

# Optimaliseren van de samenwerking tussen NS en ProRail



**ProRail**

25 oktober 2012

# Overzicht van de context en benadering van het NS / ProRail-onderzoek

Context	Beschrijving van de aanpak	Benadering
<ul style="list-style-type: none"><li>• NS en ProRail hebben sinds 1995 als twee aparte organisaties gefunctioneerd. NS is de grootste spoorvervoerder in Nederland; ProRail is de enige infrastructuurbeheerder</li><li>• ProRail en NS moeten nauw samenwerken om de eindgebruiker een optimale dienstverlening te kunnen bieden.</li><li>• Beide partijen hebben aangegeven dat de samenwerking op vijf gebieden kan worden verbeterd.</li><li>• De CEO's van NS en ProRail hebben namens hun bestuur een onafhankelijke externe consultant gevraagd hen te ondersteunen en de situatie objectief te beoordelen.</li></ul>	<p><b>1. Rollen en taken</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Wat zijn de formele rollen en taken van NS en ProRail?</li><li>• Hoe interpreteren beide partijen hun rollen en taken?</li><li>• Wat zijn de oorzaken van de suboptimale samenwerking op de vijf gebieden?</li></ul> <p><b>2. Alternatieve organisatiemodellen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Welke mogelijke alternatieve, met Europese regelgeving in overeenstemming zijnde organisatiemodellen bestaan er voor de spoorsector, gebaseerd op zowel de spoorsector van andere landen als andere (gereguleerde) sectoren?</li><li>• Wat zijn de voor- en nadelen van deze modellen en wat kunnen de NS en ProRail van deze modellen leren?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interviews met medewerkers van de NS, ProRail en andere partijen<sup>1</sup></li><li>• Deskresearch naar de vijf gebieden waarop de interactie suboptimaal verloopt</li><li>• Onderzoek naar de onderliggende oorzaken, waaronder de verschillende zienswijzen op (juridische) rollen en taken</li><li>• Consultatie met diverse internationale spoorexperts</li></ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Deskresearch en interviews met diverse internationale experts</li><li>• Evaluatie van verschillende Europese spoorsectoren en de Nederlandse luchtvaart- en energiesector</li></ul>

Op basis van de verkregen inzichten, zijn *stappen voor het verbeteren van de samenwerking gedefinieerd*

<sup>1</sup> Inzichten uit interviews met KNV, FMN, KeyRail en het ministerie van I&M zijn - hoewel niet expliciet aangeduid - opgenomen in dit onderzoek

## Rollen en taken

Het Nederlandse spoorstelsel is één van de meest intensief gebruikte netwerken van de wereld. Hoewel het net oorspronkelijk niet bedoeld was voor intensief gebruik, is het toch een van de beter presterende netwerken in vergelijking met andere Europese netwerken (gemeten aan de hand van objectieve standaarden). Dit betekent niet dat verdere verbetering van de samenwerking en prestaties niet haalbaar of noodzakelijk is. Het betekent wel dat verdere verbeteringen waarschijnlijk veel gezamenlijke inspanningen vereisen, en niet een enkele maatregel om de 'laag hangende vruchten' te plukken. Een significante verbetering van de samenwerking tussen betrokken partijen is haalbaar en noodzakelijk.

Een algemene voorwaarde voor succesvolle (bilaterale) samenwerking is dat beide partijen eerst overeenstemming bereiken over hun rollen en taken. NS en ProRail hebben, als aparte organisaties, een goed beeld van hun algemene rollen en taken, maar verschillen van mening over hun rollen op drie gebieden: de dienstregeling, capaciteitsverdeling en stations.

- In het huidige juridische kader zijn NS en ProRail twee onafhankelijke organisaties, met rollen die bepaald worden door EU-wetgeving, de Spoorwegwet en concessies. Beide partijen moeten met elkaar samenwerken door middel van privaatrechtelijke contracten (bijvoorbeeld de Toegangsovereenkomst, de Netverklaring). De taken van NS hebben primair te maken met serviceverlening aan reizigers, terwijl ProRail zich primair richt op capaciteitskwesties, verkeersleiding en het beheren en ontwikkelen van infrastructuur. Aan stations gerelateerde taken worden gedeeld.
- Als organisaties met een grote onderlinge afhankelijkheid op operationeel gebied werken de partijen nauw samen op de volgende vijf gebieden: (1) ontwikkeling van infrastructuur, (2) dienstregeling, (3) capaciteitsverdeling, (4) be- en bijsturing en (5) stations.
- Voor elk van deze vijf gebieden is het juridische kader duidelijk. NS en ProRail krijgen specifieke rollen toegekend, hoewel er ruimte is voor verschillende interpretaties. Dit verklaart voor een deel de verschillende standpunten op het gebied van de dienstregeling, capaciteitsverdeling en stations. Wat de stations betreft is ProRail verantwoordelijk voor de transferfunctie en de bewaking van de publieke functie. NS is vooral verantwoordelijk voor de gemixte infrastructuur en de winkels, beide met oog op de reiziger. Wat dienstregeling en capaciteitsverdeling betreft levert ProRail, vanuit zijn officiële zorgtaken op het gebied van be- en bijsturing en non-discriminatie, input over de dienstregeling van NS. NS beschouwt de dienstregeling als primaire verantwoordelijkheid, aangezien deze de waarde-propositie voor de klant en de financiële resultaten van de NS bepaalt.

## Korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen

- Door de spoorwegorganisatie op te splitsen creëerde men (bewust) de noodzaak van coördinatie en samenwerking tussen organisaties in de spoorsector. In de praktijk is een feilloos werkende coördinatie tussen de van elkaar afhankelijke en complementaire exploitatie van de treindienst en de infrastructuur nodig om het beste eindproduct te kunnen leveren voor de reizigers. NS en ProRail hebben 5 specifieke gebieden geïdentificeerd waarop verbeteringen te realiseren zijn, namelijk: (1) infrastructuurontwikkeling, (2) dienstregelingontwerp, (3) capaciteitsverdeling, (4) be- en bijsturing, en (5) stations.
- Wat hun formele rollen betreft verschillen de NS en ProRail van mening over hun exacte verantwoordelijkheden op drie van de vijf samenwerkingsgebieden: (2) dienstregeling, (3) capaciteitsverdeling en (5) stations. Het juridische kader is op deze gebieden helder, hoewel er bij 'capaciteitsverdeling' en 'stations' ruimte is voor verschillende interpretaties.
- Behalve de verschillende interpretaties van rollen zijn er drie algemene thema's die de huidige, suboptimale samenwerking verklaren: (1) Het ontbreken van een gedeelde en afgestemde visie, ambitie, strategie, en concrete doelen en KPI's voor het Nederlandse spoorstelsel. (2) Suboptimale organisatie en processen in infrastructuurontwikkeling, capaciteitsverdeling en be- en bijsturing, wat een efficiënte en effectieve samenwerking belemmert. (3) Een complexe allocatie van verantwoordelijkheden voor stations hetgeen resulteert in overbodige interfaces en bijdraagt aan lastige onderlinge afstemming.
- Samenwerking op de vijf gebieden, en samenwerking in het algemeen, is afhankelijk van de goede wil van beide partijen: structurele en duurzame samenwerking wordt niet formeel afgedwongen of gestimuleerd en ondersteund door formele escalatie-mechanismen.
- Bestuursmodellen in andere sectoren en de spoorsectormodellen in andere landen bieden inspiratie op onderdelen, maar geven geen allesomvattende oplossingen die direct in de Nederlandse spoorsector kunnen worden toegepast. Gezien de status en structuur is het Britse model een interessant voorbeeld, aangezien hierin nauwe samenwerking in een gesplitste structuur toch wordt gestimuleerd.
- De samenwerking binnen de huidige bestuursstructuur van het Nederlandse spoorstelsel ('ordering') kan verbeteren; hiervoor zijn forse verandering en een grondige herziening van de huidige samenwerking nodig. Een dergelijke inspanning omvat ten minste de ontwikkeling van een effectief, wederzijds goedgekeurd escalatiemechanisme –zowel op de belangrijkste samenwerkingsgebieden als op overall bedrijfsniveau.
- NS en ProRail gaan een gezamenlijk samenwerkingsprogramma starten, bestaande uit drie initiatieven: (1) de ontwikkeling van een gedeelde en afgestemde visie, ambitie, en strategie met bijbehorende doelen en KPI's voor het Nederlandse spoorstelsel; (2) een verbetering van de samenwerking in algemene zin en op de vijf gebieden in het bijzonder, en het creëren van de hiervoor benodigde omstandigheden; en (3) het herontwerpen en vereenvoudigen van de rollen en verantwoordelijkheden rond stations.
- Succesvoorwaarden zijn: (1) ondersteuning en commitment van het senior management van de NS en ProRail, en voldoende tijd en resources; (2) ondersteuning van het ministerie van I&M; en (3) overeenstemming over de uitvoer van het programma, succesfactoren, mijlpalen en manier van samenwerken, in een setting van wederzijds vertrouwen en transparantie.

# Huidige samenwerking

Behalve verschil in interpretatie van rollen, zijn er drie algemene thema's die de huidige suboptimale samenwerking verklaren:

**Een gedeelde visie, ambitie en strategie ('Spoorfilosofie' - gezamenlijke uitgangspunten voor de inrichting van het ketenproces in de sector), vertaald in concrete en passende doelen en KPI's, ontbreken op dit moment en zijn essentieel voor een goed functionerend spoorstelsel ('Spoorfabriek' – feitelijke inrichting van het ketenproces in de sector).** Dit is een belangrijke oorzaak van de suboptimale samenwerking in alle delen van het mobiliteitssysteem en verklaart tevens de verschillende interpretaties over rollen:

- Het hebben van een gedeelde visie, ambitie en strategie voor het mobiliteitssysteem (klantpropositie, infrastructuur, dienstregeling, materieel, personeel) is noodzakelijk voor een goed functionerend spoorstelsel, zoals het vaak geroemde Zwitserse en Japanse systeem duidelijk maken.
- NS en ProRail hebben afwijkende visies, ambities en strategieën, resulterend in verschillende opvattingen over optimale infrastructuurontwikkeling, capaciteitsverdeling en (tot op zekere hoogte) be- en bijsturing. Dit draagt bij aan een suboptimale samenwerking op deze gebieden.

**Suboptimale organisatie en operationele processen in infrastructuurontwikkeling, capaciteitsverdeling en be- en bijsturing belemmeren de samenwerking.**

- Problemen met **infrastructuurontwikkeling** worden veroorzaakt door conflicterende doelstellingen en niet optimaal functionerende procedures. Hoewel er formele consultatieprocedures zijn, zijn de NS en ProRail het erover eens dat er geen goede, strategische dialoog over infrastructurele investeringen plaatsvindt.
- **Capaciteitsverdeling** is een duidelijk gedefinieerd proces, maar wordt belemmerd door verschillende opvattingen over de rol van ProRail in het opstellen en naleven van operationele standaarden. Een beperkte inzet van financiële mechanismen (bijv. boetes) beperkt de prikkel voor beide partijen om de capaciteit optimaal te benutten.
- De **be- en bijsturing** van het complexe Nederlandse spoorwegennet wordt op dit moment nauwgezet onderzocht ('winterweer'-rapporten). Ook dit is een gebied waarop de organisatie en processen niet optimaal functioneren; denk aan handmatige aanpassingen aan personeelsplanning en verschillende gradaties van centralisatie bij de verkeersleiding.

Omdat de NS en ProRail onafhankelijke organisaties zijn, is een goede samenwerking op deze gebieden afhankelijk van de goede wil van beide partijen; een escalatiemechanisme is op dit moment afwezig.

**De samenwerking rond stations lijdt onder inherente complexiteit en andere factoren.** Stationsbeheer en –ontwikkeling lijden onder een ingewikkelde tweedeling van taken en activiteiten, resulterend in complexe (en onnodige) interfaces tussen de NS en ProRail. Verschillende opvattingen over rollen en deels uiteenlopende doelstellingen dragen ook bij aan soms onproductieve gesprekken over de ontwikkeling en het beheer van afzonderlijke stations.

NS en ProRail willen deze vraagstukken aanpakken en tot een duurzaam betere samenwerking komen.

# Alternatieve organisatiemodellen I

**Bij het beoordelen van de organisatiemodellen in andere landen moet men er rekening mee houden dat de algemene prestaties van het Nederlandse spoorwegennet, ondanks alle publiciteit, relatief goed zijn,** met een hoge punctualiteit (93%), goede transportprestaties met weinig veiligheidsincidenten en lagere unitkosten dan in de meeste andere landen. Het ligt daarom voor de hand om vooral te kijken naar landen die op bepaalde gebieden in absolute zin nog beter presteren (bijvoorbeeld Zwitserland) of landen met een hoge mate van liberalisering in de spoorwegsector (bijvoorbeeld Groot-Brittannië).

**Vroeger was de gevestigde exploitant verantwoordelijk voor zowel het treinverkeer als de infrastructuur.** Zwitserland heeft nog steeds zo'n model, dat volgens EU-richtlijnen echter niet langer is toegestaan. Behalve een ander organisatiemodel heeft Zwitserland een systeem dat een hogere punctualiteit oplevert dan het Nederlandse systeem. Dit systeem heeft echter ook nadelen, zoals langere reistijden. Hoe dan ook, het succes van het Zwitserse systeem is te danken aan een combinatie van factoren: (1) de omgeving, (2) consistente toepassing van een langetermijnvisie, (3) beschikbare financiële middelen en (4) een geïntegreerde, op samenwerking gerichte organisatie. Het succes is niet te danken aan een enkele factor, noch kan het systeem gemakkelijk in Nederland worden toegepast.

**Vandaag de dag worden er in de EU twee verschillende organisatiemodellen gebruikt:** een 'holdingmodel', waarin de spoorwegonderneming (railway undertaking; RU) en de infrastructuurmanager (IM) onder een enkele holding vallen (Duitsland, Oostenrijk), en een 'gescheiden model', waarin de RU en IM aparte entiteiten zijn (GB, Frankrijk, Zweden, Nederland). Het holdingmodel wordt nog toegestaan. De EU-regels vereisen weliswaar non-discriminatoire markttoegang en aparte boekhoudingen, maar volledige scheiding is nog niet verplicht. **Met de recent aangenomen EU-verordening (herschikking) wil men echter een volledige scheiding van de RU en IM bewerkstelligen. De infractieprocedure tegen Deutsche Bahn, dat nog steeds een holdingmodel gebruikt, en de opsplitsing van de Belgische holding (met NMBS en Infrabel) illustreren de trend richting het gescheiden model.**

**Een belangrijke uitdaging met het gescheiden model is het borgen van coördinatie en samenwerking tussen de IM en RU's zonder dat men kan terugvallen op een duidelijk impasse- en escalatiemechanisme, zoals in het geïntegreerde of holdingmodel.** Bovendien kunnen de verschillende rollen en doelstellingen van IM's en RU's de samenwerking verder belemmeren. Landen als Frankrijk, Zweden en Groot-Brittannië hebben dit ook onderkend en verschillende mechanismen doorgevoerd om de samenwerking te verzekeren. Deze mechanismen zijn in het algemeen zeer beperkt toepasbaar in Nederland, aangezien deze door EU-regelgeving zullen worden ingeperkt of sowieso niet in Nederland kunnen worden toegepast. De Britse situatie, die al verder is geliberaliseerd, heeft mogelijk waardevolle "lessons learned" op het terrein van samenwerking die in Nederland kunnen worden overwogen.

## Alternatieve organisatiemodellen II

Hieronder staat een overzicht van de mechanismen die door verschillende landen worden toegepast.

- In **Frankrijk** besteedt de IM kernfuncties uit aan de RU (SNCF). Dit model verzekert weliswaar de coördinatie, maar kan andere RU's buitensluiten, terwijl de naleving van EU-regelgeving op de langere termijn twijfelachtig is. Dit betekent dat de toepasbaarheid van het model in Nederland beperkt is.

- Zweden** heeft een sterke toezichthouder met brede bevoegdheden, die ook verantwoordelijk is voor andere vormen van transport. De IM ontwikkelt een transportplan voor de langere termijn, waarvoor advies van de RU's wordt ingewonnen. De belangrijkste succesfactor in dit model is een overheid die sterk betrokken is bij de ontwikkeling van een langetermijnvisie en het opstellen van richtlijnen voor het verwezenlijken van die visie. Dankzij de relatieve eenvoud van het Zweedse spoornet kan met beperkte input van de RU's een verkeersplan voor de langere termijn worden opgesteld. Hierdoor is ook dit model niet direct toepasbaar in Nederland.

- Groot-Brittannië** heeft een systeem met meerdere RU's, zonder gevestigde exploitant die de meeste trajecten beheert, maar wel met een strikt en complex prestatieregime, gebaseerd op financiële incentives en gecontroleerd door een onafhankelijke toezichthouder. Een voor Nederland interessante ontwikkeling is het experiment van Network Rail (als IM) met allianties. Allianties worden gekenmerkt door het delen van voordelen en een verregaande integratie van alle spoorwegactiviteiten, waaronder operations en onderhoud. De juridische structuur van deze allianties wordt gezien als 'compliant'(voldoend) aan de EU-regelgeving, wat dit model (of elementen ervan) interessant maakt voor Nederland.

In andere EU-landen worden **stations** beheerd door RU's, de IM of een onafhankelijke instantie. De internationale ervaring leert ons dat al deze modellen in principe kunnen werken, maar dat ze koppelingen tussen partijen vereisen, die weer beheerd moeten worden. Vergeleken met Nederland hebben andere landen een eenvoudiger scheiding van taken, waarbij vaak één partij verantwoordelijk is voor het complexe beheer van stations. Voor de complexe Nederlandse situatie zijn in dit document diverse mogelijkheden beschreven voor het vereenvoudigen van stationstaken, door een striktere scheiding en hernieuwde toewijzing van taken binnen de bestaande structuur of door een structuurverandering. Beide methoden resulteren in een eenvoudiger en dus betere allocatie van verantwoordelijkheden.

# Oplossingsrichtingen voor betere samenwerking I

Op basis van een beoordeling van de diverse organisatiemodellen en de huidige samenwerking denken ProRail en NS dat betere samenwerking mogelijk is binnen het huidige juridische kader en bestuursmodel ('ordening') van de Nederlandse spoorwegsector, die uit een aparte IM en RU bestaat. Betere samenwerking vereist echter wel een grondige herziening van de huidige situatie, in een gezamenlijk programma waarin alle oorzaken van de suboptimale samenwerking worden aangepakt en waarin alle mogelijkheden worden bekeken. Wij voorzien een programma dat uit de volgende parallelle trajecten bestaat:

- **Creëren van goede randvoorwaarden voor de samenwerking**, onder andere door het starten van een project voor verdere versterking van de cultuur van samenwerking
- **Afstemming van de visie en strategie voor de 'Spoorfabriek'**. De NS en ProRail moeten samen met I&M (en mogelijk andere partijen) een consistente langetermijnvisie, -ambitie en -strategie voor het Nederlandse spoorstelsel ontwikkelen. Een dergelijke visie omvat de kernelementen van het spoorstelsel (zijnde klantervaring, infrastructuur, materieel, personeel, dienstregeling, be- en bijsturing en kosten), zodat duidelijk wordt welke afwegingen moeten worden gemaakt om het stelsel te optimaliseren. Dit vereist de gezamenlijke inspanningen van alle drie de partijen en moet uitgevoerd worden op basis van feitelijk onderzoek en volledige transparantie.
- **Verbetering van de operationele samenwerking**. Een gestructureerde inspanning is nodig om de samenwerking op alle gebieden tussen ProRail en de NS te verbeteren. De drie eerder genoemde gebieden (be- en bijsturing, capaciteitsverdeling en infrastructuurontwikkeling) vereisen een herziening van de organisatie en van het end-to-end-proces.
  - Voor elk kerngebied wordt de volledige manier van samenwerking bezien (zgn. 'charter'): wie is bij wat betrokken, met welke verantwoordelijkheden, escalatiemechanismen, voorbereiding, interacties, gelaagd prestatie management, juridische status en opzet (wederzijdse SLA's, allianties enz.), en belonings- en boetemechanismen.
  - Het doel is om voor elk van de vijf aandachtsgebieden een robuuster en duurzamer samenwerkingsmodel te definiëren en te implementeren. Dit model moet aan de volgende vereisten voldoen: (1) handhaven van een gelijk speelveld voor de RU's en een niet-discriminair samenwerkingsmodel in het algemeen; (2) efficiënt functionerende interfaces; (3) effectieve, van tevoren afgesproken escalatiemechanismen die vastgelopen situaties doorsluizen naar CEO's, het ministerie van I&M, bestuursleden, onafhankelijke instanties of ad-hoc-commissies; (4) voldoende directe of indirecte incentives voor samenwerking.
  - Ideeën voor onderzoek zijn bijvoorbeeld: (1) herziening van de consultatie- en besluitvormingsmechanismen voor **infrastructurele investeringen**, om gebruikers en de IM optimaal gebruik te laten maken van het beschikbare budget voor infrastructuur; (2) het stimuleren van optimale capaciteitsverdeling en optimaal capaciteitsgebruik door aan tarieven gekoppelde incentives in te zetten.



## Oplossingsrichtingen voor betere samenwerking II

- Zodra de nieuwe 'charters' duidelijk zijn gedefinieerd, dient de 'nieuwe manier van werken' in de praktijk te worden gebracht met voldoende aandacht voor teambuilding (vertrouwen creëren, teameffectiviteit, samenwerking en culturele aspecten).
- **Herontwerp van interfaces rond stations.** Voor de stations wordt een apart onderzoek uitgevoerd, waarin aandacht wordt besteed aan alle eerder genoemde aspecten en waarmee een poging kan worden ondernomen de stationsinteracties binnen het huidige bestuursmodel te vereenvoudigen door vermindering van het aantal complexe processen en een duidelijkere scheiding van rollen en taken. Mocht dit de samenwerking niet verbeteren, dan kunnen alternatieve bestuursmodellen worden overwogen, bij wijze van terugvalmogelijkheid. Dit kan gevolgen hebben voor wetgeving of onder privaatrecht afgesloten overeenkomsten aangaande de rollen en taken met betrekking tot stations.

Hoewel alle drie initiatieven belangrijk zijn, vereist 'verbetering van de operationele samenwerking' de meeste inspanning, gezien het aantal betrokkenen bij de samenwerking tussen de NS en ProRail en de huidige status van de samenwerking in relatie tot de doelstelling. Wil dit gezamenlijke programma kans van slagen hebben, dan moet aan de **volgende voorwaarden** worden voldaan:

- **Heldere, langdurige commitment van het hogere management .** Het hogere management, van zowel NS als ProRail, merkt het programma expliciet aan als strategische prioriteit om de prestaties van het spoorwegsysteem blijvend te verbeteren. Binnen beide organisaties en onderling moet brede steun voor het programma worden verworven. Met name de twee CEO's zullen een duidelijk en actief rolmodel zijn voor de nieuwe samenwerking tussen beide organisaties.
- **Effectieve programmaorganisatie en be- en bijsturing.** NS en ProRail wijzen voor elke interface een bestuurslid toe en voeren frequente (gezamenlijke) prestatiedialogen om de vooruitgang te monitoren en gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de resultaten van de werkgroep te nemen. NS en ProRail dienen overeenstemming te bereiken over een effectieve en efficiënte gezamenlijke uitvoering van het programma en ervoor zorgen dat beide topteams goed blijven samenwerken.
- **Ondersteuning van het programma.** Derden of intern aangewende extra resources kunnen zorgen voor extra capaciteit en een objectieve blik in de samenwerking per kerngebied. Deze ondersteuning moet ertoe leiden dat de gezamenlijke werkgroepen zich tot succesvolle teams kunnen omvormen. Wederzijds vertrouwen en samenwerking zijn hierbij randvoorwaardelijk om gezamenlijk de door beide partijen gewenste resultaten te behalen.

# Juridisch zijn NS en ProRail aparte organisaties, ieder met eigen taken en verantwoordelijkheden zoals bepaald door contracten en concessies

