning genomen.

In aanvulling op de afspraken uit het Overgangscontract II heeft het Kabinet besloten te onderzoeken wat er moet gebeuren aan knelpunten op het gebied van infrastructuuronderhoud, geluid en externe veiligheid. Integraal wordt gezien in welke mate aanvullende middelen nodig zijn naast de reeds geprogrammeerde budgetten. Uit dit onderzoek van de ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat moet duidelijk worden in hoeverre de programma's en de daarvoor beschikbare middelen ontoereikend zijn. Mocht dit het geval blijken, zal alsdan worden hoe hiervoor dekking kan worden gevonden uit herprioritering binnen het infrastructuurfonds, mogelijk ten laste van de aanleginvesteringen en/of uit herprioritering binnen het Fonds Eenmalige bijdrage NS en/of uit additionele middelen.

Tegelijkertijd aan de toekomst werken

Terwijl de urgente problemen zo worden aangepakt, is het van groot belang ondertussen de plannen voor de middellange termijn te maken. Hiertoe is afgelopen mei een gezamenlijke werkorganisatie ingericht van vakexperts van NS, goederenvervoerders, taakorganisaties en ministerie onder de werknaam «benutten en bouwen 2003 – 2015». De genoemde gezamenlijke werkorganisatie richt zich op het geheel van het spoorbedrijf omvattende planvorming voor het hoofdrailnet, op het niveau van concrete maatregelen. Dit is een belangrijke verandering, omdat sinds 1995 de verschillende voor het spoor verantwoordelijke organisaties vaak inhoudelijk afzonderlijk van elkaar werkten bij de invulling van hun individuele verantwoordelijkheid. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld zal hieruit na een tussenrapportage in december, volgend voorjaar een eerste pakket concrete resultaten aan het kabinet worden voorgelegd. (DGP/VI/U.01 00322 d.d. 18 april 2001).

Door de combinatie van bovengenoemde activiteiten stellen de voor het spoor verantwoordelijke organisaties alles in het werk om voor de korte en lange termijn de kwaliteit van het treinvervoer te verbeteren. Daarmee staan ze ook klaar voor de verwachte groei van het vervoer. Met uiteraard het behoud van ieder zijn eigen rol en verantwoordelijkheid worden nu aandacht en energie gericht op het gezamenlijk en inhoudelijk eindre-

sultaat van de spoorsector als geheel: de kwaliteit van het vervoer zoals de klant die ervaart.

Nieuwe wetgeving in de maak

Sinds 1995 heeft een aantal herstructureringen plaats gehad in de Nederlandse spoorsector. In de Tweede Kamer liggen nu wetsvoorstellen voor, waarin verdergaande structuurverandering is voorgesteld. Onder de huidige omstandigheden is meer dan ooit zekerheid nodig dat deze nieuwe structuur klopt.

Op 31 mei jl. heeft de Minister van V&W de Kamer laten weten tijdens de zomer zich te willen herbezinnen op de voorstellen. De problemen op het spoor waren de aanleiding voor deze heroverweging. Een goede wettelijke structuur kan de korte-termijn problemen niet oplossen. Wel wordt voor de middellange termijn een stabiele en conflictarme omgeving gecreëerd. In die omgeving moet het primaat liggen bij goed rijdende treinen en het werk worden gedaan door spoororganisaties, waar de Minister als het ware geen omkijken naar heeft.

In het onderstaande wordt eerst beschreven waarom de bestaande wetsvoorstellen bij nader inzien niet voldoen. Vervolgens wordt geconcludeerd dat het geheel afzien van wetgeving onwenselijk is en dat zonder wetgeving onoverkomelijke problemen ontstaan. Daarom wordt wetgeving voorgesteld die regelt wat nodig is, maar ook flexibel en toekomstvast is en dus ruimte laat voor doorgroei. Het kabinet heeft deze wettelijke structuur neergelegd in nota's van wijziging op de spoorwegwet en de concessiewet, waarvan de essentie vervolgens in deze brief is samengevat. Deze worden voor spoedadvies aan de Raad van State verzonden, en zijn zoals gebruikelijk hangende dit advies niet openbaar. Afsluitend wordt ingegaan op een aantal gerelateerde onderwerpen te weten de positie van stations en vastgoed, decentralisatie van regionaal spoor, de rol van de overheid als aandeelhouder, de uitplaatsing van de taakorganisaties en PPS-constructies bij nieuwbouwprojecten.

Herbezinning op wetsvoorstellen: twijfels over de voorziene structuur

Gebleken is dat de bestaande wetsvoorstellen onvoldoende waren gericht op de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder. Het is die relatie die ervoor zorgt dat er bij het tot stand brengen van het vervoersaanbod een goede benutting van de infrastructuur plaats vindt. Ook is actieve communicatie en soepele interactie tussen vervoerders en infrabeheerder noodzakelijk om goed vervoer voor de reiziger en de verlader te bereiken.

