

Vergaderjaar 2012–2013

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 421

BRIEF VAN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2013

Op 13 februari 2013 heb ik u de definitieve visie, ambities en doelen van de Lange Termijn Spooragenda gezonden en u op hoofdlijnen geïnformeerd over de wijze waarop de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda ter hand wordt genomen¹. Bij die gelegenheid is aangekondigd dat u voor de zomer wordt geïnformeerd over de voortgang. Hierbij voldoe ik aan die toezegging. Daarbij ga ik tevens in op:

- Een aantal met de Lange Termijn Spooragenda verband houdende moties die zijn ingediend tijdens het VAO Spoor van 25 april jl.;
- De vragen die u heeft gesteld over nut en noodzaak, de opdracht, de samenstelling en de selectieprocedure van het Critical Review Team en de Klankbordgroep.

Over uw verzoek om het concept van de ontwerpvervoerconcessie reeds voor 5 juli a.s. te ontvangen, heb ik u separaat per brief geïnformeerd.

Hierna volgt een toelichting op de verschillende onderdelen van de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda. Daarbij zal ik eerst ingaan op de operationele uitwerking zoals deze door NS en ProRail wordt opgepakt. Vervolgens zal ik u nader informeren over de uitwerking van de sturing van de sector en het proces om te komen tot een herijkte portfolio aan projecten en programma's.

1. Voortgang operationele uitwerking

ProRail en NS heb ik gevraagd om de operationele uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda voor het hoofdrailnet via de hoofdspoorweginfrastructuur ter hand te nemen. Dit moet resulteren in een transitie (de zogenaamde Verbeteraanpak) vanuit het hier en nu naar een toekomstbestendig operationeel spoorconcept. In bijlage 1² is de voortgangsrapportage opgenomen, die ProRail en NS op mijn verzoek

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 384.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

hebben opgesteld. Hierin schetsen zij hoe zij gezamenlijk invulling geven aan de vraagstelling die ik hen heb meegegeven om de aansluiting bij de visie, ambities en doelen van de Lange Termijn Spooragenda te waarborgen. De Verbeteraanpak zal erop gericht zijn de hele operationele keten in onderlinge samenhang te optimaliseren, waarbij vooral scherp wordt gekeken naar onderwerpen waar de processen van ProRail en NS elkaar raken, zoals infrastructuurontwikkeling, capaciteitsverdeling, de be- en bijsturing van de treindienst (regulier en bij verstoringen) en de stations. De Verbeteraanpak is een complexe operatie, waarbij de «winkel open» blijft, terwijl de gezamenlijke prestaties van ProRail en NS continu beter moeten worden. De voortgangsrapportage getuigt van een gedegen aanpak. ProRail en NS hebben mij daarbij aangegeven tot het einde van het jaar nodig te hebben om een plan te kunnen maken dat tot daadwerkelijke implementatie leidt.

In een eerder stadium heb ik aangegeven het operationele spoorconcept en het bijbehorende Verbeterplan eerder te mogen ontvangen. Gezien de complexiteit en de omvangrijkheid van het traject, is het primair van belang dat ProRail en NS met reële plannen komen die daadwerkelijk geïmplementeerd gaan worden en tot realisatie van de doelen van de Lange Termijn Spooragenda leiden. Ik zal deze plannen te zijner tijd aan uw Kamer toezenden.

In de tussentijd voer ik intensief overleg met ProRail en NS om de relatie met de ontwikkeling van de sturing en de nieuwe concessies te bewaken. Via de nieuwe concessies zal ik ProRail en NS verplichten gedurende de looptijd van deze concessies de Verbeteraanpak daadwerkelijk uit te voeren.

Conform de proceseisen uit vraagstelling die ik ProRail en NS heb meegegeven, hebben zij mij in hun voortgangsrapportage wederom verzekerd dat zij bij de totstandkoming van het operationeel spoorconcept zowel andere vervoerders (personen en goederen) als decentrale overheden betrekken op het moment dat de contouren hiervan in zicht komen.

2. Uitwerking sturingsopgave

Bij de uitwerking van de sturing en de analyse van de ordening van de spoorsector heb ik steeds het uitgangspunt «structure follows strategy» gehanteerd. Daarmee doel ik op het feit dat de manier waarop ik de spoorsector wens aan te sturen (en de eventuele daarmee samenhangende wijzigingen in de ordening) bepaald wordt door de strategie die ik voorsta ten aanzien van de spoorsector.