	ProRail	NS
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>ProRail is een besloten vennootschap en dochteronderneming van Railinfratrust BV (RIT)</li> <li>Railinfratrust is volledig eigendom van de staat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>N.V. Nederlandse Spoorwegen is het moederbedrijf van diverse NS-onderdelen, waaronder NS Reizigers en NS Stations</li> <li>Alle aandelen van de N.V. NS zijn in handen van de staat</li> </ul>
Juridische kader	<ul style="list-style-type: none"> <li>In Europese richtlijnen (2001/14/EG en 91/440/EEG) zijn de rollen en het samenwerkingsmodel beschreven</li> <li>De Spoorwegwet beschrijft inrichting van de spoorsector</li> <li>De infrastructuur wordt gedefinieerd in Europese richtlijn 2598/70</li> <li>Het ministerie van Infrastructuur en Milieu legt de richtlijnen voor infrastructuurbeheer vast in de Beheerconcessie</li> <li>Wet en Besluit infrastructuurfonds beschrijven richtlijnen voor subsidieaanvraag uit infrastructuurfonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In Europese richtlijnen (2001/14/EG en 91/440/EEG) zijn de rollen en het samenwerkingsmodel beschreven</li> <li>De Spoorwegwet beschrijft inrichting van de spoorsector</li> <li>Het ministerie van Infrastructuur en Milieu legt de richtlijnen voor personenvervoer vast in de Vervoerconcessie</li> <li>Het ministerie van Financiën legt het rendementsdoel vast in Deelnemingenbeleid Rijksoverheid</li> </ul>
Taken uit juridische kader	<p><b>Beheer hoofdspoorweginfrastructuur<sup>1</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>De infrastructuur kan veilig en doelmatig worden gebruikt, zonder overmatige slijtage aan materieel</li> <li>De infrastructuur verkeert in goede staat en is geschikt voor het verkeer</li> </ul> </li> <li><b>Eerlijke, non-discriminatoire capaciteitsverdeling</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Eerlijke, non-discriminatoire capaciteitsverdeling, ten behoeve van zowel de IM als de vervoerders</b></li> <li>Beschikbaar stellen van ten minste de capaciteit die nodig is om de minimale niveaus voor het personen- en goederenvervoer (zoals beschreven in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur) te verzorgen</li> </ul> </li> <li><b>Verkeersleiding</b></li> <li><b>Vorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van de infrastructuur, inclusief indienen aanvragen voor subsidies vanuit het infrastructuurfonds<sup>4</sup></b></li> <li><b>Veiligheid van het eigen personeel, gecontracteerde derden en gebruikers van het spoor</b></li> </ul> <p><b>Ontwikkeling en beheer van stations<sup>2</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkeling, eigendom en beheer van transferinfrastructuur stations</li> <li>Ontwikkeling van gemengde infrastructuur stations (i.s.m. de NS)</li> </ul>	<p><b>Vervoerder op het hoofdrailnet<sup>3</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Dienstverlening reizigers</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Waarborgen van het publiek belang van het personenvervoer per trein en met het aangeboden vervoer dienovereenkomstig bijdragen aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, en bijdragen aan de bereikbaarheid van alle landsdelen</li> <li>Bieden van adequaat serviceniveau aan de reiziger op stations en in de trein, waaronder wordt verstaan dat de reiziger adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van treindiensten, in de treinen en stations</li> <li><b>Op tijd rijden</b> van de treinen</li> <li><b>Toegankelijkheid</b> van de treinen voor iedereen</li> <li>Aanbieden van vervoer gericht op <b>reizigersgroei</b></li> <li>Redelijke <b>kans op een zitplaats</b> gedurende de treinreis</li> </ul> </li> <li><b>Veiligheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Waarborgen van een <b>verantwoorde mate van veiligheid</b> voor reizigers en personeel in de treinen en op de stations</li> </ul> </li> <li><b>Schoonmaak</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Het voldoende <b>schoon zijn van treinen en stations</b></li> </ul> </li> </ul> <p><b>Exploitatie en beheer van stations<sup>2</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eigendom, exploitatie en beheer van gemengde infrastructuur stations</li> <li>Exploitatie transferinfrastructuur</li> <li>Beheer transferinfrastructuur stations (i.o.v. ProRail)</li> </ul>

De IM beschrijft toegangsvoorwaarden in de Netverklaring Vervoerders sluiten een **toegangsovereenkomst** met de beheerder, waarin in elk geval worden opgenomen:  
de door de beheerder te bieden **kwaliteit** van de hoofdspoorweginfrastructuur  
de **gebruiksvergoeding**

<sup>1</sup> Beheerconcessie ProRail <sup>2</sup> Definitie en Zeggenschap Infrastructuur <sup>3</sup> Vervoerconcessie NS <sup>4</sup> Besluit infrastructuurfonds

# De scheiding van rollen tussen de NS en ProRail creëert interacties op vijf gebieden – beide partijen geven aan dat de samenwerking niet optimaal is

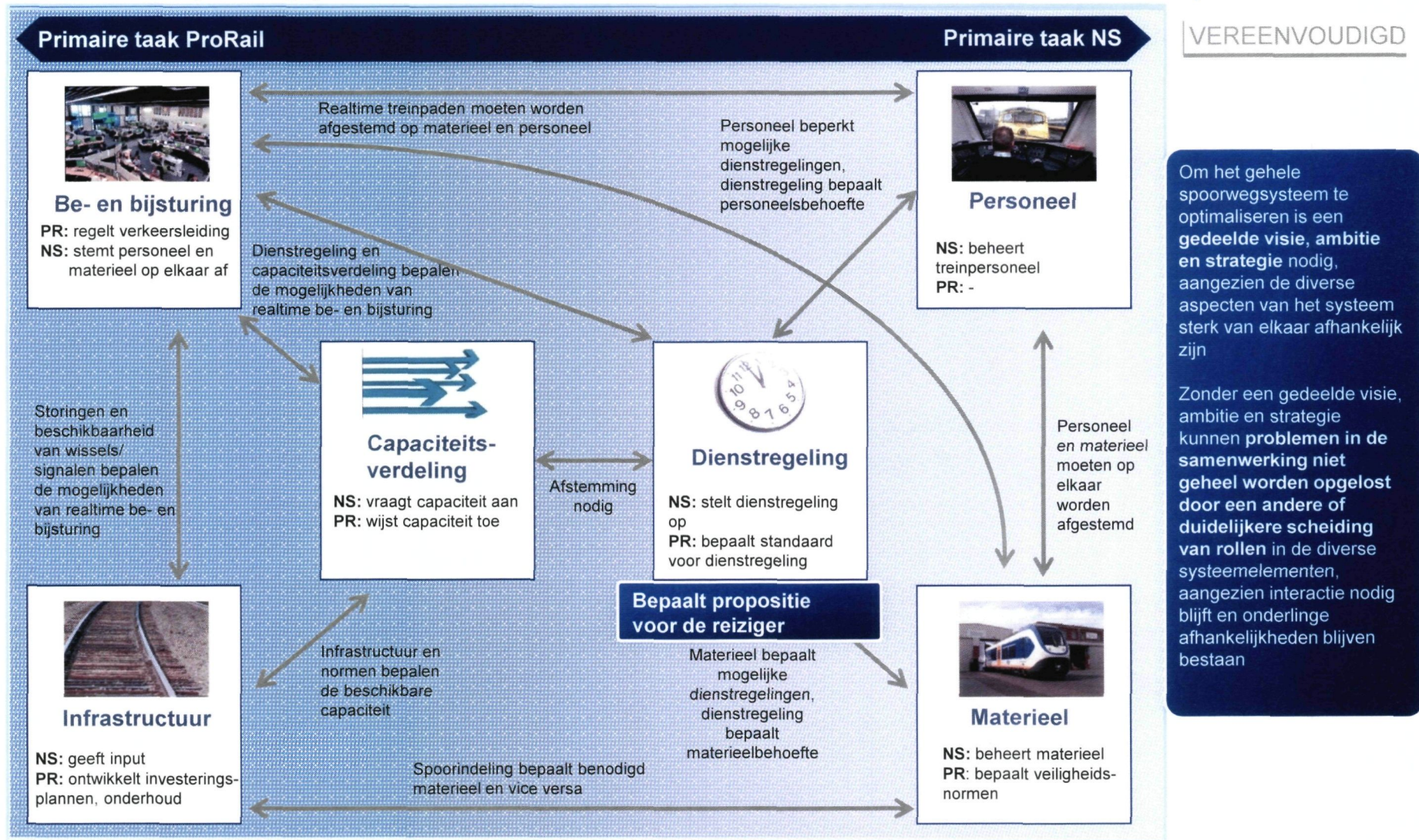
- De scheiding van rollen tussen de NS en ProRail creëert interacties op vijf gebieden (infrastructuur-ontwikkeling, dienstregeling, capaciteitsverdeling, be- en bijsturing en stations)
- Belasting van het spoorwegnet creëert druk op deze vijf gebieden
- Beide partijen geven aan dat de samenwerking op deze gebieden niet optimaal is

## De samenwerking op gebieden waarop interactie plaatsvindt, kan worden verbeterd

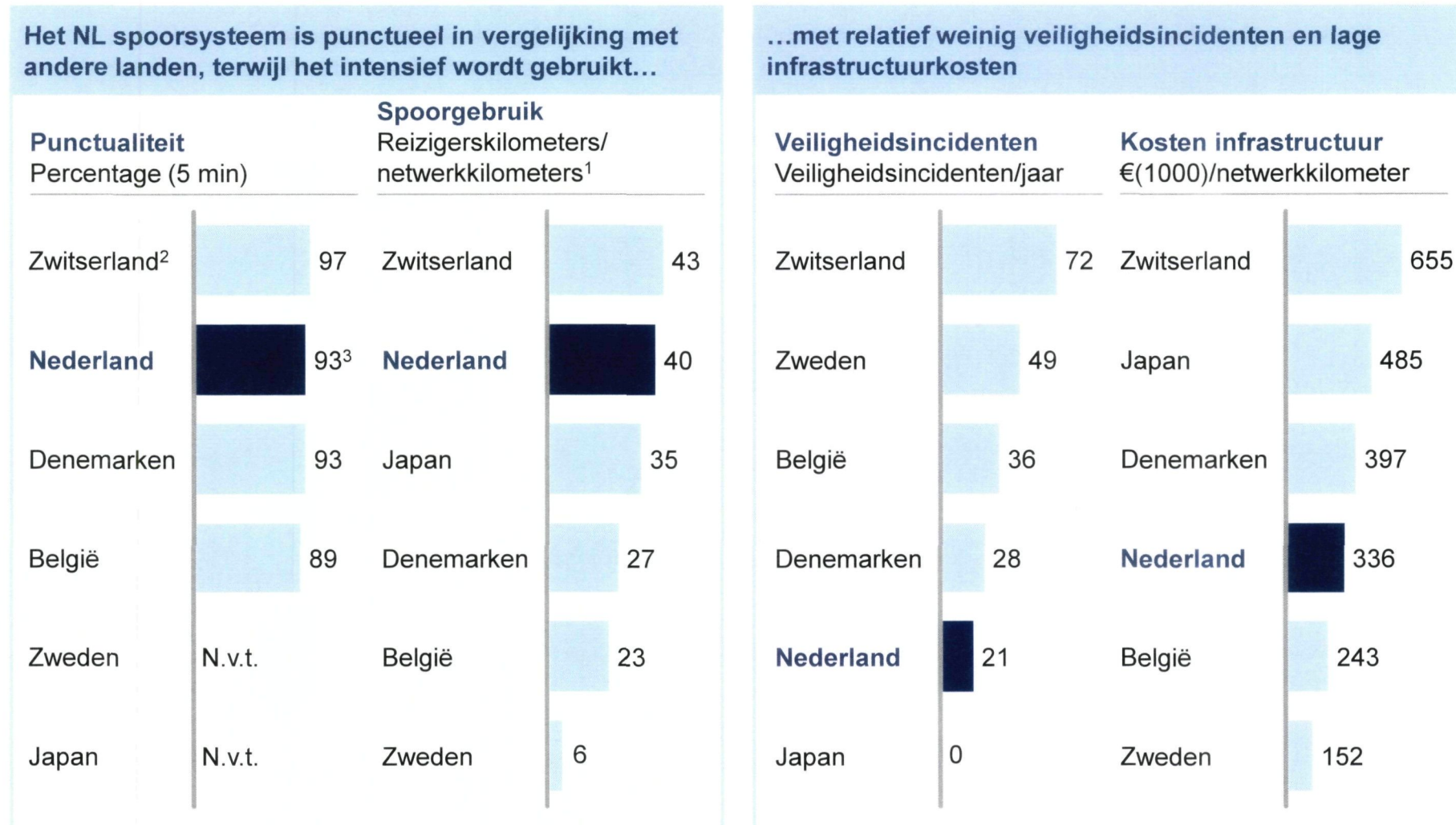
	Beschrijving	Huidige interactie tussen NS en ProRail
<b>1</b> Infrastructuur-ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besluitvormingsproces voor investeringen in het spoor, wissels enz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ProRail ontwikkelt plannen en consulteert vervolgens met NS en andere vervoerders enz.</li> </ul>
<b>2</b> Dienstregeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen dienstregeling en planning personeel en materieel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NS stelt de dienstregeling op in frequent overleg met andere partijen, de ProRail-verkeersleiding toetst de haalbaarheid en probeert capaciteitsverzoeken in te willigen</li> </ul>
<b>3</b> Capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capaciteitsverdeling voor passagiersvervoer, goederenvervoer, onderhoud enz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ProRail verdeelt capaciteit op basis van de aanvragen en consulteert zo nodig met NS en andere vervoerders volgens vaste procedures</li> </ul>
<b>4</b> Be- en bijsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagelijkse verkeersleiding (gecentraliseerd/gedecentraliseerd)</li> <li>• Escalatieprocedures bij grootschalige storingen/slecht weer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ProRail regelt het verkeer, regelt realtime treinpadtoewijzing en werkt samen met NS om personeel en materieel op elkaar af te stemmen</li> </ul>
<b>5</b> Stations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringsbesluiten voor en uitvoer van grootschalige bouw- en herstelprojecten stations</li> <li>• Dagelijkse operationele management en beheer van stations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De NS en ProRail zijn beide verantwoordelijk voor delen van de stations; waardoor veel interactie nodig is</li> </ul>

# De sterke onderlinge afhankelijkheid van het spoorstelsel illustreert het belang van een afgestemde visie voor verbetering van prestaties

Prestaties van spoorstelsel worden bepaald door een combinatie van sterk van elkaar afhankelijke elementen



## De prestaties op het Nederlandse spoor zijn relatief goed vergeleken met andere landen – alleen Zwitserland heeft een hogere punctualiteit

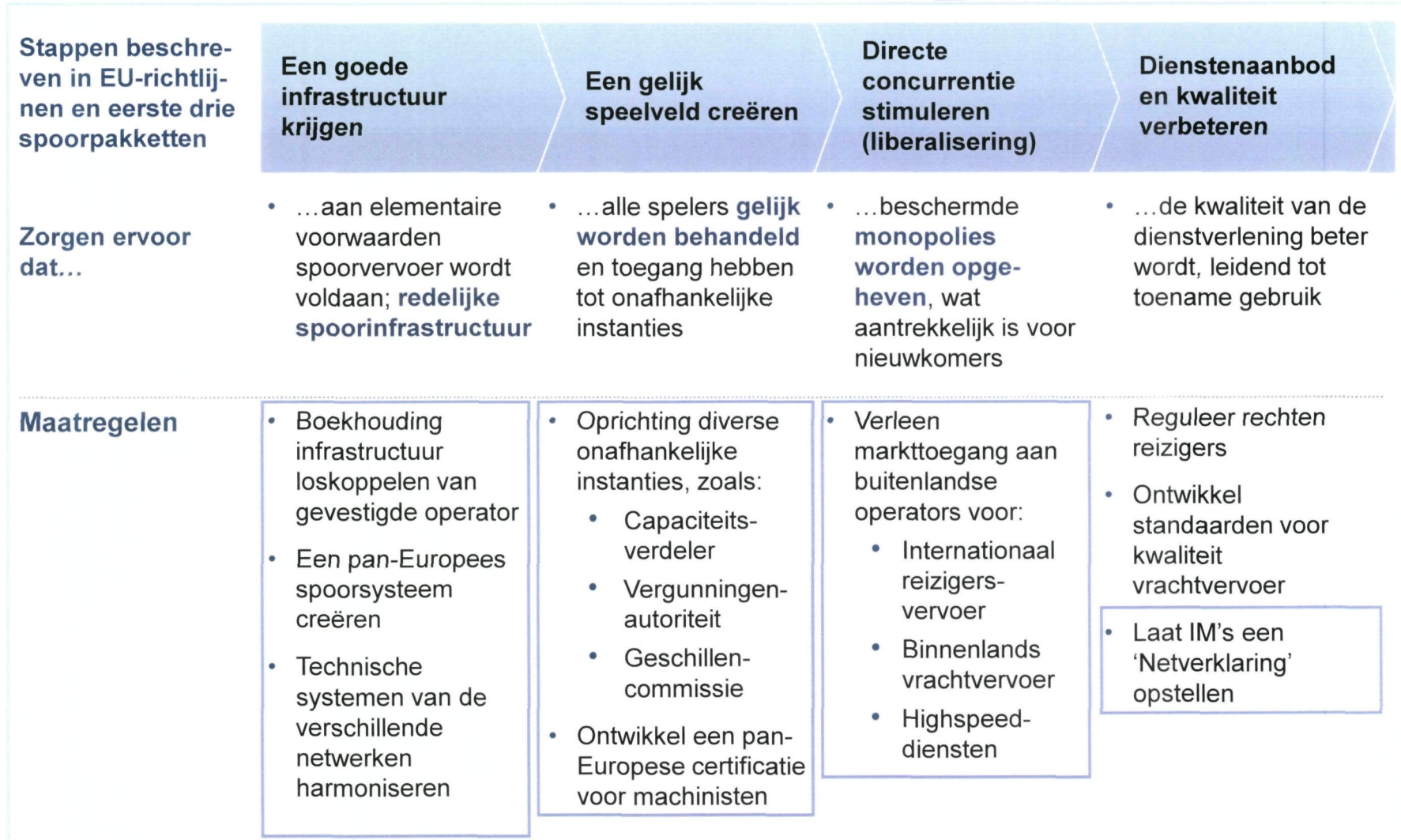


OPMERKING: om de vergelijking betrouwbaar te houden, verschilt de vergelijkingsgroep van die in latere vergelijkingen

<sup>1</sup> In alle landen in de vergelijkingsgroep bedraagt het aantal reizigers-km's minstens 80% van het totale aantal <sup>2</sup> In tegenstelling tot Nederland heeft Zwitserland geen punctualiteitsdip in de winter <sup>3</sup> 94,6% in 2011

# Huidige EU-regels schrijven non-discriminatoire toegang voor, maar nog geen volledige scheiding tussen infrastructuur en operations

Direct gekoppeld aan infrastructuurunit



# Met de recente herschikking van het eerste spoorwegpakket wil men een betere scheiding tussen IM en vervoerder verwezenlijken

Aanvullingen op  
Eerste spoorwegpakket

Eerste richtlijn 91/440/EG  
29 juli 1991

Eerste spoorwegpakket  
26 februari 2001

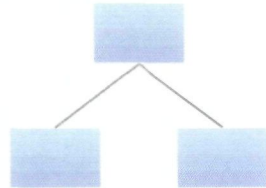
Herschikking  
van Eerste spoorwegpakket  
3 juli 2012

- vervoerders zijn in economisch, controlerend en managementopzicht onafhankelijk van de overheid en worden op commerciële principes beheerd
- De IM en vervoerders voeren aparte boekhoudingen en mogen niet schuiven met publieke gelden
- Ongeacht de organisatiestructuur worden er maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat functies die de rechtvaardige en non-discriminatoire toegang tot infrastructuur bepalen, worden toevertrouwd aan organisaties die zelf geen spoorwegdiensten leveren

- vervoerders zijn in economisch, controlerend en managementopzicht onafhankelijk van de overheid en worden op commerciële principes beheerd
- De IM en vervoerder hebben gescheiden boekhoudingen waarbij het verbod op het schuiven met publieke fondsen gemonitord kan worden, **evenals het gebruik van inkomsten uit infrastructuurheffingen en overschotten uit andere commerciële activiteiten**
- Ongeacht de organisatiestructuur worden er maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat functies die de rechtvaardige en non-discriminatoire toegang tot infrastructuur bepalen, **zijnde de verdeling van treinpaden en besluitvorming over infrastructuurheffingen**, worden toevertrouwd aan organisaties die zelf geen spoorwegdiensten leveren
- **Als de IM in zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming niet onafhankelijk van een vervoerder opereert, zullen deze essentiële functies worden uitgevoerd door een verdelings- en heffingeninstantie die in hun rechtsvorm, organisatie en besluitvorming wél onafhankelijk van een vervoerder opereren**

# Tussen de twee organisatiemodellen in de Europese spoorsector, het holding en het gescheiden model, is er een trend richting de laatste

Trend in regelgeving →



## Holdingmodel

vervoerder en IM zijn onderdeel van een holding

### Beschrijving

### Voorbeeld-landen

Duitsland, Oostenrijk

België →

### Mate van vrijheid

- Mate waarin functies (financiën, personeel enz.) binnen de holding worden gedeeld

### Voor- en nadelen

- ⊕ Coördinatie maakt operationele optimalisatie van het spoor mogelijk
- ⊕ Vormt een enkele partij in het overleg met de overheid
- ⊖ Past niet goed bij trends in regelgeving
- ⊖ Kans dat de overheid de controle over het systeem verliest, aangezien ze alleen met de holding te maken heeft



## Gescheiden model

vervoerder en IM zijn volledig gescheiden

Nederland, Zweden, Denemarken, Frankrijk, GB





- Mate waarin de rollen van de vervoerder en IM operationeel verbonden zijn

- ⊕ Creëert een gelijk speelveld voor alle partijen
- ⊕ Past goed bij trends in regelgeving
- ⊖ Rollen en doelstellingen van vervoerders en IM's zijn inherent verschillend, wat spanningen veroorzaakt
- ⊖ Coördinatie is nodig om het systeem te laten werken





**Kernvraag: hoe kunnen samenwerking en coördinatie het best worden geregeld in een gescheiden model?**



# Landen met een gescheiden model gebruiken verschillende mechanismen om de coördinatie te verbeteren – geen uniforme best practices

Landen met een gescheiden model	Kernelementen van de organisatiestructuur	Kernmechanismen om coördinatie te verbeteren
 NS vs. ProRail	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juridisch gesplitst in ProRail (IM) en de NS (gevestigde vervoerder)</li> <li>De NS bedient de meeste trajecten en is 100% eigendom van de staat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Coördinatie valt onder de verantwoordelijkheid van de IM en vervoerder</b>, aangezien de overheid zich terughoudend opstelt</li> </ul>
 RFF vs. SNCF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juridisch gesplitst in RFF (IM) en SNCF (gevestigde vervoerder)</li> <li>Ondanks de splitsing zijn de meeste SNCF-activiteiten nog geïntegreerd, waaronder veel IM-activiteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Weinig samenwerkingsinterfaces nodig tussen de partijen</b>, omdat RFF functies (verkeersleiding en onderhoud) aan SNCF zijn uitbesteed</li> </ul>
 Trafikverket vs. SJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volledige scheiding van Trafikverket (IM) en SJ (gevestigde vervoerder) in aparte staatsbedrijven</li> <li>Trafikverket is opgenomen in een overkoepelende infrastructuurorganisatie voor spoor, weg en water</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Enkel lichaam voor supervisie en regelgeving</b>, met brede bevoegdheden en veel macht</li> <li><b>Trafikverket coördineert de lange termijn projecten</b> voor spoor, weg en water en consulteert met vervoerders</li> </ul>
 Network Rail vs. vervoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volledig gescheiden en geprivatiseerde Network Rail (IM). Na het faillissement van zijn voorganger werd Network Rail opgericht als private onderneming (limited by guarantee).</li> <li>De meeste vervoerders zijn private ondernemingen, zonder gevestigde vervoerder die de meeste trajecten bedient</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Financiële prestatieovereenkomst</b> afgesloten tussen Network Rail en vervoerders</li> <li><b>Sterke regulator controleert de prestaties</b> van Network Rail d.m.v. een groot aantal KPI's en financiële prestatiestandaarden</li> <li><b>Allianties</b> zijn een nieuw initiatief, opgericht om de coördinatie te verbeteren</li> </ul>

## In de meeste EU landen is de vervoerder betrokken bij stations – Nederland kent echter een gecompliceerde splitsing van taken

	Onafhankelijke organisatie	Holdingstructuur	Vervoerder/IM geïntegreerd	Ontwikkeling IM/eigenaarschap en beheer vervoerder
Voorbeeld	Zweden, behalve kleinste stations (Jernhusen)	België (holding en Infrabel), Duitsland (DB Station & Service)	Zwitserland (SBB en regionale vervoerders/IM's)	GB, behalve voor grootste stations (meerdere vervoerders)
Beschrijving	Jernhusen ontwikkelt en beheert stations voor alle vervoerders	Holding of gedeelte van holding ontwikkelt en beheert station	Verticaal geïntegreerde organisatie ontwikkelt en beheert station	Vervoerder onderhoudt, beheert stations binnen de concessie, infrastructuurontwikkeling door IM
Voor- en nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li> Kan een sterke incentive vormen voor succesvolle uitbating van stations</li> <li> Biedt alle vervoerders de garantie van gelijke toegang tot faciliteiten</li> <li> Beperking conflicten over uitbating stations, aangezien eigenaarschap duidelijk is</li> <li> Mogelijk conflict over het beheer van gedeelde infrastructuur (bijv. andere perroneigenaar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Vanwege holdingstructuur beperkte conflicten over uitbating, beheer en eigenaarschap</li> <li> Holding-eigenaarschap over station vergroot kans op discriminatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Duidelijke eigenaar station</li> <li> Geen conflicten tussen vervoerder/IM en stationsbeheerder</li> <li> Duidelijke incentive voor vervoerder/IM om stations te ontwikkelen</li> <li> Eigenaarschap vervoerder / IM over stations vergroot kans op discriminatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Geen conflict vervoerder en stationsbeheerder</li> <li> Hoewel door de regulator beheerd, wordt de toegang tot door meerdere vervoerders gedeelde stations voor nieuwkomers gecompliceerd door vervoerder-eigenaarschap</li> <li> Mogelijk conflict eigenaarschap/onderhoud met IM</li> <li> Uitbating stations afhankelijk van verdienmodel</li> </ul>

- Sterke incentives voor commerciële ontwikkeling...
- ...en garandeert non-discriminatoire behandeling...
- ...kan interface vervoerder /stations compliceren

- Werkt goed in systeem met grote gevestigde vervoerder
- ...kans op discriminatie als meerdere vervoerders stations gevestigde vervoerdergebruiken

- Werkt goed op het gebied van de verticaal geïntegreerde vervoerder...
- ...maar vergroot de kans op discriminatie in het geval van interregionaal gebruik stations

- Creëert een goede koppeling vervoerder/station...
- ...maar ook een ingewikkelde eigendomsstructuur...
- ...en bemoeilijkt non-discriminatoire behandeling