In 1995 is gekozen voor scheiding van infrastructuur en vervoer; deze keuze is bevestigd in het beleidsvoornemen Derde Eeuw Spoor uit 1998 en vormt de principiële basis van de uitgebreide Europese regelgeving voor de spoorsector. In het nu te wijzigen wetsvoorstel was de infrastructuur niet alleen buiten NS geplaatst, maar bovendien belegd bij een ambtelijke overheidsorganisatie – een zelfstandig bestuursorgaan. In anticipatie hierop zijn overheid, infrabeheerder en vervoerders zich al gaan gedragen min of meer conform de nieuwe structuur. Die ervaring noopt tot bijstelling van de bestaande wetsvoorstellen.

Een overheersend probleem blijkt bij nader inzien de publieke vormgeving van de uitvoering. Onverlet de politieke verantwoordelijkheid van de minister wordt de feitelijke afstandelijkheid van de uitvoering door de rechtsvorm beïnvloed. De overheid zou direct uitvoerende verantwoorde-

lijkheid krijgen voor infrastructuur en stationsvoorzieningen. Daardoor zou de overheid mede aansprakelijk worden voor de dagelijkse vervoersprestaties en bijvoorbeeld het omzetten van wissels een publieke taak, net als het inplannen van beheer en onderhoud op concrete baanvakken. De afstand tussen uitvoering en Minister wordt sterk verkleind, de afstand tussen infrabeheerder en vervoerders sterk vergroot. Dit terwijl juist de vervoerders de klanten van de infrabeheerder zijn, die met de infrabeheerder samen tot onderlinge optimalisatie van infrakwaliteit, onderhoud en vervoer moeten komen.

Een primaire eis aan wetgeving is dat deze juist een conflictarme omgeving bewerkstelligt. De ontstane relatie tussen overheid, infrabeheerder en vervoerders werkt conflicten in de hand en betreft te vaak directe overheidsbetrokkenheid bij elementen van dagelijkse bedrijfsvoering. De communicatie tussen vervoerder en infrabeheerder ging nu met het oog op de in het voorgestelde systeem te ontstane verantwoordelijkheden steeds meer via de overheid lopen. In een dergelijke onheldere omgeving ontstaat het risico dat iedereen naar de ander kijkt om in beweging te komen. Vaak is het moeilijk de verantwoordelijkheid eenduidig toe te wijzen aan een enkele partij; laat staan dat de verantwoordelijke partij ook het beste is uitgerust om dat probleem te beheersen.

Infrabeheerder en vervoerders moeten samen het primaat hebben en niet het overheidsapparaat. Het moeten twee sterke uitvoerende partijen zijn, die elkaar in een gezonde samenwerking met oog voor eigen rol en verantwoordelijkheid in evenwicht houden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft er op gewezen dat voor de borging van het publiek belang bedrijfscultuur net zo een belangrijke factor is als bijvoorbeeld concessievoorwaarden en incentive-regelingen. Die bedrijfscultuur van publiek belang, dat verantwoordelijkheidsgevoel moet weer in Utrecht komen te liggen.

Hiernaast zijn er nog twee bijkomende problemen: Omdat de relaties tussen betrokkenen ten principale publiekrechtelijk van aard waren, en dus op detailniveau in wetten en AMvB's moest worden vastgelegd, was het voorgestelde systeem ook betrekkelijk inflexibel. Een tweede bijkomend probleem is dat de overgang naar de overheid van het infrastructuurmanagement – sinds jaar en dag een in Utrecht gevestigd bedrijf – gepaard gaat met grote managementvraagstukken. Deze vragen veel tijd en energie, die niet aan de kerntaak – zorg voor een maximaal beschikbare en benutte infrastructuur – kan worden besteed.

Wat dan wel?

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de wetsvoorstellen gewijzigd dienen te worden. Deze conclusie roept twee vragen op. Ten eerste: is het wel verstandig om in korte tijd een alternatieve structuur te definiëren; zou het niet beter zijn om ruim de tijd te nemen om hier over na te denken? Ten tweede: leidt aanpassing van de voorziene structuur niet juist tot onrust, die afdoet aan de stabiele omgeving waarin herstel tot stand moet komen? Dit zijn logische vragen, maar om ze te beantwoorden is het cruciaal goed in beeld te houden dat daartoe vooral vergelijking met de bestaande werkelijkheid relevant is, niet primair vergelijking met het oude wetsvoorstel.

