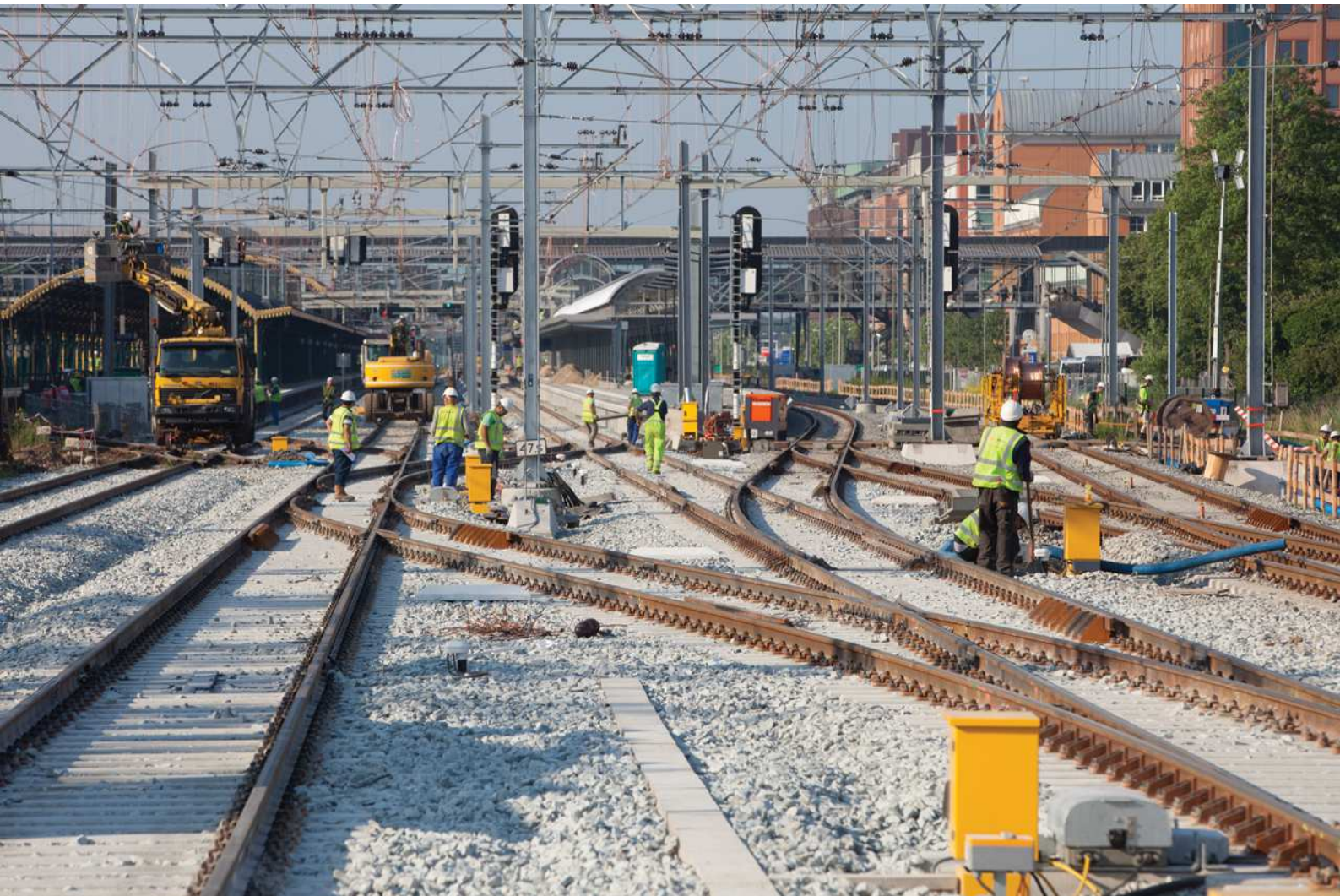


Evaluatie sturing beheerconcessie ProRail



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560



Datum

31 januari 2019

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

GI118/Eindrapport

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Aanpak.....	4
1.4 Leeswijzer.....	5
2 Beheerconcessie ProRail	6
2.1 Doelstellingen	6
2.2 Sturingsarrangement.....	6
2.3 Beheerplancyclus.....	9
2.4 Financiering	9
3 Bevindingen evaluatie	10
3.1 Bijdrage beheerconcessie aan beleidsdoelstellingen	10
3.2 Werking sturingsinstrumenten.....	11
3.3 Werking beheerplancyclus	14
3.4 Werking samenwerkingsbepalingen	14
3.5 Verhouding met financiële sturing.....	16
4 Conclusies	17

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In samenspraak met ProRail heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (in het vervolg aangeduid als het ministerie) besloten om een evaluatie uit te laten voeren van de sturing op basis van de Beheerconcessie 2015 – 2025. Deze evaluatie maakt onderdeel uit van de bredere *midterm review* (MTR) op de uitvoering van deze concessie door ProRail die voor dit jaar gepland staat. Gezien de geplande omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is besloten om dit onderdeel van de MTR in de tijd naar voren te halen. Hierdoor is het voor het ministerie mogelijk om de uitkomsten mee te nemen in de nadere uitwerking van de toekomstige sturingsrelatie met ProRail.

1.2 Doelstelling

De evaluatie heeft tot doel om de ervaringen met de opzet, het bestaan en de werking van de sturing op basis van de beheerconcessie inzichtelijk te maken. Het betreft hier de ervaringen van het ministerie en ProRail, als ook die van stakeholders, waarbij het gaat om reizigers- en goederenvervoerders, decentrale overheden en consumentenorganisaties.

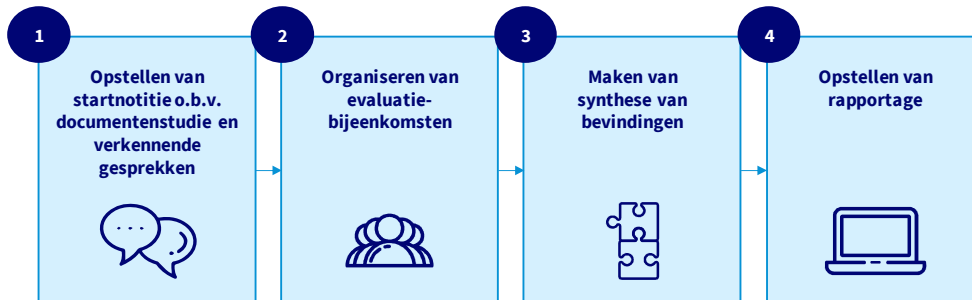
Andersson Elffers Felix (AEF) en Movares zijn gevraagd om de evaluatie te begeleiden door meerdere evaluatiebijeenkomsten te faciliteren. De voorliggende rapportage bevat een overzicht van de uitkomsten hiervan. De rapportage maakt onderdeel uit van de totale MTR op de beheerconcessie, waarvan de resultaten aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

1.3 Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd in vier stappen (zie onderstaande figuur):

- In de **eerste stap** hebben we op basis van deskresearch en oriënterende gesprekken een startnotitie voor de evaluatie opgesteld. Deze notitie bestond uit een beschrijving van de achtergrond en inhoud van de beheerconcessie, en een overzicht van de onderwerpen die in de evaluatie aan bod dienen te komen. De notitie is ter voorbereiding toegestuurd aan alle deelnemers aan de evaluatiebijeenkomsten.
- In de **tweede stap** hebben we de evaluatiebijeenkomsten voorbereid, begeleid en uitgewerkt. In totaal hebben circa 30 personen aan de bijeenkomsten deelgenomen. Het gaat hierbij om vertegenwoordigers van het ministerie, ProRail, reizigersvervoerders, goederenvervoerders, decentrale overheden en consumentenorganisaties. We hebben per bijeenkomst een verslag opgesteld, dat alle deelnemers ter accordering is voorgelegd.

- In de **derde stap** hebben we op basis van de uitkomsten van de evaluatiebijeenkomsten een synthese van de bevindingen gemaakt. Deze hebben we ter bespreking voorgelegd aan het ministerie en ProRail.
- In de **vierde stap** hebben we op basis van de synthese de voorliggende rapportage opgesteld. Deze rapportage hebben we in conceptvorm eveneens met beide organisaties besproken.



De bevindingen van de evaluatie volgen één op één de uitkomsten van de bijeenkomsten die gehouden zijn. Dit betekent dat AEF en Movares hier geen eigen interpretatie en duiding aan gegeven hebben.

1.4 Leeswijzer

We starten deze rapportage in **hoofdstuk twee** met een beknopte schets van de achtergrond en de inhoud van de beheerconcessie van ProRail. Daarna gaan we in **hoofdstuk drie** in op de uitkomsten van de evaluatiebijeenkomsten met het ministerie, ProRail en stakeholders. In **hoofdstuk vier** presenteren we de conclusies die op basis hiervan getrokken zijn.

2 *Beheerconcessie ProRail*

2.1 **Doelstellingen**

De beheerconcessie is voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een instrument om de beleidsdoelen vanuit zijn rol van concessieverlener te realiseren. Deze doelen en de hieruit volgende opgaven zijn vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa). In februari 2013 presenteerde het Rijk met het eerste deel van de LTSa zijn visie op het spoorvervoer en bijbehorende ambities en doelen tot 2028. In het tweede deel van de LTSa, dat in maart 2014 verscheen, zijn de belangrijkste toekomstige opgaven en gemaakte keuzes uiteengezet. In een uitvoeringsagenda zijn alle acties en afspraken opgenomen die door het Rijk, decentrale overheden en sector dienen te worden uitgevoerd. Hiermee schetst het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden en de aanpak om de prestaties van het spoor te verbeteren.

Voor wat betreft het personenvervoer is de LTSa erop gericht om de kwaliteit van het spoor te verbeteren voor de reiziger. Hierbij staat de reis van 'deur tot deur' centraal. De verbetering moet samengaan met de randvoorwaarde dat het spoor betrouwbaar en veilig is, zowel in spits- als daluren, van winter tot herfst en overal in Nederland.

Voor het goederenvervoer is de LTSa erop gericht om de achterlandverbindingen voor verladers te versterken. Om het economisch belang van het goederenvervoer per spoor te blijven borgen en de toekomstige groei van dit vervoer op te vangen, is een flexibele en betrouwbare inrichting van het spoor nodig met een focus op de belangrijkste internationale goederenvervoercorridors, een betere benutting van de treinpaden en een maximaal gebruik van de Betuweroute.

2.2 **Sturingsarrangement**

Voor de realisatie van de doelstellingen van de LTSa is een sturingsarrangement ontwikkeld dat gericht is op een intensieve aansturing van ProRail en op een adequate en constructieve samenwerking met verschillende partijen in de spoorsector.

Door middel van de beheerconcessie stuurt het ministerie als concessieverlener op de prestatiegebieden van ProRail. Dit gebeurt via een set concrete prestatie-indicatoren en daarnaast programma's en maatregelen. Om flexibiliteit te bieden en zekerheid te behouden, kunnen de prestatie-indicatoren op vooraf afgesproken momenten worden herzien. Ook kunnen lopende programma's worden beëindigd en nieuwe programma's worden gestart. Hierbij stuurt het Rijk op voortdurende verbetering, zonder het stuur over te nemen.

Als basis van het sturingsarrangement is een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- een stevige regierol van de concessieverlener

- het gelijk richten en sturen van ProRail en de vervoerder op het hoofdrailnet
- het stimuleren van en verplichten tot samenwerking en overleg.

We werken deze uitgangspunten hieronder nader uit.

Regierol van concessieverlener

Om verbetering van de prestaties van het beheer te realiseren, is regie als ook flexibiliteit nodig. De beleidsprioriteitenbrief van het ministerie is een belangrijk instrument om hierin te voorzien. Hiermee kan afhankelijk van de omstandigheden nader invulling worden gegeven aan richting en invulling van de sturing. Om de flexibiliteit te borgen, bestaat de mogelijkheid om de ambities zoals geformuleerd in de LTSa aan te passen. Hiertoe wordt in het beheer gewerkt met een beheerplancyclus. Via de jaarlijkse cyclus van de beleidsprioriteitenbrief en het beheerplan kan de opgave zoals die in de beheerconcessie is vastgelegd, nader worden concreetiseerd. Aanvullend is het mogelijk om op basis van tussentijdse audits, evaluaties en benchmarks, en ook een integrale *midterm review* wijzigingen in de concessie zelf door te voeren¹.

Gelijk richten en sturen van ProRail en vervoerder op hoofdrailnet

Gezien de grote samenhang tussen het beheer en het gebruik van infrastructuur, is het noodzakelijk om ProRail en de spoorvervoerder op het hoofdrailnet waar mogelijk op dezelfde doelen te richten. Het ministerie doet dit door in de concessies voor het beheer en het vervoer gelijklopende prestatiegebieden te definiëren en door het formuleren van gezamenlijke indicatoren en programma's. Dit geeft ProRail en de vervoerder een impuls om gezamenlijk op te trekken.

Stimuleren van en verplichten tot samenwerking en overleg

Om de kwaliteit van het spoorproduct te optimaliseren en vanwege de samenhang tussen de kwaliteit van de infrastructuur en het vervoer, zijn in de beheerconcessie voor ProRail diverse samenwerkingsbepalingen opgenomen. Deze bepalingen betreffen de samenwerking met alle personenvervoerders, de goederensector, de consumentenorganisaties, de decentrale overheden en de havenbedrijven. Daarnaast is ProRail verplicht om deel te nemen aan de landsdelige en landelijke OV & Spoortafels, en aan de goederentafel.

Vanuit deze drie uitgangspunten richt de sturing zich op:

- transparantie
- prestaties
- programma's en maatregelen
- sanctionering.

Onderstaand zijn deze elementen nader beschreven.

Transparantie

De basis van de sturing is transparantie over de geleverde prestaties. ProRail is gehouden om op diverse onderdelen de voor de concessieverlener relevante informatie over haar presteren te verschaffen aan de concessieverlener. Daarnaast maakt ProRail aan de concessieverlener, de decentrale overheden, de reizigers en andere bij het spoor betrokken partijen informatie-

¹ In een Europese Verordening zijn bepalingen opgenomen voor de implementatie van de Europese spoorgoederencorridors. Omdat deze bepalingen een rechtstreekse werking hebben in Nederland en voor ProRail verplichtingen met zich meebrengen, zijn deze niet opgenomen in de beheerconcessie.

en prestatie-indicatoren gemakkelijk toegankelijk via een online dashboard, voor zover mogelijk gelet op wettelijke kaders en bedrijfsvertrouwelijkheid.

Prestaties

Gericht op de transparantie over de geleverde prestaties bevat de concessie een gerichte set prestatie- en informatie-indicatoren, die ervoor zorgen dat de prestaties van ProRail zijn gericht op het realiseren van de doelen van de Lange Termijn Spooragenda. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar sturing gericht op het garanderen van een basisprestatieniveau (via bodemwaarden) en sturing gericht op het verbeteren van het prestatieniveau (via streefwaarden). De indicatoren kunnen via de beleidsprioriteitenbrief en via de jaarlijkse beheerplancyclus worden herzien om aan te sluiten bij actuele ontwikkelingen. Bij de prestatiebesturing hoort beoordeling van de afgesproken waarden. In het geval deze niet gehaald worden, kan een sanctie volgen.

Omdat voor de verschillende bij het spoor betrokken partijen een gemiddeld goede prestatie niet voldoet, wordt sturing op landelijk gemiddelde prestaties uitgebreid met sturing door middel van een aantal specifieke prestatie-indicatoren. Met deze specifieke indicatoren kan de concessieverlener sturen op afwijkingen van de gemiddelden (negatieve uitschieters).

Programma's en maatregelen

De concessieverlener stelt met de sturing de realisatie van de doelen van de LTSa centraal. De concessie richt zich primair op de door ProRail te leveren prestaties. De concessie bevat een set van (verbeter)programma's en maatregelen die zijn gericht op prestatieverbetering, en de realisatie van de doelen van de LTSa. Door middel van programmasturing kan expliciet gestuurd worden op het oplossen van concrete problemen in het spoorstelsel. De programma's en maatregelen zijn onderdeel van de jaarlijkse cyclus, waardoor jaarlijks in het beheerplan concreet wordt gemaakt aan welke stappen en resultaten ProRail zich verbindt.

Voor een aantal programma's is een intensieve samenwerking met andere partijen noodzakelijk. In het jaarlijkse beheerplan geeft ProRail aan op welke wijze invulling is gegeven aan deze samenwerking en aan de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling. Zolang de prestaties van ProRail niet achterblijven, richt de sturing van de concessieverlener zich niet op de manier waarop ProRail deze prestaties bereikt, met uitzondering van de bovengenoemde programma's en maatregelen. Indien de prestaties van ProRail achterblijven of indien er een acute noodzaak is, kan de concessieverlener bepalen dat ProRail, binnen redelijke (financiële) kaders, een aanvullend verbeterprogramma moet uitvoeren. Hiervoor stelt ProRail een plan van aanpak op en legt dat aan de concessieverlener voor ter goedkeuring.

Sanctionering

Op het niet halen van een in het beheerplan jaarlijks vastgestelde bodemwaarde volgt een direct opeisbare geldsom, met mogelijk een hersteltermijn. De jaarlijkse maximale geldsom van deze direct opeisbare geldsom is € 2,75 miljoen. De in te vorderen geldsom wordt bij het herhaaldelijk niet halen van een bodemwaarde verhoogd. Daarnaast wordt de geldsom door de concessieverlener directer ingezet ten behoeve van de reiziger, in lijn met de doelen van de LTSa. De concessieverlener zal daarover met de consumentenorganisaties het gesprek voeren. Daarnaast geldt voor de uitvoering van de overige verplichtingen het algemeen toepasbare instrument van de last onder bestuursdwang dan wel de last onder dwangsom. De hoogte hiervan wordt niet nader ingevuld, zodat de concessieverlener per situatie kan bepalen wat een juiste prikkel tot herstel geeft.

2.3 Beheerplancyclus

De jaarlijkse beheerplancyclus voor het spoor start met een beleidsprioriteitenbrief van de concessieverlener, waarin nadere prioriteiten en aandachtspunten worden beschreven. ProRail verwerkt deze in een beheerplan. Hierin verbindt ProRail zich aan de jaarlijks te realiseren resultaten om de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. Naast de concrete prestaties gaat het hier ook om de programma's en maatregelen die moeten bijdragen aan prestatieverbetering. Bij het opstellen van het beheerplan consulteert ProRail diverse bij het spoor betrokken partijen.

ProRail legt een ontwerpbeheerplan voor aan de concessieverlener. De concessieverlener kan hierbij een aanwijzing geven. Deze aanwijzing neemt ProRail mee in het opstellen van het definitieve beheerplan. Dit beheerplan wordt tegelijk met een subsidieaanvraag bij de concessieverlener ingediend. Deze moet instemmen met het beheerplan en kan aan deze instemming voorwaarden verbinden.

Met een halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportage legt ProRail aan de concessieverlener achteraf verantwoording af over de voortgang van prestaties.

Het concessiebeheer is geregeld middels een beheerprotocol dat concessieverlener en ProRail gezamenlijk opstellen.

De beheerplancyclus wordt na één jaar geëvalueerd.

2.4 Financiering

Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt uit drie bronnen gefinancierd:

- gebruiksvergoeding
- subsidies
- bijdragen van derden.

De gebruiksvergoeding wordt gereguleerd op grond van de Spoorwegwet. De subsidiëring van de uitvoering van de concessietaken vindt primair plaats op grond van paragraaf 4 van het Besluit infrastructuurfonds. De ontvangen gebruiksvergoeding wordt jaarlijks in mindering gebracht op deze subsidie.

Aanvullend kan ProRail op grond van paragraaf 2 van het Besluit infrastructuurfonds subsidies aanvragen voor de uitbreiding van de hoofdspoorweginfrastructuur. Aangezien het beheerplan als onderbouwing dient voor de subsidie op grond van paragraaf 4 van het Besluit Infrastructuurfonds, wordt met de rapportage over de stand van zaken van de uitvoering van het beheerplan ook gerapporteerd over het gebruik van de subsidie. Over de besteding van de op grond van paragraaf 2 verkregen subsidies zal ProRail overeenkomstig de in de subsidiebeschikking opgenomen informatieverplichtingen dienen te rapporteren. Via het beheerplan en bijbehorende rapportages die volgen uit deze concessie, wordt geborgd dat een samenhangend beeld ontstaat van de uitvoering van de concessieactiviteiten.

Tot slot kan ProRail inkomsten verwerven uit activiteiten die de organisatie uitvoert voor derden, zoals gemeente, provincies en vervoerders

3 *Bevindingen evaluatie*

3.1 **Bijdrage beheerconcessie aan beleidsdoelstellingen**

Bijdrage van beheerconcessie aan beleidsdoelstellingen

Het beeld uit de evaluatie is dat ProRail de afgelopen jaren haar prestaties op de hoofdspoorweginfrastructuur aanzienlijk heeft verbeterd. Als onderdeel van de brede sturing in de landelijke spoorsector heeft de beheerconcessie hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Door de inzet van dit brede sturingsarrangement is ook een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de werkrelaties tussen ProRail en andere partijen in de spoorsector. De geïsoleerde bijdrage van de beheerconcessie aan de bereikte resultaten is lastig te bepalen. Deze bijdrage is niet los te zien van de overige onderdelen van de sturingsrelaties binnen de spoorsector.

De stakeholders onderschrijven in grote lijnen een positieve werking van de beheerconcessie, maar vinden wel dat de beheerconcessie aan ProRail niet de juiste prikkels biedt voor het beheer van de infrastructuur die buiten het hoofdrailnet valt. De goederenvervoerders zijn ontevreden over de prestaties van ProRail. Deze ontevredenheid gaat verder dan alleen de beheerconcessie en betreft de algehele inspanningen van zowel ProRail als het ministerie gericht op het goederenvervoer per spoor.

Beleidsrijke invulling van beheerconcessie

Het ministerie heeft bij het opstellen van de beheerconcessie gekozen voor een beleidsrijke invulling. Dit houdt in dat de beleidsdoelstellingen uit de LTSa hierin expliciet beschreven worden en dat met concessie actief gestuurd wordt op het bereiken van deze doelstellingen. ProRail onderschrijft de beleidsdoelstellingen van de LTSa en vindt het logisch dat het ministerie stuurt op de realisatie hiervan. Tegelijk vindt ProRail het juridisch niet passend om de beleidsdoelstellingen in de beheerconcessie op te nemen.

ProRail geeft aan dat de beleidsrijke invulling van de concessie beperkingen oplegt aan de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. Het is niet goed mogelijk om beleidswijzigingen gedurende de looptijd van de concessie in de sturing te verwerken. Het ministerie acht het, onder meer met de jaarlijkse beleidsprioriteitenbrief, wel degelijk mogelijk wijzigingen in de sturing mee te nemen, al zijn de bandbreedtes hiervoor wel beperkt.

Wijze van sturing op basis van beheerconcessie

De beheerconcessie bevat zowel inspannings- als resultaatsverplichtingen. ProRail geeft aan met beide uit de voeten te kunnen. Bij de inspanningsverplichtingen bestaat wel de behoefte om voldoende flexibiliteit te hebben om te kunnen bijsturen als de omstandigheden daar om vragen en eerder gemaakte afspraken aan te passen, bijvoorbeeld door aanpassingen te doen (na overleg) in een gezamenlijk overeengekomen programma-aanpak. Dit betekent dat er,

anders dan voor de resultaatsverplichtingen, niet per definitie een sanctie staat op het niet nakomen van de formeel gemaakte afspraken.

Gerelateerd aan het bovenstaande bevat de beheerconcessie bepalingen die zich richten op sturing op zowel middelen / formatie (*input*), activiteiten / processen (*throughput*) als prestaties / producten (*output*). ProRail en het ministerie zijn het erover eens dat de sturing zoveel mogelijk gericht zou moeten zijn op de levering van prestaties / producten. Dit biedt ProRail de meeste ruimte om de benodigde activiteiten naar het eigen professionele inzicht uit te voeren. In specifieke gevallen kan het ministerie sturen op middelen/ formatie dan wel activiteiten / processen. Dit is een terugvaloptie voor het geval de sturing op prestaties / producten niet volstaat of niet mogelijk is.

3.2 Werking sturingsinstrumenten

3.2.1 Werking transparantie

Werking dashboard

De transparantie van ProRail over de prestaties is door implementatie van de afspraken uit de beheerconcessie verbeterd. Dit is vooral het gevolg van de introductie van een dashboard. Door het werken met dit dashboard is ProRail de bron van informatie over de prestaties op het spoor, hetgeen helpt in de positionering van de organisatie. De transparantie via het dashboard helpt het ministerie om zijn rol als concessieverlener en tegelijk ook als systeemverantwoordelijke beter in te vullen, onder meer doordat belanghebbenden beter inzicht krijgen in de prestaties van ProRail. In het geval er in de toekomst te veel prestatie-indicatoren aan het dashboard worden toegevoegd, ziet ProRail het risico dat de kans op 'zijsturing' toeneemt.

Werking klachtenloket

In lijn met de bepalingen van de beheerconcessie werkt ProRail momenteel met een klachtenloket. Feitelijk is sprake van meerdere klachtenloketten (een per doelgroep). Ook deze zijn erop gericht de transparantie te verbeteren. In de ogen van het ministerie en ProRail functioneren ze naar behoren. Er zijn geen signalen van stakeholders die in tegengestelde richting wijzen.

Definitie transparantie

In de ogen van ProRail is in de beheerconcessie niet concreet genoeg beschreven wat de transparantie van ProRail – anders dan het dashboard - precies zou moeten inhouden. Dit maakt dat onduidelijk is, welke informatie met wie gedeeld zou moeten worden en – omdat dit een inspanningsverplichting betreft - in welke situatie de transparantie voldoende is.

Informatie over 'werken voor derden'

Een aandachtspunt in de transparantie is de projectmanagementinformatie die ProRail deelt met decentrale overheden gerelateerd aan het 'werken voor derden'. In het vervolg van de rapportage komt dit punt nader aan bod.

3.2.2 Werking prestatie-indicatoren

Sturing aan de hand van prestatie-indicatoren

De sturing op basis van prestatie-indicatoren is effectief. Deze sturing helpt om de aandacht in de sturingsrelatie tussen ProRail en het ministerie te vestigen op de onderwerpen die

belangrijk zijn. Dit geldt voor zowel de eigen prestatie-indicatoren van ProRail (die deels dezelfde zijn als die voor de vervoerders) als de gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS. Deze laatste 'dwingen' ProRail tot samenwerking en maken de organisatie hiervan afhankelijk voor het halen van de prestatienormen.

ProRail en ook andere stakeholders zijn van mening dat het voor langere tijd vastleggen van de prestatie-indicatoren (inclusief prestatienormen) in de beheerconcessie ertoe leidt dat de mogelijkheden om tussentijds aanpassingen door te voeren, te beperkt zijn. Zij pleiten voor een systematiek die meer ruimte biedt om aanpassingen te doen gedurende de looptijd van de beheerconcessie.

Een aanvullend punt van aandacht is het frame dat de sturing aan de hand van prestatie-indicatoren oproept. Dit frame is dat prestaties altijd beter moeten. De vraag is of dit een realistische verwachting is. Soms volstaat het bestendigen van een bestaande situatie om de prestaties op een ander prestatie-indicator of binnen een ander prestatiegebied te verbeteren. Prestaties kunnen namelijk een bepaalde afhankelijkheid van elkaar hebben. Ook is het denkbaar dat de prestaties op delen van de infrastructuur tijdelijk afnemen om daarmee ruimte te bieden aan activiteiten die de lange termijn aantrekkelijkheid van het spoor vergroten.

Samenstelling van set van prestatie-indicatoren

In de huidige set van prestatie-indicatoren ligt de nadruk naar het oordeel van het ministerie en ProRail sterk op het onderwerp betrouwbaarheid. Dit is gezien de situatie die bestond ten tijde van het opstellen van de beheerconcessie logisch. Er zijn nu bijvoorbeeld geen prestatie-indicatoren die gericht zijn op de capaciteit van het spoorvervoer. Verder zou de aandacht meer uit kunnen gaan naar onderwerpen als duurzaamheid, geluid en externe veiligheid. Er is behoefte aan een gebalanceerde set van prestatie-indicatoren, die een goede reflectie zijn van de prestatiegebieden.

Aanvullend kan de potentie van het werken met prestatie-indicatoren waarbij ketenpartners van elkaar afhankelijk zijn om prestaties te verbeteren, beter worden benut. Zo wordt de zitplaatskans van NS bijvoorbeeld beïnvloed door de prestaties van ProRail. Een prestatie-indicator die hierop ziet, geeft prikkels om de samenwerking tussen NS en ProRail verder te intensiveren. Voor ProRail is een belangrijke voorwaarde bij ketengerichte prestatie-indicatoren, dat beide partijen sturen op een gezamenlijke indicator.

In bredere zin is de behoefte om de complete set aan prestatie-indicatoren in relatie tot de prestatiegebieden van de beheerconcessie te evalueren op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren en de actuele situatie in de spoorsector.

Focus op hoofdrailnet

De reizigersvervoerders niet zijnde NS en decentrale overheden zijn van mening dat het werken met gelijkgerichte prestatie-indicatoren in de beheerconcessie en vervoerconcessie van NS tot gevolg heeft dat de aandacht van ProRail te veel uitgaat naar NS en daarmee naar het hoofdrailnet in plaats van naar de gehele hoofdspoorweginfrastructuur.

Relatie met vervoerconcessies van decentrale overheden

De afspraken en normen die in de beheerconcessie zijn vastgelegd, wijken op punten af van wat decentrale overheden met hun vervoerders in regionale concessies zijn overeengekomen. Hierdoor is in sommige gevallen sprake van ongelijke doelstellingen voor de regionale vervoerder en ProRail. In de ogen van regionale vervoerders stimuleert deze ongelijkheid ProRail onvoldoende in het leveren van de door regionale vervoerconcessies gewenste

prestaties. ProRail merkt op dat dergelijke regionale concessie-afspraken worden vastgelegd, zonder dat ProRail daarbij een formele partij is en deelt de opvatting dat het, waar mogelijk, goed is om te werken met dezelfde afspraken en prestatie-indicatoren.

Differentiatie in prestatienormen

Regionale reizigersvervoerders en consumentenorganisaties hebben behoefte aan meer differentiatie in de normen die voor de prestatie-indicatoren gelden, onder andere door nader onderscheid te maken tussen enerzijds intercity's en anderzijds sprinters en regionale treinen. De operationele verschillen in de uitvoering van deze categorieën van treindiensten rechtvaardigen een onderscheid in de bodem- en streefwaarden.

3.2.3 Werking programma's en maatregelen

Effectiviteit programma's

Het werken met programma's is in de sturingsrelatie tussen het ministerie en ProRail een effectief instrument. De programma's zijn functioneel, in de zin dat deze leiden tot een focus op specifieke opgaven en binnen deze opgaven op concrete verbeteringen in prestaties. Ook bieden de programma's de gelegenheid om snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en deze te incorporeren in de sturingsrelatie tussen het ministerie en ProRail.

Sturing op programma's

Een aandachtspunt in het werken met programma's vindt ProRail de mogelijkheid van dubbele sturingslijnen. Er is soms sprake van een samenloop van sturing vanuit de lijn- als de programmaorganisatie. Het gevolg hiervan is een onduidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

Selectie van programma's in beheerconcessie

ProRail geeft verder aan dat het in de huidige praktijk niet altijd duidelijk is, in welke gevallen een programma onder de beheerconcessie wordt gebracht. De organisatie heeft het beeld dat deze keuze soms samenhangt met het besluit om een programma op te nemen in de vervoerconcessie van NS, omdat er in de relatie met NS geen andere sturingsinstrumenten bestaan. Dit terwijl de bij het programma behorende aanpassingen aan de infrastructuur vanuit het MIRT gefinancierd zijn (bijvoorbeeld Beter en Meer, STS-verbeter programma). De keuze om het programma in dat geval ook als gezamenlijk programma op te nemen in de beheerconcessie, vindt ProRail niet gelukkig.

Gebruik term 'programma'

Tot slot is het belangrijk om in de communicatie steeds alert te zijn op het gebruik van de term programma, omdat deze term kan slaan op zowel een opgave in het kader van het MIRT als een opgave onder de beheerconcessie.

3.2.4 Werking sanctionering

De sanctionering zoals opgenomen in de beheerconcessie is effectief, door de dreigende werking die hiervan uitgaat. Deze werking is vooral een gevolg van de negatieve publiciteit (*naming & shaming*) bij het niet halen van de prestaties. Het feit dat er ook boetes worden opgelegd als de prestaties achterblijven, speelt hierbij geen rol, omdat het ministerie indirect de boetes draagt via de subsidie aan ProRail. Het beeld van het ministerie en ProRail is dat de sanctionering ook zonder boetes voldoende zal werken.

3.3 Werking beheerplancyclus

Jaarlijks doorlopen van cyclus

Het jaarlijks doorlopen van de beheerplancyclus brengt voor- en nadelen met zich mee. Enerzijds maakt deze frequentie het mogelijk om op korte termijn bij te sturen, bijvoorbeeld door nieuwe beleidsprioriteiten te integreren. De intentie van het ministerie is overigens om deze prioriteiten jaarlijks niet teveel te wijzigen en een consistente beleidslijn aan te houden. Anderzijds speelt dat aanpassingen in het beheer de nodige tijd vergen en veelal niet binnen de termijn van één beheerplan te realiseren zijn. Hierdoor verliest de participatie voor alle betrokkenen aan waarde. In het verlengde hiervan kan een meerjarig beheerplan (inclusief meerjarig budget met jaarlijkse bijstellingen) meer continuïteit in het beheer brengen. Per saldo zijn ProRail en ook het ministerie van mening dat er voldoende reden is om de jaarlijkse frequentie te heroverwegen.

Consultatie op beheerplan

Het jaarlijkse consultatieproces van het beheerplan vergt op basis van de voorschriften die zijn opgenomen in de beheerconcessie dusdanige inspanningen dat de kosten en baten in de ogen van ProRail niet in evenwicht zijn. De consultatie kost zowel ProRail als de stakeholders die bevestigd worden relatief veel inzet en tijd en levert in verhouding onvoldoende op. Het gaat hierbij om meer partijen dan alleen de gerechtigden zoals genoemd in de Spoorwegwet. Ook dient de consultatie plaats te vinden op meer onderwerpen dan in de wet genoemd staan. De opmerkingen die belanghebbenden maken hebben daardoor niet alleen betrekking op de inhoud van het beheerplan, maar ook op de bredere beleidskaders die door het ministerie zijn opgesteld. ProRail kan met dit type opmerkingen voor de afronding van het beheerplan niet goed uit de voeten. Tot slot maakt de timing van de consultatie het niet mogelijk nog ingrijpende aanpassingen te doen in het beheerplan.

3.4 Werking samenwerkingsbepalingen

3.4.1 Werking bepalingen samenwerking tussen ministerie en ProRail²

Kwaliteit samenwerkingsrelatie

De samenwerking tussen ProRail en het ministerie is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd. Tegelijk zijn er in deze samenwerking op specifieke punten nog verbeteringen mogelijk. Zo worden de informele afspraken in onderlinge contacten niet altijd geformaliseerd, waardoor de status hiervan onduidelijk is. Daarnaast is het mandaat van gezamenlijke overleggen niet altijd helder. In gevallen waarin dit wel duidelijk is, wordt hier niet in alle gevallen binnen geacteerd. Tot slot is er gezien de sterke onderlinge relatie behoefte om het overleg over het MIRT en de BOV-reeksen beter met elkaar te verbinden.

Informatievoorziening

Het ministerie heeft behoefte aan een betere informatieverstrekking vanuit ProRail. Door actiever op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen die spelen, wordt het gemakkelijker om gezamenlijk naar buiten te treden.

² De opmerkingen in deze en ook de volgende paragraaf hebben niet alleen betrekking op de beheerconcessie, maar gelden in een breder perspectief.

Rol beheerprotocol

In de samenwerking tussen het ministerie en ProRail dient opnieuw gekeken te worden naar de functie van het beheerprotocol, aangezien hier op voorhand wel een belangrijke rol werd toebedeeld, maar dit protocol nu niet intensief gebruikt wordt.

3.4.2 Werking bepalingen samenwerking met stakeholders

Kwaliteit samenwerkingsrelaties

Het ministerie en ProRail onderkennen beide het belang van afstemming met de stakeholders. In hun ogen is deze afstemming de afgelopen jaren ook verbeterd, al is wel sprake van een aantal aandachtspunten. Ook de stakeholders hebben het beeld dat de samenwerking verbeterd is. Een uitzondering hierop vormen de goederenvervoerders. Deze voelen zich door zowel het ministerie als ProRail weinig serieus genomen en hebben grote moeite van de huidige manier van samenwerken.

Werk voor derden

Een heikel punt in de samenwerking met decentrale overheden en in mindere mate ook regionale vervoerders zijn de bepalingen in de beheerconcessie over de omgang met werk voor derden. Evenals ProRail geven alle stakeholders aan dat deze bepalingen in de praktijk niet werkbaar zijn. Een belangrijke reden is dat de kosten en risico's van de activiteiten volledig voor rekening van de decentrale overheden komen. Door hun positie vinden de decentrale overheden dat zij niet in staat zijn om deze kosten en risico's te beïnvloeden dan wel te beheersen.

Effect van schaarste aan capaciteit

De relatie met verschillende groepen van stakeholders wordt steeds meer beïnvloed doordat de schaarste aan spoorcapaciteit toeneemt. Deze schaarste dwingt ProRail en daarachter ook het ministerie om meer keuzes te maken. Stakeholders hebben behoefte aan meer helderheid over wie welke keuzes maakt. Het is nu met andere woorden onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de systeemintegratie en daarmee voor het nemen van besluiten die vragen om integrale afwegingen. Tegelijk maakt de toenemende schaarste het belangrijker om de verwachtingen van stakeholders te managen, zodat zij weten waar ze aan toe zijn. Het zal steeds moeilijker zijn om de combinatie van hun behoeften in te vullen.

Relatie met Spoorwegwet

ProRail geeft aan dat de beheerconcessie op een aantal onderwerpen aanvullende bepalingen bevat ten opzichte van de Spoorwegwet (o.a. ten aanzien van samenwerking). De organisatie is van mening dat deze bepalingen in de beheerconcessie overbodig zijn en in sommige gevallen ook te veel beperkingen opleggen aan de professionaliteit van ProRail om eigen keuzes te maken. Het ministerie stelt dat aanvullende bepalingen soms nodig zijn om accenten te leggen en focus aan te brengen. In deze gevallen laat de Spoorwegwet vanuit beleidsoptiek te veel ruimte.

Ook biedt een aantal bepalingen in de beheerconcessie in de ogen van ProRail aan stakeholders de mogelijkheid om de samenwerking onnodig te juridiseren. De organisatie pleit ervoor om de beheerconcessie hierop aan te passen en deze in lijn te brengen met de bepalingen in de Spoorwegwet.

3.5 Verhouding met financiële sturing

Vertrekpunt beheerconcessie

In de beheerconcessie ontbreekt het aan een expliciete relatie tussen gevraagde prestaties en beschikbare middelen. Het uitgangspunt voor de beheerconcessie is, dat ProRail de prestaties zoals die met het ministerie worden afgesproken, kan leveren binnen de bekende financiële kaders. Bij de start van de beheerconcessie is niet bewust gezocht naar een balans in de relatie tussen de prestaties die van ProRail gevraagd werden en de subsidiebedragen die beschikbaar waren om deze prestaties te realiseren. Dit kwam onder meer doordat de toen beschikbare middelen niet volledig werden uitgeput. Hierdoor ontbreekt het volgens ProRail aan een overeengekomen vertrekpunt om de financiële effecten van wijzigingen in de gevraagde prestaties of de gevolgen van wijzigingen in de financiële kaders op de gevraagde prestaties aan te relateren.

Sturing op relatie tussen gewenste prestaties en beschikbare budgetten

Het ministerie en ProRail slagen er steeds beter in om in het onderlinge gesprek een relatie te leggen tussen de gevraagde prestaties en de daarvoor beschikbare budgetten. Dit gesprek is nodig omdat door de verbeterde financiële sturing door ProRail en de groei van het spoorvervoer de spanning tussen het beschikbare en benodigde budget toeneemt. Het vraagt een intensievere dialoog om hiermee om te gaan. Vooral het afgelopen jaar is hierin een flinke stap voorwaarts gemaakt. Het ontbreekt nog wel aan rekenregels die het mogelijk maken om prestaties en benodigde middelen aan elkaar te relateren. Een reden hiervoor is dat het lastig is om deze relatie te leggen, vooral daar waar het gaat om de effecten van een aanpassing in het budget op de prestatie-indicatoren.

Er is inmiddels een aanvullende set aan financiële spelregels voor het ministerie en ProRail beschikbaar, die beter aansluit op de huidige financiële situatie. Deze set moet een handvat bieden om het gesprek over de prestaties en beschikbare middelen beter te kunnen voeren. Het doel is om hier in de toekomstige afspraken tussen het ministerie en ProRail naar te verwijzen, zodat geborgd wordt dat deze spelregels ook gehanteerd worden.

4 Conclusies

De evaluatie laat zien dat de sturing op basis van de beheerconcessie effectief geweest is, in de zin dat deze als onderdeel van de totale sturing in de spoorsector een positieve bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de LTSa. Tevens maakt de evaluatie inzichtelijk dat er op specifieke punten ruimte is voor verbetering.

De belangrijkste bevindingen uit de evaluatie die deze conclusie onderbouwen, zijn:

- De sturing aan de hand van prestatie-indicatoren heeft bijgedragen aan het verbeteren van de prestaties van ProRail, waarbij de set van indicatoren nu toe is aan evaluatie. Aandachtspunten hierbij zijn om voor meer prestatiegebieden prestatie-indicatoren te introduceren en meer te gaan werken met ketengerichte prestatie-indicatoren.
- Het werken met programma's heeft geholpen om de prestaties op specifieke gebieden te verbeteren, maar de wijze van selectie van programma's die onderdeel vormen van beheerconcessie (en de jaarlijkse beheerplannen) verdient verduidelijking.
- De transparantie over de prestaties van ProRail is verbeterd, vooral als gevolg van de introductie van een dashboard.
- De sanctionering op het niet halen van prestaties is functioneel door de dreiging van negatieve publiciteit, maar niet door de boetes die opgelegd worden.
- In de relatie tussen het ministerie en ProRail is het gelukt om de te leveren prestaties en de beschikbare budgetten beter op elkaar af te stemmen, al blijft hierin werk te doen.
- De beheerplancyclus is toe aan een herijking, waarbij vooral de jaarlijkse frequentie van de cyclus toe is aan een heroverweging.
- De samenwerking tussen het ministerie en ProRail is de afgelopen jaren sterk verbeterd, tegelijk bestaan hierin nog belangrijke aandachtspunten.
- De samenwerking tussen ProRail en stakeholders is eveneens beter geworden, behalve die met goederenvervoerders, die ontevreden zijn met de huidige gang van zaken.
- In de relatie tussen ProRail en decentrale overheden speelt een aantal vraagstukken, waarbij vooral de spelregels rond 'werk voor derden' een issue vormen.

Op basis van deze conclusies dient zich een aantal onderwerpen aan die van belang zijn voor de toekomstige sturingsrelatie:

- het evalueren van de huidige set van prestatie-indicatoren
- het in de sturing verder versterken van de relatie tussen prestaties en financiën
- het heroverwegen van de frequentie en planning van de beheerplancyclus
- het verbeteren van de samenwerking tussen ProRail en goederenvervoerders
- het heroverwegen van de bepalingen rond de uitvoering van 'werk voor derden'

Deze verbeterpunten kunnen meegenomen worden in het ontwikkelen van een nieuwe visie op de aansturing van ProRail. Hierbij is het van belang dat de conclusies gerelateerd worden aan de ontwikkelingen die momenteel in de spoorsector plaatsvinden. De grootste uitdaging

is om de afspraken tussen het ministerie en ProRail zodanig in te richten, dat op een adequate manier kan worden omgegaan met de (oplopende) spanning als gevolg van de combinatie van de hoge verwachtingen over de prestaties van het spoorvoer, het effect van het toenemend gebruik van de infrastructuur op de kwaliteit hiervan en de druk op de budgetten die voor beheer en onderhoud beschikbaar zijn.

Deze spanning maakt het essentieel dat gezamenlijk nagedacht wordt over de prestaties die ProRail binnen de beschikbare financiële kaders kan leveren. Na het bepalen hiervan, is het van belang om deze helder met de buitenwereld te communiceren, zodat de verwachtingen goed gemanaged worden.