Die strategie heb ik grotendeels verwoord in de Lange Termijn Spooragenda die u 13 februari 2013 heeft ontvangen. Een aantal ontwikkelingen sindsdien heeft ook direct impact op de strategie die ik voorsta. Ik doel daarbij – naast de uitwerking van het operationeel spoorconcept en bijbehorend plan door ProRail en NS – op (het oplossen van) de Fyra-problematiek, de verkenningsfase naar de implementatie van ERTMS en de uitwerking van de één-loket-functie en de ketenregie voor KeyRail. De ontwikkelingen in die trajecten wil ik meenemen in de strategie die leidend is voor de door mij beoogde manier van sturen, zodat ik onder andere de juiste prikkels kan inbouwen die uiteindelijk moeten leiden tot het realiseren van het hoofddoel van de Lange Termijn Spooragenda.

Ook zal de sturing (en eventueel daarmee samenhangende wijzigingen in de ordening) toekomstvast moeten zijn. De voorstellen van de Europese Commissie voor het Vierde Spoorpakket vormen daarin een belangrijke factor. Deze zorgen ervoor dat bepaalde ordeningsmodellen (zoals een samenvoeging van ProRail en NS) minder voor de hand liggen. Maar tevens zullen de verschillende scenario's die ik in het impact assessment

op hun merites bekijk andere eisen stellen aan de sturing van de sectorpartijen op de tijdshorizon voorbij 2019.

De genoemde onderwerpen zorgen ervoor dat ik met extra variabelen en toekomstscenario's moet werken.

Voorts vind ik het van belang om mijn voornemens ten aanzien van de sturing intensief te toetsen alvorens definitieve keuzes te maken. Dat doe ik enerzijds binnen het kabinet, waarbij conform het Regeerakkoord de sturing en ordening van de spoorsector in een bredere context besproken wordt in relatie tot de sturing en ordening in andere publieke sectoren. Anderzijds heb ik ervoor gekozen om de kwaliteit van de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda en de daaruit voortvloeiende producten ook te borgen via het onafhankelijke Critical Review Team (CRT) en de Klankbordgroep (KG). Beide groepen kennen een samenstelling van leden met veel bestuurlijke ervaring, een gedegen beeld van wat bij belanghebbenden speelt en een breed blikveld. Zij bundelen kennis op verschillende terreinen zoals kennis van operationele en logistieke organisaties, de bouw, risicobeheersing, veiligheid, klantgerichtheid, reizigersstromen, bestuurskundige en economische vraagstukken zowel binnen als buiten de spoorsector. Gezien deze kennis en ervaring heb ik hen gevraagd mij specifiek van advies te voorzien ten aanzien van de uitwerking van de sturing en ordening.

Op basis van eerste besprekingen met de leden heeft de voorzitter van beide gremia mij gewezen op de complexiteit en de risico's van de uitwerking van de sturing en ordening binnen het huidige tijdschema. Hij adviseert mij zorgvuldigheid en draagvlak boven haast en daadkracht te laten gaan. En geeft mij in overweging om in overleg met uw Kamer meer tijd en ruimte te nemen en te geven aan betrokken partijen en het CRT en de KG om het vele werk dat gedaan moet worden ter invulling van de lange termijn spooragenda grondig en gedegen te kunnen doen, teneinde een duurzame sturing en ordening van de spoorsector te bereiken en betere prestaties door de spoorpartijen te bevorderen. De brief van de voorzitter van het CRT en de KG vindt u bijgesloten in bijlage 2³.

Vanzelfsprekend hecht ik groot belang aan dit advies. Tevens wil ik op een kwalitatief hoogwaardige manier aan mijn verplichtingen jegens uw Kamer voldoen. Ik vraag u dan ook mij meer tijd te geven om tot een grondige en gedegen uitwerking van de sturing te komen en met de door u gewenste brede afstemming en consultatie van belanghebbenden te komen tot een gedragen kabinetsbesluit over sturing en ordening van de spoorsector. Ik zal u dan later in dit jaar rapporteren over de stand van zaken hiervan.

Zoals ik in mijn brief over uw verzoek om het concept van de ontwerpvervoerconcessie reeds voor het zomerreces te mogen ontvangen, heb gemeld zal ik u over het definitieve tijdspad van de beide nieuwe concessies in relatie tot de oplossing van de Fyra-problematiek voor 1 oktober informeren. Ik blijf daarbij onverminderd sturen op 1 januari 2015 als de ingangsdatum voor de nieuwe concessies.

Hierna schets ik u via welke lijnen ik verder uitwerking geef aan de sturing. Ik hanteer daarbij de volgende uitgangspunten:

- De sturing moet integrale afwegingen tussen verschillende doelstellingen mogelijk maken en zo zijn ingericht dat impasses in de besluitvorming kunnen worden doorbroken (impasses kunnen zich voordoen bij

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- operationele dilemma's zoals het verwijderen van wissels versus verlies aan flexibiliteit voor de dienstregeling);
- De sturing moet voldoende flexibiliteit bieden, zodat kan worden ingespeeld op de actuele wensen vanuit de samenleving (dus niet een concessie die voor tien jaar in beton gegoten is, een voorbeeld is het inrichten van specifieke programma's zoals het winterweerprogramma);
 - De sturing moet dynamisch zijn, zodat kan worden gestuurd op continue verbetering van prestaties (bijvoorbeeld steeds hogere betrouwbaarheid) en op kwaliteitssprongen (ERTMS en het versterken van de be- en bijsturing van de treindienst);
 - De sturing moet de mogelijkheid bieden om de af te spreken prestaties te differentiëren naar tijd, plaats, traject en specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld de prestaties tijdens verstoringen of op bepaalde trajecten);
 - De sturing moet gericht zijn op het beperken van marktimperfecties, waar deze in de praktijk leiden tot problemen (bijvoorbeeld bij toegang tot stations voor andere vervoerders).

Naast de inhoudelijke opgave die bepaald wordt door de verschillende samenhangende spoordossiers en de verdere uitwerking van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda, speelt binnen het kabinet een aantal belangrijke vragen die richtinggevend zullen zijn voor de invulling van de sturing en ordening. Deze betreffen onder andere de rol die de overheid kiest om de publieke belangen van het spoor te borgen, zoals de rol van concessieverlener, de rol van aandeelhouder en de rol van subsidieverlener. Maar ook hoe het Rijk de in hun aard monopolioïde organisaties NS en ProRail kan prikkelen tot continue verbetering van de prestaties en realisatie van de doelen van de Lange Termijn Spooragenda.

Een ander vraagstuk is hoe te zorgen voor een level playing field tussen (concurrerende) vervoerders die voor bepaalde diensten (zoals diensten op stations, kaartautomaten, etc) afhankelijk zijn van elkaar. Tot slot is er de kwestie van het borgen van de samenwerking in de vervoersketen tegen de achtergrond van het feit dat in een gedecentraliseerd stelsel geen van de partijen integraal verantwoordelijk voor de prestatie in de keten. De reiziger reist echter van deur-tot-deur en niet van station naar station.

3. Afwegingskader

Zoals aangekondigd in de brief van 13 februari 2013 over de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda wordt momenteel een afwegingskader ontwikkeld dat zowel zal worden ingezet bij de herijking van de programma's en projecten als bij bijvoorbeeld de beoordeling van de plannen van NS en ProRail. Het afwegingskader zal een van de mogelijkheden gaan vormen om te sturen op het maken van integrale afwegingen en samenwerking. Het afwegingskader zelf resulteert niet in een waardeoordeel over individuele programma's of projecten. Dat zal de uitkomst van de bespreking en de besluitvorming moeten zijn.

Om een integrale afweging mogelijk te maken, wordt informatie over de bijdrage van een project of programma aan de doelen van de Lange Termijn Spooragenda vervat in een soort informatieprofiel. Daarnaast moet inzichtelijk gemaakt worden of er sprake is van een trade-off tussen doelen. Bijvoorbeeld wanneer een maatregel gericht op het verhogen van de veiligheid tevens invloed heeft op de capaciteit op het spoor of op de betrouwbaarheid.

De informatieprofielen moeten zorgen voor transparantie in de beslisinformatie en bieden samen met andere beschikbare informatie (bijvoorbeeld

uit een MKBA) de basis voor besluitvorming. Hierdoor zullen de kwaliteit en de meerwaarde van de voorstellen worden verhoogd. Daarnaast geeft een dergelijke werkwijze partijen duidelijkheid over de criteria die de Rijksoverheid hanteert bij het beoordelen van voorstellen voor nieuwe projecten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Bashir⁴ die verzoekt om de plannen voor nieuwe spoorverbindingen te kunnen beoordelen op hun bijdrage aan het bereiken van de in de Lange Termijn Spooragenda opgenomen doelstellingen. Conform de motie de Boer⁵ zal tevens een koppeling worden gelegd tussen het afwegingskader en het spelregelkader nieuwe stations.

Bij het opstellen van de afwegingsmethodiek wordt met veel partijen uit de spoorsector gesproken, waaronder NS, ProRail, decentrale overheden, KNV goederenvervoer, Keyrail en de FMN-partijen, zoals eveneens in de motie De Boer⁶ verzocht.

4. Herijking programma's en projecten

De aanleiding voor de herijking van programma's en projecten is dat het optimaliseren van het vervoerproduct voor de reiziger en de verlader op basis van de doelen van de Lange Termijn Spooragenda tot bijsturing en herprioritering van de huidige portfolio van programma's en projecten kan leiden. Ten behoeve van de herijking worden als eerste stap de marktprognoses voor het personenvervoer geactualiseerd. Dit in navolging van het goederenvervoer, waarvoor de marktprognoses in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) in 2012 zijn geactualiseerd⁷. Ik zal u deze geactualiseerde prognoses voor het personenvervoer te zijner tijd ook doen toekomen.

Met de prognoses en het hiervoor beschreven afwegingskader zal na de zomer worden begonnen met de herijking. Hierbij worden alle programma's en projecten op en rond het spoor uit het huidige MIRT met de afwegingsmethodiek getoetst op de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda. Gedurende dit proces vindt consultatie plaats van ProRail, de vervoerders en (bestuurlijk) overleg met decentrale overheden, zo mogelijk in het kader van het MIRT. Op basis hiervan kan vervolgens besluitvorming plaatsvinden over een herijkt MIRT-programma dat optimaal bijdraagt aan de realisatie van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda. Dit wordt via het reguliere begrotingsproces en het MIRT aan uw Kamer voorgelegd.

Het financiële kader wordt gevormd door het huidige Infrastructuurfonds waarin bij Voorjaarsnota 2013 de structurele taakstelling uit het regeerakkoord is verwerkt. De volledige herijking zal eind 2013 worden afgerond.

5. Aan de Lange Termijn Spooragenda gerelateerde moties

Tijdens het VAO Spoor van 25 april jl. zijn enkele aan het traject van de Lange Termijn Spooragenda gerelateerde moties ingediend. De motie De Boer en de motie Bashir, die betrekking hebben op het afwegingskader, zijn hiervoor al aan de orde geweest. Daarnaast gaat het om de volgende onderwerpen en moties:

– *Samenwerking in de vervoer- en beheerconcessie*

Het verbeteren van de deur-tot-deur reistijd is een belangrijk doel van de Lange Termijn Spooragenda. Er zijn verschillende manieren om dit te verbeteren, waartoe u mij deels via moties reeds heeft opgeroepen

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 406.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 411.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 411.

⁷ Kamerstuk 32 404, nr. 57.

(motie van Van Veldhoven c.s.⁸ en motie De Boer/Hoogland⁹). Ook de voorstellen van het OV-bureau Randstad waarin (decentrale) overheden en NS afspraken hebben gemaakt over samenwerking, moeten in dat licht worden gezien. Deze opties worden meegenomen bij het opstellen van de sturingsvisie en de nieuwe concessies. Decentrale overheden zullen vanzelfsprekend hierbij worden betrokken.

– *Marktscan ACM*

Ter uitvoering van de motie van Veldhoven/de Rouwe¹⁰ heb ik de Autoriteit Consument en Markt (ACM) benaderd. Tegen de achtergrond van de onderwerpen in het rondetafelgesprek van 11 april 2013 en genoemde motie wordt op voorstel van de ACM de quick scan gericht op de diensten die regionale spoorvervoerders (moeten) afnemen van NS, de positie van TLS en het bijbehorende handhavingsinstrumentarium van de ACM. Hierbij zal ook worden gekeken naar de regulatorische bevoegdheden.