Op het eerste gezicht lijkt het wellicht de meest eenvoudige weg voor het bereiken van rust om de bestaande situatie maar eens een tijdje te bevriezen. Echter, bij nadere beschouwing blijkt de bestaande situatie niet te handhaven. Op dit moment ontbreekt een duidelijk wettelijk kader, het systeem is in belangrijke mate gebaseerd op een combinatie van

overgangscontracten en gewoonterecht. In 1995 is bij de verzelfstandiging deze situatie geaccepteerd met de bedoeling zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor januari 2000 met wetgeving te komen. Onder meer door inhoudelijke heroverwegingen onderweg is dit niet (tijdig) gebeurd. Inmiddels wordt gewerkt met 6-maandelijke overgangscontracten met NS voor het vervoer en met jaarcontracten voor het beheer van de infrastructuur. Problematisch is dat het ook ontbreekt aan een adequaat wettelijk kader voor veiligheid en voor bijvoorbeeld het vastleggen van duidelijke eigendomsverhoudingen. In de praktijk blijkt dat toedeling van bevoegdheden, rechten en plichten aan partijen onvoldoende inzichtelijk en transparant is.

De taakorganisaties zijn juridisch nog onderdeel van de NS-holding omdat in afwachting van de wetgeving de aandelen nog niet aan de overheid konden worden overgedragen. Gevolg daarvan is ook dat de infrastructuur, die met belastinggeld wordt betaald, nog altijd eigendom is van het verzelfstandigde bedrijf NS.

Tegelijkertijd zijn de drie taakorganisaties, in afwachting van uitplaatsing, wel al onder een aparte holding gezet binnen NS, met formeel ieder een eigen Raad van Commissarissen. Personeel en materieel is de organisatie al afgescheiden van NS; het zou dus juist reorganisatie vergen om ze praktisch weer samen te voegen. Bovendien heeft de Tweede Kamer per motie Van der Steenhoven (Kamerstukken II, 2000/01, 27 400 XII, nr. 76) de Minister verzocht uitplaatsing van de taakorganisaties ondanks de herbezinning onveranderd door te laten gaan.

Met andere woorden: zelfs als de praktische situatie zou worden bevroren is een actualisering van de juridische structuur onontbeerlijk. Bij dit alles komt ook dat Nederland gezamenlijk met de andere lidstaten van de EU regels heeft gemaakt voor de structuur van de spoorsector die over anderhalf jaar in Nederlandse wetgeving moeten zijn omgezet. Afgezien van deze internationale verplichting hebben deze EU-richtlijnen deels directe werking bij de Nederlandse rechter. Alleen al daarom is het verstandig ze tijdig in een concreet op de Nederlandse situatie gerichte vorm te specificeren in de Nederlandse wet.

Bij nadere beschouwing blijkt dus, dat inhoudelijk bevroren niet gaat zonder juist juridisch en wettelijk een deel van de zaken te regelen, die in de voorliggende wetsvoorstellen zijn opgenomen.

Doen wat nodig is, ruimte voor doorgroei

In een situatie als deze lijken twee goede praktische wegen open te staan. De eerste is het maken van een tijdelijke wet, het tweede is het maken van een wet die naar alle opties kan doorgroeien, maar in zichzelf weliswaar sober, maar ook volledig en stabiel is. Op voorhand is de tweede optie altijd te prefereren indien dit technisch haalbaar en uitvoerbaar is. Dit laatste blijkt het geval. Hiertoe is het voorliggend wetsvoorstel ontdaan van elementen van reorganisatie en structuurverandering die het in zich had.

Gekozen is voor het regelen van een drietal zaken:

- I. Het actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stammen.
- II. Het codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens. Bijvoorbeeld het uitplaatsen van de eigendomsrechten en taakorganisaties uit de NS-holding en het samenvoegen van drie taakorganisaties in een infrabeheersorganisatie.
- III. Het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving.

Bijvoorbeeld het daarin opgenomen mechanisme van capaciteitstoe-deling aan personen- en goederenvervoerders. Verder het in de wet verankeren van onafhankelijk toezicht, hetgeen overigens ook dwingend door de Europese regelgeving wordt voorgeschreven.

I Actualiseren en moderniseren van bestaande regels

Het gaat hier om voor de hand liggende zaken, die geen nadere toelichting behoeven en reeds in het oude wetsvoorstel waren neergelegd.

II Het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens

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. Uitgangspunten daarbij zijn een overheid die zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering bezig houdt, maar wel met de borging van publieke belangen; betaalbare vervoer-diensten die aansluiten op de behoeften van de consument en infra-structuur die een volwaardig en veilig vervoerproduct bevordert. In de beleidsvoornemens sinds 1995 is – mede in het licht van Europese regelgeving terzake – besloten tot het opbreken van de voormalige geïntegreerde monopolist NS langs de breuklijn infrastructuur-vervoer. Functie-integratie werd vervangen door functiescheiding. Niet een ambtelijke aansturing van het productieproces, maar de interactie tussen de gescheiden functies tezamen met een regisserende overheid moet een goed spoorproduct waarborgen. De belangrijkste uitdaging sinds 1995 is geweest om de gescheiden rollen goed te definiëren, de overheidssturing niet langer op input, maar op output gericht te laten zijn en de relaties tussen de gescheiden functies en de overheid goed te duiden.

Die ingezette principes ten aanzien van de organisatie van de spoorsector zijn niet verlaten. Ook het in «De derde eeuw spoor» gepresenteerde beleid is overwegend nog van toepassing. Het in deze brief gepresen-terde betreft dan ook een nadere precisering van de organisatie van de gescheiden functies. Hierbij gaat het om:

- a) Het vervolmaken van de scheiding tussen infra en vervoer en de plaatsing van de eigendomsrechten van de infrastructuur
- b) Het verankeren van de opdrachtgeversrol van de overheid
- c) Het verankeren van de adviesrol van de consumenten organisaties en vervoerders

a) Het vervolmaken van de scheiding tussen infra en vervoer en de plaatsing van de eigendomsrechten van de infrastructuur

De twee basisstappen die genomen moeten worden zijn

- 1) het uitplaatsen van de taakorganisaties en
- 2) de overdracht van het eigendom van de infrastructuur aan de Staat. Dit heeft vervolgens noodzakelijkerwijs juridische en wetstechnische consequenties. De taakorganisaties zijn nu een bedrijf binnen de NS Holding; na uitplaatsing (overdracht van de aandelen aan de Staat) blijft het een bedrijf. De uitplaatsing is reeds in gang gezet en de versmelting van de drie taakorganisaties tot een infrabeheersorganisatie is gaande. De infrabeheerder zal zich moeten kunnen ontwikkelen tot een onafhanke-lijke, krachtige partij die vanuit een eigen verantwoordelijkheid opereert binnen publieke kaders (milieu, veiligheid en capaciteitstoedelingsregels). De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor het beschikbaar-stellen van infrastructuur die voldoet aan wettelijke eisen en aan de overeengekomen prestatie-eisen met de vervoerder. Hij zal door de

vervoerder afgerekend worden op beschikbaarheid van infrastructuur. De infrastructuurbeheerder zal naast het beheer en instandhouding van infrastructuur de verantwoordelijkheid hebben voor de toedeling van infrastructuurcapaciteit.

In aansluiting op het advies van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel dient het eigendom ondubbelzinnig bij de Staat te liggen. Dit is ook logisch want de infrastructuur wordt nu met belastinggeld bekostigd. Gegeven dat overplaatsen van het eigendom naar de Staat kan het beheer van die infrastructuur (zoals onderhoud en benutting) vervolgens aan een infrabeheerbedrijf worden opgedragen. Gegeven die verschuiving zijn ook weer bijbehorende technisch noodzakelijke juridische verhoudingen gedefinieerd, omdat nu het bestaande bedrijf NV NS nog allerhande benodigde bevoegdheden heeft op basis van zijn eigendom van de infrastructuur.

b) Het verankeren van de opdrachtgeversrol van de overheid

Vervolgens dient de opdracht van rechten en plichten aan infrabeheerder en vervoerders een eenduidige basis in de wet te krijgen. Concreet bleek in die nieuwe eigendomsituatie altijd één van twee nodig voor het verlenen/ vastleggen van rechten en plichten: óf de Staat sluit contracten met de bedrijven (infrabeheerder en vervoerders), óf de Staat verleent concessies, met in de concessie vast te leggen afspraken. Ten aanzien van de keuze tussen contract of concessie is overwogen hier te volstaan met een privaatrechtelijke overeenkomst (contract tussen staat en infrabeheerder, en contract tussen staat en vervoerders). Geconcludeerd is dat dit ten onrechte een suggestie van gelijkwaardigheid van partijen suggereert. De staat verleent hier immers rechten waaraan verplichtingen worden gekoppeld. Concessies lenen zich ook goed voor overleg tussen concessieverlener en concessieontvanger, en voor het vastleggen van wederzijdse afspraken. Daarom is gekozen voor een concessieregime.

De overheid is juridisch eigenaar van de infrastructuur en daarmee de ultieme rechthebbende. Ze stelt het kader vast waarbinnen de partijen moeten opereren en ziet toe op de naleving daarvan. De opdrachtgevende overheid verstrekt concessies voor vervoer en infrabeheer.

De relatie infrabeheerder – overheid wordt aldus gekenmerkt door een concessie- en subsidie regime, met «output-«sturing. De infrabeheerder staat voor zijn dagelijkse bedrijfsvoering op afstand van de overheid en wordt richting gegeven door de vervoerders als «gebruiker». In deze relatie komt ook de subsidie-vraag voor infrastructuur tot stand, als onderdeel van een integrale optimalisatie tussen vervoer en de daarvoor benodigde «fabriek». Daarin dient de infrabeheerder transparante en doelmatige besteding van overheidsgelden aan te tonen, bij aanvraag vooraf en over de realisatie achteraf. Onder meer zal daarin «best-practice» t.o.v. buitenland en andere sectoren dienen te worden aange-toond, door een kwaliteitssysteem van regelmatige toetsing door erkende experts.

De vervoerders zijn, binnen het wettelijk kader (veiligheid en leefom-standigheden) integraal verantwoordelijk voor de vervoersprestaties en de commerciële en logistieke definitie daarvan: materieelinzet, samen-stellen van de dienstregeling, prijsbeleid, productinnovatie maar ook het gezamenlijk met verkeersleiding opstellen van afhandelingsscenario's voor calamiteiten en het leveren van verkeersinformatie. De overheid bemoeit zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering. In de concessies worden verplichtingen opgenomen waarmee de kwaliteit van de

prestaties getoetst kunnen worden. Verplicht kan bijvoorbeeld worden prestaties te laten benchmarken en aan te geven welke maatregelen een concessiehouder zondig neemt om de prestaties te verbeteren.

In de Concessiewet wordt een regeling opgenomen voor de overgang van materieel en andere essentiële productiemiddelen in het geval dat de concessiehouder zijn vervoersconcessie verliest. In de Wet Personenvervoer 2000 was de overgang van personeel reeds geregeld. Met dit alles wordt de macht van de zittende vervoerder bij heraanbesteding beperkt. Ook maakt de wet hiermee het intrekken van een vervoersconcessie realistisch en het concept van management-aanbesteding uitvoerbaar.

Belangrijk punt – zeker in de huidige context van het niet nemen van onomkeerbare stappen – is dat deze concessies niet eeuwigdurend zijn gemaakt. Concessiehouders kunnen deze concessies verliezen. Het wettelijk kader houdt open of dit gebeurt door intrekken van concessies bij ondermaats presteren of een systeem van periodieke aanbestedingen. Ook de vorm is vrij. De wet maakt ook management aanbestedingen uitvoerbaar. De regelgeving is daarmee compleet, flexibel, en toekomstvast.

De overheid dient daarbij vorm te geven aan een professionalisering van haar opdrachtgeverschap. Contractmanagement en monitoring van de naleving van concessievoorwaarden wordt verricht door de Minister, c.q. zijn ambtelijk apparaat. Daarmee is (nog) niet gekozen voor een zelfstandig orgaan voor contractmanagement, zoals her en der wordt gesuggereerd. Wat hier ook de merites van mogen zijn, een dergelijke grote stap vraagt om grondige studie en afweging; het is daarvoor te vroeg.

c) Het verankeren van de adviesrol van de consumenten organisaties en vervoerders

Het adviesrecht van consumentenorganisaties is versterkt (Dit in overeenstemming met de motie Van Gijzel, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XII, nr. 22). In het wijzigingsvoorstel voor de Wet Personenvervoer 2000 wordt aangegeven in welke gevallen de consumentenorganisatie om advies gevraagd dient te worden. Vervolgens kan alleen gemotiveerd worden afgeweken van dat advies. Ook voor de infrabeheerder is het van belang dat deze zijn beleid afstemt op de wensen van zijn klanten, de vervoerders. In de concessie voor het beheer zullen daarom regels gesteld worden dat de infrabeheerder vervoerders over bepaalde onderwerpen om advies vraagt en informeert.

III. Implementatie van Europese richtlijnen: verkeersleiding en toezicht

Met het bovenstaande worden de recente Europese richtlijnen 2001–12 EG en 2001–14 EG in de Nederlandse wet geïmplementeerd. De richtlijnen regelen op gedetailleerde wijze de relatie tussen vervoerder en infra-beheerder. Ook stelt de richtlijn onafhankelijk toezicht op de uitvoering verplicht. De toezichthouder ziet ook toe op de wijze waarop de infra-beheerder zijn taken vervult. Daaronder valt bijvoorbeeld toezicht op de non-discriminatoire uitoefening van de taken op het gebied van capaciteitstoedeling. Daarbij schrijft de richtlijn dwingend voor dat bepaalde taken die nu door Railverkeersleiding BV worden uitgeoefend, door de infrabeheerder plaatsvinden, met name daar waar dagelijkse beslissingen over capaciteitstoedeling op het laatste moment aan de orde zijn.

Toezicht

Borging van het publieke belang vraagt om goed toezicht. Binnen stabiele wet- en regelgeving brengt goed toezicht balans aan tussen de gewenste drang naar efficiëntie van uitvoerende bedrijven en de andere belangen van de maatschappij. In de spoorsector zijn er drie publieke belangen die om toezicht vragen:

- De relatie tussen infrabeheerder en vervoerders, in het bijzonder de doelmatige en non-discriminatoire verdeling van infrastructuur capaciteit over vervoerders (goederen en personen: HSL, Syntus, Noordned, Hoofdrailnet), alsmede toegang tot belangrijke, bijkomende voorzieningen die in eigendom/beheer bij een van de partijen zijn, bijvoorbeeld stations, onderhoudsvoorzieningen en emplacementen. Deze taken worden toebedeeld aan de Vervoerkamer van de NMa. Door positionering bij een gespecialiseerde kamer van de mededingingsautoriteit wordt een evenwicht gevonden in de combinatie en verwevenheid van enerzijds spoorsector-specifieke taken en anderzijds mededingsaspecten. Op deze wijze voldoet Nederland aan het in Richtlijn 2001/14 EG bepaalde.
- De veiligheid van het goederen- en personenvervoer. Van belang is dat de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving van veiligheid eenduidig bij de overheid wordt gelegd. In de wetstekst worden deze taken dus opgedragen aan de Minister. Vooralnog is er geen bezwaar tegen elementen van deze taken voor te laten bereiden en uit te laten voeren door (medewerkers van de) infrabeheerder. Daar wordt het tenslotte al meer dan honderd jaar gedaan. In de komende jaren ligt het in de rede functies (en medewerkers) [deels] bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder te brengen. Juist waar het veiligheid betreft is het zaak die stappen grondig en in zorgvuldig overleg met betrokkenen voor te bereiden.
- Naleving van de concessies. De Minister is als concessie verlenende partij degene die op uitvoering van rechten en plichten uit de concessies toeziet, waartoe vormgegeven wordt aan een professioneel opdrachtgeverschap.

Railverkeersleiding

Railverkeersleiding BV zal opgaan in de gefuseerde infrabeheerder. Daarmee wordt ook het lopende reorganisatieproces afgerond en minimaal verstoring van de orde en rust bewerkstelligd.

De positionering van de taken van Railverkeersleiding wordt vervolgens pragmatisch en beoordeeld, vanuit het belang van een goed functionerend spoor, en niet dogmatisch. In de praktijk betekent dit een formele positionering van verkeersleidingstaken die het onafhankelijk capaciteitsmanagement betreffen bij de infrastructuurbeheerder. Taken die het bestaande bedrijf Railverkeersleiding uitoefent, die niet het capaciteitsmanagement raken kunnen het best in pragmatisch overleg tussen vervoerder en infrabeheerder worden toegedeeld, waarbij de kwaliteit van het spoorproduct drijfveer moet zijn. Het is goed voorstelbaar dat het gedurende langere tijd praktisch wenselijk blijkt geen te rigide scheiding met de vervoerder aan te brengen, vanwege het belang van de reiziger en procesvereenvoudiging. Doorcontractering van sommige taken van de infrabeheerder naar de houder van de vervoersconcessie behoort tot de mogelijkheden, vanwege de garantie van bovengenoemd onafhankelijk toezicht, in combinatie met duidelijke kaders voor de afhandeling in verstoorde situaties.

Toekomstvastheid

De gewijzigde wetsvoorstellen creëren een stabiel wettelijk kader binnen de door Europees beleid bepaalde beleidsruimte. Onomkeerbare stappen worden niet genomen:

- Omvormen tot een ZBO-structuur kan – indien t.z.t. gewenst – altijd nog
 - Het herstellen van de holdingstructuur in een gecombineerd bedrijf evenzeer
 - Aanbesteding van concessies is mogelijk; net als instellen van een eeuwigdurende concessie met dreiging van intrekken bij wanpresteren
 - De Staat blijft nu 100% aandeelhouder en krijgt ook langs die weg meer zeggenschap, mede door het beleid dat de aandeelhouder in alle Nederlandse vennootschappen een zwaardere zal krijgen. Anderzijds is verkoop van aandelen of een intra-Europese fusie op termijn mogelijk.
- Het is dus een robuuste en stabiele opzet, die nu duidelijkheid en rust creëert en discussies die nog gevoerd moeten worden niet in de weg staat.

Na afloop van de herstelfase in 2006 zal worden geëvalueerd wat in de praktijk de ervaring met de doeltreffendheid en de effecten van de structuur en de wetgeving zijn. In het wetsvoorstel wordt deze evaluatiebepaling opgenomen.

Binnen deze stabiele wettelijke opzet zal de overheid nu volop aandacht kunnen en moeten schenken aan het vormgeven van effectieve verhoudingen met de beide uitvoerende bedrijven en tussen die beide bedrijven. Het gaat hier om geloofwaardige en effectieve afspraken die opleveren wat is afgesproken en robuust zijn voor de dynamiek waarin het spoor zich bevindt. Ook gaat het hierbij om overtuigend opdrachtgeverschap van de overheid. Dit om aan het einde van de herstelperiode een stabiel en kansrijk perspectief te kunnen schetsen voor een spoorsector die doet wat het belooft en de burger een goed, betaalbaar en betrouwbaar alternatief vervoermiddel biedt.

Overige zaken

PPS nieuwbouw

De overheid zal verantwoordelijk blijven voor besluiten over nieuwe infrastructuur en vooralsnog ook voor de financiering daarvan. Waar mogelijk wordt gezien of vormen van publiek-private samenwerking hierbij mogelijk zijn. Ook blijft het mogelijk dat nieuwe infrastructuur wordt ondergebracht bij een andere infrastructuurcontractor. Het blijft in de toekomst mogelijk dat gedecentraliseerde netten of lijnen – waarvoor tevens separate vervoerders bestaan – ondergebracht worden bij aparte infrastructuurbeheerders.

Stations en vastgoed

De komende zes maanden zullen de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, in samenspraak met Railinfrabeheer, NS Stations en NS Vastgoed, de inhoudelijke en financiële situatie betreffende stations en vastgoed grondig bezien, met het oog op het publieke belang.

De complexe juridische en inhoudelijke situatie, respect voor rechten en verwachtingen van partijen en de nodige rust in de spoorsector in de huidige omstandigheden, zijn alle redenen om geen overhaaste of ondoordachte conclusies te trekken.

De overgangssituatie voor stations en vastgoed uit 1995 blijkt in de praktijk nog onvoldoende gericht op de synergie tussen infrastructuur, vervoer en vastgoedontwikkeling. De structuur is – juridisch en inhoudelijk – onvoldoende transparant, waardoor in de hand wordt gewerkt dat conflicten ontstaan en dat soms langs elkaar heen wordt gewerkt. Ook is eerlijke concurrentie bij aanbesteding ernstig bemoeilijkt door de eigendomsrechten, die de NS heeft op de stations en die niet gekoppeld zijn aan de rechten op vervoer over het hoofdrailnet. Ook worden ruimtelijke-orderingsontwikkelingen in de Nederlandse stadscentra nog onvoldoende gestimuleerd en gefaciliteerd. Er is onvoldoende zeker gesteld dat ontwikkeling op of bij stedelijke knooppunten voldoende aan de belastingbetalende burger ten goede komen.

Nodig is goede beschrijving, uiteenrafeling van issues en analyse en inzicht in verschillende oplossingsrichtingen, waarbij naast juridische vormgeving en eigendomsverhoudingen ook de organieke positionering ten opzichte van overheid, infrabeheerder en vervoerder wordt gezien. De inhoudelijke verwevenheden dienen daarbij te worden geanalyseerd. Analyse is nodig van synergie tussen vervoerexploitatie en stations-exploitatie enerzijds, en vervoersplanning, infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke ordening (wonen en werken) anderzijds. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen economische verwevenheid en juridische vormgeving. Er moet een bevredigende regeling tot stand zijn gebracht voordat een concessie voor het vervoer op het hoofdrailnet kan worden verleend.

Decentralisatie

Het is belangrijk de mogelijk ontstane onduidelijkheid ten aanzien van decentralisatie en aanbesteding weg te nemen. Er is één vervoerder op het hoofdrailnet; er is in het Nederlandse personenvervoer geen wezenlijke concurrentie op het spoor. In de bestuurlijke praktijk lijkt hierover soms onduidelijkheid te zijn ontstaan. Voor de zogenoemde uitlopers en losliggende delen van het spoorwegnet, waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt – onrendabele lijnen in de contractsector – is decentralisatie en aanbesteding goed mogelijk. Deze zal de komende jaren worden voortgezet. Betreffende plannen voor aparte, stadsgewestelijke netwerken geldt dat decentralisatie en aanbesteding van dit deel van het spoorvervoer kan plaatsvinden, zodra er voldoende infrastructuur beschikbaar is om uit logistiek oogpunt die aparte netwerken verantwoord te kunnen exploiteren. Verder is in het overgangscontract II bepaald dat met decentralisatie en/of aanbesteding pas na 2006 begonnen kan worden. Dit alles was reeds vastgelegd in het beleidsvoornemen 3e eeuw spoor, dat hiermee de kenmerken van het spoor als netwerkindustrie volgt, zoals die van Engeland tot Japan in de praktijk worden gebracht. Tegelijk is een kenmerk van het spoor dat gewestelijk vervoer een belangrijke maatschappelijke functie heeft, die de komende jaren gerichte aandacht vraagt voor de inhoudelijke kwaliteit van het vervoerproduct. Om een optimalisatie van de dienstregeling naar herkomst-bestemmingsrelaties te vinden zal de hoofdrailnet-vervoerder NS in samenspraak met zijn collega's van het relevante stads-streekvervoer op basis van herkomstbestemmingsrelaties een vervoerproduct moeten ontwikkelen. Dit in samenspraak met decentrale overheden, infrabeheerders en de Rijksoverheid.

De rol van de overheid als aandeelhouder

Primaire instrumenten ter beïnvloeding en sturing van NS vormen wet- en regelgeving en de contracten of concessies. Daarnaast is de overheid aandeelhouder in de NS. In de vigerende statuten van de NS heeft de algemene vergadering van aandeelhouders haar bevoegdheden beperkt gehouden. De huidige situatie en de behoefte om de statuten te actualiseren, brengen mij ertoe deze statuten te wijzigen en deze aanpassing gepaard te laten gaan met het toevoegen van een aantal rechten en bevoegdheden die op grond van de wet toekomen aan een aandeelhouder van een structuurvennootschap.

De belangrijkste bevoegdheden die in de ontwerpstatuten aan de aandeelhouder toekomen is de verplichting voor de Raad van Bestuur om omschreven besluiten (met name grote financiële beslissingen) aan de goedkeuring van zowel de Raad van Commissarissen als de aandeelhouder te onderwerpen, alvorens de Raad van Bestuur een dergelijk besluit kan nemen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om hierdoor inmenging te hebben in de normale bedrijfsvoering. In lijn met het Kabinetsbeleid wordt nu eveneens afstand gedaan van de zogeheten overheidscommissarissen.

Voor NS wordt geen andere status nagestreefd dan voor andere staatsdeelnemingen. Dezer dagen zal het Kabinet een nieuw staatsdeelnemingenbeleid vaststellen. Dit beleid is gerelateerd aan de voorgenomen wijzigingen van boek II van het Burgerlijk Wetboek, die momenteel ter advisering voorliggen bij de Raad van State, en waarin de rechten van de aandeelhouder worden versterkt.

De NS en ook de infrastructuurbeheerder zullen juist in deze setting vanuit de aandeelhouder behandeld worden als een bedrijf. Hierdoor ontstaan transparante verhoudingen en wordt vermenging van taken in de rol van overheid als regelgever, toezichthouder en aandeelhouder voorkomen.

Uitplaatsing taakorganisaties

De vierde nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor de nieuwe Spoorwegwet brengt geen wijziging in het voornemen om de taakorganisaties formeel uit het NS-concern te plaatsen door te bevorderen dat de aandelen daarvan aan de Staat worden overgedragen. Gezien de Motie Van der Steenhoven, waarin de Tweede Kamer de Minister vraagt uitplaatsing van de taakorganisaties door te zetten, doe ik hierbij Conform artikel 29, derde lid, van de Comptabiliteitswet, mede namens de Minister van Financiën, opnieuw formeel mededeling van het voornemen van de Staat om het volledige aandelenpakket in Railinfratrust – waarin het eigendom van de infrastructuur is belegd en van de taakorganisaties Railned, Railinfrabeheer, Verkeersleiding – over te nemen van de NV Nederlandse Spoorwegen, zoals aangegeven mijn brief van 16 oktober 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 465, nr. 1). Gedoeld wordt daarmee op de in de Comptabiliteitswet neergelegde bezwaartermijn van 30 dagen er van uitgaande dat geen bezwaar zal bestaan tegen uitplaatsing en dus separate wetgeving ten behoeve van goedkeuring van die uitplaatsing door het parlement niet wordt beoogd. Uitplaatsing vindt dan uiteraard pas plaats na nader overleg met de Kamer en op het in verband met de tot stand te komen nieuwe spoorwegwet geëigende moment.

Vóór dat een concessie voor het beheer zal worden verleend zal er duidelijkheid zijn over de rechtspersoon waaraan de concessie zal worden verleend. De vierde nota van wijziging doet daar geen formele uitspraak over. De bestaande besloten vennootschap Railinfrabeheer zou dat

kunnen worden, al dan niet uitgebreid met mensen en middelen van Verkeersleiding en Railned (capaciteitsmanagement) dan wel formeel gefuseerd met deze vennootschappen of geheel ondergebracht in een nieuw op te richten rechtspersoon. Ook zal er op dat tijdstip duidelijkheid zijn over de juridische structuur en positie van stations en vastgoed.

Advisering door de Raad van State

De in deze brief aangekondigde wijzigingen van de wetsvoorstellen zijn overwegend beleidsarm. Het gaat met name om organisatorische aspecten van de allocatie van de verschillende rollen in de spoorsector:

- De tweede nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor de Concessiewet is overwegend modificerend van aard. De wijzigingen in dat wetsvoorstel laten het oorspronkelijke concessiestelsel intact en de desbetreffende wijzigingen zijn in juridische zin niet ingrijpend.
- De vierde nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een Spoorwegwet is juridisch ingrijpend. De instelling van wettelijk toezicht is een beleidsarme implementatie van de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2001/14/EG. Het schrappen van de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie en de regeling van het beheer door middel van een concessie is weliswaar geen beleidsmatige verschuiving, maar is in juridische zin evenwel een aanzienlijke ingreep.

Hoewel het derhalve slechts om beleidsmatige accentverschuivingen gaat, zijn de juridische consequenties aanzienlijk. Vanwege het grote publieke belang dat met een goed en stabiel wettelijk kader is gediend is ervoor gekozen om tijd in te ruimen voor de gebruikelijke controle door de Raad van State. Daartoe worden de gewijzigde wetsvoorstellen voor spoedadvies aan de Raad van State gezonden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos