

Vergaderjaar 2006–2007

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2007

0. Aanleiding

De Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft mij vragen gesteld over het functioneren van ProRail (07-VW-B-045/055). Het betreft onder andere de voortgang van de aanbevelingen uit het rapport «Op de Rails», het verzoek tot het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar het functioneren van ProRail en nadere informatie over de evaluatie van de Spoorwegwet. Uw vragen komen voort uit ongerustheid over het functioneren van ProRail, gelet op de recente storingen in de verkeersleidings-systemen en de naar aanleiding daarvan gehouden hoorzitting.

In deze brief wil ik de samenhang schetsen tussen de vragen van de Vaste Commissie en een aantal lopende vraagstukken en ontwikkelingen. Zo staat op 13 september een Algemeen Overleg gepland over de ontwikkeling van NS en ProRail naar outputsturing. Verder wordt momenteel uitvoering gegeven aan de evaluatie van de Spoorwegwet en Concessiewet, waarin de werking van de bestaande ordening in de spoorsector wordt geëvalueerd. Ten derde raakt een aantal recente onderzoeken en ontwikkelingen de door u gestelde vragen. De samenhang tussen deze punten en uw vragen is van belang om uiteindelijk te kunnen komen tot een scherpe en gezamenlijk geformuleerde onderzoeksopdracht over het functioneren van ProRail.

1. Inhoud van deze brief

In *paragraaf 2* van deze brief ga ik allereerst in op mijn conclusies ten aanzien van de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport «Op de Rails». Vervolgens geef ik u in *paragraaf 3 en 4* mijn visie op de gevraagde onderzoeken. Uiteraard betrek ik daarbij ook de conclusies ten aanzien van de voortgang van de aanbevelingen uit «Op de Rails». Daarna ga ik in *paragraaf 5* in op uw verzoek om informatie over de opzet en het proces van de evaluatie van de spoorwetgeving.

Deze brief bevat per onderwerp mijn conclusies. Algemeen beeld is dat er voortgang wordt geboekt en dat er veel onderzoeken zijn die raken aan de door u gestelde vragen. Dubbelingen en herhalingen lijken mij dan ook niet gewenst. Tegelijkertijd constateer ik dat er behoefte is aan nader onderzoek vooral ten aanzien van de beveiligings- en ICT systemen. Daarom wil ik invulling geven aan het verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat om een extern, onafhankelijk onderzoek te laten verrichten door gerenommeerde organisatiedeskundigen. Ik wil me daarbij concentreren op de voortgang van «Op de rails» en de beveiligings- en ICT-systemen. In deze brief doe ik daartoe voorstellen.

2. Analyse voortgang «Op de Rails»

Het rapport «Op de Rails» bevat zes aanbevelingen. Ik heb de vraag over de voortgang van de aanbevelingen ook aan ProRail voorgelegd. ProRail heeft het adviesbureau Booz Allen Hamilton gevraagd de voortgang in kaart te brengen. De rapportage van Booz Allen Hamilton (BAH) is als bijlage 2 bij deze brief toegevoegd¹. Hoewel ik het initiatief van ProRail om BAH een audit op de voortgang van «Op de Rails» te laten uitvoeren waardeer, hecht ik niettemin aan extern, onafhankelijk onderzoek, mede gezien de wens van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Dit temeer ook omdat het BAH rapport mijns inziens onvoldoende een oordeel bevat over de vraag of, gelet op de aanbevelingen, sprake is van voldoende voortgang en of de ondernomen activiteiten de juiste zijn. Daarom is mijn voorstel een second opinion te laten uitvoeren waarbij ook een inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de voortgang. Verder biedt het BAH rapport aanknopingspunten om op korte termijn verbeteringen door te voeren. Ik zal ProRail vragen om deze verbeterpunten op te pakken. Mijn reactie per aanbeveling is opgenomen in bijlage 1.¹

3. Verder onderzoek naar het functioneren van ProRail

De Vaste Commissie heeft mij gevraagd een onderzoek te laten uitvoeren naar de efficiency en de effectiviteit van ProRail en gespecificeerd welke aspecten in dat onderzoek aan de orde zouden moeten komen. De resultaten van dit onderzoek zouden betrokken moeten worden bij de resultaten van de evaluatie van de Spoorwegwet. Naar mijn mening moet dit verzoek in samenhang met de volgende actuele ontwikkelingen worden gezien:

- Gelet op het Staatsdeelnemingenbeleid dient ProRail te voldoen aan de bepalingen uit de Code Tabaksblad. In uw brief vraagt u naar de stand van zaken. Afgelopen periode heeft ProRail gewerkt aan het implementeren van deze code. Over de wijze waarop ProRail hieraan invulling heeft gegeven ben ik nog met ProRail in gesprek. Ik wil de gesprekken daarover dit najaar afronden.
- In het kader van outputsturing beoordeelt de Holland Consulting Group (HCG) of ProRail voldoet aan de eisen gesteld in artikel 20 van de beheerconcessie. In mijn brief van 6 juni 2007 over outputsturing (2006–2007, 29 984, nr. 90) heb ik u daar nader over geïnformeerd. Daarbij zal HCG een oordeel geven over de vraag of ProRail klaar is om over te gaan op outputsturing en prestatie management. HCG beoordeelt in dat kader ook of de bedrijfsvoering voldoende op orde is om over te gaan op outputsturing. Daarbij wordt bovendien ook gekeken naar het lerend vermogen van de organisatie. De rapportage van HCG verschijnt komend najaar.
- In het kader van de overgang naar outputsturing heeft ProRail een indicator klanttevredenheid ontwikkeld. Deze zal voor eerst worden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gehanteerd in het beheerplan 2008. De uitkomsten hiervan kunnen dus worden betrokken bij de evaluatie van de Spoorwegwet.

- Voor de evaluatie van de Spoorwegwet wordt onderzoek gedaan naar de werking van de gekozen ordening inclusief de aansturing van ProRail door V&W, de relatie tussen ProRail en de vervoerders en de efficiency van ProRail. In paragraaf 5 van deze brief geef ik u meer inzicht in de aanpak van deze evaluatie.
- U vraagt specifiek aandacht te besteden aan het borgen van kennis en kunde bij ProRail. Het borgen van kennis en kunde was één van de aanbevelingen uit «Op de Rails». Bijlagen 1 en 2 geven inzicht in die voortgang. In paragraaf 2 heb ik geconcludeerd dat een second opinion wenselijk is om de voortgang goed te kunnen beoordelen.
- Sinds het verschijnen van het rapport «Op de Rails» is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd. De daarin geformuleerde onderzoeksvragen komen in meer of mindere mate overeen met uw vragen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van deze rapporten.¹

De vragen van de Vaste Commissie en bovengenoemde zaken overlappen elkaar deels. De vragen samenvattend; vraagt u om een algemeen oordeel over het functioneren van ProRail en in het bijzonder een oordeel over beveiliging, ICT-systemen en het functioneren van de organisatie in geval van storingen en calamiteiten. Ik ben van mening dat de vragen die betrekking hebben op het functioneren van ProRail in algemene zin al zijn geadresseerd in het kader van het onderzoek naar outputsturing, de evaluatie van de Spoorwegwet en de onderzoeken naar de voortgang van de aanbevelingen uit «Op de Rails». De resultaten daarvan zullen voor de uitkomsten van de evaluatie van de Spoorwegwet beschikbaar zijn. Ik zal u separaat informeren over de resultaten van de second opinion. Mijn streven is deze eind van het jaar beschikbaar te hebben.

Er is reeds veel onderzoek gedaan naar de beveiliging, de ICT-systemen en het functioneren van ProRail in geval van storingen en calamiteiten is, zo blijkt uit bijlage 3. Ik onderken echter ook dat er behoefte is aan een totaalbeeld van het functioneren van ProRail met betrekking tot deze aspecten. Dit mede in het licht van de gebeurtenissen van afgelopen jaar. Ik zal daarom een gerenommeerd, deskundig en onafhankelijk bureau vragen om een overkoepelende analyse te maken. Bij het onderzoek kunnen de genoemde rapporten worden gebruikt. De opdracht dient in ieder geval de volgende door u geformuleerde onderzoeksvragen te bevatten:

- Zijn op het gebied van procesleiding, beveiliging en buitenapparatuur de verantwoordelijkheden binnen de organisatie éénduidig neergelegd?;
- Is in geval van storingen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen NS en ProRail duidelijk?;
- Hoe zijn bevoegdheden geregeld in geval van storingen en calamiteiten?;
- Is voorzien in een adequate vervanging bij afwezigheid op die posten waar dat in geval van calamiteiten cruciaal is?;
- Wordt ten behoeve van een efficiënt storingsherstel in voldoende mate de leerervaringen op dit gebied geborgd?;
- Is binnen ProRail voldoende kennis aanwezig om aanbiedingen van extern leveranciers, vooral op het gebied van ICT, te kunnen beoordelen en zonodig daaraan ook voldoende tegenwicht te kunnen bieden?;
- Is de stelling correct dat door de jaren heen een samenstel is ontstaan van verschillende bouwstenen (hardware en software) waardoor het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bij storingen lastig is de oorzaak te vinden? Welke factoren liggen hieraan ten grondslag, hoe kan dit in de toekomst worden voorkomen en hoe kan in geval van storingen een kettingreactie worden voorkomen?

4. Markt van toeleveranciers en aanbestedingspraktijk

De Vaste Commissie heeft mij ook gevraagd om een door de NMa uit te voeren onderzoek naar de markt van toeleveranciers van ProRail en de aanbestedingspraktijk, in het bijzonder op het gebied van onderhoud en ontwikkeling van ICT-systemen.

Uiteraard kom ik graag tegemoet aan dat verzoek en ik wil daarom de NMa via de minister van Economische Zaken vragen dit onderzoek uit te (laten) voeren. Deze onderzoeksvraag ligt sterk in het verlengde van bovengenoemde vragen en ik zie een dergelijk onderzoek als een nuttige aanvulling daarop.

De NMa heeft in een eerste reactie aangegeven een rol te kunnen en willen spelen bij dit onderzoek, met name als het gaat om de markt van toeleveranciers. Het aspect van de aanbestedingspraktijk zal meegenomen worden in de door mij te verstrekken opdracht.

In overleg met de NMa zal ik bezien of het verstandig is beide onderzoeken in één opdracht aan een externe partij te geven, overigens zonder iets te wijzigen in het opdrachtgeverschap.

5. Proces evaluatie spoorwegwet.

Voorts heeft de Vaste Commissie gevraagd om nadere informatie over de evaluatie van de spoorwetgeving. Deze vragen betreffen de reikwijdte en de aanpak van de evaluatie, welke evaluatievragen worden gesteld en wanneer een kabinetsstandpunt is voorzien. Voor de reikwijdte en de aanpak verwijs ik u naar het plan van aanpak Evaluatie Spoorwegwet en Concessiewet, zoals u dat op 23 mei 2006 is toegezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 984, nr. 53).

Momenteel bevindt de evaluatie zich in de eerste fase, de fase van de gegevensverzameling. Deze fase is gestart met het opstellen van een beoordelingskader voor de evaluatie. In dit kader zijn de doelen van de wetgeving uitgewerkt in streefbeelden en bijbehorende indicatoren en onderzoeksvragen. In antwoord op uw verzoek om inzicht in de evaluatievragen zend ik u dit beoordelingskader ter informatie toe¹. De gegevensverzameling vindt plaats in een aantal deeltrajecten: de zelfevaluaties van alle partijen in de spoorsector; de meerjarige monitor (kwantitatieve informatie) en de juridisch-technische toets. Ook vindt in deze fase een reconstructie plaats van de situatie in de spoorsector in de periode voor het in werking treden van de wetgeving (zogeheten nulmeting). In de eerste helft van 2008 is de eerste fase afgerond.

In de tweede fase van de evaluatie wordt de verzamelde informatie beoordeeld en worden conclusies getrokken over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving. In fase drie (aanbevelingen en besluitvorming) volgt een afweging of aanpassing van wetten, regelgeving en concessies wenselijk is en zo ja, hoe. Eind 2008 verwacht ik het kabinetsstandpunt aan u voor te leggen.

De evaluatie wordt uitgevoerd door een projectteam binnen mijn ministerie. Hierbij wordt samengewerkt met organisaties binnen de overheid en in de spoorsector. Eén en ander staat nader beschreven in het genoemde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

plan van aanpak. Om de kwaliteit en onafhankelijkheid te borgen, worden alle producten getoetst door onafhankelijke derden. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van de zelfevaluaties een visitatiecommissie ingesteld onder voorzitterschap van mevrouw mr W. Sorgdrager.

6. Vervolgproces

Deze brief biedt inzicht in de voortgang van de aanbevelingen uit het rapport «Op de Rails». Dat levert een aantal verbeterpunten op. In aanvulling daarop wil ik een second opinion laten uitvoeren op de voortgang zoals gemeld in het rapport van Booz Allen Hamilton. Tevens geef ik meer inzicht in de bestaande en geplande verschillende onderzoeken naar het functioneren van ProRail en mijn voornemen om aanvullende onderzoeken te laten verrichten naar een aantal specifieke vraagstukken op het gebied van beveiliging, ICT-systemen en het functioneren van ProRail in geval van storingen en calamiteiten, alsmede de aanbestedingspraktijk. Ik zal daarbij de NMa vragen onderzoek uit te laten voeren naar de markt van toeleveranciers van ProRail. De resultaten van de uit te voeren onderzoeken zullen, conform uw verzoek, meegenomen worden in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwetgeving.

Ik hoop en verwacht dat ik met het in deze brief geschetste bredere perspectief in combinatie met reeds lopende onderzoeken en de genoemde aanvullende onderzoeken voldoende tegemoet ben gekomen aan uw verwachtingen en de bij u levende zorgen rondom het functioneren van ProRail.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings