



Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu  
Wilma Mansveld

Klankbordgroep & Critical  
Review Team LTSa

Datum  
12 maart 2014

Kenmerk  
IenM/BSK-2014/64915

Geachte staatssecretaris,

Op 11 juni 2013 heeft u het Critical Review Team (CRT) en de Klankbordgroep (KG) voor de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) ingesteld. De afgelopen maanden hebben beide groepen invulling gegeven aan hun opdracht<sup>1</sup>, in nauw overleg met uw ministerie. Voorts is eveneens met belanghebbenden en deskundigen gesproken over hun zienswijzen bij de Invulling van de LTSa.

De groepen hebben daarbij de Insteek gekozen om werkende weg uw Ministerie te ondersteunen bij het werk voor de LTSa, o.a door op tussenproducten te reflecteren. Er is eenmaal, op 17 december 2013, een tussentijds advies aan u uitgebracht. Met dit eindverslag, in de vorm van een samenvattend advies aan u over de LTSa, beëindigen het CRT en de KG hun werkzaamheden.

Wij hebben dit werk met veel plezier gedaan en hebben louter bevlogen en geïnspireerde mensen ontmoet die zich voluit inzetten voor een beter spoor- en openbaar vervoer product. Wij hopen dat de LTSa hieraan een wezenlijke bijdrage kan leveren en wensen u daarbij als verantwoordelijke bewindspersoon veel succes.

Namens het CRT en de KG ben ik graag bereid om dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Wim Kuijken  
Voorzitter Klankbordgroep en Critical Review Team LTSa

---

<sup>1</sup> Staatscourant nrs.19902 en 19903

# STUREN OP VERBINDINGEN

---

## **Eindverslag en advisering**

van het *Critical Review Team* en de *Klankbordgroep*  
voor de Lange Termijn Spooragenda (LTSa)

aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
Mw. Wilma Mansveld

Den Haag, 12 maart 2014

## I. Inleiding

### **“Ambivalentie tussen marktwerking en overheidssturing”**

In de afgelopen decennia is er binnen de sector van het openbaar vervoer (OV) en het spoor sprake geweest van twee dominante bestuurlijk-organisatorische bewegingen: *marktwerking* en *decentralisatie*. Het gevolg daarvan is dat er een zekere mate van versplintering is ontstaan, logischerwijs ingegeven doordat betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid namen en soms verschillend invulden. Tegelijkertijd is er onomstotelijk sprake van noodzakelijke samenhang binnen het OV en het spoor in ons land, aangezien reizigers (en goederen) van deur tot deur vervoerd moeten worden. Dit heeft geleid tot enige ambivalentie in de aansturing van de spoorsector, tussen enerzijds het vertrouwen op marktwerking en anderzijds gehoor geven aan de roep om meer overheidssturing.

ProRail en NS, als belangrijkste spelers, vervullen beiden een publieke en maatschappelijke functie. In de wijze waarop en de context waarbinnen hieraan uitvoering wordt gegeven zit echter een belangrijk onderscheid. NS heeft ontegenzeggelijk een maatschappelijke functie alsook een publieke aandeelhouder, maar opereert tegelijkertijd in een commerciële markt. ProRail is eveneens in overheidseigendom, maar kent geen concurrentie, is monopolist en staat in de dagelijkse operatie, zeker in zijn rol als infrastructuurbeheerder, verder af van de gebruiker, de treinreiziger.

De aantrekkelijkheid van het OV en spoor valt of staat uiteindelijk bij geïntegreerde of samenhangende systemen. Dit vraagt binnen de gegeven ordening, op diverse niveaus, om afstemming, regie en sturing: binnen regio's, tussen regio's, tussen regionale en nationale partijen, tussen de nationale partijen ProRail en NS onderling en met goederenvervoerders. Deze afstemming is tot op heden matig gelukt. De instrumenten die voorhanden zijn, zoals de concessies voor het hoofdrailnet en spoorbeheer, zijn onvoldoende op elkaar afgestemd en bevatten te weinig flexibiliteit om bij te kunnen sturen. De verantwoordelijkheden wijzen niet eenduidig in dezelfde richting. *Het gevolg is: hard werkende partijen die hun best doen, maar onmachtig zijn samen hun - op zichzelf goede - prestaties in het algemeen belang te verbeteren.*

Met de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) van het kabinet en de aanvang van nieuwe concessieperiodes voor het hoofdrailnet (HRN) en spoorbeheer is de tijd aangebroken en de kans aanwezig om de verbindingen te herstellen en op meerdere niveaus sturing te geven aan de totstandkoming van deze noodzakelijke

verbindingen. De recente wijzigingen die het Europees Parlement t.a.v. het 4<sup>e</sup> spoorpakket van de Europese Commissie heeft voorgesteld, bieden hiervoor ruimte. De nieuwe concessieperiodes die vanaf 1 januari 2015 zullen aanvangen, geven gelegenheid voor het verankeren van de behoefte en noodzaak aan betere regie en sturing.

De betrokkenheid van actieve maatschappelijke organisaties van reizigers en goederenvervoerders is hierbij onontbeerlijk. Van hen zijn veel goede initiatieven afkomstig. En met resultaat. 'Samen op reis' is daarvan een aansprekend voorbeeld.

Door partijen *gezamenlijk geformuleerde doelen* vormen de meest krachtige basis voor samenwerking. Daar hoort vervolgens een adequaat en goed afgestemd sturingsinstrumentarium bij dat aantoonbaar leidt tot het halen van die doelen. Onder regie en norm/kaderstelling van het ministerie van IenM wordt dat de uitdaging of beter de opdracht voor alle betrokkenen.

Ministeries, decentrale overheden, aandeelhouders, commissarissen, raden van bestuur en directies zijn als eerste aan zet. Zij zijn onderdeel van een groter geheel en van een hoger liggend doel en algemeen belang. Zij moeten de lijnen uitzetten en de doelen en instrumenten zo laten werken, dat deze leiden tot een optimaal product van openbaar vervoer en spoor. De vele hardwerkende medewerkers zullen zich daarvoor inzetten, in belang van de reizigers en de verladers.

### **"De tijd van naar elkaar wijzen moet voorbij zijn"**

Als dit goed en met de nodige daadkracht en draagvlak gebeurt, zou de (hoofdlijn van de) ordening niet opnieuw aangepast hoeven worden. Immers een nieuwe "reorganisatie" (herordening) zou afleiden van de na te streven doelen, van de vereiste focus op goede operationele uitvoering van de logistieke processen en van de alom beleefde urgentie dat de prestaties van het spoor en het OV als geheel moeten verbeteren. Wel is er behoefte aan vergrote besluitvaardigheid vanuit integraal perspectief, en *moet* er door alle betrokken partijen, zowel zelf als samen, "*geleverd*" gaan worden. De tijd van "naar elkaar wijzen" moet voorbij zijn. De LTSa dient daarvoor in de uitvoering van die agenda in de komende jaren de goede kaders en instrumenten aan te reiken.

Vanuit deze insteek hebben het Critical Review Team (CRT) en de Klankbordgroep (KG) voor de LTSa gedurende afgelopen maanden hun werkzaamheden verricht en advies uitgebracht aan het Ministerie van IenM. In dit eindverslag worden de adviezen samengevat. Hiermee leggen zowel CRT als KG verantwoording af aan de

Staatsecretaris van IenM, die beide groepen in juni 2013 heeft ingesteld. De onderwerpen zoals genoemd in de respectievelijke instellingsbesluiten hebben in dit eindadvies een plaats gekregen:

Datum

12 maart 2014

- a. Herijking van programma's en projecten (afwegingskader);
- b. Sturingsmechanismen;
- c. Ordening;
- d. Operationeel spoorconcept;
- e. Verbinding met concessietrajecten

Ten aanzien van de ordening op het spoor, concludeerden CRT en KG in december 2013 dat een eventuele heroverweging van de positie van ProRail het meest voor de hand ligt. Prof. Van Twist is vervolgens, als decaan van de NSOB en tevens lid van het CRT, door de voorzitter van het CRT i.o.m. het ministerie gevraagd een SWOT-analyse naar verschillende positioneringsvarianten voor ProRail uit te voeren. Het eindrapport is bij deze brief gevoegd. Deze analyse is op 28 februari afgerond en aan de voorzitter van het CRT aangeboden. Het rapport is vervolgens mede benut bij de totstandkoming van onderstaand advies en ter beschikking gesteld aan het ministerie t.b.v. het tweede deel van de LTSa.

## II. Uitgangssituatie

Datum

12 maart 2014

### “Roep om een scheidsrechter”

In 1995 is besloten tot volledige splitsing van NS tussen vervoer en infrastructuurbeheer om concurrentie op het spoor te introduceren. Achteraf gezien is dit doel, slechts ten dele, behaald. De concessie voor het hoofdrailnet (HRN) wordt binnenkort, wederom, onderhands aan NS gegund. Alleen aan de randen van het HRN vindt, slechts 1 keer in de 6-10 jaar, concurrentie plaats om aanbestedingen van regionale concessies. Hiervoor zijn legitieme argumenten aan te voeren, die ook zijn vervat in het kabinetsstandpunt t.a.v. het 4<sup>e</sup> spoorpakket. Opknippen van het drukbereden Nederlandse HRN is, vanuit reizigersperspectief, ongewenst. Wel hebben de regionale vervoerders laten zien dat zij een goed product kunnen bieden dat inspeelt op de regionale behoefte.

De huidige ordening en sturing leidt, op onderdelen, tot een georganiseerde belangentegenstelling tussen spoorbeheerder en vervoerders. De roep om een *scheidsrechter*, alsook om snellere en meer integrale beslissingen (en een objectief afwegingskader) is dan verklaarbaar. Een nationale regiefunctie ontbreekt en kan binnen de huidige sturing en ordening ook moeizaam worden ingevuld. Partijen ervaren te weinig prikkels tot samenwerking, terwijl tegelijkertijd wordt erkend dat er sprake is van een aanzienlijke wederzijdse afhankelijkheid. Deze situatie dient op enigerlei wijze te worden doorbroken. De spoorsector ziet zich hierbij gesteld voor afwegingen die in vergelijkbare mate hebben gespeeld en spelen binnen de gas- en elektriciteitssector. Daar kunnen belangrijke lessen uit worden getrokken, in de wetenschap dat de eerder genoemde wederzijdse afhankelijkheid in een spoorstelsel groter is dan in sommige andere netwerksectoren.

De decentralisatie van het vervoer en de liberalisering van de goederenmarkt heeft geleid tot meerdere opdrachtgevers en vervoerders op het spoor. Dit vraagt om afstemming. De huidige sturing kenmerkt zich echter teveel door bilaterale sturingsrelaties en inefficiëntie.

Omdat het spoorvervoer en -beheer worden gezien als publieke functies is het een taak van de overheid om de wensen van reizigers en verladers te vertalen naar realistische, haalbare en afrekenbare doelen. Contracteerbare publieke belangen kunnen binnen wet- en regelgeving en concessies afdwingbaar worden geborgd. Voor de sturing op niet-contracteerbare publieke belangen is de overheid aangewezen op keuzes die gemaakt worden door de bedrijven (en de aandeelhouder). Dit houdt in dat de door de overheid gestelde doelen via de

diverse rollen van het opdrachtgeverschap op het spoor slechts ten dele kunnen worden afgedwongen. De sturingsinzet van de aandeelhouder(s) en de concessieverlener kan consequenter en beter op elkaar worden afgestemd en de beschikbare beïnvloedingsmogelijkheden beter en gericht benut.

Een transparant, objectief en eenvoudig *afwegingskader* is een cruciale voorwaarde voor gezamenlijke besluitvorming. Tot op heden ontbreekt het aan een dergelijk gezamenlijk kader voor bijvoorbeeld investeringsbeslissingen. Dit komt het commitment van betrokken partijen (opdrachtgevers en vervoerders) niet ten goede. Deze vrijblijvendheid dient, in het belang van de reiziger, te worden doorbroken. Een praktisch afwegingskader o.b.v. expliciete prioriteiten is dus vereist. Daarmee zijn issues tussen diverse partijen echter niet meteen opgelost. Overkoepelende regie en besluitvorming blijft nodig.

Op basis van de analyse van de huidige situatie ('het kan beter') dient te worden afgewogen of deze verbeteropgave kan worden gerealiseerd binnen de huidige ordening. Een aanscherping van het *sturingsinstrumentarium* zal in elk geval 'no regret' zijn.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de invulling van de vier te onderscheiden overheidsrollen (concessieverlener, subsidieverlener, aandeelhouder en wetgever) moet centraal staan in de oordeelsvorming over de verschillende varianten.

### III. Opgave

Datum

12 maart 2014

#### “Het kan en moet beter”

De spoorsector staat voor de opgave om, gegeven de verwachte mobiliteitsgroei en geambieerde frequentieverhoging, een betrouwbaar en veilig product aan de reiziger aan te blijven bieden. De reiziger stelt daaraan, terecht, steeds hogere eisen. Hoewel de prestaties de afgelopen jaren op zowel Hoofdrailnet (HRN) als regionale lijnen gemiddeld goed zijn, kunnen de prestaties op drukke knooppunten in de spits en bij grote verstoringen verbeteren. Met name het *herstelvermogen* van het spoor, na grote verstoringen, laat te wensen over. Het duurt lang voordat treinen weer conform de dienstregeling rijden. Bovendien is er bij verstoringen sprake van een aanzienlijke ‘olievlekwerking’. Het systeem is niet robuust genoeg. Deze incidenten bepalen in belangrijke mate de beeldvorming over de prestaties op het spoor. Het feit dat het Nederlandse spoor, vanuit internationaal perspectief, gemiddeld goed presteert neemt dit beeld niet weg. De conclusie is kortweg dat *‘gemiddeld goed niet goed genoeg is’*. Het kan en moet beter.

De komende jaren bereikt het huidige spoorstelsel de grenzen van de capaciteit. Investeringsplannen moeten daarom ten eerste worden gericht op het verbeteren van de betrouwbaarheid en veiligheid. Dat bepaalt immers voor de reiziger en verlader de basiskwaliteit van het spoorproduct. Om meer robuust uit te voeren wat nu reeds wordt beloofd, alsook te kunnen voldoen aan de toekomstige spooropgave is de komende jaren een flinke kwaliteitssprong nodig. Dit vergt keuzes op beleidsmatig, project en operationeel niveau, die voor een belangrijk deel kunnen worden verankerd in de nieuwe concessies voor NS en ProRail. Het CRT en de KG kijken daarbij in het bijzonder naar de uitvoerbaarheid. Een voldoende mate van flexibiliteit voor bijsturing van de concessies gedurende de concessieperiode moet worden gerealiseerd.

Het sturingsmodel moet zorgen voor de juiste prikkels om partijen in de sector ertoe te bewegen zelfstandig en gezamenlijk tot doelbereik en maximalisatie van de maatschappelijke welvaart te komen. NS en ProRail moeten dat samen doen, maar niet alleen. De positie van de goederenvervoerders en regionale vervoerders verdient hierbij net zoveel aandacht.



## IV Aanbevelingen

### “Structuur volgt de inhoud”

Datum

12 maart 2014

#### Doelen LTSa

1. Het CRT en de KG onderschrijven de, sinds het begin van het LTSa-traject, uitgedragen filosofie ‘*structure follows strategy*’ ten zeerste. Het verbeteren van het spoor als vervoerproduct voor reizigers en goederen staat centraal. Om dit doel te bereiken is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen de gezamenlijke doelstellingen onderschrijven en deze ook zelf mede vorm en inhoud geven. Vervolgens is eenduidige aansturing en afrekenbaarheid cruciaal. De wijze waarop dit dient te gebeuren volgt uit de inhoudelijke verbeteropgave.
2. Het verbeteren van de reistijd van ‘deur-tot-deur’ vereist per definitie een gezamenlijke inspanning van ProRail, de vervoerders en betrokken overheden. De (regionale) praktijk wijst uit dat knelpunten vragen om een vorm van afstemming en regie. De ingestelde landsdelige en landelijke overlegtafels zijn in dat licht een goed initiatief van lenM.
3. De kwaliteit (van veiligheid tot comfort) van het spoorstelsel moet worden verhoogd en de capaciteit vergroot. Niet alleen om de toekomstige reizigersgroei te kunnen accommoderen, maar ook om de huidige, op zichzelf goede, prestaties te verbeteren op de kwetsbare punten. In het *Operationeel Spoorconcept* kiezen NS en ProRail voor de strategie ‘eerst beter’ (verhogen veiligheid, verbeteren betrouwbaarheid), ‘dan meer’ (verhogen frequenties). Het feit dat NS en ProRail tot een gezamenlijke analyse en strategie zijn gekomen is winst en verdient een vervolg.

### “Gemiddeld goed is niet genoeg”

#### Operationeel spoorconcept

4. Het CRT en de KG zijn van mening dat het nu voorliggende spoorconcept van NS en ProRail een nog te beperkte uitwerking is van de doelen van de LTSa. De voorstellen kennen een te hoog abstractieniveau. De vraag die resteert is kortweg; “*wat gaan NS en ProRail nu concreet en anders doen?*”.
5. De strategie ‘eerst beter, dan meer’ impliceert dat de huidige basiskwaliteit nog niet voldoet. De cijfers t.a.v. reizigerspunctualiteit op kwetsbare plekken in het net en de robuustheid van het systeem bij grote

verstoringen, bevestigen dit beeld. Een belangrijke indicator is ook de hersteltijd die benodigd is om, na een incident/verstoring, terug te keren naar de normale dienstregeling. Het systeem moet tegen een stootje kunnen. De sterke verwevenheid van het spoorwegnet, zowel infrastructureel als op het niveau van de dienstregeling, vergroot de kwetsbaarheid. Het is mede in dit licht verstandig om de sturing op gemiddelde prestatiecijfers (grotendeels) los te laten en te vervangen met meer specifieke doelen om geïdentificeerde kwetsbare knelpunten aan te pakken. Gemiddeld goed is niet goed genoeg.

6. In het voorliggende spoorconcept van NS en ProRail wordt, ten onrechte, in zeer beperkte mate aandacht besteed aan de belangen van goederenvervoerders. Goederenvervoerders kunnen op het gemengde net strijdige belangen hebben met personenvervoerders. In het spoorconcept komt dit thans niet aan de orde. Bovendien ontbreekt in de analyse een onderscheid tussen het beoogde spoorstelsel in spits- en daluren. Voor het accommoderen van het goederenvervoer op een drukker bereden spoorwegnet is dit een cruciaal element. Voor de beïnvloeding van de vervoersstromen in spits- en daluren is het hanteren van een prijsinstrumentarium een aantrekkelijke optie om te overwegen. Dit kan betrekking hebben op zowel de tarieven tussen infrabeheerder en vervoerder als tussen vervoerders en klant.
7. Het CRT en de KG adviseren om NS en ProRail in de komende periode te vragen, gelet op voornoemde punten, nog een *verdiepingsslag* te maken. De strategie moet worden vertaald naar operationele keuzes die van invloed zijn op reizigers, verladers en andere vervoerders. De werknemers van NS en ProRail, de goederenvervoerders en regionale vervoerders dienen hierbij actief te worden betrokken. Ten slotte hebben zij eveneens een cruciale rol bij het operationaliseren van de doelen uit de LTSa. Open communicatie is hierbij een voorwaarde voor succes. Het CRT en de KG zijn ervan overtuigd dat het spoorconcept vervolgens van grote waarde kan zijn in de uitvoeringsfase.

#### **“Publieke functie versterken”**

#### Sturing & ordening

8. De recente prestaties van ProRail vragen de komende jaren om een extra inspanning en verscherpte sturing. Een privaatrechtelijke organisatie die

een 100% publiek belang uitoefent is hybride. *Het lijkt 'markt', het is 'overheid'*. Dit geldt met name voor de infrastructuurbeheerstaken. ProRail zou dichterbij de overheid moeten worden gehaald. Dat past bij haar publieke functie. Uit de SWOT-analyse blijkt echter dat de nadelen van het omvormen van ProRail tot een agentschap aanzienlijk zijn en het onderbrengen van ProRail bij RWS geen aantrekkelijk alternatief vormt. Het vergroot de afstand tot de vervoerders, de transitieperiode is lang en kosten zijn hoog en bovendien dienen de verkeersleidings- en capaciteitsverdelingstaken van ProRail dan op afstand te worden geplaatst (ZBO).

9. Het voorgaande laat onverlet dat ProRail in haar uitoefening van de publieke functie zeker kan profiteren van de goede prestaties van Rijkswaterstaat uit de afgelopen jaren. Beide organisaties beheren publieke infrastructuur en laten deze bouwen en onderhouden. RWS heeft langjarig gewerkt aan een professionele bedrijfscultuur en klanttevredenheid. Een belangrijk onderscheid tussen RWS en ProRail is gelegen in de taak van ProRail als capaciteitsverdeler. RWS kent een vergelijkbare taak op de weg niet. Bovendien stellen spoorvervoerders, als voornaamste klant, zeer specifieke eisen aan infrastructuur vanwege het belang van optimale trein-baan-integratie. Ondanks deze verschillen zijn er, zoals gezegd, ook veel overeenkomsten. ProRail kan profiteren van de kennis en expertise van Rijkswaterstaat t.a.v. de planning en beheersing van aanbestedingen en projecten, het voeren van modern beheer, organisatieontwikkeling en corporate cultuur en de mate van klantgerichtheid. Ook andersom kan dat het geval zijn. Het CRT en de KG pleiten dan ook voor *een intensivering, verbreding en verdieping van de onderlinge samenwerkingsverbanden tussen ProRail en RWS*.

#### **"Op afstand scherper sturen"**

10. Binnen het sturingskader is overwogen om het ministerie instrumenten te geven om, indien de sectorpartijen onderling niet tot overeenstemming komen, in te kunnen grijpen. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich hierbij dan niet langer tot het systeem, maar strekt zich eveneens uit tot de keuzes die van invloed zijn op de dagelijkse operatie van de spoorbedrijven. Het CRT en de KG vragen aandacht voor het risico dat het operationeel leiden van een complexe organisatie te dicht tegen de politiek wordt aangetrokken, alsook het risico dat deze rolopvatting kan leiden tot

een te sterke focus op de korte termijn. *De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse operatie moet bij de spoorbedrijven blijven liggen.* Het ministerie kan zich beter bepalen tot kaderstelling, regelgeving, beleid en monitoring, mogelijk leidend tot (tussentijdse) wijzigingen van de prikkels in het sturingsinstrumentarium. Het Ministerie van IenM moet daarvoor overigens goed toegerust zijn om vanuit deze regierol gezaghebbend te kunnen (bij)sturen.

### **“Integraliteit”**

11. Grote investeringsprojecten en strategische vraagstukken vergen een integrale wegging met betrokkenheid van de zowel opdrachtgevers als gebruikers i.c. ProRail en de vervoerders. Het kan de objectiviteit van de besluitvorming over (grote) investeringen in spoorinfrastructuur bevorderen als een *onafhankelijke adviescommissie* voorstellen beoordeelt in de context van de LTSa. Een transparant, objectief en eenvoudig afwegingskader is daarbij een behulpzaam en noodzakelijk instrument. Het afwegingskader dient te worden vastgesteld aan de hand van de (gezamenlijke) doelen uit de LTSa. CRT en KG vragen daarbij expliciet aandacht voor het belang van versterking van het innovatieve vermogen van de spoorsector. Daar is nog een wereld te winnen. Het afwegingskader kan eveneens als leidraad te worden gehanteerd voor het prioriteren van, binnen de nieuwe concessies te verankeren, publieke belangen.
12. De vraag is of de huidige vormgeving van de *financiële prikkels* en geldstromen voor een goede allocatie van investeringsmiddelen zorgt. De gebruiksvergoeding van de spoorvervoerders aan het onderhoud van de infrastructuur is immers gering (15-20%). Vervoerders zullen hierdoor eerder voor infrastructurele oplossingen dan aanpassingen in het rollend materieel pleiten. Bezien moet worden of hierin een andere balans kan worden gevonden. Een eventuele herverdeling zou echter niet mogen leiden tot een hogere prijs voor de klant.

### **“Verbindingen versterken”**

13. Uitvoeringsproblemen ontstaan over het algemeen op zogenaamde *‘interfaces’*; daar waar bedrijven (gedwongen) met elkaar samenwerken. Vanuit operationeel oogpunt is het derhalve aangewezen het aantal *‘interfaces’* zoveel mogelijk te beperken door middel van samenwerkingsverbanden op alle niveaus. Vervolgens is het van groot

belang om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen die samenwerkingsverbanden helder vast te leggen.

14. Om de doelen uit de LTSa te kunnen bereiken zijn het CRT en de KG van mening dat de samenwerking tussen NS en ProRail niet alleen op projectbasis en via verscherpte sturing, maar ook institutioneel dient te worden bevorderd. De taken van beide organisaties hangen onlosmakelijk met elkaar samen. De huidige ordening zet in zekere zin een rem op technologische ontwikkelingen en innovatie en leidt in de operationele sturing te vaak tot suboptimale keuzes voor de reiziger. Dit terwijl NS en ProRail gezamenlijk ruim 90% van de vervoerde reizigerskilometers verzorgen. Bovendien staat het kabinet op het punt om de nieuwe concessies voor het Hoofdrailnet en spoorbeheer wederom voor tien jaar aan beide spoorpartijen te gunnen. Vanuit *pragmatische overwegingen* lijkt het derhalve niet meer dan logisch om *de verbindingen tussen ProRail en NS te versterken*.
15. Ten eerste dient het sturingsinstrumentarium voor ProRail en NS naadloos aan te sluiten. Dit geldt voor de uitoefening van alle overheidsrollen: van aandeelhouder, concessieverlener, wetgever tot subsidieverstrekker. Een eenduidiger en actiever optreden is mogelijk en vereist. Het NSOB-rapport doet hiervoor waardevolle suggesties. CRT en KG onderschrijven dat de concessies het primaire borgingsmechanisme vormen voor de publieke belangen. Sturing via *gezamenlijke doelen en prikkels* moet hierin worden verankerd, met behoud van flexibiliteit om tussentijds bij te kunnen stellen.
16. Aangezien NS en ProRail voor 100% in overheidshanden zijn, gaat van dit publieke eigenaarschap logischerwijs een belangrijke sturende werking uit. Materieel en qua beeldvorming. De *aandeelhouders* van NS en ProRail kunnen rechtstreeks invloed uitoefenen op de strategie en investeringsbesluiten van beide bedrijven. De beide aandeelhouders dienen dan ook vanuit de gezamenlijke ambitie en doelen uit de LTSa invulling te geven aan dit eigenaarschap. Dit vergt *actieve onderlinge afstemming*.
17. Om de verbindingen verder te versterken zou eveneens overwogen kunnen worden om - binnen de juridische mogelijkheden - ook op bestuurlijk niveau de verbindingen tussen NS en ProRail te versterken. Zoals in het NSOB-rapport beschreven is het aanbevelenswaardig de mogelijkheden van een

personele unie van leden van de RvB en/of RvC serieus te bezien<sup>1</sup>. Sommigen noemen dit een *'light variant' van een holding* tussen NS en ProRail. Deelname aan elkaars bestuur- en directievergaderingen om in goede afstemming te sturen, zou gezien moeten worden als een minimale optie om mee te starten.

Aangezien een dergelijke personele unie geen reorganisatie vereist, wordt de flexibiliteit voor de organisatieontwikkeling behouden. Met het operationeel spoorconcept en de verbeteraanpak stations is inmiddels geoefend in vergelijkbare samenwerking. Echter dit is nog niet duurzaam.

Een personele unie of overlap in (een deel van) de toezichhouders/ bestuurders van ProRail en NS betreft nadrukkelijk geen juridische of economische fusie en ook geen formele holding zoals in Duitsland het geval is. Het levert *een bestuurlijk, geïntensiveerd samenwerkingsverband* op in belang van de reizigers.

Ook de figuur van een *'commissaris van overheidswege'* in beide Raden is een mogelijkheid voor versterkte sturing en verbinding. Dit laat onverlet dat leden van de RvC te allen tijde in het belang van de onderneming dienen te handelen. Het optreden van conflicterende belangen kan veelal worden voorkomen door hier in de inrichting van het sturingsinstrumentarium expliciet aandacht aan te besteden. Consequente doorvertaling van gezamenlijke ambities en doelstellingen in beide organisaties is daarbij van belang en zorgt ervoor dat er geen belangenconflict hoeft te zijn. Een en ander ware vast te leggen in statuten en evt. wet en regelgeving. *Als de wil tot verbinding er is, kan het.*

### **"Ruimte bieden"**

18. Het voorstel van CRT en KG om de verbindingen tussen NS en ProRail te versterken met als doel de prestaties op het spoor te verbeteren, doet geenszins afbreuk aan het feit dat de afgelopen jaren is gebleken dat *regionale vervoerders* over het algemeen goed presteren. Om de ambitie voor het verbeteren van de *'deur-tot-deur'*-reistijd te kunnen realiseren is een verdieping van de samenwerking in de gehele spoor- en OV-keten van groot belang. Samenwerking en concurrentie kunnen met elkaar op

---

<sup>1</sup> Zie ook de vormgeving van Bestuur en de RvC's van HTM infra en HTM personenvervoer.

gespannen voet staan. De belangen van de decentrale vervoerders, t.o.v. monopolist ProRail en de grootste vervoerder NS, moeten worden geborgd. Zoals eerder genoemd vereist dit met name een aanscherping van de onafhankelijke positie van ProRail in het proces van *capaciteitsverdeling*. ProRail dient haar rol als capaciteitsverdeler onafhankelijk en non-discriminatoire uit te voeren. De ACM vervult hierbij een belangrijke toezichthoudende functie. Voorts hebben CRT en KG in dit kader kennisgenomen van de (verdergaande) ordeningsvarianten die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk worden gehanteerd op dit punt. De recente verschuivingen in het Europees krachtenveld t.a.v. het 4<sup>e</sup> Spoorpakket verbreden op dit terrein het palet aan mogelijkheden.

19. In de discussies over de *onafhankelijkheid* van het proces van capaciteitsverdeling blijft veelal onderbelicht dat ProRail t.b.v. onderhoudswerkzaamheden ook zelf capaciteit afneemt. Dit capaciteitsbeslag zal de komende jaren verder toenemen, gezien de grote hoeveelheid gepland werkzaamheden door ProRail. Vanwege de aangescherpte veiligheidsnormen t.a.v. het spooronderhoud is de invloed van deze buitendienststellingen op de dienstregeling vergroot. Veiligheid is van groot belang, maar het belang van de reiziger (vertolkt door de vervoerder) moet voldoende integraal worden afgewogen. Het is van belang dat deze twee te onderscheiden rollen binnen ProRail aantoonbaar onafhankelijk van elkaar worden georganiseerd. Dit geldt zowel voor het proces van capaciteitsverdeling op de korte als de lange termijn. In de aangekondigde wijziging van het besluit capaciteitsverdeling dient hiermee rekening te worden gehouden.
20. Naast het belang van het onafhankelijker organiseren van het proces van capaciteitsverdeling staat de noodzaak tot een geïntegreerde benadering bij de operationele uitvoering van de dienstregeling (*verkeersleiding*). Hierbij opereren alle betrokken partijen in een gezamenlijke keten. De onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid is groot. Er zijn veel spelers actief, van infrabeheerder, reizigers- en goederenvervoerders tot aan de meteorologische dienst. Ten einde de robuustheid van het systeem te vergroten en flexibeler in te kunnen spelen op de wensen van reizigers en verladers bij kleine verstoringen, wordt door CRT en KG geadviseerd de huidige vorm van *coördinatie bij incidenten uit te breiden* voor alle verkeersleidingsbesluiten en –handelingen. De samenwerking binnen het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) wordt daarmee tot norm

verheven. CRT en KG bevelen aan om NS en ProRail te vragen in het kader van de nadere uitwerking en uitvoering van het operationeel spoorconcept i.o.m. betrokken partijen hieraan een nadere uitwerking te geven.

21. De investeringen in het verhogen van de betrouwbaarheid, herstelvermogen en veiligheid van het spoornetwerk creëert de basis om op termijn hoogfrequent spoorvervoer aan te bieden. Dit 'spoorboekloos rijden' zal plaatsvinden binnen de belangrijkste economische kernen. Daardoor ontstaat een grotere verscheidenheid in het bedieningsniveau op het Hoofdrailnet. Het ligt in de rede te overwegen een groter aantal van de spoorlijnen buiten het (directe) bereik van c.q. aan de randen van het hoogfrequente net over te laten aan regionale vervoerders. Ten einde de samenhang in het netwerk te borgen dient te worden onderzocht of het, naar analogie van het vervoersaanbod op de Hogesnelheidslijn, mogelijk is binnen de HRN-concessie aan NS een verplichting op te leggen om, gedurende de loop van de concessie, een nader te bepalen % van het net (bijvoorbeeld stoptreinen), via zgn. 'subcontracting', over te laten/dragen aan de regionale vervoerders. De regie blijft hierdoor gewaarborgd, de markt krijgt zijn kansen.

#### **"Dubbelingen weghalen"**

22. Nederland heeft één van de drukst bereden spoorwegnetwerken van de wereld. Dit stelt hoge eisen aan de benutting van de capaciteit. Personenvervoerders stellen zich in het proces van capaciteitstoedeling aanbodgericht op. *Goederenvervoerders* zijn vraaggericht. Het spoorgoederenvervoer is een cruciale schakel in de achterlandverbindingen voor de Nederlandse havens. Goede afstemming tussen de infrastructuurbeheerder (en capaciteitsverdeler), i.c. ProRail, en de spoorgoederenvervoerders is nodig. Het CRT en de KG zijn er, na gesprekken met betrokken partijen, niet van overtuigd dat hierbij in de toekomst een rol is weggelegd voor Keyrail in een rol als 'ketenregisseur' vanuit een publieke taak. Bij het optimaliseren van de benutting van de Betuweroute heeft Keyrail een waardevolle functie vervuld. ProRail draagt de integrale verantwoordelijkheid voor het capaciteitsmanagement, verkeersleiding en onderhoud van het gehele Nederlandse spoornet. ProRail is derhalve de aangewezen speler (het loket) om het gemengde net zo optimaal mogelijk te benutten. Daarbij dient zij de wensen van al haar klanten, binnen de regels voor capaciteitstoedeling, zo optimaal mogelijk te



bedienen. De invulling van de regiefunctie zien CRT en KG niet als een publieke taak. De goederenvervoerders kunnen deze rol, i.s.m. de havenbedrijven, ook zelf invullen, zodat aan verladers wel een aantrekkelijk 'one stop shop' vervoersproduct op het spoor kan worden aangeboden. Het lijkt dan ook verstandig om de dubbeling in functies tussen ProRail en Keyrail, i.h.k.v. de invulling van de nieuwe beheerconcessie - voorzover aanwezig - te heroverwegen.

*Den Haag, 12 maart 2014*

Namens Critical Review Team en Klankbordgroep Lange termijn Spooragenda,



Wim Kuijken,, Voorzitter

**Het Critical Review Team LTSa:**

Wim Kuijken (vz),  
Pieter Elbers,  
Marieke van Lier Lels,  
Jan Kees de Pagter,  
Annemarie van der Rest,  
Mark van Twist,  
Aad Veenman,  
Eric Verhoef,  
Eric Wiebes (tot februari '14)

**De Klankbordgroep LTSa:**

Wim Kuijken (vz),  
Hans Alders,  
Jeanette Baljeu,  
Bruno Bruins,  
Agnes Jongerius,  
Ton Kaper,  
Arie Kraaijeveld,  
Pauline Krikke

**Secretaris:**

Esther Knabben (tot december 2013)  
Marius de Beij (tot heden)

## Bijlage 1

---

### *“Stationsaanpak als good practice”*

*Het CRT en de KG hebben met enthousiasme kennisgenomen van de in het kader van de LTSa door NS en ProRail opgestelde verbeteraanpak stations. Het project bewijst dat vanuit een gezamenlijke visie en met een integrale sturing gedeelde doelstellingen voor de klant (reiziger én vervoerder) binnen handbereik komen. Dit doet recht aan de belangrijke publieke functie die stations in Nederland vervullen.*

*Van integrale sturing op het belang van het optimaliseren van de transfer (primair ProRail) en commercie (primair NS), ook samen met de lokale overheden, wordt in deze aanpak door beide organisaties gedeeld. Een gezamenlijke sturing vergroot de terugverdienmogelijkheden aanzienlijk. Kostenbesparingen zijn hierdoor mogelijk. Deze besparingen kunnen terugvloeien naar alle geledingen van de stations. Het feit dat zowel NS als ProRail bereid zijn om de verdeling van kosten en baten eerlijker vorm te geven is een positief signaal.*

*Het welslagen van de aanpak is in belangrijke mate afhankelijk van de ‘drive’ bij betrokken werknemers en steun aan de top. Hier is het afgelopen jaar op werkvloerniveau reeds veel in geïnvesteerd. Er zijn goede plannen voor een structurele verankering van de aanpak vanaf managementniveau.*

*NS en ProRail erkennen dat de betrokkenheid van de regionale vervoerders dient te zijn geborgd. In de komende maanden zullen zij dan ook aan tafel worden uitgenodigd. Binnen de verbeteraanpak zijn voorstellen (servicedesk en onafhankelijk klachtenloket) ten gunste van de positie van regionale vervoerders opgenomen. Het is zoeken naar de gemene deler. Het CRT en de KG benadrukken dat de recente kritiek van ACM een plaats dient te krijgen binnen het toekomstige exploitatiemodel. Het uitgangspunt moet zijn dat alle vervoerders gelijke kansen hebben (non-discriminatoir).*

*De komende periode dient te worden gezien wat nodig is om de verbeteraanpak een structureel karakter te geven, bijvoorbeeld via het opdrachtgeverschap. Mogelijk is een aanpassing in de juridische structuren, concessies en financieringsstromen (van projecten) behulpzaam. Binnen het sturingsinstrumentarium dient te worden gezocht naar mogelijkheden om de afhankelijkheid van elkaars prestaties te vergroten.*

---

# Positioneringsopties ProRail

11 februari 2014

Prof. Dr. Mark van Twist  
Daphne Bressers MSc  
Dr. Martijn van der Steen  
Drs. Jorren Scherpenisse

---

## 1. Aanleiding

1.1 Op 15 april 2003 werden de Spoorwegwet en de Concessiewet in de Eerste Kamer aangenomen<sup>1</sup>. Bij de indiening van het wetsvoorstel werden de taakorganisaties Railned, Railverkeersleiding en Railinfra-beheer samen als één spoorwegbeheerorganisatie vormgegeven in het zelfstandig bestuursorgaan ProRail. Naar aanleiding van de herbeziningsbrief in 2001 werd besloten om ProRail te positioneren als bedrijf in de vorm van een BV<sup>2</sup>. De inhoudelijke motivatie hiervoor was dat de relatie tussen de infra-beheerder en de vervoerder gekenmerkt zou moeten worden door gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en optimalisatie<sup>3</sup>. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft op grond van de Spoorwegwet een concessie aan ProRail verleend voor het beheer van de infrastructuur, de verdeling van de spoorcapaciteit en het leiden van het verkeer over deze infrastructuur. Op 1 januari 2005 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet formeel in werking getreden en is de beheerconcessie formeel aan ProRail verleend voor een periode van 10 jaar. Dit betekent dat de concessie afloopt en verlengd kan worden met ingang van 1 januari 2015<sup>4</sup>.

1.2 In het beleidsvoornemen voor de beheerconcessie<sup>5</sup> geeft de staatssecretaris van I&M aan dat de beheerconcessie 2015 wordt gegeven langs vier inhoudelijke lijnen:

- De realisatie van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda<sup>6</sup>;
- Versterking van het publieke karakter van het beheer;
- Versterking van de sturing van de staatssecretaris op het beheer;
- Borging van de opdracht aan KeyRail voor het goederenvervoer.

Bezien moet worden of de huidige sturing en ordening van ProRail, zoals vastgelegd in de huidige beheerconcessie, voldoende perspectief biedt voor het realiseren van de vier inhoudelijke lijnen.

1.3 De vraag die voorligt, is welke manier van sturing en welke plek in de ordening het meest passend is voor de realisatie van de vier hierboven genoemde inhoudelijke lijnen. Het ministerie van I&M heeft in dat licht drie positioneringsopties geïdentificeerd<sup>7</sup>:

- ProRail behoudt haar huidige sturing en plek in de ordening als bedrijf (BV);
- Er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing van ProRail en ProRail behoudt haar plek in de ordening als bedrijf (BV);
- Er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing van ProRail en aan de plek van ProRail in de ordening (als agentschap).

---

<sup>1</sup> Eerste Kamer der staten- generaal [http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20030415/Spoorwegwet\\_en\\_concessiewet](http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20030415/Spoorwegwet_en_concessiewet)

<sup>2</sup> Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 465. Nr. 53a en 3.

<sup>3</sup> Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson. Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. Juni 2009.

<sup>4</sup> Beheerconcessie voor het hoofdrailnet, 1 januari 2005.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 29 984, nr. 386.

<sup>6</sup> Lange termijn spooragenda. Februari 2013.

<sup>7</sup> Ministerie van I&M. PVA SWOT-analyse. Onderzoek positionering ProRail. 16 december 2013.

- 1.4 Prof. Dr. Mark van Twist is gevraagd om met zijn team een analyse te verrichten waarin de drie positioneringsopties worden getoetst aan de hand van relevante criteria. Aan de hand van deze analyse kan gezien worden wat de consequenties (in termen van sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen) van de drie positioneringsopties zijn voor ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 1.5 De vraagstelling van dit onderzoek is:  
*Wat zijn de consequenties (in termen van sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen (SWOT)) van de drie positioneringsopties voor de interne organisatie en externe omgeving van ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?*
- 1.6 Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de vier inhoudelijke lijnen besproken die moeten leiden tot de optimalisatie van het spoorstelsel. In hoofdstuk 3 worden de drie positioneringsopties voor ProRail uiteen gezet. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksmethode toegelicht en in hoofdstuk 5 volgt de consequentieanalyse van de drie positioneringsopties. In hoofdstuk 6 is een uitwerking en afweging van twee nadere denkrichtingen opgenomen. Hoofdstuk 7 besluit met een conclusie van de analyse.

## **2. Inhoudelijke lijnen voor de vormgeving van de beheerconcessie**

- 2.1 De staatssecretaris heeft op 20 februari 2012 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven een eventuele beheerconcessie vorm te geven langs vier inhoudelijke lijnen<sup>8</sup>. Deze inhoudelijke lijnen moeten zorgen voor een optimalisatie van het spoorstelsel en moeten tegemoet komen aan de huidige aandachtspunten op het spoor:
- De realisatie van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda;
  - Versterking van het publieke karakter van het beheer;
  - Versterking van de sturing van de staatssecretaris op het beheer;
  - Borging van de opdracht aan Keyrail voor het goederenvervoer.
- 2.2 De eerste en belangrijkste lijn betreft de Lange Termijn Spooragenda (LTSA). De ambities van de LTSA zijn te vangen in drie categorieën: het creëren van een aantrekkelijk klantproduct, het behouden en verhogen van de kwaliteit van het spoorstelsel en het optimaal benutten van het spoorstelsel.
- 2.3 Ten eerste beoogt I&M een aantrekkelijk product te realiseren voor de klant. In het geval van personenvervoer gaat het om het verbeteren van de 'deur-tot-deur' reistijd, het verbeteren van het reisgemak, en het verhogen van de regie over de eigen reis. Met dit laatste wordt bedoeld dat de reiziger beschikt over actuele informatie tijdens de reis en op basis daarvan optimaal keuzes kan maken.
- 2.4 Daarnaast beoogt I&M de kwaliteit van het spoorstelsel te verbeteren. Verbetering van kwaliteit betekent in dit geval verbetering van veiligheid, betrouwbaarheid en de duurzaamheid van het spoor. Uitgangspunt voor het Europese en nationale veiligheidsbeleid is de continue verbetering van de spoorveiligheid. In Nederland is dit vastgelegd in de derde kadernota Railveiligheid<sup>9</sup>. De veiligheid zal verbeterd worden door het benadrukken van verantwoordelijkheden en het verhogen van een veiligheidscultuur. Ook heeft dit kabinet besloten het systeem European Rail Traffic Management System (ERTMS) te gaan implementeren op het spoor. De betrouwbaarheid van het Nederlandse spoor is al relatief hoog ten opzichte van andere landen: toch kan er bij vooral grote verstoringen nog veel worden verbeterd. De staatssecretaris wil de betrouwbaarheid verhogen door ProRail meer differentiatie aan te laten brengen in de betrouwbaarheidsindicatoren; hiermee kan de staatssecretaris sturen op specifieke corridors of lijnen. Ook gaat de staatssecretaris werken aan een verbeterplan met de NS en ProRail bij grote verstoringen. Verder zal er ook verbetering aan worden gebracht in het onderhoud van het spoor. Ten slotte wil de staatssecretaris ProRail een informatieverplichting opleggen; de staatssecretaris wordt vaker en vroegtijdig ingelicht over de kwesties op het spoor.
- 2.5 Ook is er aandacht voor de capaciteit op het spoor. In de LTSA wordt aangegeven dat het spoor op basis van de huidige werkwijze tegen de grenzen van haar capaciteit aanloopt. De LTSA is erop gericht ruimte te bieden aan de groei van het reizigersvervoer en het goederenvervoer. Na investeringen in achterstallig onderhoud, veiligheid, vernieuwde stations, nieuw spoor en de uitbreiding van emplacementcapaciteit in de brede Randstad, zijn in de komende jaren aanvullende maatregelen nodig om de capaciteit en de groei op het spoor te verbeteren. De mogelijkheid wordt verkend of het ERTMS kan bijdragen aan het beter benutten van de hoofdspoorweginfrastructuur.

<sup>8</sup> Tweede kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 984, nr. 387.

<sup>9</sup> Derde kadernota Railveiligheid, 28 juni 2010.

Figuur 1. Doelstellingen van de Lange Termijn Spooragenda<sup>10</sup>

Aantrekkelijk product voor de klant		Kwaliteit spoorstelsel	Capaciteit spoorstelsel
Personenvervoer	Goederenvervoer		
Verbeteren 'deur-tot-deur' reistijd	Verbeteren doorlooptijd goederen	Verhogen van de veiligheid	Ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer
Verbeteren van het reisgemak	Vergemakkelijken aanbieden en ontvangen van lading per spoor	Verbeteren van de betrouwbaarheid	Ruimte bieden aan de groei van het goederenvervoer
Regie over eigen reis	Verbeteren van de informatie-uitwisseling	Borgen leidende positie als duurzaam transportmiddel	

- 2.6 De tweede inhoudelijke lijn ter verbetering van het spoorstelsel richt zich op het versterken van het publieke karakter van ProRail. Het beheer van de hoofdspoorinfrastructuur staat midden in de samenleving. Dagelijks maken meer dan één miljoen mensen gebruik van het spoor en wordt er ruim 100.000 ton lading van en naar Nederland vervoerd. De beheerder draagt daardoor een grote verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid en leefbaarheid in Nederland. De beheerder dient bij te dragen aan maatschappelijke doelen en politieke ambities. De staatssecretaris geeft aan het publieke karakter van ProRail te willen versterken door de betrokkenheid van de reizigers, vervoerder, decentrale overheden en havenbedrijven bij het spoorbeheer te vergroten. Ook dient de transparantie en aanspreekbaarheid van ProRail verbeterd te worden. Ten slotte dient ProRail proactief te handelen en een duidelijk afwegingskader te maken bij een beslissing op het spoor waar verschillende belangen een rol spelen.
- 2.7 De derde inhoudelijke lijn is het versterken van de sturing van de staatssecretaris op het beheer. Volgens de staatssecretaris is de sturing van het beheer van het spoor *'een balans tussen het geven van ruimte aan de ene kant en het geven van richting aan de andere kant'*. De staatssecretaris wil de sturing op meerdere vlakken versterken. Zo wil de staatssecretaris onder andere sturen op een stevigere prestatiebesturing en samenwerking tussen NS en ProRail.
- 2.8 De vierde en laatste lijn richt zich op het borgen van de opdracht aan Keyrail voor het goederenvervoer. Keyrail wordt de ketenregisseur en het enige loket voor het spoorgoederenvervoer in Nederland. De precieze invulling van de ketenregietaak voor goederenvervoer is nog in ontwikkeling. Dat betekent dat er ruimte is om die rol binnen de positioneringsopties voor ProRail passend te maken. Dat is voor ons de overweging geweest om de vierde lijn hier niet per positioneringsoptie uit te werken.

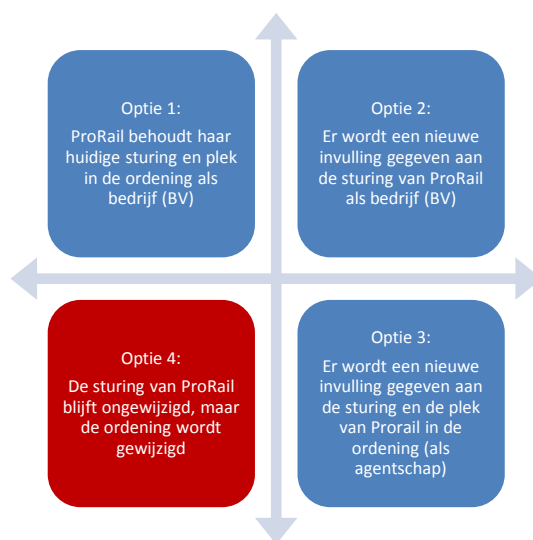
<sup>10</sup> Lange Termijn Spoor Agenda, februari 2009.

### 3. Drie positioneringsopties

#### 3.1 Sturing en ordening

3.1.1 De vier inhoudelijke doelen kunnen worden gerealiseerd door een combinatie van (wijzigingen in) de sturing en de ordening. Ten opzichte van de huidige situatie kan de positie in de ordening veranderd worden, de sturing veranderd worden, of allebei. In het geval van ProRail kan het ministerie ProRail sturen via de beheerconcessie, subsidies, regelgeving en het aandeelhouderschap. Een wijziging in de sturing kan een andere (verantwoordings)relatie met zich mee brengen, maar kan los staan van de institutionele vorm van ProRail. De mogelijkheden om in zowel sturing als de plek in de ordening verandering aan te brengen schept vier mogelijkheden.

Figuur 2. De sturings- en ordeningsopties van ProRail



3.1.2 Binnen de ruimte om wijzigingen aan te brengen in de sturing en ordening mag optie 4 onrealistisch worden geacht: een verandering in ordening brengt per definitie een verandering in sturing met zich mee. Deze optie is theoretisch en praktisch onmogelijk. De overige drie opties zijn theoretisch en praktisch mogelijk en vormen de basis voor het vervolg van deze analyse. Ons is gevraagd om de overblijvende drie opties uit werken in een analyse: wat zijn voor elk van de drie opties ten aanzien van de inhoudelijke doelen de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen? Door deze analyse kunnen we beziën welke optie op een optimale manier invulling geeft aan de vier inhoudelijke doelen. De drie positioneringmogelijkheden die onderzocht worden zijn:

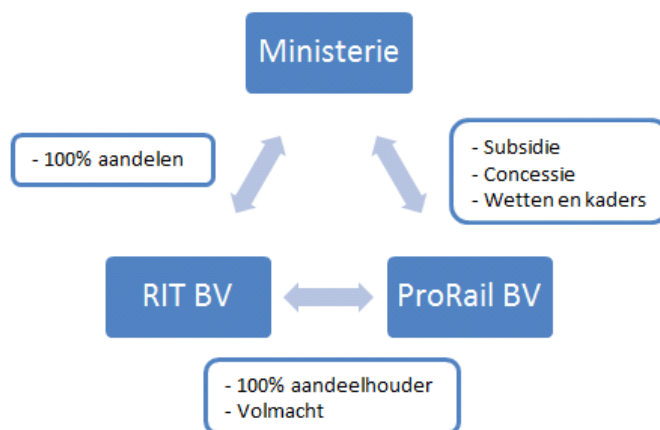
1. ProRail behoudt haar huidige sturing en ordening als bedrijf (BV);
2. Er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing van ProRail en ProRail behoudt haar huidige ordening als bedrijf (BV);
3. Er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing en de ordening van ProRail (als agentschap).

#### 3.2 Optie 1: zelfde sturing, zelfde ordening

3.2.1 Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is op vier manieren verbonden aan ProRail<sup>11</sup>. Ten eerste is ProRail verbonden aan het ministerie via het aandeelhouderschap van ProRail. In de huidige positie is ProRail vormgegeven als een besloten vennootschap (BV). De aandelen zijn voor 100% in handen van Railinfratrust BV (RIT). De aandelen van RIT zijn voor 100% in handen van het ministerie van I&M. ProRail wordt in het bestuurlijk-juridische termen omschreven als een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT).

- 3.2.2 Ten tweede voorziet het ministerie in subsidies aan ProRail om haar wettelijke taken uit te kunnen voeren. In het jaarlijkse beheerplan geeft ProRail inzicht in de wijze waarop zij de wettelijke beheertaak uit gaan voeren in het komend subsidiejaar. ProRail verkrijgt haar inkomsten enerzijds uit subsidies en anderzijds uit inkomsten vanuit de markt.
- 3.2.3 Ten derde is er een publiekrechtelijk kader waarbinnen ProRail dient te functioneren. ProRail dient binnen de kaders van de Spoorwegwet en de Wp2000 te functioneren. Daarnaast is aan de wetten een aantal bevoegdheden voor de minister verbonden. De staatssecretaris dient de jaarrekening en bepaalde onderdelen van het beheersplan van ProRail vast te stellen<sup>20</sup>.
- 3.2.4 Ten vierde verleent het ministerie een beheerconcessie aan ProRail. Met deze concessie krijgt ProRail het recht en de plicht om het beheer van de infrastructuur en de capaciteitsverdeling en verkeersleiding op het spoor te verzorgen. De concessie kent verschillende zorgplichten toe aan ProRail. De concessie omvat de zorg voor<sup>12</sup>:
- De kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
  - De eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur zowel ten behoeve van ProRail als ten behoeve van gerechtigden;
  - Het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.
- 3.2.5 Doordat ProRail taken uitvoert op het niveau van de centrale overheid en daarmee het publieke belang dient, en ProRail daarnaast grotendeels gefinancierd wordt uit publieke middelen, dient ProRail zich te verantwoorden aan de staatssecretaris. De politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid van de staatssecretaris is beperkt tot de bevoegdheden die op basis van de wet- en regelgeving en de beheerconcessie aan ProRail zijn toegekend en de bevoegdheden die verbonden zijn aan het aandeelhouderschap, dat door het ministerie van I&M wordt uitgeoefend<sup>13</sup>.

Figuur 3: De verbondenheid tussen het ministerie van I&M en ProRail



### 3.3 **Optie 2: verandering in sturing**

- 3.3.1 De staatssecretaris heeft een sturingsrelatie met ProRail via het aandeelhouderschap, subsidies, wet- en regelgeving en de beheerconcessie. De staatssecretaris heeft de mogelijkheid om via deze wegen ProRail te sturen. In de tweede positioneringsoptie kunnen er wijzigingen aangebracht worden in deze vier relaties/middelen om de sturing te verstevigen:
- Aandeelhouderschap
  - Subsidies
  - Wet- en regelgeving
  - Beheerconcessie

<sup>12</sup> Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur. 1 januari 2005.

<sup>13</sup> Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson. Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. Juni 2009.



- 3.3.2 Ten eerste kan het ministerie vanuit haar positie als aandeelhouder ProRail sturen. De bevoegdheden die verbonden zijn aan het aandeelhouderschap in een BV staan beschreven in het Burgerlijk Wetboek deel twee. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft 100% aandelen in RIT, RIT heeft 100% aandelen in ProRail. De bevoegdheden van de staatssecretaris betreffen de vaststelling van de jaarrekening en de benoeming, bezoldiging en het ontslag van de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van ProRail en Railinfratrust BV (RIT). De staatssecretaris kan dus sturen via haar aandeelhouderschap door het aanstellen van de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen en het stellen van eisen aan de jaarrekening.
- 3.3.3 Ten tweede kan de staatssecretaris de sturing verstevigen door subsidiebeschikkingen. Het ministerie van I&M verleent subsidies aan ProRail. Deze subsidies worden gegeven aan de hand van subsidiebeschikkingen, waarin eisen worden gesteld aan de uitvoering van het beheer zoals tijd, subsidiebedrag en kwaliteit. ProRail kan voor individuele projecten subsidies verkrijgen en in deze gevallen kan het ministerie specifieke eisen stellen aan het uitvoerproces en de resultaten van de projecten. In de subsidiebeschikking kan ook bepaald worden dat op diverse momenten in het proces instemming van het ministerie van I&M is vereist.
- 3.3.4 Ten derde kan het ministerie haar zeggenschap ook vergroten door wijzigingen aan te brengen in de Spoorwegwet. De Spoorwegwet kent een instemmingsbepaling met betrekking tot 'aanmerkelijke wijzigingen' op het spoor. In het geval van een aanmerkelijke wijziging dient ProRail toestemming te vragen aan de staatssecretaris van I&M. Of een wijziging 'aanmerkelijk' is, is slechts in de wet zelf in globale termen bepaald. De instemmingsvereisten zijn gedetailleerder beschreven in een beleidsregel van de staatssecretaris van I&M. Aanscherping hiervan zou kunnen betekenen dat ProRail formeel vaker toestemming dient te vragen aan het ministerie van I&M. Daarnaast kunnen ook formeel andere bevoegdheden en instemmingsverplichtingen ten aanzien van het beheerplan in de Spoorwegwet worden opgenomen.
- 3.3.5 Ten slotte kan de staatssecretaris de sturing verstevigen via de beheerconcessie. In de concessie is in verschillende artikelen bepaald op welke manier ProRail verantwoording dient af te leggen aan het ministerie<sup>14</sup>. In artikel vier is bijvoorbeeld de besluitvorming rondom het beheerplan vastgelegd. Hierin staat vastgelegd dat de staatssecretaris instemt met delen van het beheerplan. Ook op het gebied van bijvoorbeeld 'EU-richtlijnen omgevingslawaai' en 'meldingen voor werkzaamheden derden' is ProRail verplicht om de staatssecretaris in te lichten over ondernomen acties. De staatssecretaris kan de artikelen in de concessie aanscherpen en zo een verandering aanbrengen in de sturing. Ook kunnen er in de beheerconcessie meer gedifferentieerde prestatie-eisen worden opgenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot een actueel probleem of het 'omgaan met winterweer'. De eisen die gesteld worden in dergelijke situaties kunnen worden aangescherpt. Nieuwe indicatoren en aanscherping van de eisen kunnen alleen in onderling overleg worden opgenomen aangezien de beheerconcessies een wederzijds overeengekomen document is. Ook kan het ministerie via de boetebepaling in de concessie financieel steviger afrekenen met ProRail.
- 3.3.6 In de LTSA worden verschillende manieren voorgesteld om de sturing via de concessie te verscherpen. De staatssecretaris geeft aan op de volgende punten in de beheerconcessie te kunnen sturen:
- *Prestatiesturing*. Beoogd wordt om de prestatiesturing meer gedifferentieerd en flexibel te maken. Ook kan de staatssecretaris meer regie nemen in de totstandkoming van het prestatiebouwwerk en zal er gekeken worden naar de samenwerking tussen ProRail en de NS.
  - *Samenwerking spoorwegbeheer en spoorvervoer*. In de beheerconcessie kan de samenwerking tussen ProRail en de spoorwegondernemingen worden benadrukt. Zo kan aan ProRail de verplichting worden opgelegd om in het beheerplan de voorgenomen samenwerkingsmaatregelen weer te geven.

<sup>14</sup>Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur. 1 januari 2005.

- *Programmasturing.* Daar waar de prestaties achterblijven of een zogenaamde systeemsprong gemaakt moet worden, kan er overgegaan worden van input- op programmasturing (bv winterweer en ERTMS).
- *Informatiebepalingen.* De kennis- en informatiepositie van de staatssecretaris kan worden versterkt. De staatssecretaris geeft aan de mogelijkheid te willen verkennen om ProRail periodiek een 'spoorbalans' op te laten stellen, waarmee op regelmatige basis inzicht wordt gegeven in de situatie op het spoor.
- *Adviesrol.* De adviesrol van ProRail aan de staatssecretaris wordt vastgelegd in de beheerconcessie. Hiermee zal de regie van de staatssecretaris op de lange-termijn-ontwikkelingen versterkt worden.
- *Samenhang aanleg, beheer en instandhouding.* In het beheerplan moet de samenhang tussen aanleg, beheer en instandhouding van het spoor worden benadrukt zodat hier de sturing op aangepast kan worden.
- *Internationale benchmark.* In de huidige concessie is ProRail verplicht om eens in de vier jaar een internationale benchmark uit te voeren. Het advies van de commissie Kuiken was om dit door een onafhankelijke partij uit te laten voeren; dit kan opgenomen worden in de beheerconcessie.
- *Werken voor derden.* Indien derden een wijziging willen aanbrengen in de hoofdspoorinfrastructuur dan ligt de zeggenschap daarvoor bij de minister; de uitvoering van de wijzigingen ligt bij ProRail. In de beheerconcessie kan meer aandacht worden gegeven aan de belangen van derden.
- *Innovatief vermogen.* De commissie Kuiken beveelt aan om meer aandacht te hebben voor het innovatieve vermogen van het spoorstelsel. In de concessie kan meer aandacht worden gegeven aan innovatie op het spoor.

### **3.4 Optie drie: verandering in ordening, ProRail als agentschap**

- 3.4.1 In de regeling van het ministerie van Financiën betreffende de instelling, opzet en werking van agentschappen worden agentschappen als volgt gedefinieerd: "*intern verzelfstandigd in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen sturingsmodel en financiële administratie heeft*"<sup>15</sup>. Agentschappen zijn ook wel bekend als baten-lastendiensten.
- 3.4.2 De bevoegdheden voor een agentschap zijn gemandateerd; de staatssecretaris blijft zelf bevoegd en verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak<sup>16</sup>. De ministeriële verantwoordelijkheid is bij een agentschap in reikwijdte omvattender dan bij een ZBO, de staatssecretaris is namelijk volledig verantwoordelijk voor de handelingen van ProRail. Indien ProRail binnen het ministerie van I&M wordt ondergebracht in een Directoraat-Generaal, is de Directeur-Generaal direct aanspreekbaar door de staatssecretaris op zijn of haar functioneren.
- 3.4.3 Agentschappen zijn uitvoerende dienstonderdelen van een ministerie met een eigen financiële administratie en interne bedrijfsvoering en behoren tot de rechtspersoon 'Staat der Nederlanden'. De gedachte hierachter is het bereiken van een grotere doelmatigheid bij de uitvoering. De nadruk bij een agentschap ligt hierdoor bij de producten en diensten die zij levert.
- 3.4.4 Dit in tegenstelling tot de gewone departementsonderdelen van het desbetreffende ministerie. De instellingsvoorwaarden voor een agentschap bestaan uit drie kernpunten:
- Voldoende doelmatigheidsprikkels ingebouwd in het besturingsmodel;
  - Er is een kostprijsmodel waarmee de koppeling tussen producten en kosten wordt gelegd;
  - Het kunnen aantonen van de mogelijkheid tot doelmatigheid door middel van indicatoren.

<sup>15</sup> Ministerie van Financiën. Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen).

<sup>16</sup> Onderzoek ter uitvoering van de Motie Wolfson: Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. Den Haag.

In het onderzoek naar uitvoering van de Motie Wolfson wordt beschreven dat agentschapvorming in de meeste gevallen een beweging van het moederdepartement naar meer zelfstandigheid betreft. Bij ProRail zou een tegengestelde beweging plaatsvinden, namelijk de BV ProRail wordt hierbij ondergebracht in het ministerie. Rijksbreed is hier weinig ervaring mee.

- 3.4.5 ProRail kent verschillende taken: het beheer van de infrastructuur, de verdeling van de spoorcapaciteit en het leiden van het verkeer over deze infrastructuur. Deze taken kunnen ondergebracht worden in één agentschap<sup>17</sup>. Ook kan ervoor gekozen worden om de taken van de capaciteitsverdeler en verkeersleider onder te brengen in een ZBO. In de laatstgenoemde optie is de minister dus alleen volledig aanspreekbaar en verantwoordelijk voor het beheer van de spoorinfrastructuur.

### 3.5 **Samenvatting van de drie opties**

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Verantwoordelijkheid staatssecretaris	Deels verantwoordelijk	Deels verantwoordelijk	Volledig verantwoordelijk
Positie ProRail ten opzichte van ministerie van I&M	Extern	Extern	Intern
Bestuursrechtelijke vorm	RWT in de vorm van een BV	RWT in de vorm van een BV	Agentschap

<sup>17</sup> Dit is volgens de geldende Europese richtlijnen mogelijk. Het door de Europese Commissie voorgestelde Vierde spoorpakket eist echter dat deze taken door een organisatie worden uitgevoerd.

## **4. Onderzoeksaanpak**

### **4.1 Voorstudie: beleidsanalyse en media-analyse**

4.1.1 Ten behoeve van de analyse zijn twee voorstudies uitgevoerd: een beleidsanalyse en een media-analyse. Deze analyses zijn opgenomen in de bijlage.

4.1.2 Allereerst hebben we de door I&M aangeleverde documenten en onderzoeken bestudeerd. Op basis van dit materiaal hebben we een chronologische feitenreconstructie gemaakt van de nota's en kamerstukken die betrekking hebben op ProRail. Deze analyse geeft een beeld van het feitelijke en formele verloop van de ontwikkeling van ProRail. Daarnaast geeft het inzicht in de politieke afwegingen en thema's die daarbij aan de orde waren.

4.1.3 Daarnaast hebben wij als voorstudie een *media-analyse* uitgevoerd. In deze analyse hebben we een chronologische reconstructie gemaakt van alle berichtgeving over ProRail in de vijf grootste Nederlandse kranten. We hebben de berichtgeving van de Volkskrant, het NRC Handelsblad, de Telegraaf, Het Algemeen Dagblad en Trouw over ProRail in de periode van 2005 - december 2013 geanalyseerd. De media-analyse geeft inzicht in de ontwikkeling van het maatschappelijke debat over ProRail en de opstelling van de verschillende relevante actoren daarin.

### **4.2 Aanpak analyse**

4.2.1 In de analyse hebben wij de consequenties (in termen van sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen) per positioneringsoptie afgewogen door de opties te toetsen aan de hand van relevante criteria in de interne en externe omgeving van ProRail en het ministerie van I&M.

4.2.2 De staatssecretaris heeft vier inhoudelijke doelen geformuleerd. Bezien dient te worden welke positioneringsmogelijkheid leidt tot een optimale invulling van de vier inhoudelijke doelen. De vier inhoudelijke doelen zijn:

1. De realisatie van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda;
2. Versterking van het publieke karakter van het beheer;
3. Versterking van de sturing van de staatssecretaris op het beheer;
4. Borging van de opdracht aan Keyrail voor het goederenvervoer.

4.2.3 We hebben steeds een onderscheid gemaakt tussen consequenties voor de *interne organisatie* (sterktes en zwaktes) en voor de *externe omgeving* (kansen en bedreigingen in het netwerk) van ProRail en het ministerie van I&M. In de sterkte-zwakte analyse worden de consequenties voor de prestaties, sturing en toezichtsystemen en de financiële en juridische consequenties voor de organisatie van ProRail en het ministerie beschreven. In de kansen-bedreigingen analyse worden de consequenties voor de context van ProRail en het ministerie beschreven en worden de consequenties voor het publieke debat, het politieke debat en het netwerk van ProRail en het ministerie van I&M toegelicht.

4.2.4 Bij de consequenties voor de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M gaat het om de volgende vijf elementen:

1. *Consequenties voor de prestaties*: dit heeft betrekking op het functioneren van ProRail en het vervullen van haar kerntaken.
2. *Consequenties voor de politieke verantwoording*: dit heeft betrekking op de positie van de staatssecretaris en het ministerie ten opzichte van ProRail, en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de staatssecretaris ten opzichte van de Tweede Kamer.
3. *Consequenties voor toezicht*: dit betreft de positie van toezichtorganen ten opzichte van ProRail.
4. *Juridische randvoorwaarden en consequenties*: dit betreft de juridische randvoorwaarden vastgelegd in Europese richtlijnen voor de positionering van spoorvervoerders en spoorbeheerders ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de staatssecretaris, alsook de juridische

consequentie die een positioneringsoptie met zich meebrengt, zoals eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving, de structuur van de spoorbedrijven, of veranderingen in juridische aansprakelijkheid.

5. *Financiële consequenties*: dit heeft betrekking op de kosten van een positioneringsoptie, en de controle op die kosten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele kosten. Ook wordt beschreven of er efficiency en doelmatigheidsvoordelen te behalen zijn met de nieuwe structuur. Het gaat dus niet alleen om de werkelijke kosten die gemaakt worden, maar ook om de mogelijkheid van directe invloed en controle van het ministerie van I&M daarop. Daarnaast benoemen we hier zowel (wel expliciet gescheiden) de eenmalige kosten die voortkomen uit een overgang van de ene positionering naar de andere – de transitiekosten –, als intrinsieke structurele kosten die ‘regulier’ voortkomen uit een bepaalde positionering.

4.2.5 Bij de consequenties voor de externe omgeving van ProRail en het ministerie van I&M draait het om:

1. *Publieke debat*. In deze categorie kijken we naar de gevolgen voor het publieke debat en de doorwerking hiervan in de publieke opinie.
2. *Operationele samenwerking met andere actoren*. Hier gaat het om de samenwerking met andere actoren in het netwerk van ProRail en de manier waarop die relatie in verschillende opties wordt beïnvloed.

## 5. Analyse

### 5.1 Positioneringsoptie 1: Sturing en ordening van ProRail blijven ongewijzigd

In de eerste positioneringsoptie treden er geen veranderingen op in de sturing en ordening van ProRail. ProRail is een BV waarvan 100% van de aandelen, via RIT BV, in handen zijn van het ministerie van I&M. ProRail verzorgt op basis van een beheerconcessie het beheer, de leiding en verdeling van het spoor. In deze positioneringsoptie wordt de beheerconcessie in haar huidige vorm opnieuw aan de BV ProRail uitgegeven.

#### 5.1.1 Sterktes en zwaktes in de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M

##### 5.1.1.1 Consequenties voor de prestaties

In internationaal perspectief behoort het Nederlandse spoorstelsel tot de kopgroep. Nederland behoort samen met Japan en Zwitserland tot de internationale kopgroep op het spoor voor wat betreft de combinatie van betrouwbaarheid en drukte<sup>18</sup>. Het Nederlandse spoor wordt zeer intensief gebruikt en tegelijkertijd is de gemiddelde punctualiteit relatief zeer hoog<sup>19</sup>. De resultaten die met de huidige sturing en institutionele ordening worden behaald zijn, op basis van deze studie, objectief gezien relatief hoog.

5.1.1.2 Ook heeft de huidige inrichting en sturing van het spoor gewerkt om de operationele spoorprestaties te verbeteren. Zo is de veiligheid op het spoor sterk toegenomen. Het aantal doden op overwegen is afgenomen van 30 in 2005 naar 7 in 2011. Het aantal STS passages, het passeren van een stopteken (rood lichtsein of bord) door een trein is afgenomen van 248 in 2005 naar 175 in 2012<sup>20</sup>. Ook de betrouwbaarheid van het spoor is toegenomen van 93% in 2005 naar 94,5% in 2012. De gemiddelde prestatie is goed, hoewel negatieve uitschieters een ander beeld vestigen<sup>21</sup>.

5.1.1.3 Bij de oprichting van ProRail in 2005 was er veel kritiek op de capaciteitsverdeling van het spoor. In 2008 volgde een boete van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) voor de oneerlijke verdeling van de capaciteit<sup>22</sup>. In 2010 geeft de NMa in de vijfde spoormonitor<sup>23</sup> aan dat de markt voor spoorcapaciteit is verbeterd. ProRail heeft haar taak als capaciteitsverdeler verbeterd en er zijn geen recente incidenten rond capaciteitsverdeling bij ons bekend. Dit wijst erop dat ProRail deze lijn voort kan zetten zonder wijzigingen in de inrichting.

5.1.1.4 Tegelijkertijd is er rond het spoor een groot aantal uitdagingen, wat positioneringsoptie 1 tot een kwetsbare optie maakt. In de LTSA staat beschreven dat het spoorstelsel met de huidige werkwijze tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt.<sup>24</sup> Ook herstelt het spoor nog onvoldoende snel na verstoringen, waardoor reizigers en vervoerder vertraging oplopen en die vertragingen relatief lang aanhouden. Verder verloopt de samenwerking op het spoor niet altijd goed en is er meer behoefte aan afstemming in de keten, en over de keten heen. Het spoorstelsel zal dus moeten verbeteren om de doelen uit de spooragenda te realiseren. Dat zijn verbeteringen die nodig zijn omdat ze tot nu toe *niet* zijn bewerkstelligd binnen de bestaande constructie: het is dus de vraag of dat vanuit het bestaande arrangement zal gebeuren. Wat geldt ten aanzien van de operationele prestaties en de veiligheid geldt ook ten aanzien van de uitdagingen: zonder verandering in sturing en ordening is hier geen directe verandering te verwachten. Relatief goede prestaties blijven, de uitdagingen naar verwachting ook.

<sup>18</sup> Ronald Berger Strategy Consultants: Sturingsarrangement voor het spoor – sturingsvisie. 14 juli 2013.

<sup>19</sup> Lange Termijn Spoor Agenda, februari 2013.

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 984, nr. 387.

<sup>21</sup> Lange Termijn Spoor Agenda, 2013.

<sup>22</sup> Telegraaf. 'Top ProRail onder druk wegens mismanagement' 4 juli 2008; NRC Beheerder van spoor krijgt 8 ton boete; oneerlijke verdeling capaciteit, 4 juli 2008.

<sup>23</sup> Vijfde spooragenda, Nederlandse Mededingingsautoriteit. September 2010.

<sup>24</sup> Lange Termijn Spoor Agenda. Februari 2013.

#### 5.1.1.5 **Consequenties voor de politieke verantwoording en verantwoordelijkheid**

De staatssecretaris is deels verantwoordelijk voor de spoorweginfrastructuur. De ministeriële bevoegdheid is beperkt tot de bevoegdheden die op basis van wet- en regelgeving, de beheerconcessie en het aandeelhouderschap zijn vastgelegd<sup>25</sup>. Als zich problemen voordoen op het spoor is de staatssecretaris binnen het huidige arrangement daarvoor slechts deels verantwoordelijk. De Tweede Kamer spreekt de staatssecretaris in praktijk echter ook aan op zaken waar ze niet direct voor verantwoordelijk is. Het is voor de staatssecretaris niet altijd mogelijk hier direct op in te grijpen omdat ze niet volledig bevoegd is. Bij volledige verantwoordelijkheid ontstaat het risico dat alle problemen via de Tweede Kamer gaan lopen, terwijl een deel ook binnen de organisatie van ProRail kan worden opgelost.

5.1.1.6 De beperkte verantwoordelijkheid betekent ook dat de staatssecretaris beperkte bevoegdheden en sturingsmogelijkheden ten opzichte van ProRail heeft. Verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden zijn in dat opzicht in balans: niet de volledige verantwoordelijkheid, geen volledige sturing. ProRail functioneert binnen de kaders die het ministerie stelt als een autonome organisatie. De staatssecretaris is afhankelijk van de handelingen van ProRail voor de uitvoering van het beleid, waarbij slechts gedeeltelijk aansturing mogelijk is. Binnen de mogelijke aansturing is veel ruimte voor autonomie van ProRail. Ook voor de uitvoering van de LTSA is de staatssecretaris afhankelijk van de handelingen van ProRail. ProRail is niet het verlengstuk van de staatssecretaris, maar een autonome strategische tegenspeler met een eigen agenda, eigen belangen en eigen voorkeuren. Er is informatieongelijkheid tussen het ministerie (de principaal) en ProRail (de agent), die maakt dat er in de aansturing sprake is van een gat tussen wat het ministerie wil en wat ProRail doet. Dat is een inherente eigenschap van deze inrichtingsoptie.

#### 5.1.1.7 **Consequenties voor het toezicht**

Tientallen nationale en internationale wetten en regels hebben betrekking op het vervoer en de verkeersveiligheid op het spoor. De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt toezicht op de naleving van deze wetten en regels en handhaaft deze. Het kerndepartement van I&M houdt toezicht op naleving van de beheerconcessie, met uitzondering van de onderdelen die de spoorveiligheid betreffen. Het doel van het inspectietoezicht is de kans op ongevallen en milieuvervuiling zo klein mogelijk te maken. De Inspectie heeft in het verleden problemen op dit vlak geconstateerd. De Nederlandse Mededinging autoriteit (NMa, thans ondergebracht in de Autoriteit Consument en Markt, ACM) waakt tegen verstoring van marktverhoudingen en heeft in 2008 problemen rondom de monopoliepositie van ProRail geconstateerd. ProRail verdeelde de capaciteit op het spoor op een oneerlijke manier en kreeg hiervoor een boete opgelegd door de ACM. In deze optie verandert er in deze rolverdeling bij het toezicht niets.

#### 5.1.1.8 **Juridische randvoorwaarden en consequenties**

De Europese regelgeving schrijft een minimale administratieve scheiding voor met betrekking tot het beheer en het gebruik van het spoor. Er bestaat naast onderhandse gunning van contracten de mogelijkheid tot concurrentie op het spoor te introduceren en er is een onafhankelijke verdeler van de spoorcapaciteit. De huidige ordening waarin ProRail en de vervoerders (waaronder NS) onafhankelijke organisaties zijn, sluit aan bij de Europese wet- en regelgeving en biedt daarmee de mogelijkheid tot concurrentie op of om het spoor. Het eventueel wijzigen van de Spoorwegwet kan een langdurig proces betekenen, met veel politieke en praktische onzekerheden voor de betrokken partijen, waarbij het nieuwe arrangement zo moet worden ingericht dat het voldoet aan de Europese wetgeving. Behoud van de huidige situatie leidt in ieder geval in het formeel-juridische opzicht tot continuïteit en rust in de spoorsector. Partijen weten waar ze aan toe zijn en partijen weten dat dit past binnen het huidige Europese beleid. Deze optie is in juridische zin uitgekristalliseerd en voldoende bevonden. Er zijn in dat opzicht geen problemen voor de betrokken partijen te verwachten.

#### 5.1.1.9 **Financiële consequenties**

Het ministerie van I&M wil de opbrengst in de spoorsector en de doelmatigheid verhogen. Om invulling te geven aan deze doelstelling zal het budget voor onderhoud en vervanging van het spoor vanaf 2015 met 1,54 miljard euro worden verlaagd. Vanaf 2015 zal er 160 miljoen euro per jaar worden be-

<sup>25</sup> Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson, alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. Juni 2009.

spaard. ProRail heeft samen met de NS een voorstel gedaan voor de invulling van de efficiëncytaakstellingen, waarin ProRail per jaar 110 miljoen minder besteedt en de NS 50 miljoen voor haar rekening neemt<sup>26</sup>. De besparingen hebben volgens de partijen géén beleidsmatige consequenties voor de spoorsector. ProRail heeft de efficiëncytaakstellingen ingevuld en verwerkt in het beheerplan 2012. ProRail heeft activiteiten ingezet om tot kostenbesparingen te komen door de optimalisatie van het onderhoudsrooster, het preventief slijpen van de rails, slimmer inkopen en het verbeteren van de interne efficiëncy<sup>27</sup>. Door de sturing en ordening ongewijzigd te houden kunnen de efficiëncytaakstellingen op dezelfde wijze worden doorgezet. ProRail is net als NS zelf verantwoordelijk voor het daadwerkelijk realiseren van de in het beheerplan ingeboekte besparingen.

- 5.1.1.10 ProRail voert efficiëncytaakstellingen van de rijksoverheid door, maar tegelijkertijd heeft de staatssecretaris weinig grip op de besteding van de gelden. ProRail ontvangt jaarlijks een omvangrijke subsidie voor de uitvoering van de wettelijke taken. In 2012 ontving ProRail 1.165 miljoen euro aan subsidies van de rijksoverheid<sup>28</sup>. ProRail functioneert als een autonome organisatie en kan binnen de toegewezen taken het geld besteden. In het jaarlijkse beheerplan worden de bestedingen voor het komend jaar vastgelegd en verantwoord. In de jaarrekeningen worden de bestedingen van het afgelopen jaar toegelicht en verantwoord. In de beheerconcessie staat beschreven dat de minister instemmingsbevoegdheid heeft inzake de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het beheer daarvan. Op basis van het aandeelhouderschap heeft de minister de bevoegdheid om in te stemmen met de jaarrekening. De minister heeft dus invloed op de bestedingen van ProRail, al behoudt ProRail door haar autonome positie de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de bestedingen. De instemming en de sturingsmogelijkheden beperken zich tot bepaalde momenten vooraf en achteraf, en gaan over hoofdlijnen en relatief algemene categorieën. Er is geen mogelijkheid om dieper in achterliggende processen te sturen of daarover informatie te verzamelen.

## **5.1.2 Kansen en bedreigingen in de omgeving van ProRail en het ministerie van I&M**

### **5.1.2.1 Consequenties voor het publieke debat**

Door het bestaande arrangement te continueren kan de staatssecretaris een signaal van continuïteit geven aan de klanten van ProRail. Er wordt niet afgeweken van eerdere lijnen en de verbeteringsplannen worden binnen het bestaande arrangement uitgewerkt. Dat kan worden gezien als een signaal van vertrouwen in ProRail, wat de organisatie legitimiteit geeft om de benodigde veranderingen door te zetten en ruimte geeft om in samenwerking met de vervoerders te werken aan operationele verbetering.

- 5.1.2.2 Tegelijkertijd is juist dit voortzetten van de huidige sturing en ordening bezien vanuit het publieke debat zeer kwetsbaar. De media-analyse laat zien dat ProRail met regelmaat kritisch en negatief in beeld komt. Zo werd ProRail in mediaberichtgeving tussen 2005 en 2007 regelmatig neergezet als een “niet-klantgerichte monopolist”, die zijn marktpositie misbruikt door capaciteit niet eerlijk te verdelen. In 2009 werd ProRail daarnaast in de media krachtig bekritiseerd voor haar aanbestedingsbeleid voor spooraannekers. ProRail zou kwantiteit boven kwaliteit verkiezen en weinig oog hebben voor de belangen van reizigers. Incidenten op het spoor in de wintermaanden en problemen met wissels en signalen leiden steevast tot de beschuldiging aan ProRail dat het de taken van het onderhoud en beheer niet goed uitvoert. Het in de media gevestigde beeld van ProRail is er één van een monopolist met weinig oog voor de belangen van anderen, die in eigen tempo en zonder al te veel controle de taken uitvoert.

- 5.1.2.3 Hoewel de prestaties van ProRail in sommige opzichten relatief goed lijken, is er tegelijk veel te verbeteren en staat het functioneren van ProRail stevig ter discussie in het publieke debat. Dat is gebaseerd op incidenten en ervaringen die statistisch gezien wellicht *niet* representatief zijn voor het alge-

<sup>26</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal. Lijst van vragen en antwoorden van de begrotingsstaten van het ministerie van infrastructuur en milieu en het infrastructuurfonds voor het jaar 2012 (voorjaarsnota). I&M/BSK/120580.

<sup>27</sup> Tweede kamer der Staten-Generaal. 2011-2012, 22 026, nr. 343.

<sup>28</sup> Subsidies en bijdragen. <http://www.jaarverslagProRail.nl/>



hele functioneren van ProRail, maar die daarmee zeker niet zonder betekenis zijn. Integendeel, ze zijn een belangrijk en legitiem onderdeel van de waardering van ProRail. Zo is er een discrepantie tussen de punctualiteit van de treinen en de beleving van de reizigers. In 2012 reed 94.7% van de treinen op tijd en 98.6% van de treinen op basis van de dienstregeling. De klanttevredenheid met betrekking tot de punctualiteit is echter beduidend lager. 51% van de NS ondervraagden geeft de stelling 'de treinen rijden op tijd' een rapportcijfer van 7 of hoger<sup>29</sup>. Ondanks het feit dat deze gemiddelde waarde mogelijk niet representatief is voor de ervaring van reizigers op individuele trajecten, blijkt er dus in de beeldvorming een discrepantie te bestaan tussen de feitelijke situatie en de perceptie van de situatie. Zonder veranderingen in de aansturing is het de vraag of ProRail stappen zal ondernemen om het gat tussen de beeldvorming en de statistieken te dichten.

#### 5.1.2.4 **Consequenties voor de operationele samenwerking**

ProRail werkt de laatste jaren aan een verbeteraanpak op het spoor. Een belangrijk onderdeel daarvan is de samenwerking met de NS. De samenwerking met de NS en met regionale goederenvervoerders en de NS is de laatste jaren verbeterd. De staatssecretaris heeft in het kader van de LTSA aan ProRail gevraagd om in een gezamenlijke verbeteraanpak te formuleren waarin zij de LTSA agenda uitwerken en operationaliseren. Daarnaast hebben ProRail en de NS een gezamenlijke stuurgroep opgericht waarin zij een eind willen maken aan de voortdurende problemen op het spoor. De NS en ProRail zijn bezig gezamenlijke verbeteringen door te voeren. Het ongewijzigd laten van de sturing en ordening van ProRail kan continuïteit bieden voor deze activiteiten, wat de samenwerking tussen NS en ProRail ten goede kan komen. ProRail heeft in haar bestaan sinds 2005 gebouwd aan relaties met vervoerders en spooraannekers. Het voortzetten van het huidige beleid bestendigt de positie van ProRail als betrouwbare partner. ProRail kan voortbouwen op lopende trajecten en bestaande netwerken benutten. Daarnaast biedt het huidige arrangement ProRail de nodige autonomie en vrijheid om naar eigen inzicht te handelen in de relaties met anderen, hetgeen in die relatie positief kan werken. ProRail kan met relatief ruime bevoegdheden en eigen mandaat afspraken maken en met andere partijen onderhandelen.

5.1.2.5 Tegelijkertijd zijn er ondanks verbeteringen nog steeds veel reële en potentiële problemen in de relaties van ProRail met andere actoren op en om het spoor. Op het spoor spelen veel verschillende belangen en ProRail moet per definitie keuzes maken in het bedienen van die verschillende belangen. ProRail werkt samen met spoorwegondernemers, reizigers en verladers, aannekers en overheden en bewoners en ondernemers langs het spoor. Volgens de staatssecretaris moet ProRail haar betrokkenheid, transparantie en aanspreekbaarheid verbeteren om de relaties met de verschillende actoren te verbeteren<sup>30</sup>. ProRail moet tevens haar publieke karakter verbeteren om zo beter haar publieke rol te kunnen vervullen. Daarbij is het de vraag of die ontwikkeling vanuit het bestaande arrangement voldoende van de grond zal komen. Juist vanwege de vele verschillende belangen is het mogelijk dat ProRail daarin een andere afweging maakt dan vanuit het ministerie wenselijk wordt geacht. ProRail is een organisatie met een publieke taak, maar is tegelijkertijd relatief vrij in zijn afwegingen.

## 5.2 **Positioneringsoptie 2: Verandering in sturing, ongewijzigde positionering**

In de tweede positioneringsoptie verandert de sturing van ProRail, maar blijft de institutionele context ongewijzigd. ProRail blijft een BV waarvan alle aandelen in handen zijn van het ministerie van I&M. De staatssecretaris kan de sturing wijzigen via de beheerconcessie, subsidies, wet- en regelgeving en aandeelhouderschap. We verkennen hier de optie waarin de sturingsmogelijkheden van de staatssecretaris worden verruimd en er dus meer directe sturing en controle vanuit het ministerie van I&M op de operatie van ProRail mogelijk is.

<sup>29</sup> Lange Termijn Spoor Agenda, februari 2013.

<sup>30</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 984, nr. 387.

## **5.2.1 Sterktes en zwaktes in de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M**

### **5.2.1.1 Consequenties voor de prestaties**

In brief aan de Tweede Kamer<sup>31</sup> op 20 februari 2013 geeft de staatssecretaris aan dat de prestatiebesturing via de beheerconcessie kan worden versterkt, waarbij de staatssecretaris meer regie neemt in de totstandkoming van het prestatiebouwwerk. Ook kan de staatssecretaris nauwkeuriger sturen op differentiatie van prestaties, waarmee de controle op de achterliggende operationele praktijk toeneemt. Daarnaast geeft de staatssecretaris aan de prestatiebesturing flexibel te willen maken, waardoor per omstandigheid, zoals weeromstandigheden, de sturing snel en eenvoudig kan worden aangescherpt. Zo kan via de weg van flexibele prestatiebesturing, binnen de huidige positionering van ProRail toch op relatief concreet niveau sturing worden gegeven aan de operatie van ProRail. De achterliggende veronderstelling is dat door meer directe sturing en invloed op de uitvoering van de taken de uiteindelijke prestaties van ProRail zullen verbeteren. ProRail wordt gestimuleerd om kritischer naar de prestatiedoelen en het uitvoeringsbeleid te kijken, waardoor er verbeteringen in de prestaties op kunnen treden. Daarnaast is het mogelijk om bij incidenten of – bijvoorbeeld – extreem weer meer gericht de doelen voor ProRail te kunnen bepalen en de belangen te wegen.

5.2.1.2 In de conceptnotitie ‘Sturing in de spoorsector’ werkt het ministerie van I&M aan een voorstel voor de wijze waarop ze de sturing voor de spoorsector in wil richten. Het ministerie richt zich hierin op de rolverdeling van de verschillende partijen. Daarnaast is een scherpere invulling van de bestaande instrumenten nodig om de sturingsuitgangspunten te realiseren en de prestaties te verhogen. De nieuwe concessies van NS en ProRail en wijzigingen in wet- en regelgeving vormen het basismechanisme voor de in de Spooragenda bepaalde doelen. Daarnaast zal het aandeelhouderschap van de staat in de NS en ProRail beter worden benut binnen de kaders van het deelnemingenbeleid<sup>32</sup>. Om tot betere overall prestaties op het spoor en in de keten te komen, wordt ingezet op het versterken van samenwerkingsverbanden tussen alle partijen in de spoorsector.

5.2.1.3 De vraag die hierbij direct opkomt, is of meer gerichte prestatiebesturing vanuit het ministerie van I&M leidt tot hogere prestaties. ProRail blijft bestaan in de vorm van een BV. Het ministerie kan meer precieze instructies geven, in de vorm van prestatiedoelen, maar ProRail geeft autonoom invulling aan deze doelen. De aanname in deze variant is dat de problemen op het spoor mede een gevolg zijn van onwenselijke keuzes van ProRail en dat dit verbeterd kan worden door middel van meer sturing vanuit het ministerie. Het is niet met zekerheid vast te stellen of de gewijzigde sturing daadwerkelijk resulteert in betere prestaties. Daarnaast is het lastig vast te stellen of de aangepaste sturing leidt tot betere prestaties, omdat het spoor niet alleen met de huidige kwesties te maken heeft, maar ook in de toekomst geconfronteerd zal worden met grote uitdagingen<sup>33</sup>. Wel bieden de wijzigingen in de sturing de mogelijkheid voor het ministerie om directer te sturen op de door I&M gewenste keuzes en waar nodig bij te sturen als de nadruk teveel komt te liggen op andere belangen.

### **5.2.1.4 Consequenties voor de sturing**

De staatssecretaris van I&M kan ProRail sturen via de beheerconcessie, subsidies, wet- en regelgeving en aandeelhouderschap. De staatssecretaris kan in de beheerconcessie meer sturingsmogelijkheden op laten nemen (zoals programmasturing en jaarlijkse instemming met delen van het beheerplan), in de subsidiebeschikkingen meer (instemmings)eisen stellen, de wet- en regelgeving in de Spoorwegwet wijzigen, en via het aandeelhouderschap eisen stellen aan de jaarrekening, de strategie en benoemingen van een bepaald type bestuurders. Hierdoor krijgt het ministerie meer mogelijkheden om op de doelen uit de LTSA sturen, zonder ingrijpende veranderingen door te voeren. De staatssecretaris kan hierdoor meer regie voeren. Er zijn dus relatief veel mogelijkheden om door een andere inrichting van de sturingsrelatie, maar met behoud van de positionering van ProRail als eigenstandige BV, de sturingsmogelijkheden te vergroten. Op dezelfde manier en ook via contractuele afspraken tussen ProRail

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 984, nr. 387.

<sup>32</sup> Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013.

<sup>33</sup> Lange Termijn Spoor Agenda. Februari 2013.

en de NS kunnen coördinatiemechanismen en geschilbeslechtingmechanismen worden geïntroduceerd om de samenwerking tussen ProRail en de NS effectiever en efficiënter te laten verlopen.<sup>34</sup>

- 5.2.1.5 Tegelijkertijd impliceert deze optie ook dat ProRail onverminderd zijn autonomie ten opzichte van de minister behoudt. ProRail blijft een autonome organisatie met eigen belangen en eigen verantwoordelijkheden. ProRail draagt zorg voor de spoorinfrastructuur en kan het beleid, binnen de door het ministerie uitgezette kaders, zelf inrichten en uitvoeren. De eerder genoemde informatie-ongelijkheid en de ruimte voor strategisch 'flitspaal' gedrag blijft gehandhaafd. De formele *sturingsmogelijkheden* nemen toe, maar dat betekent niet dat automatisch ook de *grip* op ProRail toeneemt. ProRail behoudt de mogelijkheid om eigen keuzes en eigen afwegingen te maken.
- 5.2.1.6 Door een intensievere rol van het ministerie van I&M kan ook een deel van de voordelen van veel eigen verantwoordelijkheden voor ProRail en beperkte sturing vanuit het ministerie teniet gaan. Als het ministerie meer direct stuurt, wordt mogelijk minder gebruik gemaakt van de opgebouwde expertise en ervaring binnen ProRail in de afwegingen. Dat zou de kwaliteit van de sturing, en in het verlengde daarvan de prestaties, negatief kunnen beïnvloeden.
- 5.2.1.7 **Consequentie voor het toezicht**  
De Inspectie Leefomgeving en Transport en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) zien toe op ProRail. De verandering in sturing van de staatssecretaris op ProRail heeft geen direct effect op het toezicht van ProRail. De toezichthouders zien toe op de naleving van de wetten en regels. Indien het wenselijk is om niet alleen de sturing, maar ook het toezicht te verscherpen, dan zouden dus de wetten en regels moeten worden aangepast. De inspectie kan ProRail onder verscherpt toezicht stellen indien zij niet voldoen aan de wettelijke vereisten en daarnaast kan de inspectie verscherpte eisen stellen waaraan ProRail moet voldoen.
- 5.2.1.8 **Juridische randvoorwaarden en consequenties**  
De staatssecretaris heeft bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Spoorwegwet. De plichten van ProRail zijn uitgewerkt in de beheerconcessie<sup>35</sup> in concessievoorwaarden. De staatssecretaris kan ProRail aan de hand van de beheerconcessie dwingen om vroegtijdig op de hoogte gesteld te worden van relevante ontwikkelingen. Ook kan in de beheerconcessie opgenomen worden op welke wijze en voor welke doelen de staatssecretaris haar sturings- en toezichtbevoegdheden ten aanzien van ProRail inzet. In de beheerconcessie kan de sturing aangescherpt worden. De beheerconcessie is onderhands uitgegeven door het ministerie van I&M aan ProRail<sup>36</sup>. Veranderingen in de beheerconcessie vergen dus maar een heel beperkt juridisch proces. Wijzigingen in de beheerconcessie behoeven geen goedkeuring in de Eerste en Tweede Kamer. Wel kunnen er bij ingrijpende wijzigingen in de beheerconcessie discussies in de Tweede Kamer ontstaan. Wel dient ProRail altijd in te stemmen met de wijzigingen, de staatssecretaris kan de wijzigingen niet eenzijdig opleggen. Dit beperkte juridische proces biedt de mogelijkheid om op relatief korte termijn veranderingen aan te brengen in de sturingsverhoudingen tussen ministerie en ProRail. De juridische consequenties zijn in dat opzicht beperkt: deze optie kan relatief eenvoudig juridisch goed geregeld worden, zonder politieke of juridische onzekerheid in het veranderingsproces. Eenmaal aangepast ontstaat een evengoed onderbouwd juridisch kader.
- 5.2.1.9 **Financiële consequenties**  
Door de ordening van ProRail in stand te houden, maar wel de sturing van ProRail aan te passen, kan zonder al te veel transactiekosten de sturingspositie van het ministerie van I&M worden versterkt. Er zijn geen transitiekosten voor de organisatorische herpositionering van ProRail en de ingrepen benodigd voor de aanscherping van de aansturing zijn zeer beperkt. Er zijn dus niet of nauwelijks kostenstijgingen als gevolg van de overgang naar deze optie te verwachten.

<sup>34</sup> De notitie Ordening Nederlandse Spoorsector (januari 2014) met persoonlijke gedachten van de heer Bierman, geeft een schets van een escalatieladder met zulke mechanismen

<sup>35</sup> Beheerconcessie hoofdspoorweg infrastructuur. 1 januari 2005.

<sup>36</sup> Conceptrapportage organisatievormen ProRail. Berenschot. 29 januari 2009.

- 5.2.1.10 In dit model nemen de transactiekosten van de aansturing – de kosten voor interactie tussen ProRail en het ministerie van I&M – wel toe. Als het ministerie zich meer wil mengen in de aansturing van ProRail dan gaat dat onvermijdelijk gepaard met overleg, afstemming, contractering, bijstelling, controle, et cetera. Dat vereist tijd en inspanning van beide partijen, wat leidt tot toenemende kosten voor zowel het ministerie zelf als voor ProRail. Het is de vraag – letterlijk, want hiervoor bestaan voor zover wij weten geen schattingen – hoe deze nadelen zich verhouden tot de opbrengsten van bijvoorbeeld de vermindering van het aantal incidenten en verhoogde prestaties van ProRail.
- 5.2.1.11 Door meer inzicht te eisen in de bedrijfsvoering van ProRail, kan de staatssecretaris sterker sturen op de besteding van de middelen. Ook kan de staatssecretaris door voorwaarden te koppelen aan de subsidiebeschikking aan ProRail meer sturen naar de wensen van de staatssecretaris. Daarmee is niet uitgesloten dat zich overschrijdingen voordoen, en wordt ook niet direct een besparing gerealiseerd, maar is er wel meer mogelijkheid tot aanvullende controle vanuit het ministerie op de besteding van publiek geld. Dat kan vervolgens ook leiden tot meer grip in de uitvoering van – bijvoorbeeld – het besparingsprogramma dat ProRail moet inzetten. Onder andere door vanuit het ministerie zicht te houden op de voortgang daarvan en door mogelijk zelf mede prioriteiten te stellen. ProRail moet de besparingen nog steeds zelf realiseren, maar het ministerie kan daar meer direct zicht op houden en sturen.
- 5.2.1.12 Tegelijkertijd is ProRail als autonoom bedrijf ingesteld om op een efficiënte en effectieve manier invulling te geven aan de spoorinfrastructuur. Het is dus de vraag of meer directe sturing vanuit het ministerie direct tot besparing leidt. ProRail sluit contracten af met reizigers- en goederenvervoerders voor het gebruik van het spoor. Door ProRail als autonome organisatie in te stellen werd concurrentie tussen vervoerders op het spoor mogelijk. Door de mogelijkheden van ProRail aan banden te leggen kunnen voordelen die verbonden zijn aan ProRail als BV worden beperkt. Door te strikt te sturen kunnen innovatieve oplossingen of snelle beslissingen worden gestremd, ongeacht de bedoeling van het ministerie om innovatie juist mogelijk te maken. Afhankelijk van de precieze invulling van de gewijzigde sturing, kan directe sturing dus ook tot een minder efficiënte besteding leiden.

## **5.2.2 Kansen en bedreigingen in de omgeving van ProRail en het ministerie van I&M**

### **5.2.2.1 Consequenties voor het publieke debat**

Deze optie brengt weinig organisatieveranderingen met zich mee en er is daarmee een minimaal risico van misstanden of problemen als gevolg van de verandering. De kans op berichtgeving over ‘organisatorische chaos’ als gevolg van de herpositionering zijn zeer gering. De ingrepen zijn vooral juridisch en zitten vervolgens met name in de sturing zelf.

- 5.2.2.2 Onduidelijk is wat deze optie doet met het optreden van ProRail. Nu neemt de organisatie in geval van problemen nog zelf verantwoordelijkheid, maar in het geval van steviger sturing is het goed mogelijk dat problemen worden afgewenteld richting het ministerie. Het ministerie stelt immers de prioriteiten en dat geeft ProRail in de beeldvorming de mogelijkheid om het ministerie medeverantwoordelijk – of eerstverantwoordelijk – te maken voor keuzes.

### **5.2.2.3 Consequenties voor de operationele samenwerking met andere actoren**

De nieuwe concessies van de NS en ProRail vormen de primaire borgingsmechanismen voor de in de spooragenda bepaalde doelen<sup>37</sup>. De NS en ProRail worden echter aangestuurd op verschillende maatschappelijke doelen; dat bemoeilijkt de samenwerking en kan tot belangtegenstellingen leiden. Het is dan ook een uitdaging om de concessies van NS en van ProRail met elkaar te harmoniseren, om het risico op tegengestelde belangen tegen te gaan. Dit biedt kansen voor de staatssecretaris om in de sturing de samenwerking met de NS te vereenvoudigen en te versterken.

---

<sup>37</sup> (concept) notitie. Sturing in de spoorsector. 9 januari 2014.

5.2.2.4 De stabiliteit van de ordening van ProRail biedt kansen aan de omgeving van ProRail. Actoren in de omgeving, zoals personen- en goederenvervoerders, kunnen de samenwerkingsverbanden met ProRail in de huidige context voortzetten. De actoren behouden dezelfde gesprekspartner.

5.2.2.5 Tegelijk is ook deze tweede optie zeker niet zonder risico, met name omdat al eens eerder is ingezet op aanscherping van de sturing toen ProRail vanwege incidenten op het spoor kritiek te verduren kreeg, en de indruk kan ontstaan dat die weg nu gewoon wordt voortgezet.

### **5.3 Positioneringsoptie 3: Verandering in sturing en ordening**

In de derde positioneringsoptie verandert de sturing en de ordening van ProRail. ProRail heeft drie taakgebieden. Ten eerste verzorgt ProRail het beheer van de hoofdspoorinfrastructuur. Ten tweede verzorgt ProRail de verkeersleiding op het spoor. Ten derde verdeelt ProRail de capaciteit op het spoor. Deze taken kunnen op verschillende wijzen geordend worden. Er kan gekozen worden om alle taken onder te brengen in één agentschap. Ook kan er gekozen worden om de taken van verkeersleiding en capaciteitsverdelers onder te brengen in een ZBO<sup>38</sup>. De scheiding van de taken is voortgekomen uit het idee van de 'dubbele petten problematiek'. Het ministerie kan in juridische termen niet de functies van infrastructuurbeheerder en veiligheidstoezicht binnen één rechtspersoon hebben. Er kan gekozen worden om de toezichtorganen op een andere manier te positioneren of taken van ProRail niet in het ministerie onder te brengen. Indien de taken van verkeersleiding en capaciteitsverdelers zijn ondergebracht in een aparte ZBO is de staatssecretaris alleen volledig aanspreekbaar en verantwoordelijk voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Voor de uitvoering van de verkeersleidings- en capaciteitsverdelingstaken is ze in het ZBO-model wel stelselverantwoordelijk maar niet verantwoordelijk voor de dagelijkse operationele beslissingen. In deze analyse werken wij de optie uit waarbij alle taken van ProRail ondergebracht worden onder één agentschap.

#### **5.3.1 Sterktes in de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M**

##### **5.3.1.1 Consequenties voor de prestaties**

De positioneringsoptie van ProRail als agentschap geeft het ministerie van I&M volledige verantwoordelijkheid en bevoegdheden over ProRail<sup>39</sup>. Het ministerie heeft inzicht in de gehele bedrijfsvoering en kan direct sturen op de gewenste prestaties en activiteiten van ProRail. Er is dus meer mogelijkheid tot directe controle op de processen van ProRail. Het ministerie kan, sterk uitgedrukt, zelf bepalen hoe ProRail te werk gaat. Zo kan de staatssecretaris meer nadruk leggen op de realisatie van publieke doelstellingen zoals deze in de LTSA staan beschreven.

5.3.1.2 Het spoor staat de komende jaren voor een groot aantal uitdagingen. Zo loopt het spoorstelsel met de huidige werkwijze aan tegen de grenzen van haar capaciteit. Ook blijft de samenwerking met verschillende partijen op het spoor ingewikkeld en neemt de complexiteit en gevoeligheid van het spoor steeds verder toe<sup>40</sup>. Dat maakt de taakuitvoering ingewikkeld, wat ondergesneeuwd kan raken in het reorganisatieproces dat voor deze optie nodig is bij ProRail. Zo kan onbedoeld de achterstand op het spoor oplopen, waar juist snellere verbetering de bedoeling was. Daarnaast kan ook de samenwerking met vervoerders verslechteren door de grotere afstand en de veranderde verhoudingen tussen ProRail en de vervoerders.

5.3.1.3 Het feit dat het ministerie meer directe zeggenschap heeft, betekent niet dat de taakuitvoering gemakkelijker wordt. Het is goed mogelijk dat (een deel van) de problemen op het spoor en de huidige prestaties van ProRail een gevolg zijn van de complexiteit op het spoor en niet zozeer het gevolg is van verzwakte sturing of management van de organisatie. Verandering van aansturing en positionering verandert niets aan de technische, organisatorische en inhoudelijke complexiteit van de taak. Het is

<sup>38</sup> Dit is volgens de geldende Europese richtlijnen mogelijk. Het door de Europese Commissie voorgestelde Vierde spoorpakket eist echter dat deze taken door één organisatie worden uitgevoerd

<sup>39</sup> Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson. Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. Juni 2009.; PWC. Verkenning agentschapsvorming ProRail. 19 december 2013.

<sup>40</sup> Lange Termijn Spoor Agenda. Februari 2013.

dus de vraag of het ministerie het in deze optie beter zou doen. Goede voorbeelden van andere agent-schappen zijn daarvoor ook geen adequaat vergelijkingsmateriaal, omdat de specifieke complexiteit van het spoor zich slecht laat vergelijken met andere agentschappen.

5.3.1.4 De wijziging van de positionering van ProRail kan productieverlies met zich meebrengen door de veranderende focus van het bestuur en het personeel van het bedrijf. De wijzigingen en de overgangsperiode kunnen onduidelijkheid met zich meebrengen en belangrijke kennis kan verloren gaan. De omvorming tot agentschap kan een aantal voordelen van de huidige organisatie – met een hoge mate van autonomie voor ProRail – teniet doen. Daarnaast kunnen de verschillende subopties leiden tot een ingewikkeld debat en complexe constructies omtrent het verantwoordelijkheidsvraagstuk.

#### 5.3.1.5 **Consequenties voor de sturing**

De wijziging van de ordening van ProRail naar een agentschap betekent dat de bestuurlijke afstand tussen ProRail en de staatssecretaris sterk wordt verkleind. De staatssecretaris krijgt grip op ProRail, doordat ProRail direct binnen het domein van het ministerie wordt geplaatst. Ook is het ministerie niet meer afhankelijk van de BV ProRail voor de uitvoering van het beleid, met enige ruimte voor de BV om binnen de afspraken met het ministerie toch een eigen koers te kiezen. De staatssecretaris krijgt directe invloed op de bedrijfsvoering van ProRail. Een Directeur-Generaal staat aan het hoofd van ProRail en is het directe aanspreekpunt voor de minister. De regierol van de staatssecretaris op het spoor wordt vergroot. In het geval van een agentschap wordt de staatssecretaris volledig verantwoordelijk en deze verantwoordelijkheid brengt ook de volledige bevoegdheid met zich mee; hierdoor kan de staatssecretaris ProRail volledig sturen. Dit biedt handvatten om meer te sturen op het maken van gewenste keuzes die aansluiten bij de geformuleerde inhoudelijke lijnen. De sturing vanuit het ministerie wordt versterkt.

5.3.1.6 Tegelijkertijd betekent deze volledige verantwoordelijkheid dat bij problemen en incidenten op het spoor de staatssecretaris direct aanspreekbaar is. Volledige verantwoordelijkheid betekent ook volledige aanspreekbaarheid. Vanwege de inherente complexiteit van de taakuitvoering is het de vraag of de problemen die zich in de operatie voordoen in deze nieuwe organisatie vorm worden opgelost. Uit de media-analyse blijkt dat het winterse weer het laatste decennium zorgde voor problemen op het spoor; dat zal ook in een andere vorm niet direct veranderen. Het ministerie is tijdens incidenten, vertragingen en verstoringen op het spoor direct verantwoordelijk en dient zich dus te verantwoorden voor de situatie op het spoor.

5.3.1.7 Deze optie betekent ook dat het ministerie alle keuzes over de gehele spoorinfrastructuur maakt. Zowel de bestuurlijke als operationele beslissingen komen uiteindelijk bij het ministerie te liggen. Dit betekent dat de staatssecretaris zich moet toerusten met de vereiste kennis en vakspecialisten om de beslissingen te nemen. Die zijn nu deels al binnen ProRail aanwezig, maar het is de vraag of dat afdoende is. Er zal een herverdeling, en waarschijnlijk ook versterking, van expertise tussen ProRail en het ministerie plaats moeten vinden om dit model goed invulling te geven.

5.3.1.8 Daarnaast zijn dit type integratieprocessen vaak moeizaam door cultuurverschillen en weerstand, waarbij ook de geschiedenis van de relatie tussen ProRail en het ministerie in de weg kan zitten. Tijdens deze transitieperiode moet het primaire proces en de samenwerking met vervoerders juist sterk verbeteren. Gecombineerd met de volledige aanspreekbaarheid van de staatssecretaris zorgt dat in potentie voor grote kwetsbaarheid.

#### 5.3.1.9 **Consequenties voor het toezicht**

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ITL) behoort tot het ministerie van I&M en houdt toezicht op de veiligheid in de spoorsector. Met de komst van ProRail naar het ministerie van I&M zal het spooronderdeel van dit toezichtsorgaan buiten het ministerie worden geplaatst. Het is Europeesrechtelijk namelijk niet toegestaan om de functies van infrabeheerder en veiligheidstoezicht binnen één rechtspersoon te plaatsen.

- 5.3.1.10 Voor het toezichtsorgaan Autoriteit Consument en Markt (ACM) hebben de wijzigingen geen directe consequenties. Wel moet het ministerie van I&M haar bevoegdheid om de ACM aanwijzingen te geven opgeven. Ook hier geldt namelijk dat het juridisch niet is toegestaan de functies capaciteitstoedeling en toezicht op eerlijke concurrentie binnen één rechtspersoon te plaatsen. De agentschapsvorming van ProRail heeft dus ook consequenties voor de relatie van I&M tot het toezichtsorgaan ACM.
- 5.3.1.11 **Juridische randvoorwaarden en consequenties**  
De EU-richtlijn 91/440 sluit de agentschapsvorming van ProRail niet uit, maar vereist juridische waarborging van de onafhankelijkheid van de spoorbeheerder ten opzichte van de minister<sup>41</sup>. Deze onafhankelijk betreft het beheer, het bestuur en de interne controle. Het Nederlandse bestuursrecht biedt uiteenlopende mogelijkheden om deze onafhankelijkheid juridisch te verankeren. In verschillende gradaties beperken deze mogelijkheden de sturingsmogelijkheden van de Staatssecretaris. De interpretatie en de gekozen constructie moeten ter toetsing worden voorgelegd aan de Europese Commissie.
- 5.3.1.12 De Spoorwegwet zal ook moeten worden aangepast, wat een grotere ingreep betekent. Het concessiemodel moet worden beëindigd in de Spoorwegwet. Ook met betrekking tot de toezichtorganen moet de waarborging worden gewijzigd; het is niet mogelijk om twee functies (capaciteitsverdeling en veiligheidstoezicht) binnen een rechtspersoon te hebben.
- 5.3.1.13 **Financiële consequenties**  
De transitie naar een agentschap brengt overgangskosten met zich mee<sup>42</sup>. Nieuwe contracten moeten worden gesloten en nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan. Ook moeten er wijzigingen worden doorgevoerd met betrekking tot de begroting, de BTW tarieven, leningen, materiële vaste activa en overschotten en tekorten. Voorts moet het personeel worden overgeplaatst naar het ministerie en moeten de cao's worden afgestemd. Dit gaat in de regel gepaard met een periode van enkele jaren waarin aanvullende kosten ten opzichte van de huidige kosten moeten worden ingeboekt. Ook gaat de overgang van personeel naar het agentschap gepaard met hoge afstemmingskosten en roering onder het personeel. Tegelijkertijd is er vaak sprake van productieverlies in de overgangperiode, hetgeen ook als verlies kan worden geboekt.
- 5.3.1.14 In de huidige ordening van ProRail is het mogelijk om in de toekomst aandelen te verkopen aan private partijen. In het geval van een agentschap is dit niet meer mogelijk. Dat verkleint de mogelijkheden tot het verwerven van kapitaal uit de markt.
- 5.3.1.15 De inschatting is dat de *transitietijd* van het ProRail tot een agentschap 2-4 jaar in beslag zal nemen. Deze tijd betreft de wijzigingen die de ordening van ProRail als agentschap op bestuurlijke, juridisch, financieel en organisatorisch vlak met zich mee zal brengen. Zo zal de vereiste nieuwe Spoorwegwet goedgekeurd moeten worden in de Eerste en Tweede Kamer. Het is goed mogelijk dat de feitelijke doorlooptijd door dit politieke proces langer dan 4 jaar is. In deze transitieperiode kunnen de verantwoordelijkheden binnen de organisatie vervagen waardoor de sturing wordt bemoeilijkt.
- 5.3.1.16 Door de vorming van een agentschap worden de schulden en mogelijke tekorten van ProRail meegerekend in de schuldpositie van het Rijk, wat in het geval van omvangrijke investeringsprogramma's negatief kan uitpakken. Ook dient het ministerie in het geval van een agentschap privaatrechtelijke toegangsovereenkomsten te sluiten met private partijen, wat het ministerie in potentie kwetsbaar maakt. Het ministerie dient contracten af te sluiten met reizigers- en goederenvervoerders. Hieruit vloeit voort dat het ministerie van I&M een dubbele pet heeft als concessieverlener aan de NS en tegelijkertijd als capaciteitsverdeler voor alle vervoerders.

<sup>41</sup> Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de gemeenschap.

<sup>42</sup> *Explainbox: transitiekosten nader bezien.*

### **5.3.2 Kansen en bedreigingen in de context van ProRail en het ministerie van I&M voor de externe omgeving**

#### **5.3.2.1 Consequenties voor het publieke debat**

In deze positioneringsoptie is de staatssecretaris op slag verantwoordelijk voor alle incidenten op het spoor en zal daar in de media en in het publieke debat ook op aangesproken worden. In de politiek scheidt de vorming van een agentschap grote verwachtingen – niet in de laatste plaats ten aanzien van de staatssecretaris zelf. Het agentschap moet haar beloften waarmaken en leiden tot een verbeterd spoorstelsel. In tijden waarin het spoor voor grote uitdagingen staat<sup>43</sup> zijn deze beloftes moeilijk waar te maken.

#### **5.3.2.2 Consequenties voor de operationele samenwerking met andere actoren**

Het bestuur van ProRail krijgt de mogelijkheid om de organisatie opnieuw in te richten op een manier die het best past bij de geconstateerde tekortkomingen en wensen in het netwerk. Het is een mogelijkheid om een aantal kwesties opnieuw te bezien en fundamenteel te heroverwegen. Uit de LTSA blijkt dat ProRail de samenwerking met verschillende actoren moet verbeteren om een antwoord te bieden op de toegenomen complexiteit en gevoeligheid van het spoor<sup>44</sup>.

5.3.2.3 Tegelijkertijd lopen bestaande relaties mogelijk schade of vertraging op. ProRail werkt samen met de NS aan een verbeterplan voor het spoorstelsel<sup>45</sup> en wil haar relatie met andere actoren verbeteren. Met de grootschalige wijzigingen op het spoor kan de focus op het verbeterplan vervagen, of komen belangen mogelijk anders te liggen. Samenwerking vereist een bepaalde mate van onderling, wederzijds vertrouwen en het is de vraag of partijen dat in het ministerie hebben.

### **5.4 Conclusie en reflectie ten aanzien van de drie positioneringsopties**

5.4.1 In deze notitie hebben we verschillende opties geanalyseerd op hun vermogen de verschillende doelstellingen voor het spoor te realiseren. We hebben daarbij gekeken naar twee variabelen voor de inrichting: ordening en sturing. Vanuit die variabelen hebben we drie opties benoemd, (1) ProRail behoudt haar huidige sturing en ordening als bedrijf (BV); (2) er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing van ProRail, waarbij ProRail de huidige positie in de ordening als bedrijf behoudt (BV); (3) er wordt een nieuwe invulling gegeven aan de sturing en de positie in de ordening van ProRail (als agentschap). Voor elk van deze drie opties hebben we vervolgens geanalyseerd wat de sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen van die optie zijn. Bezien dient te worden welke positioneringsoptie leidt tot een optimale invulling van het spoorstelsel.

5.4.2 Uit de analyse blijkt dat het doorzetten van positioneringsoptie 1, het voortzetten van de huidige positionering, onhoudbaar is in de situatie waarin het spoor voor grote uitdagingen staat. Met de huidige werkwijze loopt het spoorstelsel tegen haar grenzen aan. Ook herstelt het spoor onvoldoende snel na verstoringen en verloopt de samenwerking op het spoor moeizaam. Het complexe karakter van het spoor maakt dat de huidige sturing onvoldoende aansluit bij de situatie op het spoor. De staatssecretaris heeft een afhankelijke positie ten opzichte van ProRail voor de uitvoering van publieke taken.

5.4.3 In positioneringsoptie 2 heeft de staatssecretaris een minder afhankelijke positie ten opzichte van ProRail. De staatssecretaris heeft de mogelijkheid om ProRail steviger aan te sturen via het aandeelhouderschap, subsidiebeschikkingen, wet- en regelgeving en de beheerconcessie. Ook is het mogelijk om nieuwe mechanismen te introduceren voor samenwerking, coördinatie en geschilbeslechting tussen ProRail en NS. Het ministerie krijgt geen volledige macht en controle over ProRail, maar kan wel meer direct ingrijpen, zonder de vooruitgeworpen schaduw van volledige politieke verantwoordelijkheid. Daarbij blijft de optie tot opschalen open, ook als mogelijkheid om de druk op partijen op te voeren. De transitiekosten zijn beperkt, waardoor de optie zonder veel risico van tijdverlies, kosten of

---

<sup>44</sup> Lange Termijn Spoor Agenda. Februari 2013.

<sup>45</sup> Optimaliseren van de samenwerking tussen de NS en ProRail. 25 oktober



productieverlies ingevoerd kan worden. Tegelijk is ook deze tweede optie niet zonder risico, met name omdat al eerder is ingezet op aanscherping van de sturing toen ProRail onder invloed van incidenten op het spoor kritiek te verduren kreeg en de indruk kan ontstaan dat die weg nu gewoon wordt voortgezet.

- 5.4.4 Positioneringsoptie 3 geeft nagenoeg volledige controle over ProRail en dat lijkt de problemen in de aansturing en de ordening op te lossen. Optie drie lijkt de meest krachtige optie, maar er zijn ook belangrijke kwetsbaarheden mee gemoeid. Het is in één keer de zwaarste optie, die het drukmiddel van opschalen wegneemt. Het ministerie maakt zich er heel groot mee, wat bij andere partijen strategische passiviteit en achterover leunen uitlokt. Dat maakt de operationele invulling lastig, het ministerie neemt het roer over, maar daarmee is het schip nog niet van koers veranderd. En dat terwijl een grote interventie ook hoge verwachtingen wekt en alleen positieve waarde heeft als die op korte termijn gevolgd wordt door stevige resultaten: betere prestaties (die zijn gemiddeld al goed) en minder incidenten (hetgeen technisch heel lastig is, door de inherente complexiteit van het Nederlandse spoor). Daar komt bij dat optie 3 een omvangrijke reorganisatie-opgave betekent, die veel tijd vergt en een grote kans loopt om in stroperigheid vast te lopen.
- 5.4.5 De analyse laat zien dat optie 1 (geen wijzigingen in de sturing en ordening) eigenlijk geen optie is en dat de beide andere positioneringsoptie 2 en 3 elk verschillende voor- en nadelen hebben, zonder dat daaruit een directe voorkeur valt af te leiden. In het besef hiervan (geen van de oorspronkelijk voorgestelde opties heeft automatisch de voorkeur) worden in het vervolg van deze verkenning twee denkrichtingen nader verkend:
- A. Ketenintegratie: Het verkleinen van de afstand tussen NS en ProRail;
  - B. Functionele integratie: ProRail verbinden aan het agentschap van Rijkswaterstaat.
- 5.4.6 Denkrichting A sluit aan bij positioneringsoptie 2 waarin vooral wordt ingezet op de versterking van de sturing, maar valt daarmee niet samen omdat de positie van ProRail (via de verstevigde verbinding met de NS) in de ordening wel degelijk verschuift. Denkrichting B past sluit aan bij positioneringsoptie 3 die vraagt om een omzetting van ProRail in agentschap, maar poogt invulling te geven aan deze verandering in de ordening op een wijze die minder kwetsbaar en risicovol is (via de instandhouding van ProRail als BV).
- 5.4.7 In het vervolg van deze notitie zullen we de beide denkrichtingen uitwerken en inventariseren wat de consequenties zijn voor de interne organisatie (zwaktes en sterktes) en de externe omgeving (kansen en bedreigingen) als het gaat om ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor beide denkrichtingen geldt dat er uiteenlopende accenten aan te brengen als het gaat om de invulling van sturing en ordening.

## 6. Nadere uitwerking

Hieronder werken wij twee nadere *denkrichtingen* uit:

- Ketenintegratie: Het verkleinen van de afstand tussen NS en ProRail;
- Functionele integratie: ProRail verbinden aan het agentschap van Rijkswaterstaat.

### 6.1 Denkrichting A: ketenintegratie als aanvulling op en waarborg voor versterkte sturing en samenwerking

#### 6.1.1 *Het versterken van de samenwerking tussen de NS en ProRail*

- 6.1.1.1. ProRail en de NS vormen al vanaf 1995 twee aparte organisaties. De Europese richtlijn 91/440 kan als startpunt worden beschouwd voor het beschrijven van de ontwikkeling naar de huidige ordening van de Nederlandse spoorsector<sup>46</sup>. Deze richtlijn uit 1991 is gericht op harmonisering en liberalisering van de spoorwegsector in Europa. Voor de organisatie van de spoorwegsector wordt in deze richtlijn onder meer een minimale boekhoudkundige scheiding tussen vervoer en infrastructuur voorgeschreven. Het kabinet kiest aan de hand van het advies van de commissie Wijffels<sup>47</sup> voor een veel verder gaande opsplitsing van het NS-concern, bestaande uit reizigersvervoer, goederenvervoer, capaciteitsmanagement, railverkeersleiding, vastgoed en infrastructuur. De verzelfstandiging en ontvlechting vinden plaats in 1995 en krijgen vorm in een privaatrechtelijk contract tussen de staat en de NV NS.
- 6.1.1.2. In het huidige kader zijn de NS en ProRail twee onafhankelijke organisaties met rollen die bepaald worden in de Europese wetgeving, de Spoorwegwet en de Vervoer- en beheerconcessie<sup>48</sup>. De partijen werken met elkaar samen door middel van privaatrechtelijke contracten. De taken van de NS hebben primair te maken met dienstverlening aan reizigers, terwijl ProRail zich primair richt op de capaciteitsverdeling, verkeersleiding en het beheer en ontwikkeling van de infrastructuur. Aan de stations gerelateerde taken worden gedeeld<sup>49</sup>.
- 6.1.1.3. De NS is vormgegeven in een naamloze vennootschap (NV) waarvan alle aandelen in handen zijn van de Staat. De aandeelhoudersbevoegdheden worden uitgeoefend door het ministerie van Financiën. De NS heeft een raad van bestuur, waar drie personen in plaatsnemen. Daarnaast heeft NS een raad van commissarissen die toeziet op het beleid van de NS. ProRail is vormgegeven in een Besloten Vennootschap (BV). Via RIT zijn ook bij ProRail zijn alle aandelen in handen van de Staat. De aandeelhoudersbevoegdheden worden uitgeoefend door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. ProRail heeft een directie bestaande uit vijf directeuren van vijf organisatieonderdelen. Ook ProRail heeft een raad van commissarissen, die toeziet op ProRail.
- 6.1.1.4. De taken van de NS en ProRail hangen sterk samen en kenmerken zich door een sterke afhankelijkheid. Voor lange termijn investeringen is de afstemming tussen de vervoerder en de infrabeheerder van belang, maar ook voor technologische ontwikkelingen en innovatie, capaciteitsmanagement en operationele sturing is een goede samenwerking tussen de vervoerder en de beheerder van belang. ProRail en de NS geven in een gezamenlijk verbeterplan aan samen te werken aan verbeteringen op het gebied van de ontwikkeling van de infrastructuur, dienstverlening, capaciteitsverdeling, bijsturing en de stations<sup>50</sup>. De mechanismen voor coördinatie en geschilbeslechting tussen ProRail en NS zouden kunnen worden aangevuld.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de gemeenschap.

<sup>47</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993. 18986, nr. 4.

<sup>48</sup> Rapport optimaliseren van de samenwerking tussen de NS en ProRail. 25 oktober 2012.

<sup>49</sup> Rapport optimaliseren van de samenwerking tussen de NS en ProRail. 25 oktober 2012.

<sup>50</sup> Rapport optimaliseren van de samenwerking tussen de NS en ProRail. 25 oktober 2012.

<sup>51</sup> De notitie Ordening Nederlandse Spoorsector (januari 2014) met persoonlijke gedachten van de heer Bierman, geeft een schets van een escalatieladder met zulke mechanismen

- 6.1.1.5. Om de samenwerking tussen de NS en ProRail te verstevigen en de afstand tussen de twee organisaties te verkleinen onderzoeken wij twee verschillende mogelijkheden:
1. Het samenbrengen van NS en ProRail in een Holding
  2. Het creëren van personele unies van leden van de Raden van bestuur en/of Commissarissen van de huidige ondernemingen NS en ProRail
- 6.1.1.6. Het samenbrengen van de NS en ProRail in een holding komt neer op een herstructurering van de vennootschappen en hun onderlinge verhoudingen. Dit vergt nadere uitwerking en toetsing. In een personele unie kunnen (een aantal van) de leden van de RvC en de RvB van ProRail en de NS deelnemen in beide raden, zonder deze raden volledig samen te voegen. Ook kunnen bepaalde leden van de RvC en/of RvB slechts in één raad plaatsnemen. Het kan er ook omgaan dat slecht 1 of twee van de leden van RvC of RvB overlappen. De personele invulling moet nader worden gezien.

## **6.1.2 Sterktes en zwaktes in de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M**

### **6.1.2.1 Consequenties voor de prestaties**

Uit het jaarverslag van de NS blijkt dat 74% van de reizigers de NS beoordeelt met een cijfer van 7 of hoger. 94,7% van de treinen rijdt op tijd<sup>52</sup>. Ongeveer 95% van de reizigerskilometers wordt door de NS gemaakt. De overige 5% wordt door regionale personenvervoerders gereden. Daarnaast zijn er zo'n 20 goederenvervoerders actief in Nederland, die voor 10% van het totale vervoer zorgen. De prestaties van de NS en ProRail hangen sterk samen. Samenwerking op het spoor is essentieel om verdere verbetering op het spoor te realiseren.

6.1.2.2 ProRail heeft samen met de NS en het ministerie van I&M een *winterweerprogramma* op het spoor opgesteld<sup>53</sup>. De ambitie is om toe te werken naar een situatie waarin onder (vrijwel) alle omstandigheden betrouwbaar vervoer en goede reisinformatie aan de reiziger wordt gegeven. Er worden concrete doelstellingen en acties omschreven om tijdens winters weer de situatie op het spoor te verbeteren. Een deel van de aanpak is preventief en het andere deel van de aanpak is correctief. In beide gevallen is er een sterke wisselwerking tussen het vervoer en het beheer van het spoor. Een conclusie uit de analyse van de problemen in de winter is dat een eenduidige aansturing van de NS en ProRail zou ten goede kunnen komen aan de uitvoering van de taken tijdens winters weer maar ook in andere omstandigheden.

6.1.2.3 In het rapport 'optimaliseren van de samenwerking tussen NS en ProRail' geven de NS en ProRail verbeterpunten aan om de samenwerking te verstevigen<sup>54</sup>. Hierin wordt geconstateerd dat NS en ProRail de rollen en verantwoordelijkheden van beide organisaties op verschillende manieren interpreteren. Daarnaast worden er drie thema's weergegeven die de suboptimale samenwerking verklaren. Ten eerste ontbreekt er een gezamenlijke visie, ambitie, strategie en concrete doelen en KPI's voor het Nederlandse spoorstelsel. Ten tweede is er een suboptimale organisatie van processen in infrastructuurontwikkeling, capaciteitsverdeling, en be- en bijsturing. Ten derde is er een complexe allocatie van verantwoordelijkheden voor stations, hetgeen leidt tot overbodige interfaces en lastige onderlinge afstemming. NS en ProRail hebben dus gezamenlijk de suboptimale onderdelen in de samenwerking geïdentificeerd. Door beide organisaties dicht bij elkaar te brengen kunnen de verbeterpunten structureel worden aangepakt en kan er een gezamenlijke eenduidige ambitie en strategie worden gecreëerd en gewerkt worden aan de opgestelde verbeterplannen.

6.1.2.4 De NS en ProRail proberen gezamenlijke verbeterplannen op te stellen, maar door verschillende belangen en prikkels is de uitvoering hiervan complex. De belangen en prikkels van de NS en ProRail lopen uiteen. Een voorbeeld hiervan is dat een groot deel van de kosten van het spoorstelsel, via subsidies aan ProRail worden bekostigd. De NS betaalt 10-15% van de kosten voor het infrabeheer. Dit kan ertoe leiden dat de NS liever een infra oplossing kiest, terwijl ProRail liever kiest voor een wijziging in

<sup>52</sup> Lange termijn spooragenda. Februari 2013.

<sup>53</sup> Programma Winterweer op het spoor. Nederlandse Spoorwegen, ProRail, ministerie van I&M. juni 2012

<sup>54</sup> Optimaliseren van de samenwerking tussen de NS en ProRail. 25 oktober 2012.

de dienstregeling. Door de afstand tussen de NS en ProRail te verkleinen kunnen de belangen meer op één lijn worden gebracht.

- 6.1.2.5 De samenwerking tussen de NS en ProRail moet dus worden verbeterd. Tegelijkertijd staat het spoor voor grote uitdagingen<sup>55</sup> die meer samenwerking vereisen, maar evengoed kunnen zorgen voor spanningen tussen beide organisaties. NS is een commerciële organisatie die het aantal reizigers wil laten groeien en ook geld wil verdienen aan aanpalende activiteiten zoals winkels en vastgoedontwikkeling. De capaciteit op het spoor loopt met de huidige werkwijze echter tegen grenzen aan<sup>56</sup>. ProRail dient de capaciteit eerlijk te verdelen over alle vervoerders op het spoor. De samenwerking kan tot betere afstemming leiden, maar kan ook tot een voorkeurspositie van de NS leiden.
- 6.1.2.6 ProRail bedient niet alleen NS, maar ook de goederenvervoerders en regionale personenvervoerders. De prestaties ten aanzien van de reizigers kunnen verbeteren, maar het risico bestaat dat in deze variant de aandacht voor het goederenvervoer afneemt. Als het personenvervoer letterlijk voorrang op het spoor krijgt, dan kan dat ten koste gaan van het goederenvervoer.

#### 6.1.2.7 **Consequenties voor de sturing**

##### *NS en ProRail in één holding*

- 6.1.2.8 Als gevolg van de totstandkoming van één holding veranderen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de staatssecretaris en minister van Financiën voor een deel. ProRail en de NS kunnen in de situatie van één holding nog steeds werken via een vervoersconcessie en beheerconcessie<sup>57</sup>. Daarnaast blijven ook de subsidierelaties met het ProRaildeel in stand. Wel moetende staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de minister van Financiën afspraken maken over de invulling van het aandeelhouderschap van deze holding. De bezoldingsstructuren van NS en ProRail verschillen, ook heeft NS een rendementsdoelstelling en betaalt een concessieprijs terwijl ProRail wordt gesubsidieerd. Bij samenvoeging in één holding zullen de vormgeving van die holding en de afspraken rondom het aandeelhouderschap en de financiële stromen dus verder moeten worden uitgewerkt.
- 6.1.2.9 In het geval van een holding van ProRail en de NS krijgt de staatssecretaris en de minister van Financiën één aanspreekpunt voor beide organisaties. De relatie wordt hierdoor eenduidiger. Tegelijkertijd zijn de individuele prestaties van de NS en ProRail voor de staatssecretaris lastiger te doorzien. Indien taken gezamenlijk worden uitgevoerd, zijn individuele prestaties minder transparant en moeilijker te beoordelen. Het vermogen tot bijsturen verwatert dan door het gebrek aan inzicht in waar kwesties en zorgpunten zich precies bevinden.
- 6.1.2.10 In deze variant worden beide organisaties meer op dezelfde belangen aangestuurd en ontstaat meer begrip voor de wederzijdse problemen en belangen. De holdingstructuur biedt de mogelijkheid om de samenwerking, coördinatie en geschilbeslechting tussen de NS en ProRail in de statuten van de holding te verankeren. De RVB en RVC van de holding kan tot taak krijgen daarop te sturen en toezicht te houden.

##### *Personele unie van (een aantal) leden van de RvB en/of RvC*

- 6.1.2.11 In deze variant veranderen de bevoegdheden van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de minister van Financiën nagenoeg niet. Er blijven twee aparte concessies voor beheer- en vervoerstaken bestaan. De staatssecretaris blijft het aandeelhouderschap van ProRail uitvoeren en de Minister van Financiën blijft aandeelhouder van de NS. Wel moeten I&M en Financiën afspraken maken over de benoeming van dezelfde personen in de verschillende RvB's en RvC's.
- 6.1.2.12 In deze variant worden beide organisaties meer op dezelfde belangen aangestuurd en ontstaat meer begrip voor de wederzijdse problemen en belangen. Een nadeel is dat een bestuurder en/of commissaris

<sup>55</sup> Lange termijn spooragenda. Februari 2013.

<sup>56</sup> Lange termijn spooragenda. Februari 2013.

<sup>57</sup> Gecontroleerd door juristen van het ministerie van I&M.

ris altijd in het belang van de onderneming dient te handelen en hierdoor geconfronteerd kan worden met beslissingen die in het belang van ProRail zijn maar niet van NS en andersom.

6.1.2.13 In deze variant zijn de afzonderlijke prestaties van NS en ProRail inzichtelijker dan in de holding variant. Ook kunnen de financiële stromen eenvoudiger gescheiden worden.

#### 6.1.2.14 **Consequenties voor het toezicht**

De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kunnen in beide varianten toe blijven zien op de veiligheid en de eerlijke verdeling van de capaciteit op het spoor.

#### 6.1.2.15 **Juridische randvoorwaarden en consequenties**

In de bestaande Europese wetgeving is het creëren van een holding toegestaan. Hetzelfde geldt voor personele unies van RvC of RvB leden<sup>58</sup>. Wel moet er daarbij een voldoende scheiding zijn tussen de vervoerstaken en infrastructuur gerelateerde taken. De directeur van de ProRail dochter mag bijvoorbeeld niet ook in het holdingbestuur plaats nemen. Een dergelijke samenvoeging binnen een holding of personele unie is niet mogelijk binnen de voorstellen van de Commissie voor het 4<sup>e</sup> spoorpakket. Het Europees parlement biedt echter in haar voorgestelde aanpassingen op de regelgeving wel ruimte voor het weer samenvoegen van vervoer en beheerstaken in een holding of personele unies daarbinnen uit. Echter is over deze voorstellen nog niet definitief gestemd. De verdere behandeling van het 4<sup>de</sup> pakket gaat naar verwachting nog anderhalf jaar in beslag nemen. Het staatsdeelnemingbeleid en het Burgerlijk Wetboek laten ruimte voor deze varianten.

6.1.2.16 De EU-wetgeving vereist echter nu voor een non-discriminatoire markttoegang een aparte boekhouding van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. Het voorgestelde 4<sup>e</sup> Spoorpakket scherpt de eisen voor juridische scheiding tussen NS en ProRail binnen een holding aan. Bij de uitwerking van een holdingstructuur zal dus een evenwicht moeten worden aangebracht tussen samenwerking tussen NS en ProRail en onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Op grond van het voorgestelde 4<sup>e</sup> Spoorpakket is toetsing door de Europese Commissie van deze constructie verplicht. Ook nu deze verplichting nog niet bestaat is deze toetsing van een nieuwe constructie door de Europese Unie aan te bevelen.

#### 6.1.2.17 **Financiële consequenties**

##### *NS en ProRail in één holding*

6.1.2.18 De prestatiedoelstellingen kunnen beter op elkaar worden afgestemd, hetgeen besparingen met zich mee kan brengen. Daarentegen zijn de besparingen minder goed aanwijsbaar verbonden aan één organisatie. Herstructurering van NS en ProRail binnen een holding is een ingrijpend proces waarvan de transitielasten nader moeten worden onderzocht. Door het combineren van ProRail en NS activiteiten in een holding is de vraag of de geldstromen niet minder inzichtelijk worden dan in de huidige gescheiden organisaties.

##### *Personele unie van (een aantal) leden van de RvB en/of RvC*

6.1.2.19 De prestatiedoelstellingen kunnen beter op elkaar worden afgestemd, hetgeen besparingen met zich mee kan brengen.

6.1.2.20 Door het creëren van een personele unie wordt de afstand tussen de NS en ProRail verkleind zonder dat dit een grootschalig transactie en transitieproces met zich meebrengt. Ook blijven de geldstromen gescheiden waardoor ze inzichtelijker zijn.

---

<sup>58</sup> EU 2012/34 art. 7.2. Gecontroleerd door de juristen van I&M.

### **6.1.3 Kansen en bedreigingen in de omgeving van ProRail en het ministerie van I&M**

#### **6.1.2.21 Consequenties voor het publieke debat**

##### *NS en ProRail in één holding*

6.1.3.1 Uit de media-analyse blijkt dat ProRail en de NS in het verleden de neiging hadden om naar elkaar te wijzen in het geval van een incident. In de nieuwe positionering in één holding wordt een eind gemaakt aan de onderlinge strijd tussen de NS en ProRail. De belangen worden meer op één lijn gebracht wat ook een positieve invloed kan hebben op de beeldvorming rondom beide partijen. Door de NS en ProRail gezamenlijk aanspreekbaar te maken voor de situaties op het spoor kan duidelijk worden dat er nu daadwerkelijk in gezamenlijkheid aan veranderingen wordt gewerkt.

6.1.3.2 De prestaties van de personenvervoerders en de beheerder op het spoor hangen sterk samen. Door een eenduidige aansturing en het samenbrengen van de belangen van ProRail en de NS kan direct vanuit het Ministerie worden gewerkt aan verbeterplannen. Tegelijkertijd worden de afzonderlijke bijdragen van NS en ProRail aan de prestaties in de holdingvariant mogelijk minder transparant. De staatssecretaris is afhankelijk van de handelingen van de NS en ProRail voor de uitvoering van het beleid; als ProRail en de NS in één holding verbonden zijn kunnen zij onderling afstemming zoeken.

##### *Personele unie van (een aantal) leden van de RvB en/of RvC*

6.1.3.3 Met een personele unie wordt de onderlinge strijd tussen NS en ProRail mogelijk verminderd omdat bestuurders vanuit het belang van beide partijen denken. Uiteindelijk blijven het echter twee aparte bedrijven waartussen een belangenconflict kan blijven bestaan. Voordeel van een personele unie boven een holding is dat de transparantie van de uitvoering voor de staatssecretaris niet minder groot wordt dan in de huidige situatie.

#### **6.1.2.22 Consequenties voor de operationele samenwerking**

##### *NS en ProRail in één holding*

6.1.2.23 De NS is een belangrijke actor in de omgeving van ProRail. ProRail en de NS kunnen in één holding nauw samenwerken en de afstand verdwijnt tussen beide partijen. Het beleid van beide organisaties kan beter worden afgestemd. De operationele samenwerking tussen de NS en ProRail wordt hierdoor verbeterd.

6.1.3.4 Tegelijkertijd kan er wrijving ontstaan tussen ProRail en andere personen- en goederenvervoerders. Ook de personenvervoerders Arriva, Connexion, Deutsche Bahn, HiSpeed, Koelis, Syntus en Veolia<sup>59</sup> maken gebruik van het spoor. Ondanks het feit dat de NS verreweg het grootste marktaandeel heeft, is de NS niet de enige belanghebbende op het spoor. De personenvervoerders kunnen ProRail verdenken van een oneerlijke verdeling van de spoorwegcapaciteit en van het samenspannen met de NS. In de uitwerking van de onafhankelijkheidswaarborgen moet gewaarborgd worden dat dit risico niet ontstaat.

6.1.3.5 Ook goederenvervoerders maken gebruik van het spoor. In totaal maken 20 goederenvervoerders gebruik van het spoor<sup>60</sup>. Indien ProRail en de NS intensief samenwerken dan kan de focus van het beleid gericht zijn op personenvervoerders in plaats van op goederenvervoerders. Er reizen dagelijks één miljoen mensen met de trein er wordt meer dan 100.000 ton aan goederen vervoerd<sup>61</sup>. De stem van de goederenvervoerders kan ondersneeuwen terwijl zij welbelangrijke spelers in de Nederlandse economie.

<sup>59</sup> <http://www.ProRail.nl/vervoerders/onze-klanten>

<sup>60</sup> <http://www.ProRail.nl/vervoerders/onze-klanten>

<sup>61</sup> Lange Termijn Spooragenda. Februari 2013.

*Personele unie van (een aantal) leden van de RvB en/of RvC*

- 6.1.3.6 Deze personele unies dragen er aan bij dat er meer wederzijds begrip is voor de dagelijkse operatie van NS en ProRail en dat eventuele conflicten hierover eenvoudiger kunnen worden opgelost. Bij personele unies tussen RvB en/of RvC leden is de schijn van belangenverstremming veel minder groot. De capaciteitsverdelings- en verkeersleidingstaken worden immers in een aparte organisatie uitgevoerd. Ook is het risico minder groot dat de focus van ProRail te veel op NS komt te liggen ten kosten van andere vervoerders.

## **6.2 Denkrichting B: functionele integratie tussen ProRail en RWS**

### **6.2.1 ProRail verbinden aan het agentschap van Rijkswaterstaat**

De denkrichting om ProRail te verbinden aan het agentschap van Rijkswaterstaat (RWS) kan op verschillende manieren uitwerking krijgen. Er kan voor gekozen worden om ProRail een integraal onderdeel te maken van het agentschap RWS. Dit is in feite een variant van positioneringsoptie met ProRail als een afzonderlijk agentschap. De staatssecretaris is dan volledig bevoegd en verantwoordelijk voor de taken van ProRail. Daarnaast kan er ook gekozen worden om ProRail als BV onder te brengen bij RWS. Hierbij behoudt ProRail de organisatievorm van een BV en is de staatssecretaris deels verantwoordelijk en bevoegd. Rijkswaterstaat voert in dit geval in mandaat de rollen van de staatssecretaris als aandeelhouder en opdrachtgever uit.

- 6.2.1.1. Voorts kan er voor gekozen worden om alle taken van ProRail onder te brengen bij RWS. De taken met betrekking tot het infrabeheer, de verkeersleiding en capaciteitsverdeler vallen in dit geval onder ProRail, dat als integraal onderdeel of BV tot RWS behoort. Een alternatief is de taken van verkeersleiding en capaciteitsverdeler in een aparte ZBO te plaatsen.

- 6.2.1.2. In de analyse is gekozen om twee opties verder uit te werken. De eerste optie is om ProRail als integraal onderdeel bij RWS onder te brengen (optie B1). De tweede optie is om ProRail als BV bij RWS onder te brengen (optie B2). Indien voor deze richting gekozen wordt, kan in de uitwerking bepaald worden of afsplitsing van verkeersleidings- en capaciteitsverdelingstaken wenselijk is. Optie B3 en B4 zijn binnen de huidige regelgeving *wel* mogelijk maar binnen de voorstellen van het 4<sup>de</sup> spoorpakket *niet* mogelijk, omdat alle taken met betrekking tot het infrabeheer binnen één organisatie moeten worden ondergebracht<sup>62</sup>.

### **6.2.2 Sterktes en zwaktes in de interne organisatie van ProRail en het ministerie van I&M**

#### **6.2.2.1 Consequenties voor de prestaties**

De prestaties van RWS zijn de laatste jaren in verschillen opzichten verbeterd. RWS stelt de gebruiker centraal en werkt steeds vaker samen met andere beheerders. Het publiekgericht netwerk management scoort een 6,7. Daarnaast is RWS gegroeid in de rol als projectmanager en worden onder hoge druk, zoals bij Spoedaanpak- en Waterslagkrachtprojecten, goede resultaten behaald. De markt waardeert RWS als opdrachtgever met een 6,8. RWS werkt als agentschap zakelijker, efficiënter en doelgerichter. De personeelsomvang is gedaald van 11.300 in 2003 naar 9.200 fte in 2011, terwijl er 1,5 miljard euro meer per jaar wordt omgezet. Daarnaast is de tevredenheid onder de medewerkers van RWS hoog en is deze gestegen van een 6,7 in 2006 naar een 7,4 in 2010. De evaluatie 'baten- lastendienst Rijkswaterstaat' bevestigt dat de prestaties van RWS in de afgelopen jaren zijn verbeterd<sup>63</sup>. De taken van ProRail die ondergebracht worden bij RWS kunnen meeliften op positieve ontwikkeling van RWS.

- 6.2.2.2. Er zijn verschillende parallellen te trekken tussen RWS en ProRail. Beide organisaties vervullen een belangrijke publieke taak. Ook moeten beide organisaties grote infrastructurele projecten coördineren. Daarnaast krijgen de organisaties te maken met onvoorziene omstandigheden en incidenten op de weg, het water en op het spoor. Deze deels vergelijkbare werkwijze kan de integratie van ProRail in RWS bevorderen. Tegelijkertijd verschilt het takenpakket ook sterk. De samenhang tussen spoorrails

<sup>62</sup> EU 2013/0029 art. 3&7. Gecontroleerd door de juristen van I&M.

en het treinvervoer is veel groter dan die tussen auto en asfalt. ProRail verzorgt ook de verkeersleiding en capaciteitsverdeling op het spoor, taken die RWS niet heeft.

6.2.2.3. Tegelijkertijd kan de herpositionering ook afleiden van de focus op de prestaties. Het spoor staat voor grote opgaven. De herpositionering van ProRail als integraal onderdeel van RWS brengt een groot-schalig transitieproces met zich mee. Het personeel moet worden overgeplaatst naar het ministerie en de organisatie van ProRail moet integreren in een bestaande organisatie. Bovendien bevindt RWS zich momenteel zelf in een groot reorganisatieproces, waar de opgave van de integratie van ProRail nog weer bovenop zou komen. De positionering van ProRail als BV onder RWS vereenvoudigt het integratieproces doordat ProRail haar huidige vorm en ordening behoudt. ProRail wordt geen integraal onderdeel van RWS, waardoor het beleid en de werkwijze van ProRail grotendeels kunnen worden gehandhaafd.

#### 6.2.2.4. **Consequenties voor de sturing**

Indien ProRail als integraal onderdeel bij RWS wordt ondergebracht komt de concessie voor ProRail te vervallen en is de minister of de staatssecretaris volledig bevoegd en verantwoordelijk voor alle taken van ProRail. Wanneer echter ProRail als BV bij RWS wordt ondergebracht, leidt dat tot een verschuiving van sturings- en toezichtrollen binnen het ministerie van I&M. De aandeelhoudersrol richting ProRail wordt niet langer vervuld door de Secretaris –Generaal maar door de Directeur-Generaal RWS. De opdrachtgeversrol wordt niet langer vervuld door de Directeur-Generaal Bereikbaarheid maar door de Directeur-Generaal RWS. De samenhang van sturing en toezicht van spoor en weginfrastructuur op uitvoerend niveau wordt versterkt. Sturing en toezicht op ProRail komt bovendien op grotere afstand van de beleidskern te staan.

6.2.2.5. Indien ProRail als BV wordt ondergebracht bij RWS dan is de staatssecretaris slechts deels bevoegd en verantwoordelijk. ProRail kan als BV functioneren op basis van een concessie<sup>64</sup>, waardoor de staatssecretaris slechts deels verantwoordelijk is voor de taken die verbonden zijn aan de concessie en het aandeelhouderschap, de wet- en regelgeving en de subsidies. Tegelijkertijd blijft ProRail een autonoom onderdeel ten opzichte van de staatssecretaris waardoor de staatssecretaris minister afhankelijk is van ProRail voor de uitvoering van beleid.

#### 6.2.2.6. **Consequenties voor het toezicht**

Indien ProRail integraal wordt ondergebracht bij RWS dan moet het spooronderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ITL) buiten het ministerie worden geplaatst. Het is juridisch namelijk niet toegestaan om de functies van infrabeheerder en veiligheidstoezicht binnen één rechtspersoon te plaatsen. Daarnaast moet de staatssecretaris haar bevoegdheid om de ACM aanwijzingen te geven opgeven. Ook hier geldt dat het juridisch niet is toegestaan de functies capaciteitstoedeling en toezicht op eerlijke concurrentie binnen één rechtspersoon te plaatsen omdat degene die de capaciteit op het spoor verdeelt in dit geval aanwijzingen kan geven aan degene die daar toezicht op houdt (ACM)<sup>65</sup>.

6.2.2.7. Meer onderzoek moet worden verricht naar positionering van de toezichtorganen Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) indien ProRail als BV wordt ondergebracht bij RWS.

#### 6.2.2.8. **Juridische consequenties**

Binnen de Europese wetgeving is het mogelijk om alle taken van ProRail onder te brengen bij RWS. Ook past deze ordening binnen het 4<sup>e</sup> spoorpakket en het Burgerlijk Wetboek<sup>66</sup>. De EU-richtlijn 91/440 sluit de agentschapsvorming van ProRail niet uit, maar vereist juridische waarborging van de onafhankelijkheid van de spoorbeheerder ten opzichte van de minister. Deze onafhankelijkheid betreft het beheer, het bestuur en de interne controle. Het Nederlandse bestuurrecht biedt uiteenlopende mogelijkheden om deze onafhankelijkheid juridisch te verankeren. In verschillende gradaties beperken deze



mogelijkheden de sturingsmogelijkheden van de Staatssecretaris. De interpretatie en de gekozen constructie moeten ter toetsing worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

- 6.2.2.9. De Spoorwegwet zal ook moeten worden aangepast, wat een grotere ingreep betekent. Het concessiemodel moet worden beëindigd in de Spoorwegwet. Ook met betrekking tot de toezichtorganen moet de waarborging worden gewijzigd; het is niet mogelijk om twee functies (capaciteitsverdeling en veiligheidstoezicht) binnen een rechtspersoon te hebben. De wijziging van de wet leidt tot vele politieke momenten en een langdurig politiek en juridisch proces.
- 6.2.2.10. Ook kan ProRail binnen de wettelijke kaders als BV bij RWS worden ondergebracht. Rijkswaterstaat voert in dit geval in mandaat de rollen van de staatssecretaris als aandeelhouder en opdrachtgever uit. Ook past deze ordening binnen het 4<sup>e</sup> spoorpakket en binnen het staatsdeelnemingen beleid<sup>67</sup>. Indien ProRail als BV bij RWS wordt ondergebracht heeft dit geen consequenties voor de spoorwegwet
- 6.2.2.11. **Financiële consequenties**  
Agentschapvorming brengt (zoals eerder opgemerkt) bij de uitwerking van optie 3 financiële consequenties met zich mee. Die kosten zijn er ook als ProRail onderdeel wordt van het agentschap RWS. De vraag is of dat minder scherp speelt wanneer ProRail een BV kan blijven, maar dan ressorterend onder RWS.
- 6.2.2.12. In het geval dat ProRail als BV wordt ondergebracht bij Rijkswaterstaat is het transitieproces minder ingrijpend en zijn hierdoor de transitiekosten relatief lager. ProRail kan blijven bestaan als BV en het personeel blijft onderdeel van ProRail BV. Meer onderzoek is vereist naar de consequenties voor de leningen, materiële activa en overschotten en tekorten van ProRail indien ProRail als BV onder RWS wordt geplaatst.

### 6.2.3 ***Kansen en bedreigingen in de omgeving van ProRail en het ministerie van I&M***

#### 6.2.3.1 **Consequenties voor het publiek debat**

De taken van ProRail worden ondergebracht bij RWS, een organisatie die de laatste jaren goede resultaten heeft behaald. De tevredenheid over RWS is hoog en dit kan positieve invloed hebben op de prestaties van ProRail. Indien ProRail als integraal onderdeel bij RWS wordt ondergebracht krijgt de burger krijgt één aanspreekpunt voor de infrastructuur van de weg, het spoor en het water.

- 6.2.3.2 In de positioneringsopties verandert het interactiemodel vooral voor de externe omgeving van ProRail. De stakeholders krijgen te maken met een andere invulling van de sturings- en toezichtrol door het ministerie waarin andere accenten zullen worden gelegd in de belangenafwegingen op beleidsmatig en uitvoerend niveau vanuit het motief van functionele integratie van weg en spoorweginfrastructuur.

#### 6.2.3.3 **Consequenties voor de operationele samenwerking**

Indien ProRail integraal bij RWS wordt ondergebracht krijgt ProRail en RWS de mogelijkheid om de relaties met andere actoren opnieuw te bezien en af te stemmen. De samenwerking in de andere actoren moet worden verbeterd om tegemoet te komen aan de doelen uit de LTSA. Tegelijkertijd kunnen de samenwerkingsverbanden worden vertraagd. ProRail heeft onder andere met de NS verbeterplannen opgesteld die in het geval van een herordening moeten worden herschreven en afgewogen. Indien ProRail als een BV onder RWS wordt gepositioneerd blijft ProRail in haar huidige vorm en ordening bestaan. De verbeterplannen kunnen worden voortgezet en de continuïteit van het beleid kan worden bewaakt.

## 7. Conclusie

- 7.1. De staatssecretaris van I&M heeft vier inhoudelijke lijnen onderscheiden die moeten zorgen voor de optimalisatie van het spoorwegsysteem bij het verlenen van de beheerconcessie 2015. Deze vier lijnen zijn:
- De realisatie van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda, die zijn te vangen in drie categorieën: het creëren van een aantrekkelijk klantproduct, het behouden en het verhogen van de kwaliteit van het spoorstelsel en het optimaal benutten van het spoorwegsysteem;
  - Versterking van het publieke karakter van het beheer;
  - Versterking van de sturing van de staatssecretaris op het beheer;
  - Borging van de opdracht aan Keyrail voor het goederenvervoer.
- In dit onderzoek zijn om te beginnen drie positioneringsopties geanalyseerd die hieraan tegemoet zouden kunnen komen. Vervolgens zijn in het licht van de voor- en de nadelen hiervan twee nadere denkrichtingen uitgewerkt om te bezien welke optie het beste past bij de realisatie van de inhoudelijke ambities die samenhangen met het spoorwegsysteem.
- 7.2. De analyse mondt uit in de conclusie dat er een keuze voorligt tussen twee denkrichtingen die elk weer bepaalde voor- en nadelen hebben, alsook verschillende spanningsvelden oproepen.
- Denkrichting A: ketenintegratie als aanvulling op en waarborg voor versterkte sturing en samenwerking. Dit is in lijn met positioneringsoptie 2, maar dan ingevuld op een wijze die niet alleen een verandering in de sturing, maar uiteindelijk ook een verandering in de ordening impliceert door een verstevigde verbinding met de NS.
  - Denkrichting B: functionele integratie tussen ProRail en RWS. Dit is in lijn met positioneringsoptie 3, maar dan ingevuld op een wijze die de benodigde verandering in de ordening minder kwetsbaar en risicovol maakt door ProRail als BV in stand te laten.
- 7.3. Kenmerkend voor de eerste denkrichting is dat ProRail zelfstandig blijft ten opzichte van de staatssecretaris maar sterker wordt aangestuurd en dat bovendien ook de samenwerking met de NS beter wordt verankerd, zelfs zover dat niet alleen de sturing maar ook de ordening verandert. Hier is het spanningsveld vooral dat ProRail en NS verschillende taken en belangen houden en Europeesrechtelijk ook onafhankelijk van elkaar moeten zijn. In deze eerste denkrichting wordt het publieke karakter van ProRail versterkt door een betere inkadering van de zelfstandige taakuitoefening via sturing en institutionele borging van de afstemming tussen ProRail en NS in de vennootschappelijke structuren. De politiek blijft op afstand staan van het operationele proces.
- 7.4. Kenmerkend voor de tweede denkrichting is dat ProRail onder volledige verantwoordelijkheid van de staatssecretaris komt en onderdeel wordt van de rijksdienst. Het publieke karakter van ProRail wordt versterkt door de verbinding met RWS en een hiërarchische relatie met volledige verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor het operationele proces. Hier is het spanningsveld vooral dat de afstand tussen de NS en ProRail (via de verbinding met RWS) wordt vergroot en dat de staatssecretaris volledig verantwoordelijk wordt als ketenpartner voor de uitvoeringskwaliteit.
- 7.5. Uit de analyse komt niet een eenduidige of vanzelfsprekende voorkeur voor een specifieke positioneringsoptie naar voren. Er is een keuze nodig tussen de twee hierboven in deze conclusie geschetste denkrichtingen. Het belangrijk te beseffen dat de consequenties van de diverse positioneringsopties sterk verschillen van elkaar. Deze consequenties dienen in overweging te worden genomen indien er gekozen wordt voor de uitwerking van een bepaalde denkrichting.