

Vergaderjaar 2007–2008

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2008

Inleiding

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 10 september 2007¹ heb ik twee onderzoeken laten uitvoeren naar het functioneren en de aansturing van ProRail. Naar aanleiding van een onderzoek van Booz Allen Hamilton, dat in opdracht van ProRail was uitgevoerd, heb ik door middel van een second opinion de voortgang op de aanbevelingen uit «Op de Rails» laten toetsen. Het rapport Evaluatie voortgang «Op de Rails» bied ik u hierbij aan². Tevens heeft uw vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat specifieke vragen gesteld op het gebied van ICT- en beveiligingssystemen en de calamiteitenorganisatie. Ook hiervan vindt u bijgaand het eindrapport². Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door McKinsey & Company.

Daarnaast heeft uw Kamer verzocht om een onderzoek naar de markt van toeleveranciers van ProRail en de aanbestedingspraktijk in het bijzonder op het gebied van ontwikkeling en onderhoud van ICT systemen. De NMa laat dit onderzoek thans uitvoeren door BSL Lloyd's. De minister van Economische Zaken zal u dit onderzoek voor het zomerreces toezenden.

Leeswijzer

De onderzoekers van McKinsey & Company hebben bij alle aanbevelingen van «Op de Rails» gezien of de ondernomen activiteiten de juiste zijn en of er voldoende voortgang is geboekt. Daarnaast zijn de onderzoekers per thema ingegaan op de vraagstukken rondom ICT- en beveiligingssystemen en de calamiteitenorganisatie. Hieronder ga ik in hoofdlijnen in op de aanbevelingen waar ProRail volgens de onderzoekers voldoende voortgang heeft geboekt en die aanbevelingen waar volgens de onderzoekers bijsturing gewenst is. De onderzoekers doen tenslotte ook aanbevelingen ter verdere verbetering van de reeds ondernomen acties. In bijlage 1 bij deze brief vindt u het totaal overzicht van conclusies en aanbevelingen en mijn zienswijze daarop.

¹ Brief Tweede Kamer 2006–2007, 29 984, nr. 97.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onderzoeksresultaten Evaluatie voortgang «Op de Rails»

Wat gaat er goed?

De resultaten van de voorliggende onderzoeken schetsen een helder beeld. Op onderdelen van de aanbevelingen uit «Op de Rails» heeft ProRail grote voortgang geboekt en op andere onderdelen onvoldoende en is er bijsturing noodzakelijk. Zo constateren de onderzoekers dat het proces van prestatie management, zoals bij ProRail neergezet, compleet is en in vergelijking met andere infrastructuuroperators goed is. De onderzoekers refereren daarbij aan de aanbevelingen die reeds door de Holland Consulting Group in het kader van het onderzoek naar outputsturing zijn gedaan.

De huidige performance van ProRail is in lijn met andere Europese infrastructuuroperators of op sommige onderdelen beter. De totale onbeschikbaarheid van het spoor als gevolg van Treindienst Aantastende Onregelmatigheden is in 2007 sterk afgenomen. Ook belangrijke indicatoren als veiligheid, kwaliteit van bijsturing en informatievoorziening, benutting en overheadkosten laten een positieve trend zien.

ProRail en VenW hebben daarnaast goede acties ondernomen als het gaat om duidelijkheid en overeenstemming rond budgetten en efficiency-taakstellingen. Ook wordt life cycle management op een goede manier binnen ProRail toegepast. Uit een vergelijking met het buitenland blijkt dat ProRail gemiddeld scoort op het gebied van life cycle cost. Tevens geeft McKinsey & Company aan dat het Nederlandse spoor één van de drukst bezette railinfrastructuurnetwerken van Europa is.

ProRail heeft op het gebied van stimulans de juiste acties ondernomen door op korte termijn een brede set aan instrumenten te ontwikkelen die stimuleert tot betere prestaties. De bonus malus regelingen op het gebied van de gebruiksvergoeding die recent zijn geïntroduceerd zijn relatief nieuw in de Europese spoorsector.

Ik ben blij met de geboekte voortgang op de bovengenoemde onderdelen.

Wat moet beter?

Er zijn ook belangrijke onderdelen waarbij de onderzoekers constateren dat er nog onvoldoende voldaan is aan de aanbevelingen uit «Op de Rails». Het gaat hierbij om aanbevelingen rondom het in «Op de Rails» genoemde aspect professionele organisatie, voornamelijk gerelateerd aan lokale overheden, vervoerders en projectmanagement.

De lokale overheden en vervoerders zijn voor ProRail belangrijke partners. De klanttevredenheid van beide is van 2006 naar 2007 gedaald en dat vind ik een zorgelijke ontwikkeling. Deze daling komt voornamelijk voort uit communicatie, transparantie, en de doorlooptijd bij projecten. ProRail heeft volgens de onderzoekers inmiddels een aantal juiste acties ondernomen waaronder een programma genaamd «Klantfocus». De onderzoekers adviseren daarbij om het klanttevredenheidsonderzoek aan te passen zodat de basisoorzaken van ontevredenheid per relatie duidelijk worden. Ook wordt aanbevolen om een transparante communicatiestrategie voor lokale overheden en vervoerders te ontwikkelen.

Ik vind het van belang dat ProRail het «Klantfocus»-programma en de aanbevelingen van de onderzoekers voortvarend en met prioriteit oppakt. De klanten van ProRail moeten immers centraal staan.

ProRail is een jonge organisatie die opgericht is in 2005. Tot en met 2006 heeft ProRail zich organisatorisch voornamelijk gericht op het integreren

van de drie voorlopers (Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding). Ondertussen is de organisatie aan de slag gegaan met de zes aanbevelingen uit «Op de Rails». Het onderzoek geeft aan dat in de huidige organisatie de verantwoordelijkheid voor de kerntaken asset management en projectmanagement niet eenduidig is belegd. De organisatievorm van ProRail is op onderdelen nog te veel een afspiegeling van het verleden met drie taakorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de genoemde kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidig belegd zijn in zowel de centrale als de regionale organisatie, aldus de onderzoekers. Het herschikken van verantwoordelijkheden en uitvoering rond deze kerntaken leidt tot reductie van het aantal overdrachtsmomenten tussen afdelingen, optimalisatie van de interne communicatie en verhoging van de klantgerichtheid.

Ik vind het van belang dat in de organisatie van ProRail eenduidigheid wordt aangebracht in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling om zo duidelijkheid te creëren naar de klanten van ProRail. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van het bestuur van ProRail en ik verwacht dan ook dat dit zo snel als mogelijk door hen wordt ingevuld, waarbij wordt gekozen voor maatwerkoplossingen gegeven de ProRail-organisatie.

ProRail doet het goed op het gebied van veiligheid, in vergelijking met het buitenland zijn er weinig ontsporingen of botsingen. Met betrekking tot het uitwerken van de zorgplicht wordt echter wel aanbevolen om vanuit één duidelijke visie een alomvattende aanpak te ontwikkelen, waarbij de samenhang tussen individuele projecten helderder wordt gecommuniceerd. Daarbij is het belangrijk om alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats binnen ProRail te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Veiligheid in het spoorstelsel is voor mij en ProRail prioriteit nummer één. Ik verwacht dan ook dat ProRail dit aspect met prioriteit oppakt.

Wat moet er samen beter?

Naast diverse bijsturingconclusies voor ProRail stellen de onderzoekers ook een aantal bijsturingen voor die zowel ProRail als VenW raken. Om een goede werking van de sector te garanderen is het van belang dat de rol van ProRail volledig helder is voor zowel het Ministerie van VenW als voor ProRail. De onderzoekers constateren hierover een verschil van inzicht tussen ProRail en mijn ministerie.

Ik heb inmiddels met het bestuur van ProRail afgesproken om hierover in de komende maanden duidelijkheid te creëren, zodat de conclusies hierover bij het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwetgeving kunnen worden betrokken.

In het onderzoek wordt de aansturing van VenW onderverdeeld in drie categorieën, te weten: outputsturing voor het beheer op basis van de beheerconcessie, inputsturing op het gebied van veiligheid en milieu en projectsturing ten aanzien van onder andere de MIRT-projecten. De onderzoekers constateren dat er rond de definitie en scope van het begrip outputsturing verwarring bestaat tussen ProRail en VenW.

Ik vind het van belang dat hier snel duidelijkheid over ontstaat en zal in een gesprek met ProRail aangeven hoe de definitie en scope van outputsturing mij voor ogen staan.

Onderzoekresultaten Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie

Deze rapportage beantwoordt een aantal vragen die uw Kamer specifiek gesteld heeft (07-VW-B-055). De onderzoekers hebben deze vragen onderverdeeld in drie categorieën, te weten:

1. Treindienstleidingsysteem, beveiligingssystemen en buitenapparatuur
2. Proces rondom storingen en calamiteiten
3. Aanbesteding treindienstleiding- en beveiligingssystemen

Met betrekking tot het laatste aspect geven de onderzoekers aan dat ProRail goede processen heeft waarmee aanbestedingen worden gedaan. Er zijn voldoende medewerkers met ruime ervaring betrokken bij het aanbestedingsproces om waar nodig tegenwicht te bieden aan externe leveranciers.

De onderzoekers doen echter ook aanbevelingen ter verbetering. In bijlage 1 vindt u een totaal overzicht conclusies en aanbevelingen en mijn zienswijze daarop. Hieronder ga ik in op de hoofdlijnen.

Treindienstleidingsysteem, beveiligingssystemen en buitenapparatuur

Met betrekking tot de architectuur van het treindienstleiding en beveiligingssystemen constateren de onderzoekers dat door de jaren heen een samenstel van verschillende bouwstenen is ontstaan (zie schema 1)¹. De onderzoekers stellen dat dit samenstel goed is te verklaren vanuit een logische evolutie van systemen en weloverwogen keuzes. Ook het feit dat het treindienstleidingsysteem door ProRail zelf is gebouwd, is gebaseerd op een goede afweging van de aanwezige mogelijkheden toentertijd. De onderzoekers constateren daarbij wel dat er sinds een aantal jaren commerciële partijen zijn die software oplossingen leveren voor treindienstleidingsystemen.

In 2006 en 2007 was de «ongeplande niet-beschikbaarheid» van de infrastructuur ongeveer 0,20 procent, aldus de onderzoekers (gebaseerd op gewogen spoorzone-uren). Wanneer deze onbeschikbaarheid nader tegen het licht wordt gehouden dan constateren de onderzoekers dat vooral op het gebied van de treindienstleidingsystemen het samenstel van bouwstenen problemen levert bij het vinden van de oorzaak van storingen. Nederland heeft daarbij volgens de onderzoekers in vergelijking met andere Europese landen vaker te kampen met grote storingen in treindienstleidingsystemen.

In dit kader heeft ProRail volgens de onderzoekers een uitgebreid actieplan dat alle probleemgebieden adresseert en onderneemt daarbij de juiste acties. De onderzoekers adviseren daarbij wel om duidelijkheid te creëren over de lange termijn doestellingen. De onderzoekers adviseren om een meer integrale toekomstvisie te ontwikkelen op het gebied van beveiligingssystemen en treindienstleidingsystemen, waarin onder meer een afweging moet worden gemaakt ten aanzien van verdere zelfbouw versus de ontwikkeling van systemen die door commerciële partijen worden ondersteund. Voor wat betreft de beveiligingssystemen stellen de onderzoekers daarnaast dat een integrale aanpak tussen ERTMS en het project Mistral ontbreekt.

Ik ben blij met de conclusie van de onderzoekers dat ProRail op dit gebied de juiste acties onderneemt, mede gezien de maatschappelijke impact van grote storingen. Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers en heb ProRail dan ook gevraagd om de genoemde integrale lange termijn visie.

¹ In schema 1 (McKinsey onderzoek evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie) geven de onderzoekers aan hoe de baanvakken van de hoofdspoorweginfrastructuur worden aangestuurd. Zie blz. 8.

Proces rondom storingen en calamiteiten

De onderzoekers constateren dat ProRail, samen met de vervoerders, goede processen heeft waarmee in het geval van storingen de schade wordt beperkt; reizigers worden ingelicht en opgevangen en de treinenloop wordt zo spoedig mogelijk hervat. De bevoegdheden zijn duidelijk aangegeven, echter op onderdelen is de aanwezige documentatie en het revisiemanagement van deze documentatie te verbeteren. De onderzoekers doen daarom de aanbeveling om de documentatie van het storingsmanagement, bijsturings- en calamiteitenproces te controleren op volledigheid en juistheid. Ook wordt geadviseerd om het revisiemanagement van nieuwe documenten te herzien en te verbeteren.

Ik ben het hier mee eens en heb aan ProRail gevraagd dit over te nemen.

Vervolgproces

Zoals ik ook in mijn brief van september heb aangegeven is er een reeks van onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren en de aansturing van ProRail op tal van deelaspecten. Deze onderzoeken zijn zowel op mijn verzoek als op instigatie van ProRail zelf uitgevoerd. Wat ik daarbij van belang achtte, is het verkrijgen van een totaalbeeld. Ik ben dan ook blij met het door McKinsey & Company uitgevoerde overkoepelende onderzoek dat nu voor u ligt.

Er is een breed onderzoek uitgevoerd naar het functioneren en de aansturing van ProRail, waarbij conclusies zijn getrokken op basis van analyses van feiten en cijfers en op basis van trends. Zodoende wordt voorkomen dat slechts op basis van incidenten conclusies worden getrokken.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er diverse dingen goed gaan en dat op andere onderdelen bijsturing gewenst is, waarbij het beeld helder is en dat ProRail nog de nodige acties moet ondernemen. Ik vind dit een waardevol onderzoek en neem de aanbevelingen van de onderzoekers dan ook over.

Aan het bestuur van ProRail heb ik gevraagd of zij het gevoel voor urgentie ten aanzien van het met prioriteit oppakken van de aanbevelingen met mij deelt. Ik heb het bestuur ook gevraagd de benodigde acties te ondernemen op de aanbevelingen voor de individuele onderdelen. Het bestuur van ProRail heeft hierop bevestigend geantwoord en heeft op diverse onderdelen inmiddels stappen ondernomen. ProRail zal daarbij regulier aan mij de voortgang rapporteren.

Het is duidelijk dat er nog veel werk aan de winkel is. Wat ik van belang vind, is dat zowel ProRail als mijn organisatie de rust en ruimte krijgen om de aanbevelingen die uit de diverse onderzoeken voortkomen te implementeren. Ik begrijp de hoge eisen die reizigers en andere gebruikers stellen aan de betrouwbaarheid van het spoorvervoer. Het bieden van goede kwaliteit is ook noodzakelijk voor het waarmaken van de groeiambitie op het spoor. Ik ben mij er van bewust dat er bij ProRail vele medewerkers dagelijks met energie en toewijding werken aan een verbetering van de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur. Ik wil hiervoor dan ook graag mijn waardering uitspreken.

Met de conclusies van dit onderzoek kunnen ProRail en VenW in gezamenlijkheid de volgende stap zetten in de continue verbetering van het beheer van de spoorwegen.

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

1. Onderzoeksresultaten Evaluatie voortgang «Op de Rails»

Hieronder staan de aanbevelingen uit Op de rails weergegeven in een kader. In cursief staan de bevindingen van McKinsey & Company weergegeven en daaronder geef ik mijn reactie weer.

Ambitie

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 geaccomodeerd, 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 verlaanders – 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.

De onderzoekers van McKinsey & Company constateren dat er een verschil van inzicht is tussen VenW en ProRail over de rol van ProRail in de spoorwegsector. «Het Ministerie van VenW ziet ProRail als een publieke dienstverlener, waarbij de relatie met Ministerie van VenW kan worden gekenmerkt als subsidieverlener versus subsidieaanvrager of als opdrachtgever versus opdrachtnemer. ProRail ziet zichzelf meer in transitie van een taakorganisatie naar een «maatschappelijke onderneming» met bijvoorbeeld alternatieve inkomstenbronnen».

Ik acht het van belang dat aan dit verschil van inzicht snel een einde komt. Vandaar dat mijn departement en ProRail hierover reeds met elkaar in gesprek zijn. Ik heb inmiddels met het bestuur van ProRail afgesproken om hierover in de komende maanden duidelijkheid te creëren, zodat de conclusies hierover bij het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwetgeving kunnen worden betrokken.

Structuuraanpassingen

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 structuuringrepen niet raadzaam. Op basis van de bevindingen en conclusies van de werkgroep 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.

De onderzoekers van McKinsey & Company stellen dat aan deze aanbeveling is voldaan.

Ik onderschrijf de conclusies van de onderzoekers van McKinsey.

Professionele organisatie

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.

Prestatiemanagement

De onderzoekers van McKinsey & Company constateren dat ProRail de juiste acties heeft ondernomen op het gebied van prestatie management. Tevens wordt opgemerkt dat het prestatie management van ProRail compleet en goed is in vergelijking met andere infrastructuuroperators in andere landen. Teneinde het proces van prestatie management verder te kunnen verbeteren stellen de onderzoekers een aantal wijzigingen van NPI's voor. Zo wordt voorgesteld om een NPI toe te voegen over de voortgang van projecten (planning en budget). Ook wordt voorgesteld om het aantal NPI's te reduceren, met name op het gebied van Kwaliteit en veiligheid. Ten slotte bevelen de onderzoekers aan om de aanbevelingen van HCG te implementeren.

Ik neem de aanbeveling over om een NPI over de voortgang van projecten op te nemen (zie hiervoor ook onder externe relaties). ProRail geeft opvolging aan de aanbevelingen door het introduceren van het zogenaamde next generation dashboard. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

Externe relaties

In het voorliggende onderzoek wordt geconstateerd dat de klanttevredenheid van vervoerders beperkt is. De voornaamste oorzaken hiervan zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. De lokale overheden lijken tevreden. De ontevredenheid die er is bij de lokale overheden spitst zich toe op het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom de doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie van processen en besluitvorming bij ProRail. Dit met name tijdens de opstartfase van projecten. De onderzoekers hebben in kaart gebracht hoe de realisatie verloopt bij 42 projecten in opdracht van een derde (vaak een lokale overheid). Hieruit blijkt dat 59% van deze projecten vertraging oploopt. De gemiddelde vertraging bij deze projecten bedraagt 69%¹ van de geplande projectduur. Ook blijkt uit het klanttevredenheidsonderzoek van ProRail dat de klanttevredenheid is afgenomen. Ook stellen de onderzoekers voor om de acties uit Klantfocus en het actieplan lokale overheden concreter te maken en per actie een verantwoordelijke aan te wijzen en de voortgang van de alle acties centraal te monitoren en garanderen.

Ik vind dit zorgwekkend. Daarom heb ik ProRail gevraagd om in de kwartaalrapportages een overzicht op te nemen over de voortgang van de zogenaamde werken derden. In de komende jaren zal ik de voortgang van de werken derden volgen en monitoren. Hierbij zal de nadruk liggen op planning en budget. Uiteraard wil ik hiermee niet in de relatie die ProRail heeft met haar contractpartners treden.

¹ De onderzoekers geven hierbij aan dat scopewijzigingen en externe omstandigheden ook projectvertragingen kunnen veroorzaken en dat dit niet in de analyse is inbegrepen.

ProRail heeft zelf inmiddels een succesvolle werkmethode ontwikkeld «maatwerk in de regio» en zal deze landelijk implementeren. ProRail realiseert zich dat verbetering nodig is en daarom zal ProRail de door de onderzoekers gedane aanbevelingen implementeren. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

Organisatie

ProRail is een jonge organisatie die opgericht is in 2005. Tot en met 2006 heeft ProRail zich organisatorisch voornamelijk gericht op het integreren van de drie voorlopers (Railinfrabeheer, Railed en NS Verkeersleiding). Ondertussen is de organisatie aan de slag gegaan met de zes aanbevelingen uit «Op de Rails». Het onderzoek geeft aan dat in de huidige organisatie de verantwoordelijkheid voor de kerntaken asset management¹ en projectmanagement² niet eenduidig is belegd. De organisatievorm van ProRail is op onderdelen nog te veel een afspiegeling van het verleden met drie taakorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de genoemde kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidig belegd zijn in zowel de centrale als de regionale organisatie, aldus de onderzoekers. Het herschikken van verantwoordelijkheden en uitvoering rond deze kerntaken leidt tot reductie van het aantal overdrachtsmomenten tussen afdelingen, optimalisatie van de interne communicatie en verhoging van de klantgerichtheid.

Ik vind het van belang dat in de organisatie van ProRail eenduidigheid wordt aangebracht in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling om zo duidelijkheid te creëren naar de klanten van ProRail. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van het bestuur van ProRail en ik verwacht dan ook dat dit zo snel als mogelijk door hen wordt ingevuld, waarbij wordt gekozen voor maatwerkoplossingen gegeven de ProRail-organisatie.

Ik deel de conclusie van de onderzoekers. Vandaar dat ik aan de Raad van Bestuur heb gevraagd om te bezien hoe en op welke termijn de voorgestelde herschikking vorm kan krijgen. Het reduceren van overdrachtsmomenten vind ik van groot belang. Dit zal ook een rol spelen bij het verbeteren van de klanttevredenheid. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

Proces van aanbesteding

De onderzoekers stellen dat aan de aanbeveling uit Op de Rails volledig is voldaan. ProRail heeft op het gebied van aanbesteding op basis van functionele specificaties goede acties ondernomen. Er ligt een helder plan om voor het einde van 2011 het merendeel van de aanbestedingen openbaar te doen. Per type werk is helder wat de best passende manier van aanbesteding is. De onderzoekers geven in overweging om het aantal leveranciers uit te breiden.

Ik deel de inhoudelijke conclusie van de onderzoekers dat aan de aanbeveling is voldaan. Het beoordelen van de realisatietermijn vind ik een aspect dat hoort in de relatie NMa- ProRail. Naar ik heb begrepen wordt hier ook overleg over gevoerd.

¹ Bepalen onderhoudsstrategie, modelleren toekomstige capaciteit, inventariseren vereiste vernieuwings-, onderhouds-, of upgradingsprojecten. Inventariseren werken derden etc. Zie schema 15 Evaluatie voortgang «Op de Rails».

² Plannen en ontwerpen voor (investerings-) projecten, groot onderhoud en vernieuwing. Uitvoeren van project- en bouwmanagement. Zie schema 15 Evaluatie voortgang «Op de Rails».

Kennismanagement

Uit het onderzoek blijkt dat het kennismanagementprogramma van ProRail nog relatief nieuw is en nog niet compleet wat betreft de kennisvelden die in kaart zijn gebracht. Een compleet actieplan (trainingsplannen, organisatorische aanpassingen) voor «infra – OK» zou snel ontwikkeld en geïmplementeerd moeten worden. Een onderdeel hiervan zou in ieder geval het reeds gestarte traject zijn omtrent aanvulling en vervanging van inspecteurs.

Ik deel de conclusies van de onderzoekers dat ProRail op het gebied van kennismanagement de goede acties heeft ondernomen. Ik heb er vertrouwen in dat ProRail op deze wijze verder zal gaan.

Operationeel kader

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 efficiency-taakstellingen;
- 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

Aansturing

In het onderzoek wordt de aansturing van VenW onderverdeeld in drie categorieën, te weten: outputsturing voor het beheer op basis van de beheerconcessie, inputsturing op het gebied van veiligheid en milieu en projectsturing ten aanzien van onder andere de MIRT-projecten. De onderzoekers constateren dat er bij ProRail en VenW verschillende beelden bestaan over de wijze van aansturing door VenW. In het onderzoek wordt geconstateerd dat het invoeren van outputsturing op zo'n grote schaal redelijk uniek is in Europa. Het is echter nog wel nodig om absolute duidelijkheid te verschaffen over de scope van outputsturing. Ook geven de onderzoekers in overweging om een aantal KPI's toe te voegen. De grens- en richtwaarden zullen door VenW kritisch op ambitie en realisme worden getoetst.

Onder de aanbeveling Ambitie heb ik aangegeven te overleggen met ProRail over hun rol in de spoorwegsector. Hierbij zal ik ook de wijze van aansturing door VenW betrekken. Ik herken en onderschrijf het beeld dat de onderzoekers schetsen van de aansturing en zal dit ook op deze wijze bespreken met ProRail.

Budget cyclus

In het onderzoek wordt geconstateerd dat zowel ProRail als VenW goede acties hebben ondernomen behorend bij dit onderdeel van de aanbeveling. Er is voldoende voortgang geboekt op duidelijkheid en overeenstemming rond budgetten en efficiencytaakstellingen. De onderzoekers geven aan dat er geen bijsturing nodig is om te voldoen aan de aanbeveling. Wel wordt ProRail in overweging gegeven om het kostenreductieprogramma te versnellen door de resterende € 75 mln. per jaar in te vullen.

Ik onderschrijf de bevindingen van de onderzoekers en ben blij met het geboekte resultaat.

Life cycle management

De onderzoekers constateren dat aan de aanbeveling uit Op de Rails is voldaan en dat er geen bijsturing nodig is.

Deze constatering stemt tot tevredenheid. ProRail zal zich blijven inzetten om de life cycle cost zo laag mogelijk te houden.

Regelgeving in de spoorsector

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat met het definiëren van de «quick wins» in Beter Geregeld en het opstarten van de «evaluatie spoorwegwet» aan dit onderdeel van de aanbeveling is voldaan. De onderzoekers geven VenW in overweging om de voortgang van de quick wins structureel te monitoren.

Ik onderschrijf deze constatering en heb daartoe inmiddels opdracht gegeven.

Stimulans

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.

De onderzoekers constateren dat ProRail en VenW de juiste acties hebben ondernomen door op korte termijn een brede set van instrumenten te ontwikkelen die stimuleert tot betere prestaties. De doelstelling om in de zomer van 2008 een bonusmalus regeling in te hebben gevoerd bij alle vervoerders is vooruitstrevend in Europa, vinden de onderzoekers. De onderzoekers vinden bijsturing niet nodig. Wel geven de onderzoekers in overweging om op het gebied van capaciteitsplanning de huidige set van maatregelen te herzien. Ook zou ProRail een mix van instrumenten kunnen ontwikkelen samen met de decentrale overheden.

Het is goed dat de acties die ProRail onderneemt op dit terrein ook internationaal als vooruitstrevend worden gezien. Ik onderschrijf de observatie van de onderzoekers als het gaat om het verbeteren van de contractvorm met de decentrale overheden. Ook is het nodig om de huidige set van maatregelen ter bevordering van prestaties richting vervoerders te bezien. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de NMa onderzoek doet naar de bruto-netto regeling.

Veiligheid

Ten aanzien van de spoorwegveiligheid beveelt de werkgroep aan:

- een toezichtsvisie 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.

Het onderzoek constateert dat de inspectie VenW en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid de juiste acties hebben ondernomen. Daarom is er geen verdere bijsturing op dit onderdeel nodig.

De veiligheid van het spoor staat voorop. Het is daarom goed om te zien dat Nederland gemiddeld of beter scoort op veiligheidseisen. De veiligheidsnormen waar ProRail aan moet voldoen blijven even hoog als voorheen.

De onderzoekers constateren dat, hoewel er sprake is van een positieve ontwikkeling van een aantal KPI's, deze voortgang niet aanwezig is bij alle projecten. Het is van belang dat ProRail alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats volgt en waar nodig bijstuurt. De samenhang en het verwachte veiligheidsniveau moeten helder gecommuniceerd worden. Ook moet op korte termijn een Safety Officer worden aangesteld waarbij de scheiding van verantwoordelijkheden tussen het lijnmanagement en de Safety Officer duidelijk is.

ProRail doet het goed op het gebied van veiligheid, in vergelijking met het buitenland zijn er weinig ontsporingen of botsingen. Met betrekking tot het uitwerken van de zorgplicht wordt echter wel aanbevolen om vanuit één duidelijke visie een alomvattende aanpak te ontwikkelen, waarbij de samenhang tussen individuele projecten helderder wordt gecommuniceerd. Daarbij is het belangrijk om alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats binnen ProRail te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Op de aanbeveling om de afstand tussen machinisten en de railverkeersleiding te verkleinen heeft ProRail de juiste actie ondernomen. De onderzoekers bevelen echter wel aan om op korte termijn de ondernomen acties te evalueren. Er moet duidelijkheid komen over de oorzaak van de ontevredenheid van de machinisten en hoe deze door ProRail en de vervoerders samen opgelost kan worden.

ProRail zal zo spoedig mogelijk deze evaluatie uitvoeren. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

2. Onderzoeksresultaten Evaluatie ICT en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie

In mijn brief van september 2007 (2006–2007, 29 984 nr. 97) staan de onderstaande vragen genoemd:

- 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 externe leveranciers, vooral op het gebied van ICT, te kunnen beoordelen en zondig 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 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?

De onderzoekers hebben deze vragen onderverdeeld in drie onderdelen, te weten:

- Treindienstleidingsysteem, beveiligingssystemen, buitenapparatuur;
- Proces rondom storingen en calamiteiten;
- Aanbesteding treindienstleiding- en beveiligingssystemen.

Treindienstleidingsysteem, beveiligingssystemen, buitenapparatuur
In schema 1 van Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie geven de onderzoekers aan hoe de baanvakken van de hoofdspoorweginfrastructuur worden aangestuurd. Uit dit schema blijkt dat er inderdaad door de jaren heen een samenstel van van verschillende bouwstenen is ontstaan. De onderzoekers stellen dat dit samenstel ontstaan is vanuit een logisch verklaarbare evolutie van systemen en weloverwogen keuzes.

In 2006 en 2007 was de «ong geplande niet-beschikbaarheid» van de infrastructuur ongeveer 0,20 procent, aldus de onderzoekers (gebaseerd op gewogen spoorzone-uren). Wanneer deze onbeschikbaarheid nader tegen het licht wordt gehouden dan constateren de onderzoekers dat vooral op het gebied van de treindienstleidingsystemen het samenstel van bouwstenen problemen levert bij het vinden van de oorzaak van storingen. Nederland heeft daarbij volgens de onderzoekers in vergelijking met andere Europese landen vaker te kampen met grote storingen in treindienstleidingsystemen.

In dit kader heeft ProRail volgens de onderzoekers een uitgebreid actieplan dat alle probleemgebieden adresseert en onderneemt daarbij de juiste acties. De onderzoekers adviseren daarbij wel om duidelijkheid te creëren over de lange termijn doelstellingen. De onderzoekers adviseren om een meer integrale toekomstvisie te ontwikkelen op het gebied van beveiligingssystemen en treindienstleidingsystemen, waarin onder meer een afweging moet worden gemaakt ten aanzien van verdere zelfbouw versus de ontwikkeling van systemen die door commerciële partijen worden ondersteund. Voor wat betreft de beveiligingssystemen stellen de onderzoekers daarnaast dat een integrale aanpak tussen ERTMS en het project Mistral ontbreekt.

Ik ben blij met de conclusie van de onderzoekers dat ProRail op dit gebied de juiste acties onderneemt, mede gezien de maatschappelijke impact van grote storingen. Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers en heb ProRail dan ook gevraagd om de genoemde integrale lange termijn visie op te stellen. Hierbij moet worden bezien of er voor zelfbouw wordt gekozen of dat er commerciële systemen worden aangeschaft. ProRail heeft aangegeven dat ze zich voor de verdere ontwikkeling van het treindienstleidingsysteem actiever gaat oriënteren op de Europese markt.

Het hierboven beschreven samenstel van systemen maakt het, volgens de onderzoekers, lastig om de oorzaak te vinden van storingen. ProRail heeft een uitgebreid actieplan om dit probleem aan te pakken. Sinds 2007 neemt het aantal storingen af. Zoals in schema 9 staat weergegeven is er een daling van het aantal storingen in het treindienstleidingsysteem waarneembaar. Als onderdeel van de hierboven beschreven lange termijn visie adviseren de onderzoekers om duidelijkheid te brengen in de doelstellingen en als onderdeel van een lange termijn IT strategie te evalueren of er een totale vernieuwing van de systemen nodig is.

Ik heb aan de Raad van Bestuur van ProRail gevraagd om in de hierboven beschreven visie een lange termijn doelstelling te ontwikkelen voor zowel het toegelaten aantal als de impact van deze storingen. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.

Proces rondom storingen en calamiteiten

De onderzoekers stellen dat ProRail goede processen heeft waarmee in het geval van storingen de schade wordt beperkt, de reizigers worden ingelicht en opgevangen en de treinenloop zo spoedig mogelijk wordt hervat. De bevoegdheden zijn duidelijk aangegeven, echter op onderdelen is de inhoud van de aanwezige documentatie verouderd. ProRail heeft voldoende processen die leerervaringen uit storingen borgen. De communicatie tussen de Inspectie VenW en ProRail voldoet aan de verwachtingen. De onderzoekers geven aan dat de documentatie van het storingsmanagement, bijsturing- en calamiteitenproces gecontroleerd moet worden op volledigheid en juistheid van informatie en verbeterd waar nodig. De onderzoekers geven in overweging om de resultaten van verbeteracties beter op te volgen. Ook zouden ProRail en de Inspectie Verkeer en Waterstaat proactiever kunnen zijn in het uitwisselen van informatie op het informele vlak.

Ik onderschrijf de aanbevelingen van de onderzoekers. ProRail zal de aanbevelingen met betrekking tot het storingsmanagement implementeren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat en ProRail maken afspraken om proactiever informatie over veiligheidsontwikkelingen uit te wisselen. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbevelingen.

Aanbesteding treindienstleiding- en beveiligingssystemen

In het onderzoek is geconstateerd dat de aanbestedingspraktijk van ProRail op het gebied van treindienstleidingsystemen en beveiligingssystemen over het algemeen goed georganiseerd is. Tevens is voldoende kennis aanwezig om aanbiedingen van externe leveranciers te kunnen beoordelen en daar tegenwicht aan te bieden. Vandaar dat de onderzoekers constateren dat ProRail goede processen heeft en dat er geen bijsturing nodig is.

De goede weg die ProRail heeft ingeslagen op het gebied van aanbestedingen zal worden voortgezet. Ik monitor dit en zal toezien op de voortgang van de aanbeveling.