

Vergaderjaar 2005–2006

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 22

**BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATER-
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2005

Bij brief van 19 april 2005 (kenmerk 05-VW-B-13) heb ik u op de hoogte gesteld van de instelling door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van een werkgroep uit haar midden, de werkgroep ProRail. Hedenochtend heeft de voorzitter van deze werkgroep, het lid van Hijum, aan mij de rapportage van de werkgroep, getiteld «Op de rails», aangeboden (zie bijlage). Hierbij stel ik u daarvan in kennis. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat is voornemens in haar eerstvolgende procedurevergadering een procedure over dit rapport af te spreken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

OP DE RAILS

Onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat

Ten geleide

Hierbij biedt de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het verslag van haar werkzaamheden aan. In bijlage 1 verantwoordt de werkgroep de wijze waarop zij te werk is gegaan. De werkgroep geeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in overweging om op korte termijn een procedure over deze rapportage af te spreken.

Den Haag, 1 december 2005

| Inhoudsopgave | blz. |
|--|-------------|
| Ten geleide | 2 |
| 0. Samenvatting en aanbevelingen | 4 |
| 1. De context: analyse van ontwikkelingen in het railinfra- management | 6 |
| 1.1 Commissie Wijffels: op weg naar splitsing van vervoer en infrastructuur (1991–1995) | 6 |
| 1.2 De jaren na uitplaatsing van de taakorganisaties (1995–2001) | 8 |
| 1.2.1 Bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen: jaren van onzekerheid | 8 |
| 1.2.2 Budgettaire ontwikkelingen: hand op de knip | 10 |
| 1.3 Naar nieuwe verhoudingen (2001–2005) | 14 |
| 1.3.1 Bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen: Spoorwegwetten en concessiewet | 14 |
| 1.3.2 Budgettaire ontwikkelingen: meer geld onontkoombaar | 16 |
| 1.4 Conclusies | 19 |
| 2. Huidig functioneren railinframangement | 19 |
| 2.1 Inleiding | 19 |
| 2.2 De staat van de infrastructuur | 20 |
| 2.2.1 ProRail in Europees perspectief | 20 |
| 2.2.2 Scenario's: welke kwaliteit mag worden verwacht tegen welke kosten | 21 |
| 2.3 Beelden over ProRail | 23 |
| 2.3.1 Inleiding | 23 |
| 2.3.2 Samenwerking met vervoerders | 24 |
| 2.3.3 Samenwerking met decentrale overheden | 27 |
| 2.3.4 Samenwerking met de bouwsector | 29 |
| 2.4 De institutionele verhoudingen in de spoorsector | 32 |
| 2.4.1 Positionering en rechtspersoonlijkheid | 32 |
| 2.4.2 Sturing en toezicht in de praktijk | 34 |
| 2.4.3 Verbetering van prestaties | 37 |
| 2.4.4 Veiligheid | 39 |
| 2.5 Conclusies | 41 |
| 3. Aanbevelingen | 43 |
| Bijlagen | 45 |

0. Samenvatting

Op 19 april 2005 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de werkgroep ProRail ingesteld¹. De commissie heeft als doel aan de werkgroep meegegeven om:

«... inzicht te verkrijgen in het functioneren van ProRail, de organisatie die in Nederland spoorwegen aanlegt, beheert en onderhoudt. Het gaat de commissie hierbij om thema's als sturingsrelaties, financieringsstromen, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede de geleverde prestaties. Tegen de achtergrond van de recente inwerkingtreding van het concessiemodel en de evaluatie terzake, die op termijn zal plaatsvinden acht de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het zinvol om op dit punt informatie in te winnen om zich zo alvast op een open en transparante wijze een beeld te vormen van het reilen en zeilen van ProRail.»

In haar rapportage concludeert de werkgroep dat de prestaties van spoorbeheerder ProRail beter kunnen en moeten. Uiterlijk in 2008 moet ProRail binnen de budgettaire en wettelijke kaders, die het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt, een professionele, op output gestuurde organisatie zijn, die in staat is de grote opgaven, die er in de komende decennia op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van spoor zijn, op een adequate manier aan te pakken.

Dit vereist een intensivering en verbetering van de samenwerking van ProRail met haar externe partners.

Met vervoerders gaat het erom alles op alles zetten om de prestaties van het spoorstelsel als geheel te verbeteren. Daarbij erkent de werkgroep overigens dat de politiek door de vele reorganisaties en bezuinigingen in de jaren negentig medeverantwoordelijk is voor de achteruitgang in de prestaties van de spoorsector. De wijze, waarop vanaf 1995 de splitsing van NS en de taakorganisaties in de praktijk is vormgegeven, is achteraf gezien ondoordacht en onverstandig geweest. Aanvankelijk is dit ten koste gegaan van lange termijndenken en integraliteit bij spoor- en stationsontwikkeling. Ook is beheer en onderhoud van het bestaande spoorwegnet verwaarloosd ten faveure van megaprojecten, die budgetten voor andere projecten sterk uitholden. Pas sinds 2001 is de sector met vallen en opstaan weer terug op de weg naar prestatieverbetering.

Ten aanzien van de samenwerking met decentrale overheden is het belangrijk dat ProRail een omgeving creëert, waarin ProRail en decentrale overheden – ieder met behoud van eigen taken en verantwoordelijkheden – op een betere manier samenwerken op zulke uiteenlopende terreinen als stationsontwikkeling, (inpassing van) infrastructuur en veiligheid van overwegen. Nu is ProRail voor gemeenten en provincies nog te veel een loket en te weinig een gesprekspartner.

ProRail heeft zich in zijn hoedanigheid van opdrachtgever voor aannemers en leveranciers recentelijk goed ontwikkeld op het terrein van innovatieve aanbestedingsvormen en contractmanagement bij nieuwbouw, met name kunstwerken.

Op het gebied van vervanging en beheer en onderhoud zijn er binnen ProRail nog veel weerstanden tegen het overlaten aan de markt van wat men vroeger zelf deed. De neiging blijft bestaan om te werken met gedetailleerde technische voorschriften in plaats van functionele specificaties. Hier liggen veel kansen voor ProRail om met dezelfde middelen betere resultaten te behalen. Dergelijke kansen liggen er ook bij een minder uniforme en meer gedifferentieerde benadering van het spoornetwerk. Door niet aan elk baanvak dezelfde eisen te stellen kunnen op sommige

¹ De werkgroep bestaat uit de leden van Hijum (CDA, voorzitter), Dijkema (PvdA), Hofstra (VVD) en Gerkens (SP).

² Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk 05-VW-B-013).

verbindingen middelen worden bespaard, die weer kunnen worden ingezet bij urgente knelpunten elders. Hiervoor ontbreekt vooralsnog het wettelijk en/of beleidsmatig kader. Bij ProRail leven op dit punt wel ideeën, maar die kunnen – onder meer door een gebrek aan informatie op baanvakniveau – nog niet in de praktijk worden gebracht.

Over de betrokkenheid van Verkeer en Waterstaat bij ProRail is er in de buitenwereld vrij massieve kritiek op vooral de grote hoeveelheid lagere regelgeving, behorend bij de Spoorwegwet en de Concessiewet, maar ook op het grote aantal besluiten, waarvoor ProRail afhankelijk is van Verkeer en Waterstaat. Beiden hebben een stagnerende werking op de voortgang van projecten in de spoorwegsector. De werkgroep kan op basis van haar informatie op dit punt geen finale uitspraken doen, maar meent wel dat dit met voorrang moet worden aangepakt door het ministerie.

Naast de aansturing en de controle van ProRail is het ook een taak van Verkeer en Waterstaat om ProRail te stimuleren met de gegeven middelen haar prestaties continu te verbeteren. Naar de mening van de werkgroep is op dit punt binnen ProRail nog veel mogelijk. De werkgroep meent dat het instrument van de beheerconcessie niet volstaat, maar dat aanvullende instrumenten nodig zijn om dit te bewerkstelligen (zie hieronder onder punt 5).

Ten aanzien van de spoorwegveiligheid ten slotte heeft de commissie vanuit verschillende bronnen aanwijzingen, dat hier extra aandacht voor nodig is, die ertoe moet leiden dat de organisatie van het toezicht op veiligheid beter wordt en het veiligheidsbeleid op operationeel niveau voortvarender ter hand wordt genomen.

Als belangrijkste richtingen voor de nabije toekomst doet de werkgroep een zestal aanbevelingen:

1. In de spoorsector is op alle niveaus visie nodig en de ambitie en de wil om die visie te realiseren.
2. Omdat alle partijen rust van groot belang vinden voor de spoorsector en de nieuwe wetgeving voor de sector nog maar recent in werking is getreden, acht de werkgroep op dit moment structuuringsrepen niet raadzaam. Naar aanleiding van de geplande evaluatie kan de Kamer in 2008 een oordeel vellen of de structuur goed functioneert.
3. Op alle niveaus moeten blokkades worden opgeheven die verhinderen dat ProRail zich verder ontwikkelt tot een professionele op resultaat sturende organisatie.
4. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet – beter dan nu – stabiele kaders bieden, waarbinnen ProRail zijn taak kan vervullen, zoals in het vorige punt verwoord. Een belangrijke actie voor de korte termijn is om vooruitlopend op de evaluatie van de nieuwe verhoudingen in de spoorwegsector alvast een project op te starten om de lagere regelgeving behorend bij de Spoorwegwet op te schonen.
5. In aanvulling op de beheerconcessie is een slimme mix van maatregelen nodig, die ProRail stimuleren tot continue verbetering van zijn prestaties. De werkgroep doet hiervoor concrete voorstellen, zoals experimenten met het (mee)decentraliseren van infrastructuurbudgetten, afspraken over nauwere samenwerking tussen ProRail en vervoerders – onder meer via de toegangsovereenkomst – bonus-malussystemen en innovatiebevorderende maatregelen.
6. Extra aandacht is op korte termijn nodig voor spoorwegveiligheid. Dit vereist een toezichtvisie, operationalisering van de zorgplicht voor veiligheid, die in de beheerconcessie is vastgelegd en operationele maatregelen om de samenwerking tussen ProRail, vervoerders en derden te verbeteren.

1. De context: analyse van ontwikkelingen in het railinframanagement

De organisatie ProRail bestaat officieus sinds januari 2003 en officieel sinds 1 januari 2005. In de jaren voorafgaand aan de totstandkoming van ProRail is er veel veranderd in de relatie tussen Staat, vervoerders en de diverse onderdelen – aanleg, beheer en onderhoud, capaciteitsmanagement, veiligheid etc. – van het railinframanagement. In dit hoofdstuk worden chronologisch de ontwikkelingen en verhoudingen in de spoorsector in de periode 1991–2005 beschreven en geanalyseerd.

1.1 Commissie Wijffels: op weg naar de splitsing van vervoer en infrastructuur (1991–1995)

Het startpunt van alle discussies over de ontwikkeling van de organisatie van de spoorsector is EU-Richtlijn 91/440, die als doel heeft harmonisering en liberalisering van de spoorwegsector in Europa. Voor de organisatie van de spoorwegsector in de Lidstaten wordt in de Richtlijn een minimaal boekhoudkundige scheiding tussen vervoer en infrastructuur voorgeschreven. Het kabinet zet een commissie op dit vraagstuk onder leiding van de heer Wijffels, die op 5 juni 1992 rapporteert¹. Deze commissie koppelt de uitvoering van genoemde richtlijn aan het mobiliteitsbeleid, zoals geformuleerd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, en aan inzichten over verbetering van de dienstverlening door de publieke sector. Wijffels c.s. stellen voor om de verschillende functies van het NS-concern (reizigersvervoer, goederenvervoer, verkeersleiding, capaciteitsmanagement en infrastructuur) in aparte bedrijfsonderdelen onder te brengen om een eind te maken aan de gecompliceerde onderlinge verwevenheid van de bedrijfsactiviteiten van de NS. Per functie is het de bedoeling dat de relatie met de overheid wordt ge(her)definieerd. Daarnaast willen zij NS veel klantgerichter laten werken. Wijffels c.s. houden er rekening mee, maar schrijven niet voor, dat op termijn niet alle functies binnen één conglomeraat houdbaar zijn. Een belangrijke voorwaarde voor succes omschrijven ze als het loslaten door Verkeer en Waterstaat van de traditioneel grote invloed op de bedrijfsmatige aspecten van de exploitatie van het spoor.

Het kabinet gebruikt ruim een jaar om tot een kabinetsstandpunt te komen. Deels komt dat doordat Wijffels c.s. hun taak veel breder hebben opgevat dan alleen de uitvoering van de Richtlijn. Het kabinet gaat in deze brede opzet mee en besluit met het oog op toekomstige concurrentie in de spoorsector tot verzelfstandiging van de NS en ontvlechting van het NS-concern. De ontvlechting betekent opdeling van de NS in marktgerichte bedrijfsonderdelen (vervoer, stations, vastgoed, cargo) en het uitplaatsen van de taakorganisaties Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding.

1995: Verzelfstandiging NS en uitplaatsing taakorganisaties

De verzelfstandiging en ontvlechting, zoals het is gaan heten, vinden plaats in 1995. Dit wordt vormgegeven in een privaatrechtelijk contract met de naam «Over de Wissel»², dat op 1 juli 1995 ingaat. De Kamer debatteert hierover op 18 en 19 december 1995 en gaat met terugwerkende kracht akkoord.

¹ Sporen voor straks, advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen, Uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door H.H.F. Wijffels, R.J. in 't Veld en J.F.A. de Soet, 5 juni 1992.

² Over de Wissel tussen markt en overheid. De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat. Contract tussen NS en Staat der Nederlanden, 29 juni 1995.

Over de Wissel

Het contract «Over de Wissel» bestaat uit een overeenkomst op hoofdlijnen en een tiental bijlagen. In de overeenkomst op hoofdlijnen worden basisprincipes vastgelegd. Inhoudelijke zaken worden geregeld in de bijlagen. Over de volgende onderwerpen zijn bijlagen opgenomen:

- I. Intentionotie relatie rijksoverheid-NS inzake de functies capaciteitsmanagement, infrastructuurvoorziening en spoorwegveiligheid
- II. Intentionotie definitie en zeggenschap infrastructuur
- III. Intentionotie overige afspraken
- IV. Intentieverklaring bodemverontreiniging NS-percelen
- V. Intentionotie uitwerking tweede fase
- VI. Memorandum NS concernstructuur
- VII. Overeenkomst tussen Staat der Nederlanden en Railned BV voor het jaar 1995
- VIII. Overeenkomst tussen Staat der Nederlanden en NS Verkeersleiding B.V. voor het jaar 1995
- IX. Overeenkomst tussen Staat der Nederlanden en NS Railinfrabeheer B.V. voor het jaar 1995
- X. Openbare dienstcontract overgangperiode reizigersvervoer NS

Voor de NS start vanaf dat moment een proces van rationalisering en commercialisering. Voor de taakorganisaties betekent de ontvlechting dat zij inhoudelijk zullen worden aangestuurd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat via wet- en regelgeving en beschikkingen, maar dat ze wel onderdeel blijven van het NS-concern, dat bovendien via zijn positie als aandeelhouder nog kan sturen. De reden om het zo te doen en de taakorganisaties niet verder los te maken van het NS-concern is voornamelijk het heftige verzet van het personeel tegen het eventueel verlaten van NS. De gekozen hybride structuur betekent in concreto dat Railinfrabeheer van Verkeer en Waterstaat middelen krijgt om spoor aan te leggen en te onderhouden en van NS voor huisvesting en computernetwerken. De ontvlechting betekent ook dat processen op het terrein van capaciteitsverdeling, spoorwegveiligheid en kwaliteit van de infrastructuur, die voorheen in het NS concern plaatsvonden, zich mede met het oog op toekomstige concurrentie in het publieke domein moeten gaan afspelen. Op de vormgeving van de ontvlechting zijn de eerste vijf bijlagen bij «Over de Wissel» gericht.

Voor de uitvoering van de afspraken uit het contract wordt een overgangperiode afgesproken, die duurt tot uiterlijk 31 december 1999. Dan moeten de nieuwe verhoudingen in de spoorsector geregeld zijn. De achtergrond hiervan is dat partijen onder druk van de naderende deadline van 1 juli 1995 – die waarschijnlijk belangrijk was voor de politieke leiding om te handhaven – tot het inzicht zijn gekomen, dat een big bang, die in één klap zou leiden tot de nieuwe verhoudingen, niet haalbaar en ook niet wenselijk is. De hoofdpunten van de verzelfstandiging van NS en de ontvlechting worden daarom in «Over de Wissel» geregeld. Een aantal zaken moet in de jaren daarna vorm krijgen. In dit licht is bijlage V interessant. Daarin wordt een tweede fase benoemd, waarin zaken worden aangeduid, die nog moeten worden uitgewerkt en waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden. Zie enkele voorbeelden hiervan in het tekstkader.

Uit: Bijlage V, Intentionotie uitwerking tweede fase (letterlijke tekst):

- opstellen bekostigingsmodel: voor de bekostiging in ruime zin van de taakorganisaties (Railned, Railinfrabeheer, Railverkeersleiding) wordt een systeem ontwikkeld. Richtdatum najaar 1995
- beschrijven werkwijze instandhouding: Het beschrijven en vastleggen van het besturingsmodel voor instandhouding waarmee, vanuit de contractrelatie tussen DGV en Railinfrabeheer, invulling wordt gegeven aan de instandhoudingsfunctie (incl. hiervoor aangeduid bekostigingsmodel). Richtdatum zomer 1995
- Uitwerken sturingsrelatie Rijksoverheid (RO)-RIB: De hoofdlijnen van de sturingsrelatie die in de notitie over de sturingsrelatie RO-taakorganisaties is vastgelegd wordt nader gedetailleerd en vastgelegd, incl. de rol van NV NS (incl. hiervoor aangeduid bekostigingsmodel). Richtdatum najaar 1995

- *Uitwerken sturingsrelatie RO-spoorwegveiligheid (Railned): de hoofdlijnen van de sturingsrelatie die in de notitie over de relatie RO-NS zijn vastgelegd worden nader gedetailleerd en vastgelegd, incl. de rol van NV NS hierin. Integraal onderdeel hiervan vormt tevens het hierboven genoemde bekostigingsmodel. Bij de uitwerking zal aandacht moeten worden besteed aan de taakverdeling tussen Railned/spoorveiligheid, DGV/PVA en RVI/spoorwegtoezicht. Richtdatum: zomer/najaar 1995*
- *Uitwerken sturingsrelatie RO-Railned en RO-Railverkeersleiding voor capaciteitsmanagement: de hoofdlijnen van de sturingsrelatie die in de notitie over de relatie RO-NS zijn vastgelegd worden nader gedetailleerd en vastgelegd, incl. de rol van NV NS hierin. Integraal onderdeel hiervan vormt tevens het hierboven genoemde bekostigingsmodel. Richtdatum zomer 1995*

De strekking van deze tekst is dat in de loop van 1995 op onder meer deze terreinen afspraken moeten worden gemaakt, die daarna moeten worden «vastgelegd». Aangezien het hier om publiekrechtelijke taken en bevoegdheden gaat kan «vastgelegd» niet anders worden begrepen dan vastlegging in wet- en regelgeving. Pas vanaf 2001 zal met dit proces vaart worden gemaakt.

1.2 De jaren na de uitplaatsing van de taakorganisaties (1995–2001)

In deze paragraaf worden de jaren na de uitplaatsing van de taakorganisaties beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen (1.2.1) en budgettaire ontwikkelingen (1.2.2).

1.2.1 Bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen: jaren van onzekerheid

De mede door het personeel afgedwongen hybride positionering van de taakorganisaties wordt al bij de Kamerbehandeling van «Over de Wissel» als niet toekomstvast gezien. Dit komt tot uitdrukking in de motie-Remkes c.s.¹, die de regering verzoekt:

«de mogelijkheden om de taaksector buiten de NS te plaatsen te onderzoeken, zodat na afloop van het overgangscontract de taaksector een meer onafhankelijke positie kan krijgen.»

In de praktijk ontstaat er na 1995 een gecompliceerde situatie. Tot 1995 waren binnen NS vervoer en infrastructuur geïntegreerd. Als er een conflict was tussen beide sectoren – bijvoorbeeld over eisen vanuit het vervoer aan de kwaliteit of de capaciteit van de infrastructuur – werd dat beslecht aan de bestuurstafel van het NS-concern. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stond hier vrij ver van af en vertrouwde erop dat wat NS deed het beste was. Alleen als NS meer geld nodig had, klopten men bij Verkeer en Waterstaat aan².

Na 1995 valt het coördinatiemechanisme van de NS-bestuurstafel weg: de taakorganisaties zijn immers uitgeplaatst en op termijn moet rekening gehouden worden met toetreding van nieuwe vervoerders. Voor de taakorganisaties wordt Verkeer en Waterstaat meer en meer het nieuwe oriëntatiepunt. Tot 2000 blijft NS wel aandeelhouder van de taakorganisaties en is als zodanig betrokken bij het verantwoordingsproces van de taakorganisaties. Deze rol wordt in 2001 overgenomen door Verkeer en Waterstaat.

De eerste jaren na 1995 gaan op aan reorganiseren en positioneren van de nieuwe organisaties. Er treedt een verwijdering op tussen de taakorganisaties en het NS-concern. NS concentreert zich op de verzelfstandiging en

¹ 18 986, nr. 22.

² Frappant is dat ten aanzien van allerlei operationele vraagstukken wel de praktijk gegroeid was dat V&W toestemming moest geven, maar ten aanzien van strategische vraagstukken (de gewenste en bereikte performance van het spoorstelsel) bleef V&W op de achtergrond.

de nieuwe commerciële mogelijkheden die dat met zich meebrengt. Daarnaast kijkt NS scherp naar de kosten, omdat het bedrijf er impliciet van uitgaat dat er op afzienbare termijn een beursgang zal volgen. De NS verwaarloost enigszins de taakorganisaties, die voor allerlei zaken nog van het NS-concern afhankelijk zijn en snijdt ook daar hard in de kosten. De taakorganisaties gaan op zoek naar hun nieuwe positie, richten zich als gezegd meer op Verkeer en Waterstaat en nemen tegen NS een steeds formelere houding aan. De aansturing van de taakorganisaties door Verkeer en Waterstaat gebeurt vanwege de nog niet beschikbare wet- en regelgeving ad hoc: via interimregelingen en jaarlijkse subsidiebeschikkingen (zie 1.2.2). De sfeer tussen de taakorganisaties, met name Railinfra-beheer, en Verkeer en Waterstaat is in die jaren slecht en er zijn geregeld conflicten.¹

Bij Railinfra-beheer is sprake van wantrouwen jegens Verkeer en Waterstaat. Dit slaat over op Verkeer en Waterstaat: Railinfra-beheer negeert volgens hen V&W-wensen, kiest vaak zijn eigen lijn en heeft kostenoverschrijdingen, die voor Verkeer en Waterstaat door de slechte kostenrapportages niet te duiden zijn². Wat voor Verkeer en Waterstaat dan gaat spelen, is de kennisachterstand ten opzichte van de specialistische taakorganisaties. De NS runde tot 1995 namens Verkeer en Waterstaat min of meer de spoorsector. Bij Verkeer en Waterstaat hielden relatief weinig mensen zich bezig met de NS en dan nog met name op financieel-administratief gebied. In de nieuwe verhoudingen moeten Verkeer en Waterstaat en Railinfra-beheer een gelijkwaardige discussie over kosten en te leveren kwaliteit voeren, terwijl Railinfra-beheer in Nederland bijna een monopolie op spoorse kennis heeft. Verkeer en Waterstaat is daardoor voor zijn informatie afhankelijk van de informatie, die de taakorganisaties leveren.

In de periode 1997–2000 denkt de rijksoverheid ook na over de gewenste marktordening. Bij dit proces passeren de meest uiteenlopende modellen de revue – soms tot schrik van de spoorsector³ – terwijl in de praktijk soms al wordt vooruitgelopen op de toekomst, zoals bij de toelating van Lovers.

Het denkproces heeft een verlamme werking op de spoorsector, omdat het gedurende lange tijd grote onzekerheden met zich meebrengt, waarop men niet durft te anticiperen. In 1999 wordt uiteindelijk in de Nota Derde Eeuw Spoor een model voor de toekomstige situatie van de spoorsector neergelegd: concurrentie op het spoor voor het goederenvervoer en concurrentie om het spoor voor het Hoofdrailnet, waarvoor met concessies zal worden gewerkt. Door deze keuze wordt de al in 1995 voorziene noodzaak tot wijziging van de wet- en regelgeving op het gebied van spoor urgent. Ook andere ontwikkelingen spelen hierbij mee:

- op Europees niveau is het eerste spoorpakket vastgesteld en zit het tweede spoorpakket eraan te komen, waarin de Europese regelgeving op het gebied van spoor stapsgewijs wordt geharmoniseerd. Dit moet worden verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving;
- op 23 juni 1999 verschijnt een zeer kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over toezicht op het spoor. Een van de conclusies luidt:

«Toezicht en sturing:

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zich in de periode 1995–1999 veel te afwachtend opgesteld bij het toezicht houden op en geven van sturing aan de taakorganisaties. Het ministerie beschikte niet over een toezichts- en sturingskader waarin de rol die het ministerie als toezichthouder en opdrachtgever diende te vervullen, was uitgewerkt. Het ministerie stelde zich bovendien niet op als professionele opdrachtgever. Te

¹ Zie Twynstra Gudde, 2001 en 2005.

² Zie ook Twynstra Gudde, 2005. Beste voorbeeld hiervan is wellicht de Betuweroute. De gang van zaken rond de aansturing, het management en vooral ook de kostenbeheersing van dit project is uitgebreid beschreven in de reconstructie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

³ Zie Twynstra Gudde, 2001. Een voorbeeld, waar NS van schrok, was het binnen V&W geopperde idee om intercitylijnen afzonderlijk aan te besteden. Er zou dan een proef komen, waarin eerst de verbinding Amsterdam–Maastricht op de markt zou worden gebracht. Voor NS was dit financieel rampzalig, omdat dan de best renderende lijnen uit haar netwerk zouden worden gesneden. Men vreesde ook voor de reiziger potentieel nadelige, afstemingsproblemen. Niet bekend is of deze aanbesteding inclusief of exclusief de infrastructuur op die verbinding zou zijn.

vaak werden vage opdrachten verstrekt, soms werd geen opdracht verstrekt. Toezicht en sturing door het ministerie zijn na de uitplaatsing van de taakorganisaties zeker zo belangrijk als gedurende de overgangperiode, onder meer omdat de sturing vanuit de holding dan ophoudt. In de overgangperiode heeft het ministerie kansen voorbij laten gaan zich hierop voor te bereiden, en ook om inhoudelijke sturingsinstrumenten te ontwikkelen.»

Deze en andere conclusies, die gaan over de doelmatige uitvoering van publieke taken en de onafhankelijkheid van de taakuitvoering door de taakorganisaties kunnen niet onbeantwoord blijven. Gezamenlijk nopen deze ontwikkelingen tot wetgeving in de vorm van herziening van de Spoorwegwet en een Concessiewet voor het openbaar vervoer per spoor. Daarmee gaat men in 2000 aan de slag.

Ondertussen is dan de overgangperiode van vijf jaar uit «Over de Wissel» ten einde gekomen. Meest urgent op dat moment is de vervanging van het overgangscontract met NS voor het vervoer, dat op 1 januari 2000 afloopt. Vooruitlopend op de toekomstige situatie besluit de minister om een zogenaamd prestatiecontract voor NS voor te bereiden, dat te zijner tijd zou moeten overgaan in een concessie voor het hoofdrailnet. Bij de onderhandelingen hierover stuit men op het probleem dat de vervoerder moet weten welke kwaliteit infrastructuur hij krijgt om een bepaalde vervoersprestatie te kunnen garanderen. Op dat moment beginnen er voor het eerst onderhandelingen tussen NS en Railinfra-beheer over de prestaties van Railinfra-beheer. De variabelen, waarover men spreekt, zijn met name het beschikbaarheidspercentage en de hoeveelheid verstoringen (in de vorm van Treindienst Aantastende Onregelmatigheden ofwel TAO's). Men komt erop uit dat de beschikbaarheid 98% moet zijn en dat de TAO's in een periode van ongeveer vijf jaar vanaf 2001 met 35–40% moeten dalen. Met deze doelstelling voor TAO-reductie, die is vastgelegd in een Memorandum of Understanding tussen NS en ProRail, wordt anno 2005 nog steeds gewerkt¹.

Op een ander schakbord is men ten slotte bezig met de overdracht van het eigendom van de taakorganisaties van NS naar de Staat om uitvoering te geven aan de motie Remkes.

1.2.2 Budgettaire ontwikkelingen: de hand op de knip

Met ingang van 1995 worden de gelden vanuit de rijksbegroting voor het spoor rechtstreeks beschikbaar gesteld aan de afzonderlijk taakorganisaties. Verkeersleiding en Railned worden bekostigd op grond van jaarcontracten. De daarin afgesproken bedragen zijn taakstellend. De bekostiging van Railinfra-beheer (RIB) is iets complexer. Voor nieuwbouwprojecten of projecten ter verbetering van het railnet ontvangt RIB investeringsbijdragen op basis van het besluit Infrastructuurfonds. Voor bekostiging van het onderhoud en de kapitaallasten van het railnet ontvangt RIB een jaarlijkse rijksbijdrage. Deze is gebaseerd op een vast bedrag – de bijdrage in het basisjaar 1995 – met jaarlijkse mutanten voor bijvoorbeeld loon- en prijsstijgingen, wijzigingen in de kapitaallasten, reorganisatiekosten, maar ook voor wijzigingen in omvang, kwaliteit en gebruik van het net. Ter illustratie is in tabel 1 de rijksbijdrage in de jaren 1995–1998 weergegeven².

¹ Een aandachtspunt is dat het erop lijkt dat het basisjaar ten opzichte waarvan de daling moet worden gerealiseerd niet eenduidig vastligt c.q. door partijen niet eenduidig wordt gehanteerd. Dit punt kwam o.a. naar voren naar aanleiding van het Jaarverslag Verkeer en Waterstaat 2004.

² De tabel en de voorgaande teksten zijn ontleend aan het rapport van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op het spoor»; TK 1998–1999, 26 615, nrs. 1–2; p. 7. Dit rapport is verschenen in 1999 waardoor de cijfers maar tot en met 1998 lopen.

Tabel 1: Rijksbijdrage aan taakorganisaties

| (in € mln.) | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| Verkeersleiding | 68 | 65 | 65 | 65 |
| Railned | 9 | 10 | 11 | 13 |
| Railinfrabeheer | 984 | 963 | 1 094 | 1 298 |
| Totaal | 1 061 | 1 038 | 1 170 | 1 376 |

Bedragen voor onderhoud en beheer

Bedacht dient te worden dat in bovenstaande cijfers ook de bijdragen voor nieuwbouwprojecten zitten, met name voor de Betuweroute. Ze laten zien wat Railinfrabeheer in de jaren 1995–1998 heeft ontvangen aan rijksbijdragen. Dat geeft nog geen inzicht in de beschikbare middelen voor beheer en onderhoud. Een indicatie daarvoor kan worden verkregen door de bedragen uit de rijksbegroting voor beheer en onderhoud spoor op een rij te zetten¹.

Tabel 2: Uitgaven Infrastructuurfonds artikel 01.02.04 Beheer en onderhoud rail

| (* € 1 mln.) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------------------|
| Begroting | 598 | 605 | 598 | 605 | 594 | 591 | 655 | 847 | 820 |
| Realisatie | 635 | 607 | 599 | 673 | 816 | 655 | 912 | 1 037 | 822 ¹ |
| Verschil ² | 37 | 2 | 1 | 68 | 222 | 64 | 257 | 190 | 2 |

¹ 2005 kent uiteraard nog geen realisatiestand; hier is de meest actuele stand weergegeven, zoals gepresenteerd en geautoriseerd in de eerste suppletore wet (Voorjaarsnota 2005).

² Verschillen tussen begroting en realisatie zijn niet noodzakelijkerwijs kostenoverschrijdingen, maar kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van aanpassingen aan de begroting (intensiveringen), aflossingen door ProRail of – sinds 2002 – het naderhand verrekenen van BTW.

Ondanks de budgettaire ruimte, die eind jaren negentig ontstaat door de verbeterende economische situatie, wordt voor beheer en onderhoud van het spoor vastgehouden aan bekostiging op basis van constante en voor spelbare jaarlijkse reeksen. Tabel 2 illustreert dat, want in de begrotingen van 1997 tot en met 2002 is ieder jaar weer hetzelfde bedrag van grofweg € 600 miljoen geraamd voor beheer en onderhoud.

Onderzoek Twynstra Gudde (2001)

Het onderzoeksbureau Twynstra Gudde, dat in 2001 in opdracht van de Tweede Kamer een second opinion uitvoert naar de concessie voor het hoofd railnet, besteedt ook aandacht aan de door de Staat gedane investeringen in railinfrastructuur in de periode 1995–2000². Dit bureau concludeert onder meer dat de post «beheer en onderhoud rail» een lichte stijging van de nominale uitgaven laat zien. Na correctie voor inflatie ontstaat echter een lichte daling over de periode 1995–2000.

Conclusie Twynstra Gudde (2001) over het budget beheer en onderhoud (par. 3.2)

«14. De daling van het budget voor beheer en instandhouding doet zich voor op één van Europa's meest intensief bereden spoorwegnet, terwijl een relatief groot deel van de spoorweginfrastructuur, met name de bovenbouw, is gebouwd in de periode kort na de Tweede Wereldoorlog. Het relatief oude deel van de infrastructuurvoorraad is de komende jaren op grote schaal toe aan onderhoud en vervanging. Dit laat zich moeilijk rijmen met inkrimping van het budget voor beheer en instandhouding, ook al is dat deels om redenen van efficiëntieverbetering gedaan. [...]»

¹ De hier gepresenteerde cijfers geven de in begroting en jaarverslag opgenomen standen weer van het begrotingsartikel 01.02.04 van het Infrastructuurfonds: «Beheer en onderhoud Rail». Dit artikel is pas sinds 1997 als zodanig in de begroting opgenomen.

² Twynstra Gudde, in samenwerking met TNO-Inro en IMCG, 2001, (pp. 12–15).

Vastgesteld kan worden dat in de periode 1995–2000 de uitgaven voor beheer en onderhoud gecorrigeerd voor inflatie dalen, terwijl de intensi-

teit van het personenvervoer toeneemt. Minder geld bij meer gebruik. Hierna wordt ingegaan op enkele verklaringen hiervoor.

Focus op uitgaven

In deze periode worden onderhoud en vervanging niet gezien als iets dat extra aandacht behoeft. Echte problemen manifesteren zich nog niet op het spoor en serieuze signalen dat er sprake zou zijn van achterstallig onderhoud zijn er niet of worden niet op waarde geschat. De focus in de periode na de ontvlechting is ook sterk gericht op de korte termijn: beperken van de *uitgaven* in plaats van beperking van de *kosten*. Hierbij speelt het perspectief van een beursgang voor NS een belangrijke rol. Het baseren van het onderhoudsbudget op historische gegevens en het uitstellen van vervangingsinvesteringen levert zodoende een aantal jaren in uitgaventermen een stabiel beeld op. Ondertussen lopen de kosten wel op, omdat de rekening van achterstallig onderhoud en uitgestelde investeringen later toch gepresenteerd zal worden. Vanuit ProRail en Verkeer en Waterstaat wordt het terugkijkend als volgt verwoord:

President-Commissaris In 't Veld van ProRail:

«Onze analyse van hetgeen in de jaren negentig is gebeurd, is dat er een soort stilzwijgende win-winsamenzwering is geweest. Enerzijds door het ministerie van Financiën en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en anderzijds door een aantal leidinggevenden binnen het conglomeraat NS. Die win-winsituatie bestond eruit dat men ernaar streefde om de uitgaven te verminderen, dus niet de kosten. De eerste helft van de jaren negentig is voor de NS helemaal beheerst geweest door het streven naar de beursgang. Daardoor stond tot diep in die organisatie het streven naar uitgavenbesparingen centraal. Dat verbeterde immers het resultaat en daarmee dus ook de bankability van de onderneming. Daar is nooit een besluit over genomen, maar de incentivestructuur binnen NS was er gewoon. Dat viel heel mooi samen met het streven van Den Haag om te besparen op die uitgaven. Dat is niet alleen in Nederland gebeurd en ook niet alleen in de spoorsector [...] De jaren negentig zijn in de hele wereld immers gekenmerkt door een opkomende mode in ondernemingen om naar kwartalen te kijken en kortetermijnresultaten voorop te stellen. De salarissen van de leidinggevenden werden afhankelijk van de kortetermijnresultaten. Dat gaf een enorme boost in de richting van een zogenaamde kostenbesparing, die dus geen kostenbesparing was. Ik zeg het ook een beetje om niet naar specifieke actoren te wijzen. De incentivestructuur was er dus een waarbij, zonder dat die afspraak gemaakt hoefde te worden, het preventieve onderhoud even terzijde werd geschoven en men meer naar de repressieve kant ging. Dat is dus niet alleen in Nederland en in de spoorsector gebeurd. Dat is veel breder gebeurd in de wereld»¹.

De waarnemend directeur Spoor Jacobs van het ministerie van Verkeer en Waterstaat:

«Vanaf 1995 is er gestuurd via een soort mutatiemethode. Het bedrag is via een ijklijn vastgesteld en daarop is jaarlijks gemuteerd. Tegelijkertijd is er een vervoerder in beeld gekomen waarvan de verwachting was dat hij te zijner tijd naar de beurs zou gaan. In die constellatie waren er niet veel prikkels om veel aandacht aan onderhoud en beheer te schenken. Als je terugkijkt in de historie zijn daarover enkele keren signalen afgegeven, maar die zijn eigenlijk nooit echt goed onderbouwd over tafel gekomen. Dat betekent dat ook van de kant van het ministerie van Financiën is gezegd dat het goed was dat er wat signalen kwamen, maar dat die wel goed onderbouwd moesten worden. Dat was in de periode van ongeveer 1995 tot 2000.»²

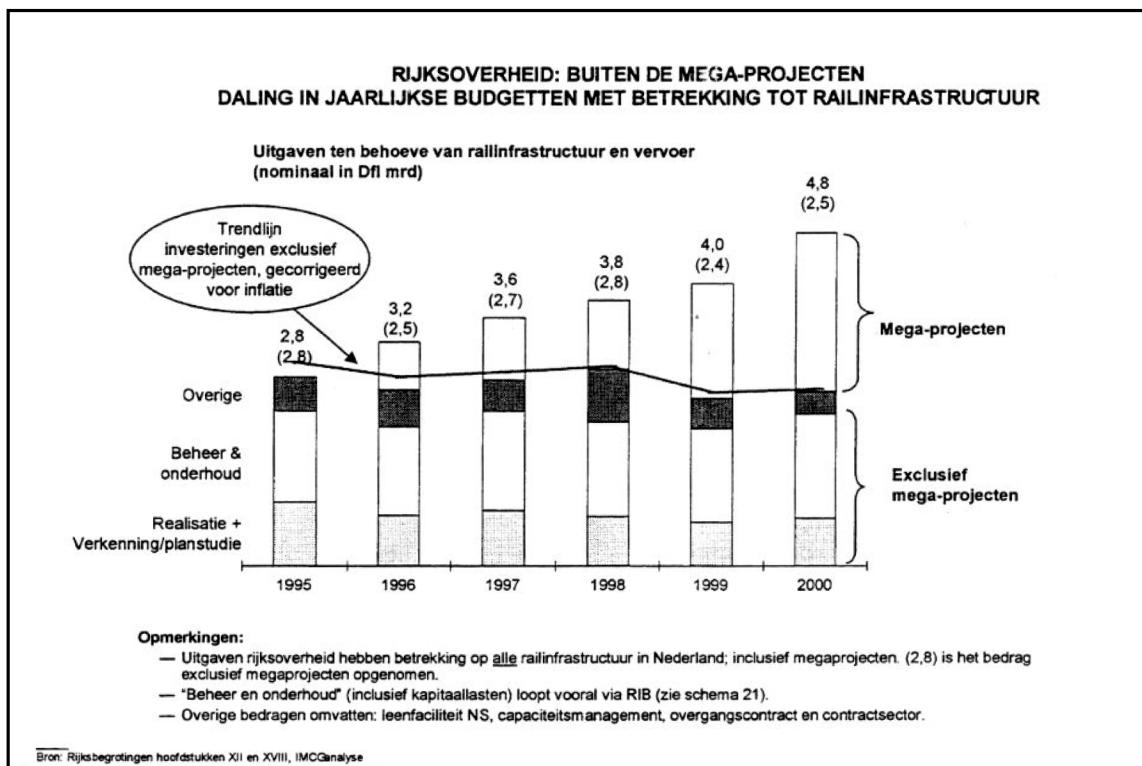
Megaprojecten slokken veel geld op

Toch kan niet gesteld worden dat er in de periode 1995–2000 geen extra geld voor de spoorsector beschikbaar komt. Integendeel. Het beeld is evenwel dat er een dalend budget is voor zowel aanleg als voor beheer en onderhoud, maar een relatief forse stijging in uitgaven voor de megaprojecten, in casu Betuweroute en HSL-Zuid. Onderstaande figuur, die is overgenomen uit de second opinion van Twynstra Gudde illustreert dit.

¹ Gesprek met de werkgroep, 1 november 2005.

² Gesprek met de werkgroep, 29 september 2005.

Figuur 3.1. Totale jaarlijkse budgetten voor alle railinfrastructuur



Twynstra Gudde (2001) concludeert:

«Het gerealiseerde investeringsniveau voor infrastructuur (exclusief megaprojecten) is gedaald tussen 1995 en 2000. [...] Voor opeenvolgende jaren zijn de geplande investeringen consequent naar beneden bijgesteld. Allocatie van financiële middelen naar «megaprojecten» is een van de belangrijkste oorzaken van deze neerwaartse bijstellingen.»

Illustratief in dit verband zijn de reconstructies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid. Daarin wordt onder meer in beeld gebracht dat in de eerste voortgangsrapportage over de Betuweroute, die op 14 juni 1996 aan de Kamer wordt gestuurd, dat er een verschil is tussen de in de begroting gereserveerde middelen en de kostenraming van Railinfrabeheer. Het blijkt op dat moment te gaan om een verschil van 1 miljard gulden. In de periode 1995–2005 is het projectbudget van de Betuweroute gestegen van € 3,7 naar € 4,5 miljard en dat van de HSL-Zuid van € 3,4 naar € 4,6 miljard (exclusief budget voor A4-aanpassing)¹.

De druk op de reguliere railbudgetten om de budgetstijgingen van de megaprojecten te accommoderen heeft er mede toe bijgedragen dat de beschikbare budgetten voor onderhoud en vervanging onder druk stonden en geen gelijke tred konden houden met de stijging van het gebruik ervan.

¹ TK 2005–2005, 29 283, nr. 7; p. 216 en 445, respectievelijk TK 2005–2005, 29 283, nr. 8; p. 448.

1.3 Naar nieuwe verhoudingen (2001–2005)

In deze paragraaf worden de jaren beschreven, waarin een kentering plaatsvindt. De behoefte aan het vastleggen van de nieuwe institutionele verhoudingen in wet- en regelgeving wordt steeds groter. Dit mondt uit in de Spoorwegwet en de Concessiewet (zie 1.3.1). Op budgettair vlak blijkt dat er in de voorgaande jaren grote tekorten zijn ontstaan op het gebied van beheer en onderhoud. Dit mondt uit in het herstelplan Spoor, waarmee een groot bedrag in het spoor wordt geïnvesteerd (zie 1.3.2)

1.3.1 Bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen: Spoorwegwet en concessiewet

Het jaar 2001 wordt een keerpunt. In december 2000 stuurt de minister van Verkeer en Waterstaat het prestatiecontract naar de Tweede Kamer. De Kamer besluit een second opinion te laten uitvoeren¹ vanuit het idee dat het ambitieniveau voor de prestaties van NS te laag is. Begin 2001 wordt een wetgevingspakket naar de Kamer gestuurd. Een belangrijk element daarin is dat Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer samen een spoorwegbeheerorganisatie worden (later: railinframanager), die wordt vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan. De minister is van plan om zo snel mogelijk in 2001 de nieuwe verhoudingen vast te leggen, dat wil zeggen het prestatiecontract om te zetten in een concessie en het wetgevingspakket door de Kamer te loodsen. Dan kantelt de situatie in het voorjaar van 2001, wanneer zich een serie grote operationele problemen voordoet op het spoor. Het gaat om enkele zeer omvangrijke storingen, onder andere door computerstoringen en defecten aan de infrastructuur, om stakingen² en om rellen met Koninginnedag, die de treinenloop stilleggen. Hierdoor kelderen de prestaties van NS. Het aantal treinen, dat vertraagd is of uitvalt, ontwikkelt zich desastreus. Langzaam rijpt het inzicht dat de doelstellingen ten aanzien van het spoor wel eens te ambitieus in plaats van niet ambitieus genoeg zouden kunnen zijn.³

Een en ander is voor de zittende minister Netelenbos aanleiding om zich te bezinnen op de voorgenomen veranderingen in de spoorsector. Op 7 september 2001 stuurt zij daarom de zogenaamde herbezinningsbrief⁴ naar de Kamer. Hierin wordt het fundament gelegd voor de wijze waarop uiteindelijk de verhoudingen in de spoorsector worden vastgelegd. In de herbezinningsbrief staan twee gedachten centraal. Er moet ten eerste een herstelplan komen om in vijf jaar de prestaties van de spoorsector weer op orde te krijgen. In de woorden van de directeur Spoor van Verkeer en Waterstaat, de heer Van Altena:

«De herbezinning is een soort noodrem geweest ... Er is toen gezegd dat wij ons moesten focussen op treinen die rijden, en sporen die onderhouden zijn, en wij moesten afstand nemen van tien jaar discussie over marktwerking en ordening. Wij moesten vijf jaar de tijd nemen om ervoor te zorgen dat alles het weer zou gaan doen»

Binnen Verkeer en Waterstaat heeft men toen beseft dat ook de infrastructuur onderdeel uitmaakt van het probleem. Wederom in de woorden van de heer Van Altena:

«Wij hadden een vermoeden dat er een probleem bestond met de vervangingsinvesteringen en wij hadden een vermoeden dat er een probleem bestond met onderhoud. Het is iets heel anders om deze brief, waarin je zegt dat je gaat kijken in hoeverre er een probleem is en in hoeverre er extra geld nodig is, binnen een paar maanden door de ministerraad naar de Kamer te krijgen. Dat is iets heel anders dan je afvragen of er een probleem is. Dat is het niveau waarop de discussie toen zat.»

¹ Twynstra Gudde, in samenwerking met TNO Inro en IMCG, 2001.

² In de krant is dit gaan heten «het rondje om de kerk»: De NS wil een nieuw productie-model invoeren om efficiënter te werken en om de treinenloop betrouwbaarder te maken. Het personeel loopt hiertegen te hoop tegen, omdat het zogenaamde «Rondje om de kerk» leidt tot eentonig werk. De stakingen hebben succes. NS gaat samen met de Ondernemingsraad een nieuw productiemodel ontwikkelen. Hierover ontstaat een strijd, die vooral in de media wordt gevoerd.

³ Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 18 986, nr. 74, verslag van het Algemeen Overleg over onder meer de punctualiteit bij NS, gehouden op 5 juli 2001; Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 27 400 XII, nr. 71, verslag van het Algemeen Overleg over onder meer het arbeidsconflict bij NS, gehouden op 31 mei 2001.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nr. 3 (herbezinning spoor), 7 september 2001.

⁵ Gesprek met de werkgroep, 29 september 2005.

Dit besef leidt uiteindelijk via een keten van gebeurtenissen tot extra inspanningen, die in paragraaf 1.3.2. worden beschreven.

De tweede centrale gedachte van de herbezinning is dat dit niet het moment is voor een ingrijpende structuurverandering. Tot dat moment is het voornemen om van ProRail een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te maken. Dit voornemen wordt verlaten ten faveure van het handhaven van de status quo. Het argument hiervoor is dat de overgang van het railinframangement naar de overheid in de vorm van een zbo gepaard gaat met grote organisatieveranderingen en managementvraagstukken. De daarmee gemoeide tijd en kosten kunnen niet aan het railinframangement zelf worden besteed, terwijl dat nu juist zo hard nodig is.

Hoofdpunten uit de Herbeziningsbrief (letterlijke tekst):

- «een overheid die zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering bezighoudt, maar wel met de borging van publieke belangen: betaalbare vervoersdiensten die aansluiten op de behoeften van de consument en infrastructuur die een volwaardig en veilig vervoersproduct bevordert»
- «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 gescheiden functies en de overheid goed te duiden.»
- «De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van infrastructuur die voldoet aan wettelijke eisen met de vervoerder. Hij zal door de vervoerder afgerekend worden op de beschikbaarheid van infrastructuur. De infrastructuurbeheerder zal naast het beheer en de instandhouding van infrastructuur de verantwoordelijkheid hebben voor de toedeling van infrastructuurcapaciteit.»
- «De relatie infrastructuurbeheerder – overheid wordt aldus gekenmerkt door een concessie- en subsidieregime met outputsturing. De infrastructuurbeheerder staat voor zijn dagelijkse bedrijfsvoering op afstand van de overheid en wordt richting gegeven door de vervoerders als gebruikers. In deze relatie komt ook de subsidievraag voor infrastructuur tot stand, als onderdeel van een integrale optimalisatie tussen vervoer en de daarvoor benodigde «fabriek». Daarin dient de infrastructuurbeheerder transparante en doelmatige besteding van overheidsmiddelen aan te tonen, bij aanvraag vooraf en over de realisatie achteraf. Onder meer zal daarin «best practice» ten opzichte van het buitenland dienen te worden aangetoond door een kwaliteitssysteem van regelmatige toetsing door erkende experts.»
- «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 verzelfstandigd 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.»

De herbeziningsbrief bevat voor het eerst toegankelijk en in samenhang verwoord de nieuwe verhoudingen in de spoorsector (zie kader). In verband met de vermoedens van achterstallig onderhoud beginnen Verkeer en Waterstaat en ProRail vanaf 2001 met audits naar de benodigde middelen voor het onderhoud van het spoor. Circa anderhalf jaar later leiden audits van Lloyd's en Twynstra Gudde¹ tot de vaststelling van achterstallig onderhoud. Uiteindelijk kan Verkeer en Waterstaat zijn ogen hiervoor niet sluiten. Bij de begroting voor het jaar 2004 stuurt de minister het herstelplan spoor² naar de Kamer. Met dit plan wordt in twee fasen ruim 1,9 miljard euro extra aan beheer en onderhoud van het spoor uitgegeven.

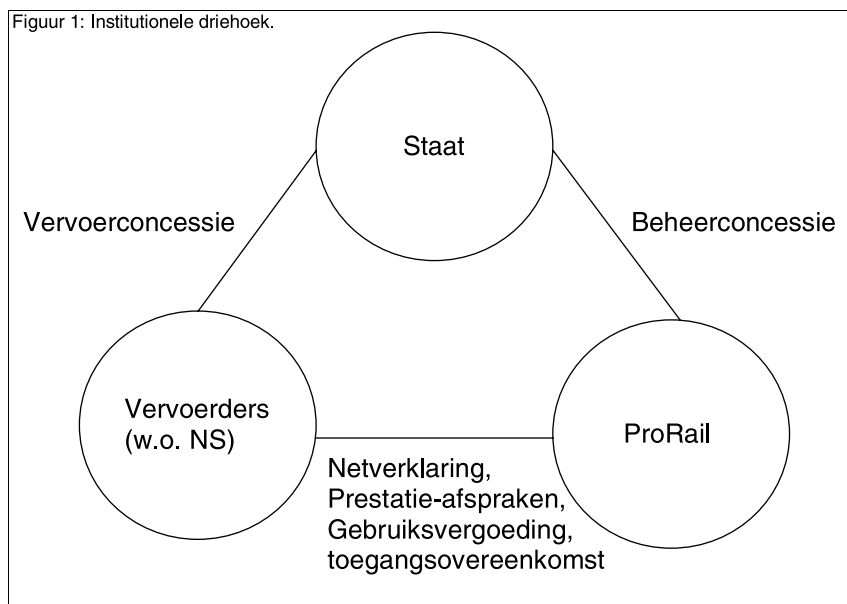
De nieuwe ordening

In 2002 waren al de aandelen Railinfratrust (=taakorganisaties) overgedragen door NS aan de Staat. Op 23 april 2003 worden de Spoorwegwet

¹ Lloyd's Register, Audit aanvraag Subsidie voor kapitaallasten en onderhoud van de landelijke railinfrastructuur 2003, 10 februari 2003, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 28 600 XII, nr. 84; Twynstra Gudde, in samenwerking met IMCG, Audit op de aanvraag subsidie voor kapitaallasten en onderhoud van de landelijke railinfrastructuur 2003, 16 december 2002, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 28 600 XII, nr. 84.

² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Plan van aanpak Beheer en onderhoud spoorwegen (Herstelplan Spoor), 16 september 2003, ingediend als bijlage bij de begroting Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2004.

en de Concessiewet aangenomen in de Kamer¹. Daarmee liggen de verhoudingen, zoals beschreven in de herbezinningsbrief vast in de wet. De verhoudingen in de spoorsector zijn weergegeven in figuur 1, waarin de zogenaamde «institutionele driehoek» is verbeeld.



Binnen het kader van de Spoorwegwet en de Concessiewet zijn hierin de verhoudingen als volgt geregeld:

- de verhoudingen tussen Staat en ProRail wordt geregeld in de beheerconcessie, waarin de prestaties van ProRail zijn vastgelegd;
- de verhoudingen tussen Staat en NS voor het hoofdrailnet worden geregeld in de vervoerconcessie, waarin de prestaties van NS worden vastgelegd. Tussen Staat en overige vervoerders worden dergelijke afspraken niet vastgelegd;
- tussen ProRail en vervoerders zijn diverse relaties. Het gaat hierbij onder meer om de netverklaring, de toegangsovereenkomst, prestatieafspraken en de gebruiksvergoeding

Een volgende opgave voor Verkeer en Waterstaat en ProRail is dan om een beheerconcessie voor ProRail overeen te komen. Hierin zijn voor ProRail te leveren resultaten en uit te voeren activiteiten gedefinieerd, alsmede de condities die nodig zijn voor ProRail om het afgesproken prestatieniveau te halen. Het gaat hierbij om prestatie-indicatoren als beschikbaarheid van het spoor, terugdringing van het aantal onregelmatigheden en de overlast die deze veroorzaken etc. Daarnaast is in de concessie het sluitstuk voor de stelselwijziging opgenomen, die in 1995 met de ontvlechting is ingezet: de inspanningsverplichting om met ingang van 2008 met outputsturing² te werken. Op 1 januari 2005 is aan ProRail een beheerconcessie verleend van 10 jaar. De eerste ervaringen hiermee doet ProRail thans op.

¹ De inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet vindt plaats op 1 januari 2005.

² Outputsturing betekent dat Verkeer en Waterstaat en ProRail het gewenste prestatieniveau overeenkomen alsmede de daarvoor benodigde middelen. Verkeer en Waterstaat beperkt zich vervolgens tot het monitoren van deze afspraken.

1.3.2 Budgettaire ontwikkelingen: meer geld onontkoombaar

Hiervoor is al gemeld dat binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat het vermoeden groeide dat er een probleem was met de vervangingsinvesteringen en met onderhoud. Zo ook bij de Tweede Kamer. Bij de behandeling van het MIT in november 2000 is er veel aandacht voor dit

thema en wordt door het Kamerlid Leers een breed ondersteunde motie ingediend, die luidt:

«[...] constaterende, dat de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het bestaande railnet te wensen overlaat; verzoekt de regering een actuele kwaliteitsscan te laten maken over de kwaliteit van de railinfrastructuur en daaraan gekoppeld de kamer voorstellen te doen over een onderhoudsprogramma met als doel om binnen drie jaar het hele spoorwegstelsel aan een grondige opknopbeurt te hebben onderworpen»¹

Hoewel het verlangen om binnen drie jaar het gehele net opgeknapt te hebben ambitieus is gebleken, markeert deze motie wel een omslag. Aandacht voor onderhoud en vervanging staat vanaf eind 2000 pregnant op de politieke agenda.

Extra middelen

Na de erkenning van de problematiek breekt een fase aan van de budgettaire vertaling ervan. In april 2001 ontvangt de Kamer, in antwoord op de ingediende motie, een brief waarin de problematiek in beeld wordt gebracht. De minister schrijft onder meer dat het niveau van de bovenbouwvernieuwing de komende twintig jaar het dubbele of een groter veelvoud zal zijn van het programma in de afgelopen tien jaar². Bedragen worden nog niet genoemd.

In het najaar van 2001 worden wel bedragen genoemd. Twynstra Gudde (2001) stelt dat er naar verwachting 250 miljoen gulden (ofwel € 113 miljoen) per jaar extra nodig zal zijn om het gewenste investeringsniveau en beheer- en instandhoudingsniveau te bereiken. In de herbezinningbrief, die vrijwel gelijktijdig met de second opinion verschijnt in september 2001, wordt voor het eerst meer geld voor het spoor beschikbaar gesteld: een bedrag van € 671 miljoen voor onderhoud, sociale veiligheid en spoorwegovergangen. In het debat over de herbezinningsbrief werpt de Kamer de vraag op in welke mate het hier daadwerkelijk extra middelen betreft of dat het gaat om herschikking van bestaande budgetten en fondsen³. Buiten kijf staat dat zowel de minister als de Kamer zich realiseren dat voor de toekomst niet volstaan kan worden met het bestaande jaarlijkse budget voor beheer en onderhoud.

In de jaren daarna wordt een serie studies en audits verricht naar de toestand van het spoor (o.a. Twynstra Gudde 2002, Lloyd's 2003). Het groeiende inzicht in de onderhoudstoestand van het spoor leidt ertoe dat in de zomer 2002 besloten wordt om in het strategisch akkoord voor de jaren 2004–2006 een bedrag van € 300 miljoen extra uit te trekken voor het inlopen van de achterstanden bij het beheer en onderhoud van het spoor.

De drie scenario's van ProRail

Daarmee is de discussie over de benodigde omvang van extra middelen niet ten einde. In het kader van de subsidieaanvraag voor het jaar 2003 ontwikkelt Railinfrabeheer een drietal scenario's. In de scenario's worden verschillende oplossingsrichtingen met verschillende prijskaartjes gepresenteerd.

¹ Motie van het lid Leers c.s.; TK 2000–2001, 27 408, nr. 3.

² TK 2000–2001, 27 408, nr. 25; p. 1.

³ Een deel van het bedrag is het naar voren halen van budgetten; een bedrag van 400 mln. gulden (€ 182 mln.) is afkomstig uit het zogenaamde Fonds eenmalige bijdrage NS (FENS) en 575 mln. gulden (€ 283 mln.) is afkomstig uit de leenfaciliteit. Zie ook bijlage 5.

De drie scenario's van ProRail

In de subsidie-aanvraag voor het jaar 2003 voor beheer en instandhouding schetst ProRail drie scenario's:

– Scenario 1: «**Niet verder wegglijden**», gericht op het voldoen aan eerder gemaakte afspraken

Kosten in 2003: 962 miljoen euro

- Scenario 2: «**Huis op orde**», gericht op het op termijn kunnen voldoen aan eisen van vervoerders en aan milieu-eisen
Kosten in 2003: 1307 miljoen euro
- Scenario 3: «**Benutten en Bouwen**», gericht op verdere functionaliteitsuitbreiding van het spoorwegnet, zodat het intensiever gebruikt kan worden
Kosten in 2003: 1407 miljoen euro

Scenario 2 en 3 zijn mede bedoeld om de discussie met Verkeer en Waterstaat over de (middel)lange termijn op gang te brengen. Tussen scenario 1 en het subsidiebedrag, dat Verkeer en Waterstaat op dat moment in de begroting heeft gereserveerd, zit een gat van ongeveer € 200 miljoen. Als eind november 2002 een impasse ontstaat, wordt Twynstra Gudde gevraagd om in drie weken een onafhankelijk oordeel te vellen over de beschikkingsaanvraag van ProRail. Na het verschijnen van deze second opinion op 16 december 2002 wordt Lloyd's gevraagd om – bij wijze van een soort third opinion – een oordeel over de beschikkingsaanvraag en de audit van Twynstra Gudde te geven. Lloyd's rapporteert op 10 februari 2003.

Begin 2003 besluit de dan demissionaire minister voor Verkeer en Waterstaat de Boer om op basis van de verrichte audits eenmalig € 82 miljoen uit te trekken om de ergste nood op het spoor te lenigen.

De minister schrijft er wel meteen bij:

«*De rapporten wijzen uit dat extra middelen onvermijdelijk zijn¹*».

Met deze bijdrage voor 2003 wordt voor een deel tegemoet gekomen aan hetgeen nodig geacht wordt voor het scenario «niet verder wegglijden». De meer structurele maatregelen en budgetten moeten als uitvloeisel van het hoofdlijnenakkoord worden verwerkt in de begroting 2004.

Bij de begroting voor het jaar 2004 stuurt de minister het plan van aanpak beheer en onderhoud spoor² – beter bekend als het herstelplan spoor – naar de Kamer. Het herstelplan kent twee fasen. Voor de eerste fase is een intensivering van € 853 miljoen beschikbaar, die neerslaat in de periode 2004–2010 (gemiddeld ongeveer € 120 miljoen euro per jaar extra). Dit is bedoeld voor maatregelen om te voorkomen dat het spoorstelsel verder wegglijdt. Door de extra middelen stijgt het bedrag dat ProRail in totaal voor de periode 2004–2010 beschikbaar heeft voor beheer en instandhouding van € 6,2 naar € 7,1 miljard (gemiddeld ruim 1 miljard euro per jaar). De globale verdeling van middelen is weergegeven in tabel 3:

Tabel 3: Verdeling middelen voor beheer en instandhouding 2004–2010

| Kostenpost | Bedrag in € mld. |
|------------------------|------------------|
| beheer | 0,6 |
| grootschalig onderhoud | 0,9 |
| kleinschalig onderhoud | 1,6 |
| bovenbouwvernieuwing | 1,4 |
| apparaatskosten | 0,6 |
| rente & afschrijving | 1,4 |
| overige posten | 0,6 |
| Totaal | 7,1 |

Voor fase 2 van het herstelplan is een extra bedrag van € 1075 miljoen gereserveerd tot en met 2012. Dit bedrag is bestemd om het bestaande spoorwegnet gereed maken om de mobiliteitsgroei op lange termijn te kunnen verwerken. Deze middelen zullen op basis van de zogenaamde Midterm Review worden toegekend voor de periode 2006–2012.

¹ TK 2002–2003, 28 952, nr. 2; p. 5.

² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Plan van aanpak Beheer en onderhoud spoorwegen (Herstelplan Spoor), 16 september 2003, ingediend als bijlage bij de begroting Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2004.

Tabel 4: Budgetintensiveringen voor beheer en onderhoud spoor

| Tijdstip | Bedrag | Toelichting |
|--|-------------------------|---|
| Sept. 2001 | € 671 mln., deels extra | Minister Netelenbos trekt in de «herbezinningsbrief» voor onderhoud, sociale veiligheid en spoorwegovergangen € 671 mln. uit. Deels gaat het om het naar voren halen van reeds geplande uitgaven. |
| Zomer 2002 (in begroting 2003) | € 300 mln. extra | In het strategisch akkoord van het 1e kabinet Balkenende wordt € 300 mln. voor de jaren 2004–2006 (de zgn. mobiliteitsenvelop) ingezet voor het inlopen van de achterstanden bij het beheer en onderhoud spoor (29 200 A nr. 2, p. 117) |
| Voorjaar 2003 (in voorjaarsnota 2003) | € 82 mln. in 2003 extra | Minister De Boer komt voor een deel tegemoet aan de claim van RIB in de subsidie-aanvraag 2003 om het scenario «niet verder wegglijden» te honoreren en trekt voor extra maatregelen in 2003 een bedrag van € 82 mln. uit (28 952, nr. 2 p. 5). |
| Najaar 2003 (in begroting 2004) | € 853 mln. extra | In het Hoofdlijnenakkoord van het 2e kabinet Balkenende wordt € 853 mln. voor de periode 2004–2010 extra uitgetrokken voor instandhouding spoorwegen (29 200 A, nr. 2 p. 10). Dit is de 1e fase Herstelplan Spoor, dat zijn weerslag krijgt in de begroting 2004. |

1.4 Conclusies

- Vanaf 1995 tot 2005 is de organisatie van de spoorsector permanent in ontwikkeling geweest. Doordat het proces van verzelfstandiging en ontvlechting aanvankelijk niet goed is doordacht, heeft dit lange tijd veel onzekerheid en onduidelijkheid in de spoorsector opgeleverd. Dit heeft het functioneren en de prestaties van de sector geen goed gedaan.
- De druk op de reguliere railbudgetten om de budgetstijgingen van de megaprojecten te accommoderen heeft er mede toe bijgedragen dat de beschikbare budgetten voor onderhoud en vervanging onder druk kwamen te staan en geen gelijke tred konden houden met de stijging van het gebruik van het spoor. Bovendien hadden korte termijn-overwegingen de overhand (beursgang). Pas na de onvermijdelijke terugval van de prestaties in 2001 werden de gevolgen hiervan in volle omvang duidelijk.
- Pas vanaf 2003 is de discussie over de structuur en de besturingsprincipes in de spoorwegsector in enigszins rustiger vaarwater terecht gekomen door de nieuwe wetgeving, waarin taken en rolverdeling duidelijker zijn vastgelegd. Een aantal eisen en randvoorwaarden, zoals een eenduidig bekostigingsmodel, die al in 1995 werden benoemd, zijn echter tot op de dag van vandaag nog steeds niet ingevuld.

2. Huidig functioneren van het Railinframangement

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk tracht de werkgroep vanuit een zo breed mogelijk perspectief te schetsen hoe anno 2005 ProRail ervoor staat. De nadruk ligt daarbij op de taken van ProRail op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur. De werkgroep heeft hierbij gekeken vanuit verschillende invalshoeken:

- in paragraaf 2.2. gaat de werkgroep in op de prestaties van ProRail. Aspecten die daarbij centraal staan zijn de prestaties van ProRail in Europees perspectief, de samenhang tussen de ontwikkeling van kosten en prestaties en het kwaliteitsscenario, dat ProRail nastreeft;
- in paragraaf 2.3 gaat de werkgroep aan de hand van een serie gevoerde gesprekken in op de beelden die partijen, met wie ProRail samenwerkt, van ProRail hebben;

- in paragraaf 2.4 beschouwt de werkgroep de relatie tussen Verkeer en Waterstaat en ProRail;
- in paragraaf 2.5. formuleert de werkgroep tot slot conclusies.

2.2 De staat van de infrastructuur

2.2.1 ProRail in Europees perspectief

Aangezien ProRail de enige organisatie voor railinframangement in Nederland is, is een Europese of internationale benchmark noodzakelijk om de prestaties van ProRail te kunnen beoordelen. Het instrument van de internationale benchmark maakt ook onderdeel uit van de Beheerconcessie¹. Een eerste benchmark moet worden uitgevoerd in 2005, een tweede benchmark, die betrekking heeft op de gebruiksvergoeding, dient uiterlijk 1 juli 2007 te zijn uitgevoerd. Door zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als door ProRail zijn internationaal vergelijkende gegevens verstrekt aan de werkgroep.

De rapporten en onderzoeken die van de zijde van het ministerie zijn verstrekt², geven geen inzicht in de prestaties van ProRail in vergelijking met andere Europese inframanagers, maar behelzen een beperkte kwalitatieve Europese vergelijking van de institutionele ordening per land en de mate van liberalisatie van het spoor. De werkgroep heeft zelf geen onderzoek gevonden of aangedragen gekregen, waarin een integrale vergelijking van de prestaties van ProRail in Europees perspectief wordt gemaakt.

Dergelijke prestatie-gegevens worden wel verzameld door het de International Union of Railways – de UIC – maar deze gegevens zijn niet openbaar.

Zelf heeft ProRail informatie aan de werkgroep verschaft tijdens het werkbezoek dat de werkgroep aan ProRail heeft afgelegd.³ Uit de presentatie aan de werkgroep blijkt dat ProRail zich ten doel stelt om prestaties te leveren op het niveau van de top twee tegen een kostenniveau, dat past bij de middenmoot. Op basis van UIC-gegevens heeft ProRail voor enkele indicatoren inzicht verschaft in haar prestaties, afgezet tegen dat van de inframanagers in een aantal andere landen in de zogenoemde peer group: Zweden, Duitsland, België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Japan.

Uit deze gegevens blijkt dat ProRail aan haar eigen doelstelling voldoet voor wat betreft de drie getoonde indicatoren. Daar kunnen evenwel geen algemene conclusies aan worden verbonden. Internationale benchmarks zijn immers, zoals ook door ProRail wordt onderkend, slechts beperkt en lang niet voor alle indicatoren beschikbaar. Daarnaast plaatst de werkgroep bij het instrument benchmarking, zoals dat nu wordt ingezet, twee kanttekeningen:

- altijd ligt de dreiging op de loer dat appels met peren worden vergeleken. Het Nederlandse netwerk wordt veel intensiever gebruikt dan het netwerk in veel andere landen en de positionering van railinframangers in het buitenland is per land verschillend. Ook dit maakt een directe vergelijking tussen Europese inframanagers niet zonder meer mogelijk;
- een goede positie van ProRail in de peer group betekent niet dat de prestaties van ProRail goed zijn. Relatief gezien doet ProRail het misschien goed, maar dat betekent nog niet dat het prestatieniveau van de Europese spoorsector en daarbinnen van ProRail in absolute zin goed is. Er zijn wel wetenschappers die menen dat daarom de spoorsector met andere netwerksectoren (telecom, energie) moet worden vergeleken. Intellectueel gezien is dat een interessante exercitie, die echter voor de werkgroep te ver voert.

De werkgroep acht het met het oog op deze punten wenselijk dat het

¹ Zie beheerconcessie ProRail, artikel 15. Hierbij gaat het om internationale vergelijking voor een aantal prestatie-indicatoren. Het betreft onder meer de staat en de veiligheid van de spoorweginfrastructuur, de minimale niveaus van capaciteit en de verhouding tussen de kosten van het beheer en de geleverde prestaties.

² IBM Business Consulting Services, Rail Liberalisation Index 2004 – Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway, 10 mei 2004; OESO, Structural Reform in the Rail Industry: Should train operations be separated from the provision of the track infrastructure?, 23 december 2004; Department for Transport (UK), The Future of Rail – White Paper, juli 2004.

³ Presentatie «Kosten en Prestaties – een korte toelichting op de kosten van ProRail en de prestaties/activiteiten die daarvoor geleverd en uitgevoerd worden», Presentatie ProRail aan werkgroep, 16 juni 2005.

instrument benchmarking meer flexibel wordt toegepast. Dat betekent dat zou kunnen worden overwogen om niet landen te vergelijken, maar situaties, zodat bijvoorbeeld de prestaties van intercities in de Randstad worden vergeleken met het spoorvervoer in een vergelijkbaar grootstedelijk gebied.

2.2.2 Scenario's: welke kwaliteit mag worden verwacht tegen welke kosten?

Een tweede vraag die de werkgroep bezighoudt, is welke middelen in de komende jaren beschikbaar zijn en op welk prestatieniveau van ProRail dat budget aansluit.

Beschikbare middelen: Nota Mobiliteit

In de Nota Mobiliteit is voor de periode 2011–2020 een bedrag van 13,4 miljard euro opgenomen voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor, inclusief betalingen aan de Infraprovider HSL-Zuid¹. Dit omvat geen extra middelen bovenop bestaande reserveringen, zoals het herstelplan spoor fase II, dat doorloopt tot en met 2012, maar betreft het beschikbare totaalbudget.

Gemiddeld komt de Nota Mobiliteit-reservering neer op circa € 1,34 mld. per jaar. Dat is een verhoging ten opzichte van de huidige budgetten.

Scenario's

In hoofdstuk 1 kwam aan de orde dat ProRail in haar subsidie-aanvraag voor 2003 drie scenario's heeft geschetst:

- Scenario 1: «Niet verder wegglijden»
- Scenario 2: «Huis op Orde»
- Scenario 3: «Benutten en Bouwen»

Een vraag van de werkgroep was op welk kwaliteitsscenario ProRail momenteel aankeerst en of de beschikbare budgetten hierop aansluiten. Alle betrokkenen, die de werkgroep hierover heeft gesproken, zijn van mening, dat het lange-termijnbudget in de Nota Mobiliteit in beginsel voldoende is om een niveau te bereiken, dat het midden houdt tussen de ambities die besloten liggen in de scenario's «Huis op Orde» en «Benutten en Bouwen». De spoorsector maakt daarbij wel het voorbehoud, dat ook met de middelen uit de Nota Mobiliteit, op bepaalde trajecten capacitaire knelpunten kunnen ontstaan. Netwerkanalyses, die thans in voorbereiding zijn, moeten daarover uitsluitsel geven.

ProRail zelf hanteert sinds 2004 voor de periode 2005–2020 een scenario dat wordt aangeduid als «Structureel vervangen». Dit scenario is gebaseerd op «huis op orde»². Op basis van dit scenario zijn door ProRail financiële meerjarenprognoses (FMP) tot en met 2020 opgesteld. Deze zijn gebaseerd op:

- de huidige infrastructuur;
- de nu bekende uitbreidingen;
- de vervoersgroei zoals opgenomen in de Nota Mobiliteit ;
- de grenzen van de huidige wet- en regelgeving.

ProRail stelt dat zij in staat is de spoorweginfrastructuur technisch en kwalitatief op orde te houden met beschikbare financiële middelen, die in de Nota Mobiliteit zijn opgenomen³. De FMP's van ProRail geven het volgende beeld op hoofdlijnen:

¹ TK 2004–2005, 29 644, nrs. 12–13; p. 135.

² Scenario «Structureel vervangen» is gebaseerd op het RIB-scenario «Huis op Orde», maar ook op de financiële behoeften van Verkeersleiding en Capaciteitsmanagement.

³ Memo ProRail aan parlementaire werkgroep ProRail, d.d. 28 oktober 2005.

Tabel 5: Financiële meerjarenprognose ProRail

| Financiële meerjarenprognose ProRail (in € mld) | 2005–2010 | 2011–2020 |
|---|------------|-------------|
| I. Uitgaven beheer en onderhoud (zonder vervanging) | 5,5 | 9,2 |
| II. Vervanging | 3,4 | 5,8 |
| – vv. Bovenbouwvernieuwingen | (1,4) | (2,3) |
| – vv. Overige vervangingsinvesteringen | (1,0) | (2,6) |
| – vv. Investerings in transfer (stations, toegankelijkheid) | (1,0) | (0,8) |
| III. Overige uitgaven | 0 | 0,5 |
| Totaal uitgaven | 8,9 | 15,5 |

Efficiencywinst ProRail

Voor de periode 2011–2020 bestaat een verschil tussen de beschikbare € 13,4 mld. uit de Nota Mobiliteit en de geraamde € 15,5 mld. uit de FMP van ProRail. Dit verschil is terug te voeren op het feit dat beide bedragen niet op identieke wijze zijn opgebouwd. Zo is bijvoorbeeld het bedrag in de Nota Mobiliteit van € 13,4 mld. het bedrag dat vanuit de Rijksbegroting beschikbaar komt, zonder rekening te houden met inkomsten die ProRail uit andere bronnen ontvangt, zoals de gebruiksvergoeding. De gebruiksvergoeding bedraagt voor de periode 2011–2020 naar verwachting € 2,2 mld.. Dit bedrag is dus wel in de FMP meegenomen, maar niet in de Nota Mobiliteit. Daarentegen zijn bijvoorbeeld de kosten voor het beheer en onderhoud van de HSL-Zuid ad. € 1,2 mld. in deze periode niet meegenomen in de FMP, maar wel in de € 13,4 mrd. uit de Nota Mobiliteit. Zo zijn er diverse posten aanwijsbaar die het verschil tussen de FMP en de Nota Mobiliteit verklaren. Een belangrijk verschil is de veronderstelling in de Nota Mobiliteit dat ProRail in totaal €1,5 mld. moet kunnen besparen door efficiencymaatregelen. De helft hiervan – €0,75 mld. – is reeds opgenomen in de € 15,5 mrd. van de FMP. ProRail heeft vervolgens in 2005 Booz Allen Hamilton een audit op de FMP's laten uitvoeren. De auditor acht het zonder meer mogelijk dat ProRail de door Verkeer en Waterstaat veronderstelde efficiencyverbeteringen van in totaal € 1,5 mld. in 10 jaar haalt. In concreto komt dit neer op een efficiencytaakstelling van € 0,75 mld. bovenop de reeds door ProRail ingeboekte € 0,75 mld.

Geld genoeg?

De stelling dat er voldoende middelen zijn tot 2020 hangt in sterke mate af van het ambitieniveau en de gehanteerde uitgangspunten. Ter illustratie daarvan is in tabel 6 de visie «Benutten en bouwen»¹ uit 2003 vergeleken met de Nota Mobiliteit.

Tabel 6. Visie «Benutten en bouwen» versus Nota Mobiliteit

| | Totaalbudget | punctualiteit | Groei reizigersvervoer |
|----------------------------|----------------|---------------|------------------------|
| Visie «Benutten en Bouwen» | € 13 à 19 mld. | 95% | + 40 à 70% |
| Nota mobiliteit | € 13,4 mld. | 89 à 91% | + 18% |

¹ Visie «Benutten en Bouwen – Het plan van de spoorsector» is in augustus 2003 door NS, ProRail en Railion gepresenteerd. De visie is het resultaat van het Project Benutten en Bouwen, een samenwerkingsverband tussen genoemde drie partijen en in eerste instantie ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is van belang deze visie «Benutten en Bouwen» niet te verwarren met het scenario «Benutten en Bouwen», dat ProRail heeft benoemd in haar subsidie-aanvraag voor 2003.

De crux van deze tabel is dat – zeker voor het reizigersvervoer – de ambitie van de Nota Mobiliteit veel lager is dan de ambitie, die de spoorsector een paar jaar geleden tentoonspreidde. In de Nota Mobiliteit is gerekend met een relatief bescheiden groeioprognose van gemiddeld 1% per jaar. Hierop heeft ProRail de meerjarenprognose gebaseerd. Alternatieve scenario's voor hogere of lagere groei zijn niet ontwikkeld. Als zich een hogere groei voordoet dan waar de Nota Mobiliteit van uit gaat, ontstaan capaciteitsknelpunten.

Het gewenste ambitieniveau is bij uitstek een politieke keuze, waarbij bedacht moet worden dat bij infrastructuur de tijd tussen besluit en reali-

satie lang is. Als nu wordt besloten tot een bepaalde infrastructuurcapaciteit is die capaciteit voor een lange reeks van jaren ook het plafond voor de groei van het reizigersvervoer. President-Commissaris In 't Veld hierover:

«De leadtime van capaciteitsuitbreiding van het spoor is vrij lang. Als nu wordt gezegd dat een pas op de plaats moet worden gemaakt, of als wordt gekozen voor een groei van 1% per jaar, dan maakt de overheid het daarmee voor haar onmogelijk om de capaciteit in de komende vijf jaar of vijftien jaar aanzienlijk uit te breiden.»

Ten aanzien van de middelen voor beheer en onderhoud die thans voor de lange termijn beschikbaar zijn, wil de werkgroep tot slot nog enkele kanttekeningen plaatsen.

Toekomstvastheid

Een onzekerheid bij het maken van toekomstberekeningen is de vraag voor welke technische oplossingen en maatregelen zal worden gekozen, bijvoorbeeld op het terrein van beveiligingssystemen (wel of geen ERTMS) en netspanning (wel of geen 25KV). De vraag is op basis van welk ambitieniveau deze toekomstige keuzes gemaakt worden, waarbij ook een afweging gemaakt moet worden tussen aspecten als toekomstvastheid, doelmatigheid en veiligheid.

Onzekerheden wet- en regelgeving

Er zijn onzekerheden op het vlak van toekomstige wet- en regelgeving. Met name op het gebied van veiligheid en milieuwetgeving kan verwacht worden dat de situatie in 2020 anders is dan nu. Booz Allen Hamilton stelt in haar audit in 2005 dat ProRail de kosten voor vernieuwing van de beveiliging te laag inschat.

Kasritme versus life-cycle

Een derde punt betreft de verdeling van budget over de jaren. Omdat de rijksoverheid werkt met het kasstelsel worden meerjarige budgetten doorgaans vrij constant geraamd. Dan is immers het beroep op schatkistmiddelen en daarmee de belasting van het EMU-saldo gelijkmatig verdeeld over de jaren. ProRail werkt echter vanuit een bedrijfseconomisch perspectief, waarin kosten worden toegerekend aan de periode van verbruik. Deze twee systemen kunnen botsen. Het kan immers vanuit kostenoptiek doelmatig zijn om enkele jaren forse (vervangings)investeringen te plegen, zeker nu ProRail steeds meer haar investeringen-beslissingen baseert op levensduurkosten. Dit probleem is al eerder herkend¹, maar roept nog steeds spanningen op met de systematiek van de rijksbegroting. ProRail stelt in antwoord op de vraag hoe hun eigen meerjarencijfers aansluiten op de Nota Mobiliteit:

«Er is nog wel een verschil in het benodigde kasritme aangezien ProRail op bedrijfseconomische gronden eerder wil vervangen dan de financiële middelen toelaten»²

¹ In het Herstelplan Spoor (september 2003; bijlage bij begroting Infrastructuurfonds 2004) is hier een hele paragraaf aan gewijd, inclusief grafische presentatie van de life-cycle-benadering. Gesteld wordt: «Om zinvolle investeringsbeslissingen over vervangingen te nemen is levensduurmanagement nodig.» Geconstateerd wordt de bovenbouw later vervangen wordt dan economisch optimaal is en dat overige systemen ad hoc vervangen worden en niet op basis van een economisch geoptimaliseerd programma. (pp. 5–6).

² Memo ProRail aan parlementaire werkgroep, d.d. 28 oktober 2005.

³ Zie bijlage twee voor een overzicht van de gevoerde gesprekken.

2.3. Beelden over ProRail

2.3.1 Inleiding

Aanvullend op het cijfermatige beeld uit de vorige paragraaf heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van partijen, die veel met ProRail te maken hebben³. De gesprekken hadden tot doel om vanuit zoveel mogelijk invalshoeken een kwalitatief beeld te krijgen over het functioneren van ProRail. De paragraaf is geordend naar de verschil-

lende relaties, die ProRail met diverse partijen heeft. Op de relatie met Verkeer en Waterstaat wordt in de volgende paragraaf apart ingegaan.

2.3.2. Samenwerking met vervoerders

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat na de uitplaatsing van taakorganisaties in 1995 een verwijdering ontstond tussen de taakorganisaties en de op dat moment nog enige vervoerder. Dit heeft tot op de dag van vandaag tot veel problemen geleid. Vanaf 2001 is getracht om de ontstane verwijdering te corrigeren. Dit leidt er mede toe dat de verhouding tussen de vervoerders en ProRail gecompliceerd en meer dan voorheen juridisch van aard geworden is. Zowel ProRail als de vervoerders menen dat door meer samenwerking en betere afspraken sindsdien veel ten goede verbeterd is. Een sluitstuk van de goede samenwerking tussen ProRail en met name NS zou het sluiten van de toegangsovereenkomst moeten zijn. Echter, ProRail en vervoerders hebben op dit moment nog geen overeenstemming over de toegangsovereenkomst voor 2006. Het is opmerkelijk dat deze toegangsovereenkomst nog niet gesloten is, juist vanwege het belang van goede samenwerking in de spoorsector, dat alle partijen benadrukken.

Capaciteitsmanagement

Over capaciteitsmanagement was voorheen veel onenigheid, die vooral voortkwam uit het gebrek aan regelgeving en de angst vanuit het goederenvervoer om weggedrukt te worden door de grote speler NS. Aan de regelgeving is en wordt nog gewerkt door Verkeer en Waterstaat. Op dit moment is er tussen ProRail, NS en goederenvervoerders meer dan voorheen overleg, waarbij men rekening tracht te houden met elkaars belangen. Tot rechtszaken is het de afgelopen jaren niet gekomen. Dit kan veranderen, bijvoorbeeld wanneer partijen zich niet kunnen vinden in de nieuwe AMvB Capaciteitsverdeling of wanneer zich ernstige capaciteitsknelpunten gaan voordoen¹.

Infrastructuur

Bij de totstandkoming van de concessies is de discussie op gang gekomen over de hoeveelheid en de kwaliteit van de infrastructuur die ProRail aanbiedt. NS wilde weten op welke kwaliteit infrastructuur ze konden rekenen om garanties te kunnen geven over het te leveren vervoer. Buitendienststellingen of sein- en wisselstoringen hebben hier immers rechtstreeks invloed op. Daarom werd het ook voor Verkeer en Waterstaat van belang om vast te leggen, waarop ProRail kon worden afgerekend. Dit heeft geleid tot afspraken in de vorm van een Memorandum of Understanding tussen NS en op dat moment nog Railinfrabeheer over vermindering van het aantal verstoringen. ProRail zelf werkt met kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Belangrijke factoren voor de vervoerders zijn onder meer de hoeveelheid TAO's, het beschikbaarheidspercentage en de functiehersteltijden na incidenten. Het maken van betekenisvolle indicatoren, die goed gedrag uitlokken, vergt nog veel verbetering. ProRail is bezig met een zoektocht naar objectivering. Toch geven vertegenwoordigers van ProRail aan dat het moeilijk is om goede indicatoren te vinden. De heer In 't Veld, President-commissaris van ProRail, verwoordt dat als volgt:

«Wij voeren volop dialoog met het departement over de ontwikkeling van voldoende betrouwbare outputindicatoren. Ook in onze kring is er nog gerede twijfel over de vraag of wij nou aan het eind van de weg zijn. Wij denken van niet. [...] Dat gesprek met het departement gaat heel goed, maar voor 2008 moet er een stelsel van indicatoren zijn waar parlement en regering op kunnen vertrouwen. Dan doel ik op werkelijke indicaties van het prestatieniveau van ProRail. Dat vergt nog een ontwikkelingsproces.»

¹ In de pers verschijnen momenteel al berichten dat vanuit het goederenvervoer een zaak aanhangig wordt gemaakt bij de NMa.

Een wens van de vervoerders is om als klant en als betaler van gebruiksvergoeding – in totaal gaat het voor alle vervoerders gezamenlijk om ca. 200 miljoen euro per jaar – meer betrokken te zijn bij de prioritering van werkzaamheden door ProRail. NS-directeur Meerstadt hierover:

«Er is bij de toegangsovereenkomst voorzien dat er gesprekken plaatsvinden over hoe het geld besteed wordt, maar dat gebeurt niet in de praktijk. Wij kunnen daar ook geen invloed op uitoefenen. Wij leveren informatie aan over welke knelpunten wij graag weggenomen zien worden, maar van een regelrechte relatie tussen klant en leverancier van de infra is ook aan onze kant geen sprake; wij hebben geen invloed op de prioritering die daar plaatsvindt.»

ProRail heeft een andere zienswijze op dit punt:

«Er vindt nauw overleg plaats tussen ProRail, NS en goederenvervoerders in het kader van het brede sectoroverleg «Samen Sporen». Hier worden beleidsprioriteiten en investeringsprioriteiten intensief met elkaar besproken. Dit raakt niet alleen de gebruiksvergoeding, die maar een zeer beperkt aandeel van het totaal uitmaken, maar alle middelen die ProRail ontvangt.»

In elk geval kan worden geconcludeerd, dat er van beide zijden behoefte is aan nauwe samenwerking op het terrein van infrastructuur, maar dat de huidige samenwerking verschillend wordt geapprecieerd.

Veiligheid

Ook op het punt van veiligheid komen vervoerders en railinframanager elkaar tegen. Tot 1995 waren de lijnen tussen machinist, railverkeersleider en infrabeheerder kort, doordat deze functies binnen dezelfde organisatie vielen. Na de splitsing kwam de machinist in een andere organisatie (NS-Reizigers) terecht dan de railverkeersleider (Railverkeersleiding) en de infrabeheerder (Railinfrabeheer). Hierdoor kwam een knip in de werkprocessen en gebruikelijke contacten, die in de loop van ruim anderhalve eeuw tussen deze groepen gegroeid waren. Nog steeds neemt de treindienstleiding van ProRail alle gesprekken aan van machinisten aan die met veiligheid op het spoor te maken hebben. Voor de minder dringende – maar niet minder belangrijke – zaken is dat sinds 1995 echter veranderd. Waar vroeger een machinist rechtstreeks in contact kon treden met de verkeersleiding via de zogenoemde wal-boordverbinding, moet dat nu over meerdere schijven bij zowel NS als ProRail. In geval van meldingen over bijvoorbeeld een onveilige situatie zou deze werkwijze tot ernstige gevolgen kunnen leiden. Een machinist met wie de werkgroep sprak hierover:

«De treindienstleiding neemt alle gesprekken aan die met veiligheid op het spoor te maken hebben. Dat gebeurt altijd. Voor bijzaken had je vroeger een knop op je teleraail-apparaat – de wal-boordverbinding – waardoor je de verkeersleider kon spreken. Die hoefde geen aandacht voor de sporenloop te hebben, omdat hij meer op organisatorisch niveau werkte. Die verbinding zijn we kwijt. Die persoon is er nog wel, maar hij is voor ons onbereikbaar. Dat moet over heel veel schijven gaan en wij weten zelf niet eens hoe dat moet. Dus zeggen wij meestal: laat maar. Ik geef een voorbeeld. Als ik zie dat er ergens een perron aan het verzakken is met het risico dat iemand struikelt – een van mijn zorgen is namelijk ook dat de reiziger veilig in de trein komt – dan hoef ik daar niet mee bij de treindienstleider aan te komen. Dat is terecht omdat dit zijn zaak niet is. Maar als ik dit bij mijn eigen organisatie meld, weet ik niet waar die boodschap naartoe gaat. Het is erg onduidelijk.»¹

¹ Gesprek met de werkgroep, 6 oktober 2005.

Ook vinden machinisten dat de treindienstleiders niet meer de praktijkmensen van vroeger zijn. Door de uitstroom van personeel ontbreekt het aan treindienstleiders met praktijkervaring op het spoor. Dezelfde machinist:

«Er was aan het spoor gewerkt tussen Purmerend en Hoorn, Dat spoor was vrijgegeven en ik ging met volle snelheid – ik had geen beperking – daar overheen. Maar er zaten nog zeven of acht verzakkingen in het spoor en ik dacht dat ik eruit zou lopen. Ik ben nog nooit zo bang geweest [...].

De verzakkingen waren al door mijn voorganger gemeld. Toen ik de treindienstleider belde, zei hij dat het bekend was: er was iemand onderweg om te kijken hoe de situatie is. Er waren allerlei dingen misgelopen. Er was een overdracht geweest van de ene treindienstleiding naar de andere en dat was niet helemaal goed gegaan. De treindienstleider die ik had, dacht: het is klaar, ik hoef niets te doen. Maar hij had een lastgeving aan ons moeten afgeven, totdat iemand ter plaatse was geweest die de daadwerkelijke snelheid had moeten vaststellen. Ik reed daar dus gewoon met volle snelheid overheen. Vervolgens wilde de treindienstleider niet naar mij luisteren, omdat ik hem zei dat hij zijn werk niet goed deed. Misschien deed ik dat in alle emotie niet zo netjes, maar ik zei verder dat er nog meer treinen achter mij zouden komen. Toevallig had ik de machinist die achter mij reeds gebeld en tegen hem gezegd dat hij moest opletten, omdat het daar niet goed was. Ondertussen kwam er wel een lastgeving van 80. De treindienstleider dacht: ik doe het op 80, dat zal wel goed zijn. Toen de machinist vertelde dat het nog niet goed was, werd het teruggebracht tot 60 en uiteindelijk heeft iemand die ter plaatse geweest is de snelheid op 40 afgesteld. Ik reed dus gewoon 100 km te hard op dat stuk. De IVW heeft daar een onderzoek naar ingesteld, maar dat krijgen wij niet te horen. Wij, als machinisten, worden nooit meer op de hoogte gebracht van de manier waarop dit soort dingen voorkomen kunnen worden. [...]

Je merkt bij dit soort incidenten dat de treindienstleiders niet meer de praktijkmensen van vroeger zijn. Die wisten hoe het mis kon gaan. Als ik nu aan een treindienstleider vraag of hij geen lastgeving moet afgeven, voelt hij zich aangevallen. Hij denkt: wie ben jij; jij bent machinist van een andere organisatie en wij doen het zo».

Het is zorgwekkend als de operationele werkprocessen tussen de vervoerders en de verkeersleiding mogelijk niet goed afgestemd zijn, waardoor de veiligheid van reizigers en treinpersoneel in het geding zou kunnen komen. Bij de aanbevelingen komt de werkgroep hierop terug.

Stationsomgevingen

Bij stationsomgevingen is de integraliteit, die voor 1995 redelijk gewaarborgd was, verloren gegaan. De rollen zijn als volgt gedefinieerd:

- NS Vastgoed houdt zich met gemeenten en projectontwikkelaars bezig met de ruimtelijke ontwikkeling nabij het spoor.
- NS Stations en NS Reizigers proberen zo groot mogelijke stromen reizigers en klanten aan te trekken.
- ProRail berekent de voorziene vervoersstromen en de capaciteit en functionaliteiten om die mogelijk te maken, adviseert daarover de minister en regelt de aanleg en het beheer van transfervoorzieningen op de stations (perrons, tunnels, loopbruggen etc.) en van het spoor. Op het station is ProRail verantwoordelijk voor de niet-commerciële publieke ruimte van het station, terwijl NS vastgoed voor het commerciële deel van het station de kosten draagt

Deze complexe rolverdeling leidt in de praktijk tot een vernauwde blik van partijen bij de taakuitoefening, veel nodeloze competentie- en financieringsdiscussies en voor derden ondoorzichtige verhoudingen. Er ligt een belangrijke opgave voor de spoorsector, de gemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat om deze verhoudingen transparant te maken, te vereenvoudigen en te zorgen dat belangen van partijen meer parallel gaan lopen.

2.3.3 Samenwerking met decentrale overheden

De werkgroep heeft gesproken met een select aantal vertegenwoordigers van decentrale overheden. Uit dit gesprek klonken kritische geluiden over de samenwerking tussen decentrale overheden en ProRail, die hierna worden verwoord. Omdat er in Nederland heel veel gemeenten, kaderwetgebieden en provincies zijn heeft de werkgroep zich afgevraagd of de voorbeelden en kritiekpunten ook een meer algemene gelding hebben. Naar de mening van de werkgroep is dit het geval, temeer daar in het gesprek ook nadrukkelijk een inbreng was vanuit IPO en VNG en de betreffende gesprekspartners ook aangaven dat hun collega's in andere gemeenten en provincies vergelijkbare waarnemingen hebben.

Decentrale overheden hebben vooral met ProRail te maken op het gebied van stationslocaties, veiligheid (m.n. overwegen) en infrastructuur. Voor die onderwerpen ervaren de decentrale overheden de relatie met ProRail als een afhankelijkheidsrelatie, terwijl zij een samenwerkingsrelatie zouden wensen. Nu is ProRail te veel een loket, waarbij aanvragen ingediend moeten worden en van waaruit beslissingen worden medegedeeld. Die beslissingen kunnen grote impact hebben op het grondgebied van de betreffende gemeenten en provincies, terwijl ze naar hun gevoel nauwelijks aan tafel zitten. De wens vanuit decentrale overheden is om een veel nauwere en beter gedefinieerde samenwerkingsrelatie met ProRail te hebben, wat onverlet laat dat alle partijen hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben.

Daar komen twee aspecten bij, waarover vanuit decentrale overheden kritische geluiden klinken:

- de verwarring over de verschillende rollen van ProRail;
- de grote hoeveelheid regels en voorschriften van ProRail, die tot stagnatie in de voortgang van projecten leiden.

Verwarring over rollen van ProRail

Uit de gesprekken met decentrale overheden komt naar voren dat ProRail bij haar werkzaamheden verschillende rollen aanneemt, die niet altijd duidelijk te onderscheiden zijn en die soms ook tegenstrijdig aan elkaar zijn. ProRail is concessiehouder voor de railinfrastructuur, adviseur van de minister (bijvoorbeeld op het gebied van capaciteit) en ingenieursbureau. Daarnaast heeft ProRail nog een aantal andere taken.

Vanuit deze verschillende rollen komt ProRail soms met tegenstrijdige geluiden naar buiten komen. De heer Volp van de provincie Gelderland:

«U noemde het toedelen van capaciteit; Wij willen samen met de gemeente een station aanleggen op de lijn Zutphen – Apeldoorn. Deze wordt betaald door de provincie en gemeente. Bij de aanbesteding van deze treindienst door de provincie werd in 2003 het bedienen van dat station verplicht voorgeschreven, met behoud van de aansluitingen van deze stoptrein op de IC's in Apeldoorn. ProRail gaf in 2003 aan, dat de bediening van dit station door de winnende vervoerder (NS) niet zou worden afgewezen, met behoud van de directe aansluiting. Nu, op het moment dat de voorbereiding van de bouw van dit station gereed is en ProRail moet adviseren aan de Minister over de definitieve toestemming voor de bouw van dit station, dreigt ProRail negatief te adviseren. ProRail opereert daarmee in eerste aanleg als adviseur van de provincie/vervoerder bij de aanbesteding – en beslist daarmee in feite over de gunning – maar kruipt vervolgens in een andere rol als adviseur van de Minister en komt dan met een andere zienswijze. Dat kan uiteraard niet en kan belangrijke (juridische en financiële) gevolgen hebben.¹»

¹ Gesprek met de werkgroep, 6 oktober 2005.

Ook komt het voor dat ProRail uiteindelijk de eigen koers kiest en aanhoudt. Twee voorbeelden:

De heer Volp van de provincie Gelderland:

«Met betrekking tot station Hoevelaken, een station, waarvan de aanleg door de provincie en de gemeente Nijkerk wordt gefinancierd, heeft ProRail in verscheidene rapporten aangegeven, dat voldoende capaciteit op het spoor is – ook in de concept-dienstregeling 2007 – om deze te laten bedienen door de gedecentraliseerde stoptrein Ede/Wageningen – Barneveld – Amersfoort. Het bedienen van dit station is dan ook in de concessie voor deze treindienst verplicht voorgeschreven. Desondanks wil ProRail niet positief adviseren, omdat zij zelf eerst onderzoek wil doen naar de «maatschappelijke kosten/batent» van dit station. Dit is voor de provincie niet te accepteren. ProRail heeft naar ons oordeel nog altijd het idee, dat zij een soort maatschappelijke toets moet uitvoeren over nut en noodzaak van een station, hoewel de Minister onlangs nog heeft aangegeven, dat dit voor door de decentrale overheden aan te leggen stations niet haar taak is. Desalniettemin wordt besluitvorming opgehouden en uitgesteld. Het voorbeeld dat ik hierbij geef is er een van een doorgeschoten ingenieursdenken: als er geen voldoende passagiers zijn is het niet de moeite waard. De politiek maakt echter haar eigen agenda, is – wanneer capaciteit op het spoor voorhanden is – verantwoordelijk voor haar eigen afweging of zij aan haar lijn wil investeren in nieuwe stations.»

Het College van B&W van Almelo in een brief aan minister Peijs over het project Almelo Verdiept, nadat zij een opsomming heeft gegeven van voorbeelden, die naar de mening van het College aantonen dat ProRail tussentijds de aanbestedingsprocedure steeds wijzigt en laat blijken zelf het project niet te willen:

«Het nu, met deze opsomming in het achterhoofd, zonder overleg stoppen van de procedure, terwijl we zo dicht bij de daadwerkelijke gunning zijn, uitsluitend op grond van het gegeven dat aannemers ca. zes weken voor de deadline nog niet voor alle denkbare risico's willen tekenen, terwijl de onderhandelingsprocedure nog moest starten, kunnen wij niet anders zien dan als het slotoffensief in het kader van de opzet van ProRail om het project definitief te laten ontsporen. Men heeft na lang zoeken en veel investeren in de procedure uiteindelijk de stok gevonden om de hond te slaan.

Op deze manier wordt namelijk een in de regionale en landelijke politiek als prioritaire benoemd project door ambtelijke tegenwerking vanuit een uitvoeringsorganisatie onmogelijk gemaakt. Hierdoor blijft het grote veiligheidsprobleem op de twee betrokken overwegen bestaan.¹»

Los van wat in deze voorbeelden de waarheid is, blijkt er op zijn minst uit dat de rolopvatting en de handelwijze van ProRail voor decentrale overheden niet altijd transparant is. Dat is ook specifiek het geval bij de ontwikkeling van stationslocaties.

Daar is de rolverdeling tussen ProRail, de diverse NS-dochters, gemeenten en projectontwikkelaars onduidelijk, wat een soepele werkwijze en optimale oplossingen in de weg staat.

Tot slot merkt de werkgroep op dat van alle partijen, die zij heeft gesproken, de relatie tussen ProRail met de decentrale overheden het meest problematisch lijkt te zijn. Dit zou aanleiding moeten zijn voor ProRail om zich in te spannen om de samenwerking met gemeenten te verbeteren.

Grote hoeveelheid regels en voorschriften

Een probleem dat door decentrale overheden en overigens ook door andere partijen wordt gevoeld, is grote hoeveelheid regels, waarmee projecten omgeven zijn. Het betreft hier zowel interne regels en procedures van ProRail als ook regelgeving van Verkeer en Waterstaat, met

¹ Brief van het College van B&W van de gemeente Almelo aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 8 december 2005.

name lagere regelgeving behorend bij de Spoorwegwet. Enkele voorbeelden:

Wethouder Freij uit Venlo over interne procedures bij ProRail:

«Wij hebben een heel matige verbinding tussen Venlo-Centrum en Venlo-Noord aan de ene kant en Venlo-Zuid aan de andere kant. Dat zijn twee grote bevolkingsconcentraties die met elkaar worden verbonden door een overweg die twintig minuten per uur is gesloten en een viaduct. Wij willen die overweg saneren. Wij zijn daar al zes jaar over in gesprek met ProRail. Wij hebben gezamenlijk een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden. Vervolgens kwam dit jaar in een bestuurlijk overleg de mededeling dat het allemaal leuk en aardig was, maar dat er geen geld meer was. Dat had men ook drie jaar geleden kunnen zien aankomen of op een of andere manier in perspectief kunnen schetsen. Dat soort dingen gebeurt dus continu. Dit is een groot voorbeeld. Ik heb ook nog een klein voorbeeld. Als je graffiti van een spoorbrug wilt verwijderen, moet je daar anderhalf jaar over corresponderen om uiteindelijk te horen te krijgen dat het om een reden die volstrekt belachelijk is, niet mogelijk is.

De heer van Setten van Syntus (niet vanuit de decentrale overheden, maar wel op dit punt) geeft een voorbeeld over belemmerende lagere regelgeving:

«Ik vind het belangrijk om allereerst op te merken dat er mijns inziens duidelijk sprake is van verbetering. Wij zien dat procedures die vroeger heel lang duurden, sneller gaan. (...) Wat je echter merkt, is het volgende. In een organisatie die jarenlang op deze manier gewerkt heeft, zit tussen de leiding en de uitvoering een granietlaag die vaak wel wil, maar dan weer vastloopt in de eigen regels. Er is altijd wel iemand die een bijlage uit een kast haalt, waaruit blijkt dat wat wij zonet hadden afgesproken, eigenlijk niet kan. Dan merk je vaak dat zij vastlopen. Ik geef een simpel voorbeeld. In Doetinchem wachten wij al vier jaar op het beveiligen van een heel druk overpad bij het station. Dat kan niet met automatische halve overwegbomen (Ahob), omdat daar drie sporen overbrugd moeten worden. Weliswaar worden twee sporen nooit meer gebruikt, maar het zijn er nu eenmaal drie, zodat het niet kan gebeuren. En dat, terwijl er iedere dag bijna een ongeluk is. Je ziet dus dat zij wel willen, maar weer vastlopen op iemand bij Verkeer en Waterstaat die zegt: uh, uh, het zijn er twee te veel! Wij nemen dus gewoon iedere dag het risico dat er iemand onder een vertrekkende of aankomende trein loopt.»

Light railprojecten worden ernstig bemoeilijkt door de hoge eisen, die aan infrastructuur en materieel worden gesteld. Light rail-infrastructuur moet voldoen aan dezelfde eisen als spoorlijnen waar zwaar materieel overheen rijdt, ook al rijdt er geen zwaar materieel overheen. Daarnaast worden aan light-railmaterieel dezelfde eisen gesteld als aan zwaar materieel, ook voor trajecten waar geen ander zwaar materieel rijdt. Dit maakt de invoering van light rail praktisch onmogelijk. Iedereen in de sector vindt dit onwenselijk, maar omdat regels het voorschrijven wil ProRail er begrijpelijkerwijs niet van afwijken uit vrees dat naar hen gekeken wordt als er zich een ongeluk zou voordoen. Op 23 november jl. heeft de minister heeft de minister hierover overigens een brief gestuurd aan de Kamer, waarin zij verwacht dat er naar aanleiding van een onderzoek in de komende twee jaar voor het materieelprobleem oplossingen zullen worden gevonden.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden, die zowel duiden op de eerdergenoemde waarneming dat ProRail te veel als loket wordt ervaren als op de waarneming van de gesprekspartners van de werkgroep dat er sprake is van overbodige of averechts werkende interne en externe regels. In paragraaf 2.4.2 wordt op deze laatste problematiek nader ingegaan.

2.3.4 Samenwerking met de bouwsector

ProRail en voorheen Railinfrabeheer zitten in een transitie, die al lang geleden is ingezet. ProRail verricht steeds minder uitvoerende taken zelf en stuurt steeds meer op basis van innovatieve contractvormen aannemers aan. Daarbij gaat het steeds meer toe naar prestatie-afspraken. Kern van deze verandering voor ProRail is het loslaten van uitvoeringstaken,

die men vroeger zelf vervulde en het in huis houden van kennis en kunde om de processen, die aannemers en anderen moeten uitvoeren, te kunnen aansturen. In de praktijk verloopt deze omslag, zoals overigens elk complex veranderingsproces in een dynamische omgeving, moeizaam en stapsgewijs.

De actuele stand van zaken van dit veranderingsproces verschilt per type project. Bij nieuwbouw, met name bij de aanleg van kunstwerken, is ProRail vooruitstrevend op het gebied van nieuwe contractvormen. Bij beheer en onderhoud en vervanging wil de top van ProRail toe naar prestatie-afspraken met marktpartijen. Desondanks is het beeld – en niet alleen van partijen in de bouwsector – dat ProRail met name op middle-managementniveau moeite heeft met loslaten en met zaken overlaten aan de markt. In de praktijk wordt nog steeds gedetailleerd door ProRail voorgeschreven wat moet worden gemaakt en hoe dat gedaan moet worden. Soms krijgt de leverancier zelfs via raamcontracten vastgelegd bij wie hij tegen een vastgestelde prijs materiaal moet afnemen. Terwijl de markt innovatiever of goedkoper zou kunnen zijn, wordt vastgehouden aan beproefde werkwijzen uit het verleden.

Enkele fragmenten uit de door de werkgroep gehouden gesprekken, die hierop duiden:

Over nieuwbouw/kunstwerken:

De heer de Jong van van Hattum en Blankevoort:

«De manier waarop de uitvragen op dit moment plaatsvinden in de onderbouw, de kunstwerken, is zonder meer vooruitstrevend. De specificaties liggen op een redelijk hoog abstractieniveau. De uitvraag op systeemniveau biedt de markt de kans om met eigen ideeën te komen. Daarmee kun je je als ontwerpende bouwer onderscheiden. Daarbij ontwerp je vanuit de benadering dat het ook gemaakt moet kunnen worden, dat de risico-beheersing onder controle is tijdens de bouw en dat het met name geschikt is voor het einddoel waarvoor het bestemd is. Verder moet het in de onderhouds- of gebruiksfase gunstig zijn in termen van beheer en onderhoud. Dat is een belangrijke toetssteen waar ProRail ons op toetst. Die aanpak van systems engineering is overgenomen uit de vliegtuigindustrie. Dat is vooruitstrevend als het gaat om de aanleg van kunstwerken. Daarmee loopt ProRail voor op wat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat bouwdienst doet in dit soort processen.»

Over vernieuwing, beheer en onderhoud:

De heer Groen, Volker Stevin Rail & Traffic services:

«Ik denk dat er meer overgedragen zou kunnen worden aan de aannemer. Je ziet dat er toch een bepaalde passieve houding ontstaat, omdat de primaire verantwoordelijkheid bij ProRail ligt en ProRail niet het uitvoerende apparaat heeft om dat concreet zelf door te voeren. Als je het evenwicht iets zou verschuiven en meer verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemende partij zou leggen, zou dat wel wat kunnen betekenen. Dat vraagt echter een genuanceerde benadering.»

De heer Schoots van Strukton:

«Het overzicht van welke functionaliteit er uiteindelijk uit moet komen, ontbreekt binnen ProRail. Men zegt: ik wil graag deze spoorstaaf, deze dwarsligger of deze koperdraad boven de lijn hebben hangen. Als je dan vraagt: hoeveel treinen kunnen eroverheen, met welke snelheid, met welke frequenties en vooral met welke betrouwbaarheid, dus hoeveel storingen zou dat kunnen geven en wanneer moet er onderhoud zijn, dan krijgen die laatste vragen te weinig aandacht. Men is te veel met het ambachtelijke bezig en te weinig met welke functie er voor welk geld uit moet komen. Ik durf te zeggen dat wij die ambachtelijkheid zelf in huis hebben, zelfs op een heel hoog niveau, high tech. Wij krijgen dan vaak vragen waarvan wij zeggen: zo doet men dat tegenwoordig bijna niet meer; dat wordt ook in andere landen zo niet meer gedaan.»

De heer de Pagter van Volker Stevin Rail & Traffic:

«Ik heb vanuit de spoormarkt een iets andere visie op de manier van uitvragen dan de visie die de heer de Jong vanuit de civiele kant heeft. Bij ons worden de meeste werken uitgevraagd op basis van een uitgewerkt bestek en uitgewerkte tekeningen. Slechts uiterst zelden wordt er in de spoormarkt ruimte gelaten aan de aannemer voor alternatieven of voor varianten. Wij hebben een periode de achterlijke situatie gekend dat varianten vaak verboden waren. Wij mochten dus niet eens een oplossing aandragen als wij dachten dat wij een betere hadden. Wij denken dat Prorail hierdoor kansen laat liggen en wij zouden ervoor willen pleiten dat Prorail zijn aanbestedingsbeleid zo opzet dat wordt gekeken naar de economisch meest gunstige aanbieder in plaats van naar de laagste prijs op basis van uitgewerkte bestekken en tekeningen. Dat zeg ik omdat wij zo'n specifieke branche zijn. De werkmethode die wij uitwerken, is meestal heel bepalend voor de verkoopprijs. Als de werkmethode vastgelegd wordt in bestek en tekeningen legt Prorail daarmee in feite de verkoopprijs al vast en laat men de markt zijn werk niet doen.»

De heer Chevallier van Voest Alpine RailPro:

«Ook wij merken dat er in de top van ProRail veel belangstelling is om maximaal gebruik te maken van de innovatieve kracht die de markt kan bieden, maar dat er een tussenlaag zit die daar anders tegenaan kijkt en er wat meer moeite mee heeft. In onze opvatting laat ProRail daar ook wel kansen liggen, zowel financieel als in technische zin. Ook de zaken die ProRail vrij op de markt kan krijgen, zijn vrij nauwgezet omschreven. Van een spoorstaaf is niet de functionaliteit beschreven, maar de staalkwaliteit tot drie cijfers achter de komma vastgelegd. Ook al zegt de industrie dat zij betere kwaliteiten heeft, die kunnen wij nu niet leveren. De aannemers kunnen deze niet toepassen, omdat zij anders niet worden betaald door ProRail. Dat betekent dat er in sommige gevallen eerder vervanging nodig is.»

Van deze gang van zaken is overigens niet de aannemer of de leverancier de dupe – die is wel bereid om tegen betaling te doen wat de opdrachtgever vraagt, ook al zou hij zelf een andere oplossing kiezen – maar de belastingbetaler. Als ProRail dergelijke zaken meer aan de markt zou overlaten, zou door de bouwers mogelijk meer kwaliteit voor hetzelfde geld geleverd kunnen worden.

ProRail lijkt efficiency vooral te hebben gezocht in het strakker aansturen van aannemers. Hoewel wel initiatieven op dit punt worden genomen, zoals bijvoorbeeld de recente instelling van een innovatieprijs, schort het nog vaak aan het stimuleren en uitdagen van aannemers om met betere en innovatieve oplossingen te komen. Soms staan praktische bezwaren in de weg, zoals het kasselsel dat het toepassen van life cycle management ingewikkeld maakt. Daardoor is het bijvoorbeeld onaantrekkelijk om onderhoudsarme wissels aan te schaffen, die duurder in de aanschaf zijn, maar zich terugverdienen in lagere kosten voor beheer en onderhoud. Ook het eerder beschreven probleem van de grote hoeveelheid voorschriften kunnen werken soms onnodig duur maken. Soms heeft het ook te maken met het ambitieniveau. De heer Schoots van Strukton hierover:

«Verder is er een grote vervangingsvraag aan de orde, om oude systemen te vervangen door modernere. Tijdens die vervangingen loop je weer het risico van storingen, zoals de heer Klerk heel duidelijk stelt. Dat is de fase waar wij in zitten. Ik heb het interview in Buitenhof (NB. d.d. 2 oktober 2005) met de heer Klerk gezien. Ik vind dat de heer Klerk meer de ambitie moet en mag uitdragen dat het vervangen beter moet kunnen, met minder storingen. Dat kunnen wij en dat willen wij ook.»

Het beeld van ProRail als opdrachtgever is ambivalent. ProRail is in verandering en professionaliseert zich. Dit is een proces van de lange adem, dat echter nog lang niet is voltooid. Een vrijwel unanieme waarneming van

partners van ProRail is dat de goede weg is ingeslagen, wat zich nog niet heeft vertaald in gedrag op alle niveaus binnen de organisatie. Nog op te veel plekken wordt vastgehouden aan gedetailleerde bestekken en aan allerhande interne en externe voorschriften, die efficiënte besteding van middelen dan wel het oplossen van maatschappelijke problemen in de weg staan. In dit verband spreken verschillende partners van ProRail van kleilagen, waar doorheen gebroken moet worden. Dit is aan ProRail om voor elkaar te krijgen. De werkgroep acht het een taak voor kabinet en Kamer om in dienst van de belastingbetaler dit proces nauwlettend te volgen.

2.4 De institutionele verhoudingen in de spoorsector

Ten aanzien van de verhouding tussen ProRail en Verkeer en Waterstaat stelt de werkgroep de volgende onderwerpen aan de orde:

- structuur: Rechtspersoonlijkheid en positionering van ProRail;
- hoe sturing en toezicht in de praktijk werken;
- de prestaties van ProRail en de wijze waarop gestimuleerd wordt die te verbeteren;
- de wijze waarop het aspect veiligheid is geregeld.

2.4.1 Rechtspersoonlijkheid en positionering

In 1995 en de tien jaren daarop volgend is diverse malen de discussie gevoerd over structuuraspecten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in:

- *de rechtspersoonlijkheid van ProRail:*
ProRail is een BV, waarvan alle aandelen in handen zijn van de Staat. Railned, Railinfrabeheer en Railverkeersleiding maakten deel uit van de NV NS, waarvan eveneens alle aandelen in handen zijn van de staat. Andere denkbare rechtspersoonlijkheden zijn agentschap of zelfstandig bestuursorgaan. In 2001 is expliciet besloten om de rechtspersoonlijkheid van de railinframanager niet te wijzigen om geen energie te besteden aan andere zaken dan het weer op tijd laten rijden van treinen.
- *de positionering van ProRail*
Hierbij gaat het om de positie van ProRail ten opzichte van Verkeer en Waterstaat en de vervoerders en dus om de (machts)verhoudingen in deze driehoek en de wijze, waarop de samenwerking tussen deze drie partijen is georganiseerd. De nieuwe verhoudingen zijn vastgelegd in de Spoorwegwet en de Concessiewet (voor de essentie hiervan: zie hoofdstuk 1, figuur 1: institutionele driehoek).

In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat het proces van verzelfstandiging en ontvlechting aanvankelijk niet goed is doordacht, wat het functioneren en de prestaties van de spoorsector niet ten goede is gekomen.

Ook kan worden geconstateerd dat het huidige model is gebaseerd op marktwerking en concurrentie, terwijl hiervan bij het overgrote merendeel van de spoorsector geen sprake is. Dit zou de vraag kunnen oproepen in hoeverre het zinvol is om veranderingen in de structuur, dat wil zeggen rechtspersoonlijkheid en positionering, aan te brengen. Diverse gesprekspartners van de werkgroep hebben hierover opmerkingen gemaakt. Enkele voorbeelden:

President-commissaris van ProRail In 't Veld:

«(...) ProRail is een rechtspersoon belast met wettelijke taken. De privaatrechtelijke, puur juridische status van ProRail is mij eerlijk gezegd worst. Daarover hebben wij ook met mevrouw Netelenbos van gedachten gewisseld. Zij vond dat verkieslijk, maar het stelt dus

niks voor. Er is immers maar één aandeelhouder en dat is de Staat (...). De aandeelhoudersmacht wordt niet gebruikt omdat de bestuurlijke relatie voldoende is. Als ProRail geen rechtspersoonlijkheid zou hebben, kon het geen contracten sluiten. ProRail is het hele jaar bezig met contracten sluiten. Ik weet werkelijk niet welk voordeel je zou boeken als je die contracten voortaan eerst door zeven afdelingen van het departement zou laten bekijken. Dan ontnem je ProRail een heleboel eigenstandigheid, zijn souplesse en alles wat u wilt. U zult mij niet horen zeggen dat het geen agentschap kan worden, maar het in mijn ogen majeure nadeel daarvan is dat agentschappen geen interne toezichthouder hebben. Volgens mij zou het parlement altijd moeten pleiten voor een interne toezichthouder binnen een verzelfstandigde overheidsorganisatie. Dat geeft het parlement immers extra mogelijkheden.»

Ondernemingsraad van ProRail:

«De Tweede Kamer zou er goed aan doen om eens even niets te doen. Natuurlijk moet u kritische vragen blijven stellen en kritisch blijven kijken, maar er zijn nu een nieuwe Spoorwegwet, een nieuwe beheerconcessie en een nieuwe vervoerconcessie. Er is heel veel gediscussieerd voordat die tot stand zijn gekomen en ik zal niet zeggen dat zij ideaal zijn, maar wij richten nu onze branche in naar die modellen; wij zijn onze bedrijven aan het reorganiseren en er is enige tijd nodig om zo te gaan werken. Als u nu volgend jaar met een nieuwe Spoorwegwet komt of nieuwe constructies voorstelt, moeten wij weer opnieuw beginnen en dan komen wij er nooit. Dus de boodschap is: laat ons eerst een paar jaar de zaak inrichten en zo werken en kijk dan eens of aan eisen als outputsturing wordt voldaan. De concessie geldt niet voor eeuwig en dat is goed, want dat houdt ons scherp en zal ervoor zorgen dat wij als bedrijf zullen proberen om zo snel mogelijk in die concessieperiode goed te gaan draaien. Wij zien als ondernemingsraad dit belang net zo goed als de raad van bestuur.»¹

De heer van de Velde van de TU Delft:

«Nederland zou tot herintegratie over kunnen gaan. De wetgeving sluit deze mogelijkheid niet uit. Men gebruikt echter terecht het argument dat je nu niet opnieuw een reorganisatiegolf over de sector heen moet storten. Maar ik denk dat het voor de regionale lijnen zeker nog niet te laat is om een geïntegreerde opzet te overwegen. Op het moment dat men deze lijnen aanbesteedt, moet men met dergelijke nieuwe structuren durven komen, en zeker bij light rail. Laten wij daar toch vooral mee beginnen. Verder is het, wat betreft het kernnet, uit praktische overwegingen wellicht beter om af te wachten hoe de huidige concessiesystematiek in de komende jaren uitwerkt alvorens de bestaande splitsing te heroverwegen.»²

NS-Directeur Meerstadt:

«Als je iets wilt bereiken, zou je ProRail meer gelegenheid moeten geven om zelf een stuk optimalisatie te doen. Daar moet je nu wat aan doen. Wat ons betreft is de evaluatie een goed moment om de structuurdiscussie nog eens te voeren.»

Bijna alle partijen, die de werkgroep gesproken heeft, achten rust in de omgeving noodzakelijk voor de verbetering van de prestaties van ProRail. Een structuurmaatregel brengt op de korte termijn in potentie onrust en onzekerheid met zich mee en leidt dus niet tot de gewenste rust.

Mochten partijen tot structuurmaatregelen willen besluiten, dan is een zeer zorgvuldige afweging noodzakelijk. Op basis van de informatie die de werkgroep verzameld heeft, kan een dergelijke afweging niet worden gemaakt, omdat zij uitsluitend heeft gekeken naar praktische mogelijkheden om het functioneren van ProRail te verbeteren. Volgend jaar start de evaluatie van de werking van de spoorwegwet en de concessiewet. In de beheerconcessie is over de evaluatie het volgende vastgelegd:

¹ Gesprek met de werkgroep, 29 september 2005.

² Gesprek met de werkgroep, 6 oktober 2005.

Beheerconcessie, artikel 24, lid 3:

«Deze concessie wordt in elk geval in 2008 geëvalueerd, waarbij met name betrokken worden de in artikel 3 bedoelde zorgplicht en de in artikel 6 bedoelde prestaties.»

De zorgplicht (art. 3) omvat de zorg voor:

- a. Goede staat van de hoofdspoorweginfrastructuur*
- b. Hoofdspoorweginfrastructuur die veilig en doelmatig bereden kan worden*
- c. Risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur*
- d. Vastgestelde minimale niveaus van capaciteit*

De prestaties in artikel 6 hebben betrekking op

- a. beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur*
- b. reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen*
- c. kwaliteit van de bijsturing*
- d. kwaliteit van de capaciteitsverdeling*
- e. kwaliteit van de informatievoorziening*

In het kader van de evaluatie kan derhalve informatie worden betrokken over de gevolgen van de structuur van de spoorwegsector voor de invulling van de zorgplicht en de geleverde prestaties. Naar aanleiding van die informatie kan de Kamer zich een oordeel vormen over de mate waarin deze structuur goed functioneert.

2.4.2. Sturing en toezicht in de praktijk

Uit paragraaf 2.3 komt als gedeeld beeld naar voren dat:

- I. de grote hoeveelheid lagere regelgeving die voortvloeit uit de Spoorwegwet en de Concessiewet volgens partijen in het veld stagnerend werkt;
- II. partijen menen dat ProRail belemmerd wordt in haar functioneren als professionele organisatie doordat zij op te veel terreinen afhankelijk is van Verkeer en Waterstaat;

Om inzicht te krijgen in deze twee aspecten heeft de werkgroep nadere informatie opgevraagd bij Verkeer en Waterstaat¹. Mede op basis hiervan komt de werkgroep tot de volgende bevindingen.

I. Lagere regelgeving bij Spoorwegwet en de Concessiewet

Uit de Spoorwegwet en de Concessiewet, die in 2003 door de Kamer is vastgesteld, vloeit lagere regelgeving voort over een groot aantal onderwerpen, dat varieert van eisen aan spoorwegpersoneel en regels voor de keuring van voertuigen tot regels voor verdeling van capaciteit. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van deze regelgeving.

De heer In 't Veld verwoordt het meest precies de kritiek, die in andere bewoordingen ook door anderen is geuit:

«U zegt dat er te veel gestandaardiseerd gedrag is en te weinig differentiatie. Dat herken ik. De main cause daarvoor zie ik in de monstrueuze hoeveelheid regelgeving waaraan u uw goedkeuring hebt gegeven. Ik denk dat u het nooit gezien heeft, maar als u de stapel papier aan AMvB's en ministeriële regelingen eens zou opvragen die voortvloeit uit de Spoorwegwet, dan zult u zien dat het veel is. (...) En weet u wat daarin staat? Dat de minister het curriculum van de opleiding tot treindienstleider regelt. Dat de minister vaststelt hoe het formaat van het geldigheidspasje van ProRail-personeel eruit moet zien. Er staan idiote dingen in zoals «De geldigheid van het pasje eindigt door het verstrijken van de geldigheidsduur.» Daar hebben volwassen juristen dan dagen aan geschreven. Dat zijn duizenden bladzijden. Als u zegt dat het personeel van ProRail te weinig gedifferentieerd

¹ Brief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met antwoorden op vragen van de werkgroep ProRail, 17 november 2005.

en flexibel optreedt, dan moet ik daarop zeggen: ja, inderdaad, wij leven onder de terreur van duizenden bladzijden onnodige regelgeving. Het is een heel serieus punt. Ik heb met de minister afgesproken om voorafgaand aan de evaluatie van de Spoorwegwet een grote exercitie in te stellen om in die hoeveelheid regelgeving huis te houden. U kunt mensen geen verantwoordelijkheid geven en hun tegelijkertijd de mogelijkheid ontnemen om discretionair te handelen. Dat gebeurt wel.»

De werkgroep heeft zoals gezegd op dit punt vragen aan Verkeer en Waterstaat gesteld. Uit de antwoorden op deze vragen:

«De lagere regelgeving is conform de uitgangspunten van de Spoorwegwet uitgewerkt. Voor de uitwerking van de lagere regelgeving zijn deze nader gespecificeerd. De reden hiervoor is dat de lagere regelgeving grotendeels is gebaseerd op vanouds bestaande interne regelgeving van NS en ProRail (waaronder van voormalig Railed Spoorwegveiligheid). Voorbeelden hiervan zijn het Reglement Railverkeer en de Railed Normbladen. Deze omvangrijke en technische regelgeving heeft zich in het verleden bewezen maar is qua omvang en vorm ongeschikt om direct om te zetten in publiekrechtelijke regelgeving. Daarnaast is met name op Europees niveau nog veel in ontwikkeling (3e spoorpakket, technische interoperabiliteitseisen voor het conventionele spoorwegsysteem). Dit betekent dat is gekozen voor het codificeren van de bestaande situatie en van al aanvaarde beleidsvoornemens. Hierbij is als uitgangspunt gebruikt dat niet vooruit wordt gelopen op toekomstige ontwikkelingen en dat deze ook niet in de weg staan moeten worden. Slechts daar waar dit noodzakelijk wordt geacht is bestaande regelgeving geactualiseerd en gemoderniseerd. Het gehanteerde uitgangspunt hierbij is dat er geen zaken worden gemoderniseerd waarvan de noodzaak, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van veiligheid, niet is aangetoond. Het codificeren van de bestaande situatie heeft voorop staan. Tot slot is het eerste infrastructuurpakket beleidsneutraal geïmplementeerd. Hiermee is beoogd een opzet van de lagere regelgeving te maken en in te vullen die nu duidelijkheid en rust creëert, naar het huidige inzicht tijdsbestendig en stabiel is en discussies die nog gevoerd moeten worden niet in de weg staat.»

(...)

«Op 11 december 2003 (TK, 2003–2004, 27 482 en 27 216, nr. 83) is in het kader van de voorhang van drie ontwerp-besluiten gesproken met de Tweede Kamer over de lagere regelgeving van de Spoorwegwet en Concessiewet. In dit overleg heeft de heer van Hijum een vraag gesteld over de op bepaalde onderdelen gedetailleerde regelgeving en de wijze waarop dit zich verhoudt met het voornemen van de regering om de regelgeving terug te dringen en meer verantwoordelijkheid te geven aan uitvoerende partijen. In antwoord hierop heeft de Staatssecretaris aangegeven dat bepaalde regelgeving inderdaad vrij uitgebreid is, en dat er ter voorkoming van verder tijdsverlies voor is gekozen om die het eerst aan te pakken. In het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet (en Concessiewet) kan opnieuw worden bekeken of van een meer doelgerichte benadering kan worden uitgegaan.»

Op basis van bovenstaande citaten kan worden geconstateerd dat inderdaad sprake is van een grote hoeveelheid lagere regelgeving. Er is onder meer een grote hoeveelheid interne regels van NS één-op-één omgezet in lagere regelgeving, waarop – nu het regels zijn – ook toezicht moet worden gehouden. Bij de invoering van de nieuwe Spoorwegwet en Concessiewet heeft de nadruk gelegen op «codificeren van de bestaande situatie». De motieven hiervoor waren rust en duidelijkheid creëren en toekomstige ontwikkelingen niet onmogelijk maken.

Het wetgevingstraject is derhalve niet aangegrepen om met de stofkam door de regels te gaan en deze te beoordelen op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie. Vanuit Verkeer en Waterstaat wordt aangegeven dat dit is gebeurd met medeweten van de Kamer, die immers heeft ingestemd met het principe van «codificatie van de bestaande situatie». Los van het

feit dat lang niet alle lagere regelgeving door de Kamer wordt vastgesteld heeft de Kamer minder zicht dan het departement op de uitwerking van operationele regels in de dagelijkse praktijk. Bovendien mag professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat worden verwacht op dit punt. Uit de beantwoording door het ministerie blijkt dat de problematiek van de grote hoeveelheid regels wordt meegenomen bij de evaluatie. Omdat de uitkomsten van de evaluatie in 2008 komen, heeft dit pas op zijn vroegst effecten in de jaren 2009 en verder. Gezien de massieve kritiek en de problemen die zich in de praktijk voordoen (zie 2.3.3) vraagt de werkgroep zich af in hoeverre dit proces niet versneld kan worden. Als er immers regels zijn die overbodig zijn of zelfs contraproductief werken verzet zich er niets tegen om deze eerder te schrappen of te wijzigen dan 2009.

II. Afhankelijkheid ProRail van Verkeer en Waterstaat

Het probleem, dat hierbij aan de orde is, wordt door de heer Meerstadt van de NS-directie als volgt verwoord:

«Je merkt dat ProRail het heel graag goed wil doen en dat er ook in het leiderschap van de organisatie een duidelijke motivatie is om het goed voor elkaar te krijgen. Wat je ook merkt, is dat de beweging goed is, maar dat de organisatie nog niet gewend is om slagvaardig en vooral snel te opereren en om de hoeveelheid werk die verzet moet worden, te prioriteren. Dat zijn voor ons de twee dingen die het meest naar boven komen, prioritering en vaart (...). Wat ons betreft dient de prioriteringsmethodiek die de spoorsector hanteert – een soort verkorte, snelle MKBA-analyse, die erop gericht is om alles aan te pakken, zowel het onderhoud als de investeringsprojecten – gecontinueerd te worden. Soms merk je echter dat daar de voorkeur van het departement of andere zaken doorheen lopen en dat het moeilijk is voor ProRail om daarin positie te kiezen (...). Het bedrijf dient voor alles wat het doet, zeer uitgebreid te overleggen met Verkeer en Waterstaat en heeft geen eigen bewegingsruimte voor een normale optimalisatie van zijn werkzaamheden. Voor alles moeten zij langs bij V en W en je merkt dat ook op het punt van het leiderschap. Als wij met de raad van bestuur van ProRail samenwerken, merk je op heel veel momenten dat zij geen commitments kunnen afgeven, omdat zij daarvoor drie keer langs moeten bij het departement. Als je iets wilt bereiken, zou je ProRail meer gelegenheid moeten geven om zelf een stuk optimalisatie te doen.»

Om hierover meer duidelijkheid te krijgen heeft de werkgroep ook informatie opgevraagd bij Verkeer en Waterstaat over de overlegvormen tussen ProRail en het departement en de zaken waarvoor ProRail toestemming moet vragen van Verkeer en Waterstaat¹. Als informeel overleg, overleg over projecten zoals Betuweroute en HSL-Zuid en niet-regulier overleg tussen de minister en de ProRail-top, bijvoorbeeld bij «actualiteiten», buiten beschouwing worden gelaten zijn er dertien overlegvormen, die jaarlijks leiden tot 87 formele overlegmomenten.

Toestemming van Verkeer en Waterstaat voor beslissingen van ProRail is nodig op basis van de volgende gronden:

- de Spoorwegwet en daarop gebaseerde lagere wet- en regelgeving;
- de beheerconcessie;
- de subsidiebeschikking beheer en onderhoud;
- het MIT-spelregelkader;
- de statuten van Railinfratrust (RIT), de moedermaatschappij van ProRail, waarvan de Staat enig aandeelhouder is.

Op basis van deze gronden worden 21 typen beslissingen onderscheiden, waarvoor ProRail aan Verkeer en Waterstaat toestemming moet vragen.

Enkele voorbeelden:

- wijzigingen van de technische of functionele eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- het aangaan van leningen door ProRail;

¹ Brief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met antwoorden op vragen van de werkgroep ProRail, 17 november 2005.

- de aanwending van de post onvoorzien bij projecten;
- vaststelling van de winstbestemming;
- besluiten van strategisch belang.

Deze informatie bevestigt naar het oordeel van de werkgroep het beeld dat het departement intensief betrokken is bij ProRail. Verkeer en Waterstaat voert op alle niveaus vaak en over veel onderwerpen overleg met ProRail en ProRail dient over veel onderwerpen een paraaf te halen op het departement. De werkgroep acht het niet haar taak en verantwoordelijkheid om te onderzoeken hoe deze overlegvormen uitwerken in de praktijk. Het is de verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat om ervoor te zorgen dat ProRail zelfstandig als een professionele organisatie kan functioneren, waarbij Verkeer en Waterstaat moet toezien op naleving van de vastgestelde kaders. Wel acht de werkgroep het raadzaam dat Verkeer en Waterstaat de structuur van de overlegvormen op korte termijn nog eens tegen het licht houdt gelet op het bovenstaande.

2.4.3 Verbetering van prestaties

Een volgend belangrijk punt voor de werkgroep wordt gevormd door de mogelijkheden voor continue verbetering van de prestaties van ProRail. Dit vereist drie zaken:

- I. Inzicht in de eigen kosten en prestaties
- II. overeenstemming over de stuurvariabelen en te behalen prestaties
- III. Prikkel om de prestaties te verbeteren

I. Inzicht in de eigen kosten en prestaties

ProRail had, zoals aangegeven in hoofdstuk 1, van oudsher weinig inzicht in de eigen kostenstructuur en prestaties. Op het punt van inzicht in kosten worden momenteel veel inspanningen geleverd. De financieel directeur mevrouw Poots typeert de ontwikkeling als volgt:

«Vervolgens moet je proberen om de benodigde informatie op tafel te krijgen om een goede sturing en beheersing binnen ProRail te kunnen inrichten. Wij zijn daar de afgelopen jaren met name druk mee bezig geweest. Dit blijkt echter niet gemakkelijk te zijn, vooral doordat er ook veel systemen moeten worden aangepast. In het vorige gesprek wees ik op het idee van een vergelijking tussen treinpaden. (...) Je kunt dan alle stukjes spoor met elkaar vergelijken en daar kun je veel van leren. Je zou dan ook kunnen nadenken over de vraag of het ene stukje spoor wellicht anders moet worden behandeld dan het andere stukje. Bijvoorbeeld, de intensiteit in Nederland veroorzaakt kosten. Nu wordt uitgegaan van een gemiddelde intensiteit in Nederland, maar de intensiteit in Groningen bijvoorbeeld is natuurlijk heel anders dan in de Randstad. In overleg met de overheid zou dan kunnen worden overwogen om in dat deel van het land een iets ander regiem in te voeren. Om dit soort gedetailleerde informatie boven tafel te kunnen krijgen, is dus veel systeeminrichting nodig. (...) Bij deze inrichting loopt de technische informatie gelukkig gelijk op met de financiële informatie (...) Wij zullen de technische en financiële informatie op objectniveau, dit is een niveau onder treinpad, linken, dit kan worden geaggregeerd naar een treinpad. Dan heb je de informatie die je wilt hebben. Ik denk dat de automatisering over twee jaar klaar is en dat je dan voor het eerst die informatie standaard uit het systeem kunt trekken. Voordat het dan robuust is, ben je denk ik nog wel een jaartje verder, want je moet er natuurlijk ook nog allerlei analyses op loslaten. Wij werken hier heel hard aan. Het past in de visie van ProRail om op objectniveau informatie te kunnen koppelen en hierop te kunnen sturen.»¹

¹ Gesprek met de werkgroep, 29 september 2005.

² Een toelichting op het werken met kritische prestatie-indicatoren door ProRail is opgenomen in bijlage 5.

Om prestaties in kaart te brengen heeft ProRail systematisch kritische prestatie-indicatoren (kpi's) benoemd en grens- en streefwaarden vastgesteld. Dit is intern vastgelegd in het zogenaamde KPI-boekje² en extern in het Beheerplan. Hoewel ProRail op het terrein van meer inzicht krijgen in kosten en prestaties werkt, is het op dit moment nog niet op orde. Uit

bovenstaand fragment van het gesprek met financieel directeur Poots blijkt dat het nog een aantal jaren duurt, voordat ProRail de informatie heeft om middelen efficiënter in te zetten door te differentiëren naar treinpaden. Het bureau Booz Allen Hamilton (2005), dat in opdracht van ProRail een audit heeft gedaan van de lange termijnbegroting van ProRail, formuleert op dit punt enkele duidelijke conclusies en aanbevelingen.

Uit: Booz Allen Hamilton (2005):

7.2 ProRail zou de onderhoudswerkzaamheden inzichtelijker moeten maken door het vergroten van de transparantie van kosten en activiteiten, zodat dit leidt tot meer kennis en meer gegevens. Momenteel is er niet voldoende inzicht in de onderhoudskosten en -activiteiten. Een betere kennis hiervan is een fundamentele vereiste voor effectief management van de infrastructuur. (...)

7.3 ProRail moet de rapportage van kosten, prestatie en activa verbeteren, omdat ProRail momenteel niet beschikt over gegevens van voldoende detailniveau en kwaliteit om belangrijke beslissingen te kunnen nemen die een corridorbenadering ondersteunen. ProRail rapporteert per regio en kan cijfers per contractgebied detailleren, maar niet per corridor.

7.7 ProRail moet een meer objectief inzicht in kostenkengetallen verkrijgen inclusief de basis hiervan en de factoren die deze beïnvloeden. Het evalueren van uitgevoerde projecten om zo inzicht te krijgen in de werkelijke kosten helpt hierbij en zou standaard uitgevoerd moeten worden

7.8 De begroting kent geen (kwantitatieve) relatie tussen input (bijvoorbeeld kosten en niveau van werkzaamheden) en output (prestatie van infrastructuur). ProRail moet hier meer inzicht in krijgen door kosten en output per route in kaart te brengen om zo «trade offs» te definiëren. Een «onderhoudsindex» kan gebruikt worden om onderhoudsgegevens tussen lijnen/contracten te normaliseren en te vergelijken (benchmarking). ProRail heeft inmiddels een aantal initiatieven ontwikkeld om deze relatie helder te krijgen.»

Een en ander betekent dat ProRail op dit moment nog onvoldoende in staat is om informatie te genereren, die het in staat stelt maatwerk te leveren per onderdeel van het netwerk. Als die informatie er wel zou zijn, zou ProRail in staat zijn tot meer flexibiliteit, die zich zou kunnen vertalen in meer kwaliteit voor hetzelfde geld en dus betere prestaties. Hier ligt een belangrijke opgave voor ProRail zelf, die continu de volle aandacht van het management vergt.

II. Overeenstemming over de stuurvariabelen

Een tweede vereiste is duidelijkheid over de variabelen, waarop gestuurd wordt. Daarover is begin jaren negentig een gecompliceerde discussie op gang gekomen met Verkeer en Waterstaat. Inmiddels stuurt ProRail zelf op kpi's. De variabelen, waarop ProRail wordt gestuurd, zijn vastgelegd in de beheerconcessie. De belangrijkste variabelen hierin zijn beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Geconstateerd kan worden dat de indicatoren waar ProRail zelf op stuurt, talrijker zijn dan de variabelen waar Verkeer en Waterstaat op stuurt. Bij de evaluatie dient aan de orde te worden gesteld of de balans tussen de wens om te sturen op een beperkt aantal stuurvariabelen en het zeker stellen van publieke belangen is gevonden in de beheerconcessie en de spoorwegwetgeving. Naast het zoeken naar deze balans dienen alle betrokkenen zich steeds af te vragen of de gekozen variabelen betekenis hebben en aanzetten tot het goede gedrag. Ook de president-commissaris In 't Veld van ProRail wijst hierop:

«Van een volwassen bestuurlijke relatie tussen het departement en ProRail of een ander bedrijf stel ik mij het volgende voor. In het gesprek tussen de minister en de leiding van een organisatie staan in feite twee dingen centraal. 1. Geven de expressies die wij gevonden hebben voor het presteren van een organisatie echt de essentie weer, of zijn dat

dingen aan de buitenkant die de essentie niet raken? 2. Hoe bederfelijk zijn die expressies? U weet dat elke indicator ten slotte bedorven wordt door de gedragsreacties. De indicatoren verliezen in de loop van de tijd hun betekenis. Ik maak een heel kleine uitstap naar een ander terrein. In het hoger onderwijs hebben wij eens besloten om de dissertatie onderwerp van financiering te maken. Dat is immers een mooie output. Het aantal dissertaties steeg in de tien daarop volgende jaren inderdaad geweldig. Dat leek een groot beleidssucces. Tot een of andere rotzak ging onderzoeken hoe het stond met het aantal lezers per dissertatie. Hij ontdekte dat het aantal lezers per dissertatie proportioneel evenveel gedaald is als het aantal dissertaties gestegen is. Bij een later inzicht ga je dus afvragen of je wel de goede indicator te pakken had voor het onderzoek. Al die indicatoren zijn dus bederfelijk.»

De mate waarin thans op de goede set stuurvariabelen wordt gestuurd vormt een belangrijk aandachtspunt voor de evaluatie.

III. Prikkel om prestaties te verbeteren

De derde vereiste wordt gevormd door prikkels voor ProRail om beter te presteren. Het model, zoals dat na 1995 is geïntroduceerd in de spoorsector, gaat uit van marktwerking en concurrentie. De prikkels voor prestatieverbetering, die bij dit model horen, komen tot dusverre onvoldoende uit de verf. Dat komt, omdat aan enkele veronderstellingen van dit model niet of onvoldoende wordt voldaan:

- Voor het personenvervoer per spoor is er geen concurrentie. Voor het hoofdrailnet zijn Staat, NS en ProRail tot elkaar veroordeeld. Daar gaat geen prikkel tot efficiëntie van uit. Bovendien moeten partijen er aan het eind van de dag met elkaar uitkomen. Dat betekent dat de cultuur is dat partijen er in overleg met elkaar uitkomen en niet op basis van het afdwingen van contractuele bepalingen;
- Boetes, die de staat zou kunnen opleggen aan ProRail (of aan NS) bij een te laag prestatieniveau hebben maar een beperkte of mogelijk zelfs averechtse werking, omdat die ten koste gaan van de middelen van ProRail om het spoor te verbeteren of ten koste van het dividend voor de Staat.

Op basis hiervan meent de werkgroep dat de concessie waardevol is om vast te leggen wat in ruil voor subsidie de te leveren prestaties zijn. Voor het zekerstellen dat deze prestaties worden geleverd en vooral voor het stimuleren dat het prestatieniveau wordt verbeterd, is de concessie als instrument niet voldoende. Naar de mening van de werkgroep moet er sprake zijn van een slimme mix van instrumenten, die elkaar versterken en die ervoor zorgen dat de belangen van Staat en ProRail meer parallel gaan lopen. Het door Verkeer en Waterstaat gewenste gedrag moet als het ware voor profijtelijk worden voor ProRail. In hoofdstuk 3 doet de werkgroep een aantal suggesties voor instrumenten, die in samenhang ProRail aanzetten tot prestatieverbetering.

2.4.4 Veiligheid

In de discussie, zoals in de afgelopen maanden in de Kamer en daarbuiten gevoerd over spoorwegveiligheid, zag de werkgroep aanleiding om het onderwerp veiligheid nader te beschouwen. Inhoudelijke vraagstukken waar het dan om gaat is:

- in hoeverre de veiligheidscultuur bij ProRail voldoet;
- in hoeverre de veiligheid lijdt onder de werkdruk voor verkeersleiders;
- in hoeverre de veiligheid lijdt onder de druk na incidenten om het treinverkeer snel weer op gang te krijgen.

Over de veiligheidscultuur zegt de heer van Vollenhoven:

«Wij vinden dat, gelet op alles wat gebeurt is, de veiligheidscultuur een stapje hoger mag worden getild, zeker als dat wordt geplaatst in de eigen verantwoordelijkheid.»¹

Hij motiveert dat door te verwijzen naar de opeenvolgende rapporten van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en daarvoor de Raad voor de Transportveiligheid over onder meer roodlichtpassages, de veiligheid van overwegen en de veiligheid bij werken aan het spoor. Met name in de verschillende onderzoeken die zijn gedaan naar ongevallen als gevolg van roodlichtpassages valt op dat de Raad voorheen vooral benadrukte dat het veiligheidssysteem tekorten kende, zoals bijvoorbeeld het niet werken van het ATB-systeem bij een naderingssnelheid lager dan 40 km/u of bij te licht afremmen door de treinbestuurder. In het recente onderzoek naar een ongeval in Amsterdam wijst de Raad veel meer op de veiligheids-cultuur bij ProRail als zorgpunt.

De werkdruk van verkeersleiders, evenals hun verminderde kennis van de operatie (zie 2.3.2) is vooral door de vakbonden aangedragen als zorgpunt. Op 3 november 2005 heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) hierover een onderzoek gepubliceerd, waaruit blijkt dat tweederde van de treindienstleiders met een hoge werkdruk kampt².

De veiligheid is volgens de IVW niet in het geding. Uit het persbericht:

«Volgens de inspectie is niet aangetoond dat door de hoge werkdruk het aantal fouten van treindienstleiders de laatste jaren toeneemt. Belangrijke notie is bovendien dat de meeste fouten van treindienstleiders weliswaar kunnen leiden tot een verstoring maar door een goede vangnetfunctie zelden leiden tot incidenten of ongevallen. De Inspectie zal de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid met betrekking tot de treindienstleiders nauwlettend blijven volgen.»

Kortom, de hoge werkdruk leidt tot fouten, maar er zijn bypasses om ervoor te zorgen, dat dit niet tot onveiligheid leidt. Hoewel de IVW aangeeft dat niet is aangetoond dat de werkdruk tot onveiligheid leidt, meent de minister dat de hoge werkdruk op zichzelf al zorgelijk is en zij roept ProRail op stappen te ondernemen. De druk om snel na incidenten het treinverkeer weer te hervatten is ten derde een spanningsveld, dat zich langs de baan manifesteert. De heer Griffioen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) hierover naar aanleiding van het meest recente ongeval in Amsterdam, waarnaar de IVW onderzoek heeft gedaan:

«Ik was zelf bij het eerste ongeval. Wat wel een rol speelt is de druk. Dat merk je heel erg. Mensen van mij waren nog bezig met het vastleggen van sporen, terwijl steeds een man naar mij toe kwam met de vraag of hij een trein mocht weghalen. Dan kon die weer in dienst worden gesteld. Dat is de inleiding voor het tweede ongeval geweest, de tegenstrijdige doelstelling. Die mensen werken onder druk. Daardoor zijn die overstroppingen aangebracht. Dat had eigenlijk helemaal niet gemogen. Dat moet door een erkend ingenieursbureau worden gedaan.»

De algemene lijn uit deze drie vraagstukken op het gebied van veiligheid is dat hoewel iedereen veiligheid hoog in het vaandel heeft en niet is aangetoond is dat er acuut onveilige situaties zijn, de veiligheid door het toegenomen gebruik van het spoorwagennet en de prestatie-afspraken die zijn gemaakt in de praktijk op sommige momenten toch meer onder druk kan komen te staan. De werkgroep ziet drie aanknopingspunten om hier aan wat te doen:

¹ Gesprek met de werkgroep, 3 november 2005.

² Inspectie Verkeer en Waterstaat, Onderzoek naar FNV-zorgpunten, naar aanleiding van het Algemeen Overleg d.d. 28 juni 2005, 21 oktober 2005.

Ten eerste moet het veiligheidsniveau duidelijk zijn, waarop vervoerders, reizigers e.d. op moeten kunnen rekenen. Dat betekent onder meer:

- dat de rolverdeling tussen IVW en de Onderzoeksraad duidelijk is;
- dat voor beide instanties de wijze waarop zij hun rol dienen in te vullen duidelijk vaststaat;
- dat duidelijk is welk veiligheidsniveau gegarandeerd is als IVW en Onderzoeksraad hun taken volgens afspraak hebben uitgevoerd;
- wat aan de eigen verantwoordelijkheid van ProRail en andere partijen wordt overgelaten en wat die eigen verantwoordelijkheid betekent.

De huidige rolverdeling tussen Onderzoeksraad en IVW is in de woorden van de heer van Vollenhoven als volgt:

«De raad zoekt naar structurele veiligheidstekorten. De inspectie houdt in principe toezicht op de regels. Zij onderzoekt vooral of de afgesproken regels worden nageleefd. Als de inspectie een geval onderzoek waarbij door rood licht is gereden, gaat zij niet zo ver als wij in ons rapport over Amsterdam. Daar hebben wij gekeken naar de situatie in 1988 in verband met de ATB. Dat doet de inspectie niet en dat is het verschil tussen de inspectie en de raad. Als de politie vaststelt dat een automobilist door rood licht is gereden en de automobilist beweert, dit niet gezien te hebben maar de getuigen wel, dan is de zaak voor de politie klaar. Het gaat overigens om een werkelijk gebeurd verhaal. Drie jaar later deed zich een identiek ongeval voor met dezelfde verklaring. Wat bleek bij een diepgaand onderzoek? De automobilist had door een luchtspiegeling nooit de kleur van het licht kunnen zien. En dat is het verschil met een diepgaand onderzoek. De inspectie beperkt zich tot het nagaan of de regels zijn nageleefd.»

Ten tweede is er in de beheerconcessie een zorgplicht opgenomen voor veiligheid. Los van deze zorgplicht gelden voor ProRail en anderen wettelijke eisen. De heer Walta van de Onderzoeksraad hierover:

«Men kan eenzijdig een zorgplicht vaststellen, maar dit moet worden gedefinieerd. Alles wat ProRail extra moet doen, wordt in rekening gebracht. Deze rekening wordt bij de minister ingediend die ongetwijfeld zal zeggen dat hierover nog eens moet worden nagedacht. Meestal wordt dit dan op de lange baan geschoven. Een zorgplicht staat mooi in de filosofie met betrekking tot veiligheidsmanagementsystemen, maar als rechten en plichten geen concrete inhoud krijgen, is het een loos gebaar.»¹

Op operationeel niveau kan er meer gebeuren om praktijkinformatie op de goede plek terecht te krijgen, waarbij schotten tussen organisaties niet belemmerend mogen werken. Met de informatie van de machinist uit het begin van dit hoofdstuk moet op een betere manier worden omgegaan.

Op bovenstaande drie punten zal de werkgroep haar aanbevelingen richten.

2.5 Conclusies

- Uit informatie voor zover die beschikbaar is, blijkt dat ProRail grotendeels aan haar eigen doelstellingen voldoet. Daar kunnen evenwel geen algemene conclusies aan worden verbonden, omdat lang niet voor alle indicatoren informatie beschikbaar is en de huidige toepassing van het instrument benchmarking beperkingen kent. Met het oog hierop acht de werkgroep het wenselijk dat het instrument benchmarking meer flexibel wordt toegepast. Dat betekent dat zou kunnen worden overwogen om niet landen te vergelijken, maar situaties.
- Met de inhaalslag van afgelopen jaren en de middelen uit de Nota Mobiliteit heeft ProRail gemiddeld genomen voldoende middelen om het huidige spoorwagennet te beheren en in stand te houden, noodzakelijke vervangingsinvesteringen te doen en een vervoersgroei van 1%

¹ Gesprek met de werkgroep, 3 november 2005.

- per jaar te realiseren. Of er in specifieke gevallen nog capcitaire knelpunten resteren is nog onderwerp van onderzoek. Hierbij wordt nog wel een forse efficiëncyslag van ProRail verwacht, die alle partijen inclusief ProRail haalbaar achten. Voor een hoger ambitieniveau met een substantieel hogere vervoersgroei, waarvoor naast infrastructuurmaatregelen ook investeringen in veiligheidssystemen, netspanning e.d. nodig zijn, zijn de huidige meerjarenbudgetten niet toereikend.
- De afsplitsing van de taakorganisaties, zoals die vorm heeft gekregen, heeft veel problemen veroorzaakt. Langzamerhand normaliseren en verbeteren de relaties tussen ProRail en zijn omgeving weer, maar dit blijft een aandachtspunt.
 - In de relatie met vervoerders is en blijft de grote opgave voor de komende jaren om vervoerders en ProRail dichter bij elkaar te brengen en de samenwerking tussen deze partijen te verbeteren.
 - De decentrale overheden zijn van de partijen, met wie de werkgroep heeft gesproken, het meest kritisch over ProRail. Zij ervaren hun relatie met ProRail als een afhankelijkheidsrelatie, waarbij zij een samenwerkingsrelatie zouden wensen. ProRail is voor hen te veel een loket, waarbij aanvragen ingediend moeten worden en van waaruit beslissingen worden medegedeeld. De naar de mening van de werkgroep gerechtvaardigde wens van de decentrale overheden is om een nauwere en beter gedefinieerde samenwerkingsrelatie met ProRail te hebben. Daarbij speelt mee dat de rollen die ProRail heeft naar buiten soms onduidelijk zijn en er sprake is van een – overigens ook door vervoerders en de bouwsector waargenomen – grote hoeveelheid regels, zowel intern als extern, die projecten vertragen. Bij elkaar vergt dit minimaal een verduidelijking van de rol van ProRail ten opzichte van decentrale overheden, extra aandacht voor de samenwerkingsrelatie tussen ProRail en decentrale overheden en een toets van interne regels van ProRail en lagere regelgeving, zoals vastgesteld door Verkeer en Waterstaat, op nut en noodzaak en doelmatigheid.
 - Het beeld van ProRail als opdrachtgever is ambivalent. ProRail is in verandering en professionaliseert zich. Dit is een proces van de lange adem, dat echter nog lang niet is voltooid. Een vrijwel unanieme waarneming van partners van ProRail is dat ProRail de goede weg is ingeslagen, die evenwel nog niet vertaald is in gedrag op alle niveaus binnen de organisatie. Nog op te veel plekken wordt vastgehouden aan gedetailleerde bestekken en aan allerhande interne en externe voorschriften, die efficiënte besteding van middelen dan wel het oplossen van maatschappelijke problemen in de weg staan. In dit verband spreken verschillende partners van ProRail van kleilagen, waar doorheen gebroken moet worden. Dit is aan ProRail om voor elkaar te krijgen. De werkgroep acht het een taak voor kabinet en Kamer om in dienst van de belastingbetaler dit proces nauwlettend te volgen.
 - Bijna alle partijen, die de werkgroep gesproken heeft, achten rust in de omgeving noodzakelijk voor de verbetering van de prestaties van ProRail. Een structuurmaatregel brengt op de korte termijn in potentie veel onrust en onzekerheid met zich mee en leidt dus niet tot de gewenste rust. Mochten partijen tot structuurmaatregelen willen besluiten, dan is een zeer zorgvuldige afweging noodzakelijk. Op basis van de informatie die zij verzameld heeft, kan een dergelijke afweging niet worden gemaakt, omdat de werkgroep uitsluitend heeft gekeken naar praktische mogelijkheden om het functioneren van ProRail te verbeteren. In het kader van de evaluatie die volgend jaar start kan informatie worden verzameld over de structuur van de spoorwegsector en de gevolgen hiervan voor de geleverde prestaties. Naar aanleiding van die informatie kan de Kamer zich een oordeel vellen over de mate waarin de structuur goed functioneert.
 - Uitgebreide lagere regelgeving, die voortvloeit uit de Spoorwegwet en

- de Concessiewet, en afhankelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het nemen van besluiten belemmeren ProRail regelmatig om zijn rol als professionele organisatie vorm te geven. Dit patroon van verstikkende regelgeving in combinatie met een parafencultuur moet worden doorbroken.
- Om betere prestaties van ProRail te kunnen stimuleren is sprake een drietrapsraket:
 - ProRail is op dit moment nog onvoldoende in staat is om informatie te genereren, die het in staat stelt maatwerk te leveren per onderdeel van het netwerk. Als die informatie er wel zou zijn, zou ProRail in staat zijn tot meer flexibiliteit, die zich zou kunnen vertalen in meer kwaliteit voor hetzelfde geld en dus betere prestaties;
 - Over het gewenste prestatie is een continue dialoog nodig met ProRail om vast te stellen wat goede stuurvariabelen zijn in de zin dat ze aanzetten tot gewenst gedrag. De evaluatie is een volgend moment om hierover een fundamenteel debat te voeren;
 - Voor het daadwerkelijk stimuleren van prestaties moet sprake zijn van een slimme mix van instrumenten, die elkaar versterken en die ervoor zorgen dat maatschappelijk gewenst gedrag profijtelijk wordt voor ProRail.
 - Er is genoeg aanleiding voor extra aandacht voor de veiligheid op het spoor. Hoewel bij alle partijen veiligheid hoog in het vaandel staat, is er toch sprake van een aantal ontwikkelingen, die zorgelijk zijn. Dit vergt een adequate reactie op verschillende niveaus, waarvoor de werkgroep aanbevelingen doet.

3. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert de werkgroep op basis van haar werkzaamheden en vooruitlopend op de evaluatie, die volgend jaar plaatsvindt, een agenda voor de nabije toekomst. Het betreft zes aanbevelingen, die de werkgroep noodzakelijk acht voor een voorspoedige ontwikkeling van de spoorwegsector in de toekomst.

1. Voor de spoorsector is ambitie gewenst. Te veel is in de afgelopen jaren gestuurd op de beschikbare middelen en deelbesluiten over losse projecten of maatregelen. Op alle niveaus is ambitie nodig ten aanzien van het spoorstelsel als geheel:
 - Op politiek niveau mag worden verwacht dat richting wordt gegeven aan de toekomst van het spoorstelsel: welke typen vervoer zijn nodig, welke vervoerstromen moeten worden geacommodeerd, welke infrastructuur hoort daarbij, welke robuustheid is gewenst, welke (technische en andere) systemen horen daarbij etc. Nadrukkelijk hoort daarbij ook de afweging of men het geld voor die ambitie over heeft, zodat – indien dat niet het geval is – de ambities of het budget kunnen worden bijgesteld. ProRail heeft op dit niveau een rol in het onafhankelijk aangeven welke verschillende (kwaliteits)scenario's mogelijk zijn en welke budgetten daaraan hangen.
 - Van ProRail zelf als professionele organisatie in de spoorsector mag ook ambitie verwacht worden. Dat betekent niet wachten tot er wat gevraagd wordt, maar mogelijkheden aandragen om het spoorstelsel – en dus de prestaties voor reizigers en verladers – continu te verbeteren. Het gaat daarbij zowel om creativiteit, meedenken en innoveren, als om een pro-actieve houding en de wil om bepaalde doelstellingen te bereiken en dat ook uit te stralen.
2. Omdat alle partijen rust van groot belang vinden voor de sector en de Spoorwegwet en de Concessiewet nog maar recent in werking zijn getreden, acht de werkgroep op dit moment structuurinterventies niet raadzaam. Op basis van de bevindingen en conclusies van de werk-

- groep kan er reden zijn om keuzen uit het verleden ter discussie te stellen en elementen te benoemen, die niet goed werken c.q. moeten verbeteren. Of dit aanleiding zou moeten zijn voor structuurmaatregelen vergt een zorgvuldige afweging, die op basis van de informatie die de werkgroep heeft verzameld niet kan worden gemaakt, vooral omdat uitsluitend is gekeken naar praktische mogelijkheden om het functioneren van ProRail te verbeteren. In het kader van de evaluatie die volgend jaar start kan informatie worden verzameld over de structuur van de spoorwegsector en de gevolgen hiervan voor de geleverde prestaties. Naar aanleiding van die informatie kan de Kamer zich een oordeel vormen over de mate waarin de structuur goed functioneert.
3. De ontwikkeling van ProRail in de richting van een professionele, op resultaat sturende organisatie vergt de komende jaren blijvende aandacht om zeker te stellen dat ingezette veranderingen daadwerkelijk worden doorgevoerd. Dat betekent dat op alle niveaus blokkades moeten worden opgeheven, die vernieuwing, innovatie en verbetering van de prestaties van ProRail in de weg staan. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - Het bij alle typen aanbestedingen inclusief beheer en onderhoud formuleren van functionele eisen in plaats van gedetailleerde bestekken;
 - de borging van specialistische kennis bij ProRail, die verloren kan gaan nu ProRail steeds vaker manager is van uitvoeringsprocessen in plaats van uitvoerder.
 4. Verkeer en Waterstaat moet doelstellingen formuleren en via wet- en regelgeving en budget de kaders stellen, waarbinnen ProRail moet functioneren. ProRail moet als professionele organisatie binnen die kaders zelfstandig kunnen opereren zonder bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met operationele zaken. In dit beeld passen:
 - a. Absolute duidelijkheid over de variabelen, waarop Verkeer en Waterstaat stuurt en de gewenste prestaties;
 - b. Langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en eventuele efficiëncytaakstellingen;
 - c. Life cycle management, waarbij ProRail op basis van objectieve gegevens uitgaven voor beheer en onderhoud en vervanging baseert;
 - d. Zorgvuldig alle regelgeving, die in de spoorsector geldt, tegen het licht houden en beoordelen op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.

Ten aanzien van punt d adviseert de werkgroep om op korte termijn, vooruitlopend op de evaluatie een project te starten om de lagere regelgeving, behorend bij de Spoorwegwet en de Concessiewet, op te schonen.
 5. In de institutionele driehoek NS – Verkeer en Waterstaat – ProRail is in het afgelopen decennium gekozen voor marktwerking en verzakelijking. Een complicatie daarbij is dat in vergelijking met bijvoorbeeld een land als Engeland er veel minder marktpartijen zijn. In Nederland is echter geen alternatief voor NS en geen alternatief voor ProRail. Daarnaast is de Staat van zowel NS als ProRail eigenaar van alle aandelen. Ten aanzien van het sturen op output werkt de beheerconcessie naar verwachting zeker op termijn goed om transparant te maken welke prestaties van ProRail mogen worden verwacht. Daar zijn in de afgelopen jaren belangrijke slagen gemaakt. De concessie werkt onvoldoende als prikkel om ProRail beter te laten presteren. De werkgroep stelt voor in 2006 een mix van instrumenten te ontwikkelen, die in samenhang ProRail aanzet tot betere prestaties. Hierbij kunnen de volgende opties in de discussie worden betrokken:
 - a. Experimenten om bij de decentralisatie van het openbaar vervoer ook de infrastructuurbudgetten te decentraliseren, waarbij het voor de hand ligt dat binnen een dergelijk experiment het vervoer in

- combinatie met het infrabeheer wordt aanbesteed. Net als bij het vervoer kan het een disciplinerende werking hebben als kleine organisatie er in slagen resultaten te bereiken die grote spelers niet voor elkaar krijgen.
- b. Via de toegangsovereenkomst kunnen afspraken worden gemaakt tussen ProRail en vervoerders, die de samenwerking versterken.
 - c. Vervoerders zouden een grotere rol kunnen krijgen bij de prioritering van maatregelen op het gebied van infrabeheer.
 - d. Op diverse terreinen zouden bonus-malussystemen kunnen worden ingebouwd, inclusief de verdeling van de kosten van geldteruggave aan de reiziger bij vertragingen.
 - e. Innovatiebevorderende maatregelen zouden kunnen worden genomen, waarbij het door de innovatie bespaarde geld deels mag worden gehouden door de innoverende partij, zodat er een prikkel tot innovatie ontstaat. Bij wijze van voorbeeld:
 - de vervoerder die nieuw, geluidsarm materieel inzet zou korting kunnen krijgen op de gebruiksvergoeding, die kan worden betaald uit de besparing op de kosten voor geluidsschermen;
 - de besparingen, die een aannemer realiseert door innovatie, zou hij deels zelf mogen houden;
6. Ten aanzien van de spoorwegveiligheid beveelt de werkgroep aan:
- een toezichtvisie te ontwikkelen, die inzicht geeft in de rolverdeling tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, welk niveau van veiligheid mag worden verwacht als IVW en Onderzoeksraad hun werk doen, wat aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen wordt overgelaten en wat die eigen verantwoordelijkheid inhoudt;
 - de zorgplicht voor veiligheid, zoals opgenomen in de beheerconcessie, uit te werken in concrete maatregelen, zodat deze plicht in de praktijk betekenis krijgt;
 - om de grote afstand tussen bijvoorbeeld de machinisten, die dagelijks op de baan rijden, en railverkeersleiders via organisatorische maatregelen te verkleinen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het creëren van een meldpunt, waar machinisten centraal bij ProRail onveilige toestanden kunnen melden, zodat veiligheidsklachten van mensen uit de dagelijkse praktijk sneller en adequater kunnen worden aangepakt.

Bijlagen:

1. Onderzoeksverantwoording
2. Overzicht van door de werkgroep gevoerde gesprekken
3. Overzicht van gebruikte bronnen
4. Reactie ProRail
5. Achtergrondnotitie kosten en prestaties ProRail
6. Overzicht lagere regelgeving bij de Spoorwegwet en de Concessiewet

Voorgeschiedenis en directe aanleiding

In 1995 is de NS verzelfstandigd en zijn de taakorganisaties Railinfra-beheer, Railned en de Railverkeersleiding – die later zouden opgaan in ProRail – uitgeplaatst. Sinds 1995 hebben deze organisaties hun taken moeten verrichten in een omgeving, waarin een gebrek was aan institutionele spelregels en financiële kaders. Met de Spoorwegwet en de Concessiewet, die recent in werking zijn getreden, is hierin voorzien. Sinds 1 januari 2005 bestaat ProRail formeel. ProRail is dé organisatie, die integraal verantwoordelijk is voor het railinframangement in Nederland. In 2006 start de evaluatie, die Kamer en Kabinet met elkaar hebben afgesproken om te bezien of de nieuwe verhoudingen in de spoorwegsector werken, zoals ze zijn bedoeld, en of de beoogde doelstellingen worden behaald. Aan de vooravond hiervan voelde de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de behoefte om zich een inhoudelijk gedegen beeld te vormen van de organisatie ProRail en de omgeving, waarin ProRail opereert. Daarom heeft zij een werkgroep uit haar midden gevraagd om feitenonderzoek te doen om de inhoudelijke kennis van zaken van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat te verdiepen.

*Werkgroep ProRail**Samenstelling*

Op 19 april 2005 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de werkgroep ProRail ingesteld¹. Als leden van de werkgroep zijn benoemd: Y.J. van Hijum (CDA, voorzitter), S.A.M. Dijkema (PvdA), P.H. Hofstra (VVD), A.M.V. Gerkens (SP) en A.J.W. Duyvendak (GroenLinks).² De werkgroep is vanuit de ambtelijke organisatie ondersteund door V.M. Kool (adjunct-griffier Verkeer en Waterstaat, griffier van de werkgroep), R.A. Noordsij (adjunct-griffier Rijksuitgaven) en S. Dekker (rijkstrainee bij de commissie Verkeer en Waterstaat en het OVB). A. Kruijt en H.J. Jacobs hebben als documentalist vanuit de Dienst Informatievoorziening de werkgroep terzijde gestaan.

Doel en vraagstelling

Als doel van de werkgroep heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de werkgroep meegegeven:

«Deze werkgroep heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in het functioneren van ProRail, de organisatie die in Nederland spoorwegen aanlegt, beheert en onderhoudt. Het gaat de commissie hierbij om thema's als sturingsrelaties, financieringsstromen, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede de geleverde prestaties. Tegen de achtergrond van de recente inwerkingtreding van het concessiemodel en de evaluatie terzake, die op termijn zal plaatsvinden acht de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het zinvol om op dit punt informatie in te winnen om zich zo alvast op een open en transparante wijze een beeld te vormen van het reilen en zeilen van ProRail.»³

¹ Bij brief van die datum (kenmerk 05-VW-B-013) heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat namens deze commissie de Voorzitter van de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het bestaan en de aard van de werkzaamheden van de werkgroep ProRail.

² De heer Duyvendak heeft zich op 5 september 2005 teruggetrokken als lid van de werkgroep vanwege persoonlijke omstandigheden. Aan de activiteiten na deze datum, waaronder het opstellen van deze rapportage, heeft de heer Duyvendak derhalve niet deelgenomen.

³ Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk 05-VW-B-013).

In haar eerste verkennende besprekingen heeft de werkgroep uit deze doelstelling een aantal vragen gedestilleerd, die wat haar betreft samenhangen met deze doelstelling.

Onderzoeksvragen

1. Hoe voert ProRail zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit?

- a. Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft ProRail
 - b. Wat zijn de typerende kenmerken van de organisatie ProRail?
 - c. Waar zitten knelpunten in de uitvoering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door ProRail?
 - d. Hoe is de relatie van ProRail met de relevante partijen in de buitenwereld daarbij?
2. Hoeveel middelen ontvangt ProRail uit welke bronnen om de haar toegewezen taken uit te voeren?
 3. Welke prestaties levert ProRail in ruil voor de haar verstrekte middelen?
 4. In hoeverre komen deze prestaties op een efficiënte manier tot stand?
 5. In hoeverre is er een relatie tussen de bereikte mate van efficiency en andere doelen, die ProRail dient na te streven, m.n. veiligheid?
 6. In hoeverre kunnen aan voorgaande punten aanbevelingen worden verbonden?

Activiteiten

Om de onderzoeksdoelstelling te bereiken heeft de werkgroep de volgende stappen gezet:

1. vraagstelling
In enkele besprekingen heeft de werkgroep de vraagstelling verkend en kennisvragen geïnventariseerd.
2. Werkbezoek
Op donderdag 16 juni 2005 heeft de werkgroep een werkbezoek gebracht aan ProRail. Op basis van door de werkgroep aangedragen thema's is vanuit ProRail een serie presentaties aan de werkgroep verzorgd.
3. Informatieverzameling
De werkgroep heeft openbare informatie verzameld, zoals Kamerstukken, onderzoeksrapporten, artikelen in pers en vakbladen etc. Daarnaast heeft de werkgroep gericht enkele documenten opgevraagd bij Verkeer en Waterstaat en bij ProRail, die betrekking hadden op de aansturing, de ramingen en de prestaties van ProRail. De werkgroep heeft zich vanaf het begin gerealiseerd, dat de beperkte capaciteit van werkgroep en staf een grootschalig documentenonderzoek zoals gebruikelijk bij enquêtemissies en tijdelijke onderzoekscommissies – hoe interessant dit ook ware geweest – om praktische redenen niet mogelijk is. Bij het opvragen van documenten heeft zij zich daarom beperkt tot gerichte informatievragen.
4. Documentenstudie
In het zomerreces is door de staf van de werkgroep een analyse gemaakt van de inmiddels toch grote hoeveelheid beschikbare documenten, gericht op de hoofdvragen van de werkgroep. Dit heeft geleid tot een tweetal notities, die hebben geleid in onderwerpen voor de te organiseren gespreksronde.
5. Gesprekken
Op 29 september 2005 en 6 oktober 2005 heeft de werkgroep twee series gesprekken gevoerd. Op 29 september 2005 lag de nadruk op sturingsrelaties, prestaties en financiële stromen. Op 6 oktober 2005 lag de nadruk op het functioneren van ProRail in zijn omgeving. Tenslotte zijn er op 1 en 3 november 2005 nog een drietal aanvullende gesprekken gevoerd. De gesprekspartners en gesprekken zijn opgenomen in bijlage 2. Hierin wordt ook de gang van zaken tijdens de gesprekken beschreven, alsmede de wijze waarop de werkgroep met de gespreksresultaten is omgegaan.
6. Rapportage
Vanaf 6 oktober 2005 is gestart met het opstellen van de eindrapportage. De werkgroep heeft hier een aantal besprekingen aan gewijd. Een concept-versie van het eindrapport is voor toetsing van feitelijke juist-

heid toegezonden aan ProRail. In bijlage 4 is de reactie van ProRail opgenomen.

Tot slot nog een opmerking over het karakter van het onderzoek. Voor zowel werkgroep als ambtelijke ondersteuning geldt dat zij deze werkgroep «erbij» hebben gedaan naast hun reguliere werkzaamheden. De werkgroep had budget kunnen aanvragen voor de inhuur van onderzoekscapaciteit, maar heeft daar bewust van afgezien. De werkgroep heeft een quick scan willen doen en zich willen beperken tot de hoofdlijnen. Daarbij heeft zij geïnvesteerd in kennisontwikkeling door en voor de Kamer. Zo is de Kamer beter voorbereid op debatten die in de toekomst zullen plaatsvinden.

Overzicht van door de werkgroep gevoerde gesprekken

1. Op 16 juni 2005 heeft de werkgroep een bezoek gebracht aan ProRail. Daar heeft de werkgroep de presentaties bijgewoond over de volgende onderwerpen:
 - De ontwikkeling van de spoorsector;
 - Financiën en prestatiemeting;
 - Professionalisering
 - Relatiemanagement
 - Aanbesteding en contractering

2. Op 29 september 2005 heeft de werkgroep met gesprekken gevoerd met:
 - de onderzoekers Foster en McKillroy van Booz Allen Hamilton over hun in opdracht van ProRail verrichte audit;
 - de financieel directeur van ProRail, mw. Poots-Bijl, over de financiën en de prestaties van ProRail;
 - mevrouw Wijnen en de heren Derksen, van Ham en Pijnacker Hordijk van de ondernemingsraad van ProRail over hun visie op de organisatie ProRail;
 - de directeur en de waarnemend directeur Spoor van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heren van Altena en Jacobs, voornamelijk over hoe Verkeer en Waterstaat richting ProRail haar opdrachtgeversrol invult;
 - de heer Belonje en de heer Teunen van de directie Financieel-Economische Zaken en de heer Droogsma van de Departementale Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met name over hun beeld van de doelmatige besteding van de aan ProRail ter beschikking gestelde financiën;
 - de heer Griffioen en de heer Hoekstra van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, met name over hun beeld van de veiligheidsprestaties van ProRail, de verankering van spoorveiligheid in wet- en regelgeving en de contractuele relaties met ProRail op het punt van veiligheid.

3. Op 6 oktober 2005 heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met:
 - de heer van de Velde van de TU Delft over voorbeelden en lessen uit andere landen over de institutionele vormgeving van de spoorsector;
 - de heer Schoots van Strukton, de heer Jol van Holland Railconsult en de heer Chevallier van Voestalpine RailPro over de wijze waarop hun opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met ProRail is vormgegeven;
 - de heer Meerstadt van NS, de heer van Setten van Syntus en de heer Bouterse van Railion over de diverse aspecten, zoals toegang, capaciteit, kwaliteit van de infrastructuur en veiligheid, waarvoor zij als vervoerder een relatie hebben met ProRail;
 - wethouder Freij van de gemeente Venlo, Wethouder Sjoers van de gemeente Almelo, de heer Ploeger van het IPO, de heer Volp van de provincie Gelderland en de heer Marges van de gemeente Den Haag over de diverse aspecten, zoals capaciteit, kwaliteit van infrastructuur, concessieverlening en veiligheid, waarvoor decentrale overheden een relatie hebben met ProRail;
 - de heer Nijenhuis van FNV Bondgenoten en de heer Eilert van VVMC over hun visie op de organisatie ProRail. De heer Eilert werd vergezeld door een machinist, die lid is van zijn vakbond en te kennen heeft gegeven graag anoniem te willen blijven.

4. Ten slotte heeft de werkgroep nog enkele aanvullende gesprekken gevoerd:
 - op 1 november 2005 met de voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail, de heer Klerk, en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van ProRail, de heer In 't Veld;

- op 3 november 2005 met de heren van Dijke, de Jong, de Pagter en Groen van VolkerWessels (aanvullend op het gesprek op 6 oktober 2005 met partijen uit de bouwwereld) en met de heer van Vollenhoven, de heer Walta en de heer Pongers van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

Procedure tijdens de gevoerde gesprekken

- de gesprekspartners zijn ruim vantevoren uitgenodigd met een globale aanduiding van de gespreksonderwerpen;
- de gesprekken waren besloten van aard. Van elk gesprek is een stenografisch verslag gemaakt, dat aan alle partijen ter correctie is voorgelegd;
- aan alle gesprekspartners is gemeld dat het gesprek en dus ook het gespreksverslag vertrouwelijk is, maar dat het kan zijn dat de werkgroep gehele of gedeeltelijke openbaarmaking van het verslag nodig acht voor het onderzoek. Waar in het eindrapport van de werkgroep citaten uit de gevoerde gesprekken zijn opgenomen, is dit gebeurd na expliciete toestemming van de geciteerde persoon.

1. Booz Allen Hamilton, Review van de lange termijn begroting, onderzoek in opdracht van ProRail, april 2005 (*Rapport is door ProRail vertrouwelijk verstrekt aan de werkgroep. Voor de opname van een citaat uit dit rapport in hoofdstuk 2 heeft ProRail toestemming verleend*)
2. College van B&W van de gemeente Almelo, brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat over het project Almelo Verdiept, 8 december 2004;
3. IBM Business Consulting services, Rail liberalisation index 2004, Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the member states of the European Union, Switzerland and Norway, May 2004
4. Department for Transport (UK), The future of Rail – White paper, July 2004
5. Inspectie Verkeer en Waterstaat, Onderzoek naar FNV-zorgpunten, naar aanleiding van het Algemeen Overleg d.d. 28 juni 2005, 21 oktober 2005
6. Lloyd's Register, Audit aanvraag Subsidie voor kapitaallasten en onderhoud van de landelijke railinfrastructuur 2003, 10 februari 2003, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 28 600 XII, nr. 84
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Overeenkomst terzake overdracht aandelen NS railinfratrust BV en nadere afspraken ontvlechting, 21 mei 2002, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 27 465, nr. 7
8. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Plan van aanpak Beheer en onderhoud spoorwegen (Herstelplan Spoor), 16 september 2003, ingediend als bijlage bij de begroting Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2004
9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Voorstellen aandachtspunten ten behoeve van concessies NS/ProRail en voorstellen tot aanpassing van de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet, 1 december 2004, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 27 216, nr. 46
10. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, 1 januari 2005, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 29 984, nr. 1
11. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beheerplan ProRail 2005, 31 januari 2005, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 29 984, nr. 1
12. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Brief met antwoorden op vragen van de werkgroep ProRail, 17 november 2005
13. OECD, Structural Reform in the Rail Industry: Should train operations be separated from the provision of the track infrastructure, 23 december 2004
14. Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Overweg te Veenendaal blijft open bij nadering trein. Aanrijding trein-personenauto d.d. 31-10-2002, Den Haag, februari 2005
15. Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Ontsporing goederentrein bij Apeldoorn op 30 april 2003, Den Haag, 8 maart 2005
16. Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Door rood op Amsterdam CS (21 mei 2004), Den Haag, juni 2005
17. Over de Wissel tussen markt en overheid. De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat. Contract tussen NS en Staat der Nederlanden, 29 juni 1995.
18. ProRail, Benutten en Bouwen. Sprong naar de toekomst. De gezamenlijke visie van de spoorsector 2003-2015, 28 mei 2002
19. ProRail, ProRail aan het werk. Jaarbericht 2003, mei 2004
20. ProRail, Brief met antwoorden op vragen van de werkgroep ProRail, 28 oktober 2005
21. Raad voor de Transportveiligheid, Botsing tussen twee reizigerstreinen in Dordrecht 28 november 1999, Den Haag, mei 2001
22. Raad voor de Transportveiligheid, Aanrijding van een personenbusje door een reizigerstrein in Breda. 11 november 1999, Den Haag, november 2001
23. Raad voor de Transportveiligheid, Overwegbotsing te Voorst. 16 juni 2000, Den Haag, januari 2003

24. Sporen voor straks, advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen, Advies uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door H.H.F. Wijffels, R.J. in 't Veld en J.F.A. de Soet, 5 juni 1992
25. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 18 986, nr. 4, Verhouding Rijksoverheid NS (kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Wijffels), 23 juni 1999
26. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 615, nrs. 1 en 2, Toezicht op het spoor (Aanbieding rapport van de Algemene Rekenkamer, 23 juni 1999)
27. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 847, nrs 1 en 2, Aanbesteden NS Railinfrabeheer 1995–2000, (rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 juni 2001)
28. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nr .3 (herbezinning spoor), 7 september 2001
29. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII, nr 84, Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004, bijlage 1 (evaluatie oorzaken van het oplopen van het achterstallig onderhoud bij het spoor), 16 juli 2004
30. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283 nrs. 5–11 (Rapportage Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten), 15 december 2004
31. Twynstra Gudde, in samenwerking met TNO Inro en IMCG, Second opinion toekomstig concessie hoofd railnet, Onderzoek in opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 september 2001.
32. Twynstra Gudde, Onderzoek naar bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid naar aanleiding van een ongeval te Voorst, 15 januari 2002
33. Twynstra Gudde, in samenwerking met IMCG, Audit op de aanvraag subsidie voor kapitaallasten en onderhoud van de landelijke railinfrastructuur 2003, 16 december 2002, ter inzage gelegd bij Kamerstuk 28 600 XII, nr. 84
34. Twynstra Gudde, Onderhoudsachterstand spoor. Deel A: Procesbeschrijving aan de hand van bronnenonderzoek, onderzoek in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 27 juli 2004
35. Twynstra Gudde, Aansturing NS taakorganisaties: Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer, concept 0.3, 30 augustus 2004 (*Rapport is door Verkeer en Waterstaat vertrouwelijk verstrekt aan de werkgroep*)
36. Twynstra Gudde, Aansturing ProRail, notitie geschreven in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 24 maart 2005

Geachte heer van Hijum,

De bevindingen van de parlementaire werkgroep zien wij als een erkenning van de complexe en dynamische situatie waarin ProRail en de spoorsector zich begeven. Ook zien wij in het rapport een bevestiging van het feit dat we werken aan verbetering van de juiste onderwerpen. De parlementaire werkgroep herkent gelukkig de positieve ontwikkelingen die op vele terreinen in gang zijn gezet. Op een aantal constatering van de werkgroep willen wij dieper ingaan omdat die voor ProRail ook in de komende tijd belangrijke aandachtspunten zijn. Het gaat hierbij om de verbetering van de Veiligheid, een betere aansluiting van de prestatie-indicatoren met de processen bij de vervoerders, de verduidelijking van de relatie met de decentrale overheden en de inrichting van professioneel opdrachtgeverschap.

Verbetering van Veiligheid

De parlementaire werkgroep concludeert dat er aanleiding is voor extra aandacht voor de veiligheid op het spoor. De werkgroep constateert daarbij dat veiligheid bij alle partijen hoog in het vaandel staat. Deze laatste constatering onderschrijven wij van harte hetgeen ook in de visie op railveiligheid tot uitdrukking komt dat zich in eerste instantie richt op het voorkomen van persoonlijke ongevallen en in tweede instantie op het beperken van de gevolgen van ongevallen.

Het spoor is de veiligste manier van vervoer. In Nederland kent het spoor 0,2 dodelijke slachtoffers per miljard reizigerskilometers op het spoor. Ter vergelijking; de auto in Nederland kent 8 dodelijke slachtoffers per miljard reizigerskilometers en de fiets maar liefst 63. Ook in internationaal perspectief doen we het in Nederland goed. Duitsland heeft bijvoorbeeld 0,6 en Engeland 0,8 dodelijke slachtoffers per miljard reizigerskilometers te betreuren. Hiermee is niet gezegd dat wij op onze lauweren rusten. Hoewel het onderwerp onze blijvende aandacht heeft moeten we ook eerlijk zijn en stellen dat 100% veiligheid niet mogelijk zal zijn. Binnen ProRail is er veel aandacht voor het onderwerp veiligheid in de meest brede zin. ProRail heeft een veiligheidsmanagementsysteem waarbij maatschappelijke eisen, wet en regelgeving en de veiligheidsvisie van ProRail worden vertaald in concrete doelstellingen. Elke maand analyseren wij de veiligheidsprestaties en stellen we rapportages op van de vorderingen. Op basis van deze informatie verbeteren we continu onze prestaties.

De parlementaire werkgroep refereert ook aan een recent IVW rapport waarin geconstateerd wordt dat de werkdruk door veel treindienstleiders hoog wordt ervaren, maar dat de veiligheid op het spoor hierbij niet in het geding is. Het onderzoek bevestigt het eigen beeld dat treindienstleiders een relatief hoge werkdruk ervaren. Om deze te verminderen en evenwichtiger te verdelen zijn passende maatregelen genomen en zijn andere in voorbereiding. Ook wordt in samenspraak met de gebruikers gewerkt aan verbeteringen van GSM-R, het communicatiesysteem tussen machinist en verkeersleidingpost.

Prestatie-indicatoren

ProRail hanteert momenteel een dashboard met een achttal top kritische prestatie-indicatoren. Voor deze indicatoren is een ontwikkelingstraject vastgesteld gericht op met name aanscherping van de definities, verhoging van de betrouwbaarheid van de meetsystemen en het benchmarken van de KPI's. Daarnaast wordt elk jaar een validiteittoets uitgevoerd waarbij ook getoetst wordt of de gebruikte set aan indicatoren de juiste is

om de prestaties van ProRail te meten. De prestatie-indicatoren vloeien voort uit de beheerconcessie, waarin ProRail de behaalde prestaties ten aanzien van de zorgplicht meetbaar maakt. ProRail doet een voorstel aan de minister voor de invulling van de Nadere Prestatie Indicatoren (NPI's) die deze vaststelt bij goedkeuring van het jaarlijkse beheerplan. Deze NPI's worden, voordat ze in het beheerplan worden opgenomen, tevens ter consultatie voorgelegd aan de vervoerders. Aan de verdere ontwikkeling van de NPI's wordt in nauwe samenwerking met vervoerders gewerkt. In het Beheerplan 2006 zijn grote stappen gezet op het vlak van de prestatie-indicatoren. De indicatoren in het Beheerplan 2006 laten een meer directe relatie zien tussen de bedrijfsprocessen van ProRail en die van de vervoerders.

De parlementaire werkgroep constateert terecht dat ProRail nu beperkt stuurt op het niveau van corridors. In de Nota Mobiliteit wordt door de Rijksoverheid voor het eerst expliciet gesproken over differentiaties in de kwaliteit van de railinfrastructuur in Nederland. Tot nu toe werd vanuit de politiek gestuurd op een uniform kwaliteitsniveau van de corridors. ProRail is bij de uitvoering van haar werk hier vanuit gegaan en daarmee was inzicht in de kosten/prestaties op het niveau van corridors ook niet noodzakelijk. ProRail stuurt nadrukkelijk wel op de dikte van de vervoersstromen. De baanvakwaarde van een traject is sinds enkele jaren ook een factor in de prioritering van onderhoudswerkzaamheden. De informatie-systemen bij ProRail worden wel ingericht op het treinpadniveau. Dit maakt een vergelijking mogelijk van de diverse delen van het spoor.

Relatie met decentrale overheden

In het rapport constateert de parlementaire werkgroep dat de relatie tussen de decentrale overheden en ProRail de meest problematische is. De werkgroep constateert terecht dat dit samenhangt met de (nog) onduidelijke positie van ProRail. Wij ontmoeten de decentrale overheden in heel verschillende rollen; als opdrachtnemer, als spoorbeheerder, als vergunningaanvrager en als adviseur. Daarnaast hebben wij nog een rol te vervullen als adviseur van de rijksoverheid en beheerder van het hoofd-railnet namens de minister en hebben daarmee te maken met nationaal beleid en, soms zeer gedetailleerde, regelgeving. Wij constateren regelmatig spanning tussen de wensen van decentrale overheden en de uitvoering van nationaal beleid, regelgeving en meegegeven financiële kaders. ProRail heeft belang bij het verduidelijken van onze rol en positie, het managen van de verwachtingen en het verbeteren van de relatie met de decentrale overheden. In 2004 is een start gemaakt met het versterken van het relatiemanagement en sinds de daadwerkelijke fusie van RIB, Railned en RVL per 2005 wordt aan de implementatie hiervan gewerkt. Vooral op het regionaal niveau van ProRail wordt het relatiemanagement versterkt. De regio's onderhouden primair de contacten met de decentrale overheden.

Inrichting van Professioneel opdrachtgeverschap

Het doet ons plezier dat onze inspanningen op het gebied van innovatief aanbesteden op het gebied van nieuwbouw door de Parlementaire Werkgroep, maar bovenal ook door de aannemers worden erkend. Ten aanzien van de invulling van het opdrachtgeverschap inzake het beheer en onderhoud concludeert u dat er bij ProRail sprake lijkt te zijn van een weerbarstige leemlaag. Zoals u en de aannemers constateren heeft ProRail sinds enkele jaren een professionaliseringstraject ingezet dat zijn vruchten begint af te werpen. Het veranderen van een bedrijfscultuur is echter een moeizaam proces dat soms langer duurt dan partijen hopen en verwachten. De in de ogen van sommigen als neiging tot overspecificeren omschreven handelswijze van ProRail verdient ook enige nuancering.

Vanuit het standpunt van de aannemers is het logisch dat zij meer kennis en opdrachten naar zich toe willen trekken. Voor ProRail, Verkeer en Waterstaat en Tweede Kamer is het echter ook van belang dat ProRail haar rol als deskundig opdrachtgever kan blijven invullen. Hiervoor is het een vereiste dat ProRail een zekere kennis in huis houdt. Wat niet uitsluit dat kennisontwikkeling en het delen hiervan gezamenlijk met de aannemers kan plaatsvinden.

Bovendien ziet ProRail het als haar rol om enige uniformiteit van de railinfrastructuur in Nederland te borgen. De wens van ProRail om optimaal te profiteren van marktwerking in de spooraanmerij betekent ook dat niet alle innovatieve voorstellen van procesaannemers kunnen worden overgenomen zonder inbreuk te doen op de marktwerking in de toekomst.

Tot besluit

ProRail doet, zoals ook de werkgroep beschrijft, haar werk in een hoog dynamische omgeving. De nieuwe Spoorwegwet is pas sinds januari 2005 in werking getreden. Dit is ook het moment waarop ProRail pas als geïntegreerde organisatie is ontstaan. Vooruitlopend op de invoering van de Spoorwegwet zijn er vele ontwikkelingen door ProRail in gang gezet die moeten leiden tot een professionele organisatie die goed inzicht kan bieden in het wel en wee van de railinfrastructuur in Nederland en in staat is tot het beschikbaar stellen van voldoende veilige en betrouwbare treinpaden. Er wordt hard gewerkt aan de implementatie van de nieuwe Spoorwegwet. Na jaren van onduidelijkheid over de ordening van de spoorsector en de positie van de spoorbeheerder in het bijzonder, hebben ProRail en haar medewerkers nu een koers waarop gevaren wordt. Er wordt toegewerkt naar volledige outputsturing per 2008. ProRail zal de komende tijd de dialoog met haar omgeving intensief moeten blijven voeren om te kijken of we op de juiste weg zitten. Wij hebben de belangstelling van de parlementaire werkgroep dan ook gezien als een kans om onze vorderingen en uitdagingen te presenteren. Graag zouden wij hier in overleg met het ministerie van Verkeer & Waterstaat een vervolg aan geven.

Met vriendelijke groet,

Drs. B.J. Klerk
Voorzitter Raad van Bestuur

In deze notitie staat de volgende vraag centraal:

Welke financiële stromen komen ProRail binnen, waar worden die aan besteed en tot welke maatschappelijke resultaten leidt dat?

In paragraaf 1 komt de eerste deelvraag over de geldstromen aan de orde. Paragraaf 2 gaat nader in op de hiervoor geleverde prestaties.

1. Financiële stromen

1.1 Cijfers niet altijd eenduidig

De ogenschijnlijk eenvoudige vraag «*Welke financiële stromen komen ProRail binnen*» is, zeker voor het verleden, niet eenduidig te beantwoorden. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat:

- ProRail verschillende, vaak ongelijksoortige inkomstenbronnen heeft, zoals leningen en subsidie;
- Kostenbegrippen, zoals bijvoorbeeld afschrijvingskosten en kapitaallasten, en uitgavenbegrippen soms door elkaar lopen;
- ProRail als zodanig pas sinds 2003 bestaat en daarvoor de geldstromen separaat per taakorganisatie zijn geadministreerd;
- cijfers soms inclusief en soms exclusief de bijdragen voor de Betuwe-route worden gepresenteerd;
- cijfers van ProRail en van het ministerie niet altijd op elkaar aansluiten.

Kosten en uitgaven

Complicerend is dat in het dossier «beheer en onderhoud spoor» twee soorten boekhoudkundige systemen – en daarmee twee wezenlijk verschillende manieren van denken – door elkaar spelen:

- Enerzijds is er het kasstelsel van de rijksoverheid, waarbij vooral gekeken wordt hoeveel euro's per jaar vanuit de begroting naar ProRail vloeien. *Uitgaven* staan daarbij centraal. De Tweede Kamer autoriseert jaarlijks de maximaal uit te geven bedragen.
- Anderzijds is er het baten-lastenstelsel waarmee de marktsector (en dus ProRail) werkt. *Kosten* staan in dit systeem centraal.

In een kasstelsel kan het aantrekkelijk zijn om grote investeringen, zoals vervanging van verouderde rail of railsystemen, uit te stellen. Dat biedt in het lopende begrotingsjaar financiële ruimte voor andere uitgaven of invulling van taakstellingen. In een baten-lastenstelsel wordt bij een investering niet zozeer gekeken naar de eenmalige uitgaven, die vastzitten aan een investering, maar naar de kosten die daaruit voortvloeien. Wanneer bijvoorbeeld de (rente)kosten van aanschaf van een nieuw systeem lager blijken dan de onderhoudskosten van het bestaande systeem, wordt dit vervangen. Uit de vele rapporten en audits, die over het spoordossier beschikbaar zijn, blijkt dat er steeds meer op deze laatste manier gedacht en gewerkt wordt. De bijbehorende term is «life-cyclekosten».

1.2 Inkomstenbronnen ProRail

De belangrijkste inkomstenbronnen van ProRail zijn (of waren):

- a. de «rijksbijdrage»²
- b. de gebruiksvergoeding
- c. leningen
- d. het FENS
- e. overige inkomsten

De meest actuele cijfers, waarover de Kamer op dit moment beschikt, zijn de rijksbegroting 2006, de Nota Mobiliteit en het Beheerplan ProRail 2005. Tussen de cijfers van het ministerie (begroting infrastructuurfonds 2006)

¹ Deze bijlage bevat een ingekorte versie van een notitie, die door de staf van de werkgroep is opgesteld als achtergrondnotitie voor de leden.

² In deze notitie wordt de term «rijksbijdrage» gehanteerd voor de jaarlijkse bijdrage die vanuit de begroting van het Infrastructuurfonds wordt gegeven aan ProRail. In andere stukken wordt hiervoor ook de term «subsidie» of «beschikking VenW» gehanteerd. Voordat de Spoorwegwet van kracht werd bestond de rijksbijdrage uit een «subsidie kapitaallasten en onderhoud» en de jaarcontracten Railverkeersleiding en Railned.

en de cijfers van ProRail (Beheerplan 2005, versie januari 2005) zitten verschillen, zoals de navolgende tabellen laten zien.

a.) Rijksbijdrage

Tabel 1: Budget in rijksbegroting voor onderhoud en vervanging spoor

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|------------|--------------|------------|------------|------------|
| <i>beschikbaar in rijksbegroting (infrastructuurfonds 2006 p. 57)</i> | | | | | | |
| 13.02 Onderhoud en vervanging | 1 037 | 960 | 928 | 882 | 766 | 792 |
| <i>beschikbaar volgens ProRail (Beheerplan 2005, tabel 7.1 p. 94)</i> | | | | | | |
| Veronderstelde rijksbijdrage | 947 | 922 | 1 025 | 983 | 961 | 892 |

De aansluiting tussen de cijfers in de rijksbegroting en de cijfers uit het Beheerplan is voor de Tweede Kamer op basis van de beschikbare informatie niet te maken, ondanks het feit dat artikel 5 van de beheerconcessie voorschrijft dat het beheerplan van ProRail moet aansluiten op de in de begroting beschikbare middelen. De verschillen zijn onder meer toe te schrijven aan het feit dat:

- het beheerplan 2005 gebaseerd is op de informatie uit de rijksbegroting 2005 en veel eerder verschenen is dan de rijksbegroting 2006;
- er nog «losse eindjes» zijn: onopgeloste discussiepunten tussen minister en ProRail. Dit betreft bijvoorbeeld pensioenpremies en ZBO-taakstelling;
- op de rijksbegroting de bijdrage aan ProRail niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt wordt. Deze is versnipperd over verschillende subartikelen waarop ook nog andere kleine uitgavenposten staan, die niet bij ProRail terecht komen;
- de jaarlijkse bijdrage aan Railverkeersleiding (ad. € 76 mln. per jaar) op een afzonderlijk artikelonderdeel wordt geboekt;
- er begrotingsgelden naar ProRail gaan, die geen deel uitmaken van de subsidie, zoals bijvoorbeeld voor de projectorganisatie Betuweroute of voor het UitvoeringsProgramma Geluid Emplacementen. Niet altijd is duidelijk wat wel en wat niet in cijferstaatjes van «rijksbijdragen» is meegenomen;
- is afgesproken dat ProRail geen sluitende begroting hoeft in te dienen maar een marge van 5% per jaar is toegestaan, omdat posten nogal kunnen fluctueren, bijvoorbeeld door aanbestedingsresultaten;
- zowel de rijksbegroting als het beheerplan nog worden bijgesteld gedurende het jaar.

b. Gebruiksvergoeding

Tabel 2: Gebruiksvergoeding

| (* € mln.) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| cijfers VenW | 132 | 136 | 169 | 200 | 203 | 203 |
| cijfers ProRail | 119 | 163 | 179 | 195 | 198 | 202 |

Ook bij de gebruiksvergoeding geldt, zeker in 2005, dat begrotingscijfers en ProRail-cijfers verschillen vertonen. Bedacht dient te worden dat de geraamde gebruiksvergoedingen gebaseerd zijn op aannames van zowel tarieven als van vervoersvolumes. Over beide parameters bestaan uiteenlopende opvattingen.

c. Leningen

In de inleiding is al stilgestaan bij het verschil tussen het kasstelsel en het baten-lastenstelsel. De bekostiging van een kosten-geïntendeerde sector

als het spoor vanuit een uitgaven-gedomineerde rijksbegroting roept soms spanning op en leidt niet altijd tot bedrijfseconomisch optimale afwegingen. Een saillant voorbeeld vormen de leningen die ProRail in het verleden heeft afgesloten en nog jaarlijks voor maximaal 57 miljoen euro per jaar mag afsluiten in het kader van de leenfaciliteit¹. In feite is dit een manier om buiten de budgettaire kaders van de rijksbegroting jaarlijks extra uitgaven te kunnen doen. Omdat lenen duurder is dan rechtstreeks betalen uit de rijksbegroting, is het leningenpakket van ProRail grotendeels overgenomen door en ondergebracht bij het ministerie van Financiën. Het leningenpakket bedraagt momenteel 2,2 miljard euro. Onlangs is in de 1e suppletore begroting van het infrastructuurfonds 2005 aangekondigd dat aanbestedingsmeevallers in de spoorsector voor een bedrag van 125 miljoen euro in de jaren 2005–2008 besteed zullen worden aan versnelde aflossing van de schuld van ProRail (zie: 30 105 A, nr. 3 p. 5/6). Van de rijksbijdrage die ProRail het afgelopen jaar ontving van 947 miljoen euro was 109 miljoen euro ofwel 12% nodig voor rente en aflossing. Naarmate er meer geleend wordt, zal in de toekomst een steeds groter deel van de rijksbijdrage hier aan opgaan. Vermoedelijk is dit één van de redenen waarom met ingang van 2007 de leenfaciliteit wordt beëindigd, hetgeen overigens een extra dekkingsprobleem voor ProRail lijkt te creëren².

Een leenfaciliteit kan een bruikbaar instrument zijn om de nadelen van het kasstelsel van de rijksbegroting te omzeilen, wanneer deze gebruikt wordt om grote eenmalige investeringen te bekostigen, die bedrijfseconomisch rendabel zijn. Op deze basis werken momenteel de ruim 25 agentschappen die de rijksoverheid kent. Bij ProRail lijkt de situatie omgekeerd: jarenlang zijn bedrijfseconomisch rendabele vervanginvesteringen uitgesteld door «kasgeldgebrek», maar voor min of meer reguliere uitgavenprogramma's als kleine infra en fietsvoorzieningen is wel geleend.

d.) Het FENS

Een substantiële financieringsbron voor veel investeringen de afgelopen jaren in het spoor vormt het Fonds Eenmalige Bijdrage Nederlandse Spoorwegen (FENS). Het is een fonds waarin destijds een bedrag van 3 miljard gulden is gestort dat de NS overhield aan de verkoop van aandelen Telfort. Hoewel dit de verdienste was van vervoerder NS, heeft de aandeelhouder (de Staat) via deze fondsconstructie gezorgd voor een tijdelijke financieringsbron naast de rijksbegroting voor hoofdzakelijk maatregelen, die ProRail treft. De bodem van het FENS is momenteel in zicht. Dit betekent dat de rijksbijdrage omhoog moet.

f.) Overige inkomsten

Tot slot heeft ProRail ook nog enkele overige inkomstenbronnen zoals opbrengsten uit werken voor derden (lokale en regionale overheden), doorbelaste uren van investeringsprojecten waarbij ProRail is betrokken, vergoeding voor specifieke programma's, e.d. (zie tabel 5 voor de omvang van deze bedragen).

1.3 Financieel totaaloverzicht

Naast de hiervoor geschetste inkomsten, kent ProRail uiteraard ook uitgaven. Onderstaand wordt het totaalbeeld geschetst. Met gebruikmaking van het Beheerplan 2005, zijn vier tabellen opgesteld: de inkomsten ProRail, de uitgaven ProRail, de uitgavenposten 2005 in relatieve zin en de verwachte tekorten/overschotten. Na de tabellen volgt een korte toelichting op de cijfers³.

¹ De «leenfaciliteit» is de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden bij het ministerie van Financiën (dus rechtstreeks «uit de schatkist») te lenen. Dit in tegenstelling tot leningen die Railinfrabeheer in het verleden op de kapitaalmarkt heeft afgesloten.

² In het Beheerplan ProRail 2005 schrijft ProRail: «De leenfaciliteit voor de financiering van kleinere nieuwbouwprojecten ad € 57 miljoen per jaar en de rentekosten die hieruit voortvloeien zijn slechts verwerkt tot en met 2006. Het is nog onduidelijk of en hoe deze dekking daarna gecontinueerd wordt» (p. 94).

³ Door tussentijds afronden van posten op hele miljoenen kan de totaalstelling afwijken door afrondingsverschillen.

Tabel 3: Inkomsten ProRail

| (* € mln.) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rijksbijdrage | 947 | 922 | 1 025 | 983 | 961 |
| Gebruiksvergoeding | 119 | 163 | 179 | 195 | 198 |
| Overige inkomsten | 87 | 86 | 98 | 105 | 83 |
| Totaal (afgerond) | 1 153 | 1 171 | 1 303 | 1 283 | 1 241 |
| Herstelplan Spoor Fase II ¹ | | | 123 | 140 | 138 |

¹ In het Hoofdlijnenakkoord is in het kader van het Herstelplan Spoor 1e fase een bedrag van € 853 mln. extra uitgetrokken voor instandhouding spoorwegen (zie ook tabel 2). Voor de 2e fase, de periode 2006–2012, zijn de middelen nog niet toegekend aan ProRail. Dit gebeurt op basis van de uitkomsten van de evaluatie in 2006. In het beheerplan heeft ProRail al een aanname gedaan van de bedragen vanaf 2006.

Tabel 4: Uitgaven ProRail

| (* € mln.) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beheer | 82 | 87 | 94 | 95 | 92 |
| Kleinschalig onderhoud | 244 | 247 | 252 | 255 | 255 |
| Grootschalig onderhoud | 113 | 111 | 111 | 112 | 113 |
| Onderhoud stations | 56 | 63 | 70 | 74 | 79 |
| Bovenbouwvernieuwing | 216 | 224 | 212 | 221 | 265 |
| Apparaatskosten | 191 | 201 | 200 | 203 | 208 |
| Kapitaallasten & geactiveerde productie | 261 | 263 | 269 | 271 | 272 |
| Diversen | 13 | 15 | 28 | 29 | 30 |
| Taakstellingen | - 26 | - 29 | - 32 | - 33 | - 35 |
| Totaal (afgerond) | 1 151 | 1 180 | 1 204 | 1 226 | 1 279 |

Tabel 5: Procentuele verdeling uitgaven ProRail in 2005

| Uitgaven in 2005 | In € mln. | In % van totaal |
|---|-----------|-----------------|
| Beheer | 87 | 7% |
| Kleinschalig onderhoud | 247 | 21% |
| Grootschalig onderhoud | 111 | 9% |
| Onderhoud stations | 63 | 5% |
| Bovenbouwvernieuwing | 224 | 19% |
| Apparaatskosten | 201 | 18% |
| Kapitaallasten & geactiveerde productie | 263 | 22% |
| Diversen | 15 | 1% |
| Taakstellingen | - 29 | - 2% |
| Totaal (afgerond) | 1 180 | |

Tabel 6: Verschil inkomsten en uitgaven

| (* € mln.) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Inkomsten | 1 153 | 1 171 | 1 303 | 1 283 | 1 241 |
| Uitgaven | 1 151 | 1 180 | 1 204 | 1 226 | 1 279 |
| Saldo (- = tekort) | 2 | - 9 | 99 | 57 | - 38 |

Toelichting op de cijfers

Algemeen

De hier gepresenteerde ProRailcijfers zijn gebaseerd op het zogenaamde «scenario rijksbegroting». Het zijn dus bedragen die, conform artikel 5 van de beheerconcessie, gebaseerd zijn op de in de rijksbegroting beschikbare middelen. Deze cijfers geven alleen inzicht in de vaste geldstromen die

vanuit de rijksbegroting naar ProRail gaan. Bijdragen van derden voor nieuwbouwprojecten vallen hier buiten. De middelen die gemoeid zijn met de Betuweroute (ca. € 410 mln. in 2004) vallen hier ook buiten, omdat daarvoor een separate verantwoording en organisatie bestaat. Ter toelichting op de uitgaven (tabel 4 en 5) het volgende:

Beheer & onderhoud: Zo'n 37% van het ProRailbudget gaat op aan het reguliere beheer en onderhoud van het Nederlandse spoornet. In de tabel is onderscheid gemaakt in de posten «beheer», «kleinschalig onderhoud» en «grootschalig onderhoud».

Onderhoud stations: Deze post bestaat voor het overgrote deel uit de kosten voor onderhoud van stations, waarbij ook rekening is gehouden met extra kosten die voortvloeien uit uitbreidingen van stations, respectievelijk het spoorwegnet, het in beheer nemen van de nieuwe sleutelprojecten (NSP) en verdere kwaliteitsverbetering van stations.

Kapitaallasten & geactiveerde productie: Deze post bestaat uit de afschrijvingskosten, de rentekosten (met name van de leningen die in het kader van de leenfaciliteit jaarlijks zijn/worden afgesloten) en de geactiveerde productie eigen bedrijf. Deze relatief grote uitgavenposten met een sterk technisch en bedrijfseconomisch karakter worden niet nader toegelicht.

Diversen

Ten behoeve van de overzichtelijkheid is een aantal posten uit het beheerplan in tabel 2 en 3 samengevoegd onder de noemer «diversen». Het gaat om uitgaven voor: Verkenning & Innovatie, bijdrage aan NS voor de «geld-terugactie» bij vertragingen, buitengewone kosten en een budget van in totaal € 40 mln. voor aanpassingen van het ATB-systeem.

Taakstellingen

Het betreft hier enerzijds de efficiëncytaakstelling die vanaf 2001 is ingeboekt op de subsidie aan ProRail (die oploopt naar € 25 per jaar) en anderzijds enkele andere taakstellingen (w.o. de ZBO-taakstelling) die tussen ProRail en Verkeer en Waterstaat zijn overeengekomen.

Saldo inkomsten en uitgaven

Tabel 6 illustreert dat per jaar uitgaven en inkomsten niet steeds met elkaar in evenwicht zijn. Tussen Verkeer en Waterstaat en ProRail zijn afspraken gemaakt over een toegestane bandbreedte. In de toelichting op het voorziene tekort van 9 miljoen euro in 2005 staat in het beheerplan dat dit binnen de bandbreedte valt, maar tevens staat er dat gezorgd zal worden voor een sluitende begroting 2005. Saldi na 2005 zullen door middel van kasschuiven opgelost moeten worden.

1.4 Financiën ProRail op de (middel)lange termijn

De ProRailcijfers uit de voorgaande paragraaf zijn gebaseerd op het zogenaamde «scenario rijksbegroting». Het zijn dus bedragen die, conform artikel 5 van de beheerconcessie, gebaseerd zijn op de in de rijksbegroting beschikbare middelen. Daarnaast presenteert ProRail in het Beheerplan 2005 ook een scenario «structureel vervangen». Dit is een (middel)lange termijnscenario, waarbij ook rekening gehouden wordt met middelen voor vervangingsinvesteringen en een post onvoorzien. Op korte termijn is de financiering van dit scenario nog niet geregeld, zoals ook blijkt uit tabel 7, maar volgens ProRail sluit het scenario wel aan bij de middelen die in de Nota Mobiliteit zijn voorzien voor het spoor.

Tabel 7: Scenario ProRail «structureel vervangen»

| (bedragen in € mln.) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Uitgaven</i> | | | | | | | | | | | |
| Exploitatieuitgaven | 871 | 891 | 907 | 917 | 928 | 932 | 930 | 931 | 920 | 921 | 921 |
| Vervangingsinvesteringen ¹ | 317 | 470 | 560 | 546 | 668 | 612 | 635 | 597 | 646 | 650 | 618 |
| totaal uitgaven | 1 188 | 1 361 | 1 467 | 1 463 | 1 596 | 1 544 | 1 565 | 1 528 | 1 566 | 1 571 | 1 539 |
| <i>Ontvangsten</i> | | | | | | | | | | | |
| VenW | 947 | 922 | 1 025 | 983 | 961 | 892 | 893 | 1 187 | 1 187 | 1 187 | 1 187 |
| Gebruiksvergoeding | 119 | 163 | 179 | 195 | 198 | 200 | 202 | 205 | 207 | 209 | 212 |
| Overige ontvangsten | 87 | 140 | 208 | 330 | 338 | 284 | 234 | 194 | 172 | 143 | 120 |
| totaal ontvangsten | 1 153 | 1 225 | 1 412 | 1 508 | 1 497 | 1 376 | 1 329 | 1 586 | 1 566 | 1 539 | 1 519 |
| <i>Saldi</i> | | | | | | | | | | | |
| Tekort/overschot per jaar | - 35 | - 136 | - 55 | 45 | - 99 | - 168 | - 236 | 58 | 0 | - 32 | - 20 |
| Cumulatief tekort vanaf 2005 | | - 136 | - 191 | - 146 | - 245 | - 413 | - 649 | 591 | - 591 | - 623 | - 643 |

¹ Deze reeks betreft voor het overgrote deel de kosten voor vervangingsinvesteringen, maar ook efficiencybesparingen en een risico-opslag.

2. Prestaties ProRail

2.1 Inleiding

Was de vraag «*wat krijgt ProRail binnen*» lastig te beantwoorden, de vervolgvraag «*wat wordt er met het geld gedaan en welk maatschappelijke effecten worden bereikt*» is tot op heden amper te beantwoorden. Sinds de ontvlechting in 1995 is er in meer en mindere mate gewerkt aan het leveren van inzicht in de door de taakorganisaties Railinfrabeheer c.q. ProRail geleverde prestaties.

Centraal daarbij stond steeds het zoeken naar de relatie tussen geld en prestaties (bekostigingsmodel) en het zoeken naar de juiste indicatoren om outputsturing mogelijk te maken. Deze moeizame zoektocht vanaf 1995 kent verschillende perioden en kan met enkele trefwoorden als volgt globaal worden geschetst.

| Periode | Trefwoorden |
|------------|--|
| 1995–1999 | – Lumpsumbekostiging o.b.v. jaarlijks te muteren reeksen – Kostenoverschrijdingen |
| 1999–2001 | – Rationalisering spoorproblematiek. – Denken over kwaliteitsniveaus en output (ontwikkeling van KPI's, QM4C-model) |
| 2001–2003 | – Streven naar outputsturing – Steeds meer denken in kwaliteitsniveaus (subsidieaanvraag 2003: drie scenario's) |
| 2003–2005 | – Toewerken naar concessie – Ontwikkeling van vaste set van output-indicatoren (Top-KPI's) |
| 2005–2008 | – «Ingroefase» – Professionaliseringstraject ProRail – Sturing op combinatie van input en output |
| Vanaf 2008 | – Sturing op afstand – Bekostiging en sturing op basis van output en outcome |

In de volgende paragraaf wordt vooral stilgestaan bij de meest actuele stand van zaken, namelijk de eisen die de beheersconcessie stelt aan prestatie-indicatoren en de invulling die daaraan tot nu toe gegeven is.

2.2 Prestatie-indicatoren

In artikel 6 van de beheersconcessie is opgenomen dat de in de Spoorwegwet bedoelde prestatie-indicatoren in elk geval zijn:

- a. de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur
- b. de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen
- c. de kwaliteit van de bijsturing
- d. de kwaliteit van de capaciteitsverdeling
- e. de kwaliteit van de informatievoorziening Voor deze zaken heeft ProRail vooralsnog de volgende «TOP-Kernprestatie-indicatoren» (KPI's) en daarvan afgeleid «Nadere Prestatie-indicatoren» (NPI's) opgesteld:

ad a. - Betrouwbaarheid

| Indicator: aantallen TAO's en FHT's | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aantal TAO's | 8 283 | 7 297 | 7 100 | 6 800 | 6 500 | 6 500 |
| FHT (in min.) | 122 | 124 | 120 | 120 | 120 | 120 |
| TAO * FHT (uur) | 16 842 | 15 081 | 14 200 | 13 600 | 13 000 | 13 000 |

(TAO = Treindienst Aantastende Onregelmatigheid; FHT = Functiehersteltijd)

ad a. - Beschikbaarheid

| Indicator: aantallen TVP's | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TVP's uitzonderlijk hinderlijk | 15 | 11 | 23 | 15 | 15 | 15 |
| TVP's hinderrijk | 230 | 176 | 235 | 340 | 340 | 340 |
| TVP's hinderarm | 80 | 12 | 86 | 120 | 120 | 120 |
| TVP's hindervrij | 89 500 | 107 700 | 110 000 | 110 000 | 110 000 | 110 000 |

(TVP = Trein Vrije Periode)

ad b. Reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen

| Indicator: aantal respondenten dat een 7 of hoger geeft | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Reinheid station | 42% | 49% | 48% | 49% | 50% | 51% |
| Sociale veiligheid overdag | 80% | 84% | 84% | 84% | 84% | 84% |
| Sociale veiligheid 's nachts | 40% | 46% | 45% | 46% | 47% | 47% |

ad c. Kwaliteit van de bijsturing

| Indicator: | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal onregelmatigheden in de rijweginstelling | 1 182 | 971 | 1 075 | 1 050 | 1 025 | 1 000 |
| Bijsturing conform afspraken | 85% | 97% | 92% | 92% | 92% | 92% |

ad d. Kwaliteit van de capaciteitsverdeling

| Indicator: | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal geslaagde beroepen bij de NMa | – | – | max 40% | max 30% | max 20% | Max 20% |

ad e. Kwaliteit van de informatievoorziening

| Indicator: | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Informatievoorziening conform afspraken | 85% | 97% | 98% | 98% | 98% | 98% |

2.3 Overige KPI's

Behalve de hiervoor genoemde elementen, die op basis van de beheersconcessie instemming behoeven van de minister, heeft ProRail ook andere KPI's ontwikkeld, die samenhangen met de concessie (efficiency, veiligheid) en de interne sturing (ziekteverzuim, medewerkertevredenheid). Hoewel niet voorgeschreven in de concessie, lijken adequate prestatie-indicatoren op financieel en veiligheidsterrein ook voor de minister en de Tweede Kamer relevant. De thans ontwikkelde indicatoren voor efficiency zijn «overhead» en «kosten per treinkilometer». Indicatoren voor milieu- en systeemveiligheid worden nog verder ontwikkeld en zijn vooral gebaseerd op aantallen incidenten.

Indicatoren veiligheid

Hoewel veiligheidsindicatoren niet zijn voorgeschreven in de beheersconcessie, heeft ProRail ervoor gekozen deze zelf wel te ontwikkelen. In het Beheerplan ProRail 2005 zijn nog geen indicatoren opgenomen, maar wel wordt gesteld:

«De indicator op het gebied van Veiligheid en Milieu is de «Veiligheidsindex» die is gebaseerd op externe, systeem- en arbeidsveiligheid. Per 2005 wordt deze veiligheidsindex opgenomen als informatie-item» (p. 76). Een meer concrete uitwerking van veiligheidsindicatoren is te vinden in de interne ProRail-publicatie over «Top-KPI's en NPI's». Daarbij maakt ProRail onderscheid in systeemveiligheid en arbeidsveiligheid.

| KPI «systeemveiligheid» | toelichting |
|-------------------------|--|
| Definitie | Mate waarin ProRail voldoet aan haar doelstelling m.b.t. incidenten systeemveiligheid. |
| Berekening | Incidenten op het gebied van systeemveiligheid (onderverdeeld naar niveau 1 en 2) op basis van 12- maandsgemiddelden |
| Eenheid | Procentuele score # incidenten op het gebied van systeemveiligheid t.o.v. de gestelde norm |

| KPI «arbeidsveiligheid» | Toelichting |
|-------------------------|--|
| Definitie | Mate waarin ProRail voldoet aan haar doelstelling m.b.t. incidenten arbeidsveiligheid. |
| Berekening | Incidenten op het gebied van arbeidsveiligheid (onderverdeeld naar niveau 1 en 2) op basis van 12- maandsgemiddelden |
| Eenheid | Procentuele score # incidenten op het gebied van arbeidsveiligheid t.o.v. de gestelde norm |

Het beheerplan noch de publicatie over «top-KPI's» bevat informatie over wat onder een «incident» wordt verstaan, hoe het wordt geregistreerd, wat de norm is en welke typen incidenten onderscheiden worden.

| Spoorwegwet/ Concessiewet | AMvB/KB/Besluiten | Nr. | MR | Nr. |
|------------------------------|--|-----------------------------|--|------------------|
| Spoorwegwet | 1. Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest | Stb. 2004, 661 | Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen | Stcr. 2004, 248 |
| | 2. Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur | Stb. 2004, 667 | – | |
| | 3. Besluit spoorwegpersoneel | Stb. 2004, 664 | Regeling Spoorwegpersoneel | Stcr. 2004, 248 |
| | 4. Besluit spoorweginfrastructuur | Stb. 2004, 665 | Regeling hoofdspoorweginfrastructuur | Stcr. 2004, 248 |
| | 5. Besluit spoorverkeer | Stb. 2004, 662 | Regeling Spoorverkeer | Stcr. 2004, 248 |
| | 6. Besluit keuring spoorvoertuigen | Stb. 2004, 660 | Regeling keuring spoorvoertuigen | Stcr. 2004, 248 |
| | 7. Besluit van 3 december 2004 houdende aanpassing van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Spoorwegwet | Stb. 2004, 663 | | |
| | 8. Besluit van 3 december 2004 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de Concessiewet personenvervoer per trein | Stb. 2004, 619 | | |
| | 9. Besluit vorderen beschikbaarstelling spoorweginfrastructuur en spoorwegmaterieel in buitengewone omstandigheden | Stb. 2003, 489 | | |
| | 10. Besluit van 3 december 2004, houdende wijziging van het Besluit alcoholonderzoeken in verband met toepassing van dit besluit op onderzoeken bij personen als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met derde lid, van de Spoorwegwet | Stb. 2004, 633 | | |
| | | | Regeling eisen keuringinstanties | Stcr. 2004, 248) |
| | | | Wijziging enkele regelingen onder de Spoorwegwet | Stcr. 2005, 211 |
| | | | Regeling tarieven Spoorwegwet | Stcr. 2005, 103 |
| | Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen | Stb. 2004, 722 en 2005, 495 | | |
| | Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet | Stcr. 2005, 6 | | |
| Concessie-wet | Besluit van 15 november 2004 tot wijziging van enkele besluiten op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met de nieuwe Spoorwegwet | Stb. 2004, 666 | Besluit hoofdtrailnet | |

| | |
|--|--|
| AMvB Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur | Deze amvb ziet op de non-discriminatoire verdeling van capaciteit tussen gerechtigden en beheerder. Deze amvb bevat prioriteitsregels die toegepast moeten worden indien de infrastructuur overbelast is verklaard. De amvb strekt tot implementatie van richtlijn 2001/14/EG. |
| AMvB Spoorweginfrastructuur | Deze amvb bevat in hoofdzaak regels over technische eisen en regels over de procedure van keuring en certificering van spoorweginfrastructuur. Op de hoofdspoorweginfrastructuur zijn drie regimes van toepassing: een nationaal regime, een EU regime en een Cotif regime. Voor de nationale technische eisen wordt verwezen naar een ministeriële regeling, voor de Europese technische eisen en de keuringsprocedures verwijst de Spoorwegwet naar richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG zodat deze amvb in hoofdzaak betrekking heeft op de toepassing van het Cotif-verdrag. |
| AMvB Spoorverkeer | Dit besluit regelt in het belang van het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen de gedragingen van de deelnemers aan het spoorverkeer die risico's met zich kunnen brengen voor de veiligheid en het ongestoorde verloop daarvan (verkeersregels). Een aantal van de regels in dit besluit zien op het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de spoorbaan. |
| AMvB tot wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 (concessiebesluit) | Dit besluit bevat aanvullingen op het Besluit personenvervoer 2000 en geeft daarmee uitvoering aan enkele artikelen die door de Concessiewet personenvervoer per trein aan de Wet personenvervoer 2000 zijn toegevoegd. |
| AMvB Spoorwegpersoneel | Deze amvb bevat de uitwerking van de in de Spoorwegwet neergelegde eisen ten aanzien van machinisten en andere personen die zogenaamde veiligheidsfuncties op en rond het spoor vervullen, zoals een treindienstleider, een rangeerder en een leider werkplekbeveiliging. De nadere regels die dit besluit stelt hebben betrekking op de eisen, de afgifte van de certificaten en het aanwijzen van exameninstututen. |
| AMvB Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen | Deze amvb regelt de toegang tot het beroep van spoorwegonderneming die personen- of goederenvervoer verrichten over de hoofdspoorweg en strekt tot vaststelling van nadere regels betreffende de uitgifte van het veiligheidsattest, waarover een spoorwegonderneming dient te beschikken bij deelname aan het spoorverkeer. |
| AMvB Keuring spoorvoertuigen | Deze amvb regelt de procedure van de keuring en certificering van rollend materieel en onderdelen daarvan in geval van een nationale goedkeuring en ter uitvoering van het Verdrag betreffende het internationale spoorverkeer (COT IF). |
| AMvB Aanpassing nieuwe Spoorwegwet | Deze amvb past enkele amvb's van EZ, LNV, SZW, en V&W aan aan de artikelen en de terminologie van de nieuwe Spoorwegwet . |
| KB Hoofdspoorwegen | Dit koninklijk besluit wijst de spoorweginfrastructuur aan waarvoor de beheerder – middels de beheerconcessie – verantwoordelijk is. |
| KB Hoofdrailnet | Dit koninklijk besluit wijst het spoornetwerk aan waarvoor NS – middels de vervoerconcessie – het exclusieve recht krijgt om treindiensten te exploiteren. |

Bron: Ministerie Verkeer en Waterstaat, 2005