– *Opdracht Keyrail*

Tijdens het AO Spoor van 2 april 2013 heb ik toegezegd dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet ten aanzien van mijn voornemen om Keyrail via de beheerconcessie de opdracht te geven ketenregisseur en enige loket voor het spoorgoederenvervoer in Nederland te worden. Momenteel wordt de één-loket-functie en de ketenregie uitgewerkt en vertaald in werkprocessen. De taken van Keyrail en de samenwerking tussen Keyrail en ProRail worden vastgesteld in de Stuurgroep Vervolg Exploitatie Spoorgoederenvervoer. Ook KNV goederenvervoer neemt daaraan deel. Partijen uit de goederenvervoersector zijn vertegenwoordigd in een klankbordgroep. Wanneer deze informatie beschikbaar komt, kan een keuze worden gemaakt tussen:

- het huidige voornemen om Keyrail in de huidige samenstelling via de beheerconcessie een opdracht te geven;
- het alternatief om Keyrail als afdeling op te laten gaan in ProRail.

Hiermee geef tevens ik invulling aan de motie De Rouwe en Van Veldhoven¹¹.

6. Critical Review Team en Klankbordgroep

In mijn brief van 13 februari 2013 heb ik aangegeven dat ik mij laat adviseren door een Critical Review Team met experts met brede kennis en ervaring op verschillende terreinen, en door een Klankbordgroep die mij scherp houdt op een zorgvuldige afweging van maatschappelijke belangen. In het overleg met uw Kamer over de Lange Termijn Spooragenda van 2 april jl. heeft u aangedrongen op het creëren van voldoende kritisch vermogen en expertise om onder andere de plannen van de sectorpartijen op hun merites te kunnen beoordelen. Het Critical Review Team en de Klankbordgroep voorzien hierin. De beide groepen worden voorgezeten door drs. W.J. Kijken (ABDTOPConsult).

Naar aanleiding van de berichtgeving hierover in de pers heeft uw Kamer mij op 17 juni 2013 gevraagd in te gaan op nut en noodzaak, de opdracht, de samenstelling en de selectieprocedure van het Critical Review Team en de Klankbordgroep. Door de instelling hiervan wordt de uitwerking van de Lange Termijn spooragenda aan een externe blik blootgesteld. Dit versterkt de kwaliteit van het proces en de inhoud van de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda, zoals ook door uw Kamer gewenst.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 405.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 410.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 412.

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 402.

De opdracht van de beide gremia is als volgt:

- Het Critical Review Team heeft tot taak om advies te geven over de inhoudelijke uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda en de kwaliteit van het besluitvormingsproces.
- De Klankbordgroep heeft tot taak om advies te geven over de wijze waarop en de mate waarin de belangen van de verschillende stakeholders worden betrokken bij en hun beslag krijgen in de inhoudelijke uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda.

Beide groepen komen gedurende de looptijd van de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda ca. vijf keer bijeen. De werkwijze is dat tijdens deze bijeenkomsten de inhoudelijke voortgang van de uitwerking wordt toegelicht. De leden adviseren het Ministerie hierover tijdens de vergadering. Wanneer (deel)producten aan de Kamer worden gezonden zullen relevante signalen van het Critical Review Team en/of de Klankbordgroep worden gemeld. Ook zullen zij een eindrapportage opleveren met een verantwoording over het gedane werk.

Voor de samenstelling van beide groepen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Voor het Critical Review Team is een lijst van onderwerpen opgesteld, waarvan kennis en ervaring relevant is voor de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda, zoals kennis van operationele en logistieke organisaties, de bouw, risico/veiligheid, spoorkennis, klantgerichtheid, reizigersstromen, bestuurskundige en economische vraagstukken. Bij deze onderwerpen zijn experts gezocht. Voor de klankbordgroep is een lijst opgesteld van groepen belanghebbenden, zoals klanten (reizigers/verladers), personeel, concessieverleners, regionale spoorvervoerders en spoorgoederenvervoerders. Bij deze groepen is een persoon gezocht met overzicht over de belangen van deze groepen. In bijlage 3¹² is een overzicht van de deelnemers opgenomen. Voor zowel het Critical Review Team als de Klankbordgroep geldt dat leden op persoonlijke titel deelnemen. Ook in de Klankbordgroep zal dus geen sprake zijn van vertegenwoordiging van belangen. Dat vindt plaats in andere gremia.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer