

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
6 juni 2007	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.07.01119	-
Onderwerp	
Outputsturing	

Geachte voorzitter,

### 1. Inleiding en doel van de brief

In de vervoerconcessie hoofdrailnet (vervoerconcessie) aan NS en de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur (beheerconcessie) aan ProRail is 1 januari 2008 benoemd als het beoogde moment waarop op outputsturing wordt overgegaan. Tot 2008 is er sprake van een combinatie van sturen op input (maatregelen die NS en ProRail nemen om prestaties te verbeteren) en output (grenswaarden voor prestatie-indicatoren). De overgang naar outputsturing betekent dat op 1 januari 2008 alleen gestuurd wordt op output (grenswaarden). In de aanloop naar 2008 moet daarom worden besloten hoe outputsturing wordt vormgegeven en welke stappen genomen worden om tot de beslissing omtrent de overgang naar outputsturing te komen. In het AO van 21 maart 2007 over het beheerplan en het vervoerplan heb ik aangegeven u te informeren over de ontwikkeling naar outputsturing. Met deze brief geef ik hieraan invulling.

In deze brief ga ik eerst in op de samenhang van het traject outputsturing met ander dossiers gericht op een verbetering van het treinvervoer. Ten tweede breng ik u in de paragraaf 3 op de hoogte van de beelden die ik heb bij outputsturing en de achterliggende doelstellingen. Ten derde zal ik in paragraaf 4 het proces beschrijven dat nodig is om op outputsturing over te kunnen gaan. Ten vierde zal ik ingaan op de stand van zaken rond de migratie naar outputsturing zowel bij ProRail als bij NS (paragraaf 5 respectievelijk paragraaf 6). Tenslotte komt in paragraaf 7 de rol van de Tweede Kamer in dit traject aan de orde.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171  
Fax 070 - 351 7895

## **2. Samenhang traject outputsturing met andere dossiers**

Rondom de sturing richting ProRail en NS lopen een aantal acties als uitvloeisel van de herziening van de institutionele ordening van de spoorsector zoals deze met ingang van 1 januari 2005 is geïmplementeerd: Outputsturing NS en ProRail, Motie Wolfson en Evaluatie Spoorwetgeving. Daarnaast vloeit uit het coalitieakkoord van 7 februari 2007 de ambitie voort om de stevige groei van de afgelopen jaren voor het openbaar vervoer per spoor vast te houden en NS als maatschappelijke onderneming vorm te geven. Hierna zal ik kort de relatie schetsen tussen outputsturing en de overig hiervoor genoemde onderwerpen.

Voor wat betreft outputsturing geldt dat de beslissing om over te gaan op outputsturing per 1 januari 2008 is opgenomen in de vervoerconcessie en de beheerconcessie: dan wordt overgegaan op grenswaarden in plaats van richtwaarden met maatregelen. Om op outputsturing over te kunnen gaan, zijn in beide concessie de vier eisen opgenomen waaraan ProRail en NS dienen te voldoen. De minister van Verkeer en Waterstaat dient in haar rol als toezichthouder op de concessies na te gaan of NS en ProRail uiterlijk 1 januari 2008 aan deze eisen voldoen. Deze brief geeft achtergrondinformatie over outputsturing en schets het traject naar outputsturing.

De vormgeving van de institutionele ordening, de wetgeving en de concessies, wordt geëvalueerd over de periode 2005-2008 in het project Evaluatie spoorwegwetgeving. Alternatieven voor deze aansturing worden uitgewerkt in het project motie Wolfson. Eind 2008 zullen deze projecten zijn afgerond. Daarnaast wordt er invulling gegeven aan de passage uit het coalitieakkoord met betrekking tot NS als een maatschappelijke onderneming. Op dit moment vindt er over de mogelijke invulling van deze passage overleg plaats tussen mijn ministerie en het ministerie van Financiën, aandeelhouder van NS. In dat overleg zal ook de samenhang tussen de sturing van NS door het ministerie van Financiën via het aandeelhouderschap en door het ministerie van Verkeer en Waterstaat via de vervoerconcessie worden besproken.

Tenslotte: het traject outputsturing richt zich op de overgang van sturing op prestaties van richtwaarden naar grenswaarden. Daarnaast zijn er de kwalitatieve prestaties van NS en ProRail, dit gebeurt voor NS binnen het kader van de vervoerconcessie. In de vervoerconcessie is de verplichting opgenomen dat het aangeboden vervoer gericht moet zijn op reizigersgroei. In dat kader zal mijn ministerie met NS in 2007 gesprekken voeren over de in het Coalitieakkoord neergelegde ambitie om de stevige groei van de afgelopen jaren voor het openbaar vervoer per spoor vast te houden.

## **3. Outputsturing in de Institutionele ordening.**

Op 1 januari 2005 is de huidige institutionele ordening in werking getreden. De blauwdruk voor deze ordening is met de herbezinningbrief van 7 september 2001 geschetst. In deze paragraaf geef ik een korte terugblik op de totstandkoming van deze ordening en de rol van outputsturing hierin. Aan de nieuwe institutionele ordening die door middel van de Spoorwegwet, de beheer- en vervoerconcessie en de daarmee sa-

menhangende lagere regelgeving tot stand werd gebracht, ligt de gedachte ten grondslag dat het spoorstelsel verder geoptimaliseerd moet worden en dat elk van de betrokken partijen daarbij een specifieke rol heeft te vervullen. Deze rol hangt samen met de deskundigheid die bij elk van deze partijen aanwezig is. Als iedereen doet waarin hij goed is, is een logisch gevolg dat het stelsel uiteindelijk beter functioneert waardoor de kwaliteit van het spoorproduct toeneemt. Het is daarbij van belang de aandacht en de energie te richten op het gezamenlijk en inhoudelijk eindresultaat van de spoorsector als geheel en de kwaliteit van het vervoer zoals de klant die ervaart. In de institutionele ordening is de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend: samen verzorgen zij het vervoer per spoor.

Het is de rol van de vervoerders om aan hun klanten (reizigers, verladers) een zo goed mogelijk vervoerproduct aan te bieden. De vervoerders laten zich daarbij adviseren door onder anderen de reizigers, vertegenwoordigd in een aantal consumentenorganisaties die binnen het LOCOV overleg voeren met NS en VenW. Tussen de vervoerders en de klanten bestaat een wederzijdse afhankelijkheid. De vervoerders zijn afhankelijk van de klanten voor hun inkomsten, de klanten zijn voor hun vervoer veelal afhankelijk van de vervoerders.

Vervoerders zijn op hun beurt klant van de infrabeheerder. Ook in deze relatie bestaat een wederzijdse afhankelijkheid. Het is de zakelijke, maar dagelijkse en intensieve, relatie tussen vervoerders en infrabeheerder die ervoor zorgt dat er bij het tot stand brengen van het vervoersaanbod een goede benutting van de infrastructuur plaatsvindt. Ook is actieve communicatie en soepele interactie tussen vervoerders en infrabeheerder noodzakelijk om goed vervoer voor de reiziger en de verlader te bereiken.

De rijksoverheid stelt het kader vast waarbinnen de partijen moeten opereren en ziet toe op de naleving daarvan. Dit betekent dat de overheid de volgende taken heeft:

- toezicht houden op de uitvoering van de concessie,
- toezicht op de werking van het stelsel,
- stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en milieu,
- beschikbaar stellen van budget voor beheer en/of vervoer
- bepalen van de prestaties die het spoorstelsel de maatschappij levert, door het vaststellen van beleidsdoelstellingen en beoordeling van vervoerplan en beheerplan.

Uitdrukkelijk is met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet gekozen om de nadruk voor het leveren van een optimaal spoorproduct te verschuiven naar infrabeheerder en vervoerder. Een van de eisen uit de concessies is dat ProRail en NS 1 januari 2008 bekend moeten zijn met de interactie tussen de prestatie van beider organisatie. Dit was ook uitgangspunt in de herbezinningbrief. Niet een ambtelijke aansturing van het productieproces, maar de interactie tussen de gescheiden functies tezamen met een registrerende overheid moet een goed spoorproduct verzorgen. Infrabeheerder en vervoerders moeten samen het stuur hiervoor in handen hebben en niet het overheidsapparaat. Het moeten twee sterke uitvoerende partijen zijn, die elkaar in een gezonde sa-

menwerking met oog voor eigen rol en verantwoordelijkheid stimuleren tot betere prestaties.

In de concessies is daarom outputsturing als sluitstuk voor de stelselwijziging opgenomen, die in 1995 met de ontvlechting is ingezet: de inspanningsverplichting om met ingang van 2008 met outputsturing te werken. In het parlementair onderzoek (rapport "op de rails") wordt het belang hiervan benadrukt:

*"Verkeer en Waterstaat moet doelstellingen formuleren en via wet- en regelgeving en budget kaders stellen, waarbinnen ProRail moet functioneren. ProRail moet als professionele organisatie binnen die kaders zelfstandig kunnen opereren zonder bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met operationele zaken".<sup>1</sup>*

Op het moment van invoering van de nieuwe Spoorwegwet en de concessies, was de spoorsector nog niet klaar om op output gestuurd te worden. Daartoe was eerst een verdere professionaliseringsslag benodigd. Om te bepalen of de professionalisering in voldoende mate heeft plaatsgevonden zijn in zowel de vervoer- als de beheerconcessie voorwaarden opgenomen waaraan NS en ProRail moeten voldoen, voordat per 1 januari 2008 overgegaan kan worden op outputsturing. Indien deze verdere professionalisering is afgerond, zal in de relatie tussen de minister en ProRail en de minister en NS meer op output (grenswaarden van prestaties) gestuurd kunnen worden.

#### **4. Stappenplan naar outputsturing**

Om te bepalen of deze stap kan worden gezet, zijn in zowel de vervoer- als de beheerconcessie voorwaarden opgenomen waaraan ProRail en NS moeten voldoen, voordat per 1 januari 2008 overgegaan kan worden op outputsturing. In de ontwikkeling naar outputsturing zijn twee zaken van bijzonder belang:

- a. De beoordeling of NS en ProRail aan de eisen uit de concessies hebben voldaan en klaar zijn voor outputsturing.
- b. De betekenis van outputsturing voor de wijze van aansturen van NS en ProRail.

##### *Toetsing aan de eisen uit de concessie*

De verplichting dat ProRail en NS per 1 januari 2008 moeten voldoen aan de eisen uit de concessies is ambitieus. De afgelopen periode is door ProRail en NS hard gewerkt om invulling te geven aan de eisen en ook de rest van het jaar moeten nog flinke resultaten worden geboekt.

Om inzichtelijk te maken of voldaan wordt aan de eisen uit de concessies zal VenW aan een externe deskundige vragen te beoordelen of NS en ProRail aan de eisen uit de concessies voldoen en of de organisaties klaar zijn voor outputsturing. Deze toetsing

---

<sup>1</sup> Rapport "Op de rails" d.d. 1 december 2005 (aanbeveling 4, blz 50)

zal het karakter hebben van een expert oordeel mede onderbouwd aan de hand van objectieve feiten (voldoen aan de eisen uit de concessies)

De toetsing zal in de periode medio 2007-eind 2007 gefaseerd worden uitgevoerd. Uiteraard zal ik u betrekken bij het beoordelen van de uitkomsten van de toetsing en het besluit om over te gaan op outputsturing.

## **5. Stand van zaken ProRail**

### *Eisen uit de beheerconcessie*

Artikel 20 van de beheerconcessie bepaalt dat ProRail een migratietraject moet doorlopen gericht op outputsturing per 1 januari 2008. ProRail moet voldoen aan de in artikel 20, eerste lid, genoemde eisen:

- ProRail is bekend met het verband tussen middelen, doelen, werkzaamheden en de uitkomsten hiervan.
- ProRail is bekend met de interactie-effecten van de middelen, werkzaamheden, doelen, uitkomsten en die van de vervoerder.
- ProRail is bekend met de levenscyclus effecten van de wijze waarop ProRail de infrastructuur beheert.
- ProRail is in staat de bedrijfsvoering in te richten naar deze doelen.

### *Managementfilosofie ProRail*

ProRail geeft aan in haar bedrijfsvoering te streven naar "een cultuur waarin 'steeds beter presteren tegen zo laag mogelijke kosten voor de vervoerder/overheid' centraal staat, mét oog voor de maatschappelijke context waarin ProRail opereert. Hiervoor is het inventariseren van de wensen van de klanten, het stimuleren van het benodigd gedrag en het ontwikkelen van medewerkers en het optimaliseren van processen en systemen essentieel".

Om invulling te geven aan deze filosofie heeft ProRail in de afgelopen jaren onder andere een "dashboard" ontwikkeld waarin de kernprestaties van ProRail zijn opgenomen met concrete, meetbare targets. Deze prestaties worden afgestemd met de overheid en vervoerders, de klanten. De belangrijke doelstellingen over veiligheid en de zorgtaken zijn opgenomen, alsmede het kostenniveau waartegen deze prestaties worden geleverd. Het dashboard heeft daarmee een concrete, ingevoerde plek gekregen in de dagelijkse (interne) besturing en stelt ProRail in staat om de afspraken met de vervoerders, de overheid én de maatschappij waar te maken en gericht de processen en systemen optimaliseren.

### *Uitwerking eisen uit de beheerconcessie*

Rekening houdend met deze filosofie en de daarmee gecreëerde basis heeft ProRail, om te voldoen aan de vier eisen uit de beheerconcessie, in 2005 het Programma Outputsturing gestart.

Het doel van het programma is het realiseren van een verdere professionalisering van de organisatie. In het plan van aanpak zijn door ProRail de eisen vertaald in samenhangende doelen en ambities.

VenW heeft in februari 2006 ingestemd met dit plan van aanpak voor het Programma Outputsturing. Dit betekent, dat er een tussen VenW en ProRail afgestemd beeld voor de te bereiken situatie per 2008 bestaat. Wel moet worden getoetst of de ambities van ProRail zoals beschreven in deze paragraaf inderdaad worden waargemaakt.

De professionalisering van ProRail stopt niet in 2008. De ambitie voor 2008 moet daarom worden gezien in het licht van deze verdergaande ontwikkeling en de ontwikkeling en fasering van de sturingsrelatie tussen VenW en ProRail moet daarop worden afgestemd. In 2006 heeft VenW met ProRail de sturingsrelatie gebaseerd op outputsturing op hoofdlijnen uitgewerkt.

In de Beheerplannen 2005, 2006 en 2007, die aan de Tweede Kamer zijn gezonden, is telkens een hoofdstuk opgenomen dat ingaat op het migratietraject outputsturing, de planning voor het komende jaar en een terugblik naar het vorige jaar.

## 6. Stand van zaken NS

### *Eisen uit de vervoerconcessie*

Artikel 26-28 van de vervoerconcessie bepalen dat NS een migratietraject moet doorlopen gericht op outputsturing per 1 januari 2008. NS moet voldoen aan de in artikel 26, eerste lid, genoemde eisen:

- bekend is met het verband tussen haar operationele doelen, de eigen activiteiten en de resultaten;
- bekend is met de interactie-effecten tussen de eigen activiteiten en doelen en die van de infrastructuurbeheerder;
- bekend is met de lange termijn effecten van de wijze van bedrijfsvoering;
- in staat is om haar bedrijfsvoering te richten naar de onder a tot en met c bedoelde kennis."

### *Uitwerking eisen uit de vervoerconcessie*

#### Klantwaardering centraal

NS heeft in de aanloop naar outputsturing waardering door de klanten centraal gesteld als het gaat om kwaliteit van de dienstverlening. Het gebruik van klantwaardering als interne en externe graadmeter betekent volgens NS ook "dat klantwaardering het belangrijkste criterium is op alle niveaus binnen NS bij de inzet van medewerkers en middelen, het management van processen en het beoordelen van nut en noodzaak van ieders inspanningen. In concessie-termen heeft NS een expliciete keuze gemaakt voor klantwaardering als outcome en klantoordelen als output- en prestatie-indicatoren".

Daarnaast heeft NS voor zichzelf de voorwaarden voor effectieve sturing op klantwaardering bepaald. NS heeft onder andere benoemd "dat er heldere doestellingen zijn, met consistentie tussen interne focus en externe verantwoording en afrekening en duidelijke en verifieerbare doelen voor de klantwaardering. Voor het behalen van resultaat is het daarnaast nodig dat de doelstellingen worden geoperationaliseerd in het bedrijf, op basis van inzichten van de factoren die klantwaardering bepalen, het maximaal benutten van de eigen invloed van NS en een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden, ondersteund door een prestatie-meetsysteem".

#### Managementfilosofie

NS geeft aan "dat in haar bedrijfsvoering het streven naar excellente prestaties centraal staat. Het management van NS draagt daarbij de visie uit dat in de realisatie van excellente dienstverlening vanuit klantgedrevenheid gemotiveerde medewerkers een cruciale rol spelen. Het management geeft aan dat zij zich richten op het bepalen van de koers, het stellen van kaders, het faciliteren van de nodige veranderingen en het scheppen van voorwaarden en dat zij nadrukkelijk stimuleren dat medewerkers op alle niveaus in hun eigen werk de relatie leggen tussen hun handelen en het effect van hun handelen voor de klant. Het management beoogt te faciliteren dat medewerkers hun kennis benutten om op effectieve wijze veranderingen door te voeren, die de klantgedrevenheid van de organisatie vergroten. Bij het opstellen en toetsen van plannen is een uitdrukkelijke rol opgenomen voor de medewerkers, die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van het proces waarop het plan betrekking heeft."

#### Bepalende factoren voor klantwaardering

NS heeft op basis van gegevens over de periode 2001-2005 en met behulp van modellen inzichtelijk gemaakt en getoetst welke factoren van belang zijn in de totstandkoming van de klantwaardering en hoe de onderlinge samenhang tussen klantoordelen en procesindicatoren is. De modellen maken inzichtelijk welke factoren (processen en maatregelen) binnen de beïnvloeding van NS liggen; voor een deel is het ook mogelijk het oorzakelijke verband tussen de inspanningen van NS en de waardering door de klant te kwantificeren.

Uit analyses van de klantenquêtes blijkt dat een aantal samenhangende clusters klantoordelen is te onderscheiden, die van duidelijke invloed zijn op het algemene oordeel van de klant over de dienstverlening van NS. Deze clusters betreffen de klantoordelen over op tijd rijden (en aansluitingen), reisinformatie, sociale veiligheid, zitplaatskans en reinheid. In deze clusters zijn dus de zorggebieden uit de Vervoerconcessie duidelijk te herkennen. Eerder onderzoek van NS bevestigt dit beeld. De zorggebieden uit de Vervoerconcessie lijken dus een goede afspiegeling van de wijze waarop reizigers de basis kwaliteit van de dienstverlening van NS beoordelen.

Per klantoordeel heeft NS tevens een model gemaakt, waarbij het klantoordeel wordt verklaard uit de diverse prestatie- en procesindicatoren. Uit de modellen blijkt dat de specifieke klantoordelen goed verklaard kunnen worden uit de prestatie- en procesindicatoren die NS gebruikt bij de besturing van het bedrijf. De besturing van het be-

drijf sluit dus goed aan bij de beoordeling van de dienstverlening van NS door de reizigers.

Uit de modellen blijkt ook dat er een grote mate van verwevenheid is tussen de verschillende zorggebieden. Bijvoorbeeld, aankomstpunctualiteit, blijkt door te werken in vrijwel alle klantoordelen. Hieruit blijkt dat het bij outputsturing niet gaat om mechanische "één op één" verbanden, maar om goede dienstverlening aan de reizigers op alle gebieden.

Voor wat betreft reinheid en sociale veiligheid is geconcludeerd dat NS mede gezien de gerealiseerde prestaties over kan gaan op grenswaarden. In 2007 heeft NS voor de zorgplichten 'sociale veiligheid' en 'reinheid' zich daarom verbonden aan een resultaatverplichting voor die prestaties. Verder geldt ook voor NS dat getoetst zal worden of de ambitie ten aanzien van outputsturing inderdaad wordt waargemaakt.

## **7. Vervolgproces**

### *Betrokkenheid Tweede Kamer*

In paragraaf 5 heb ik aangegeven dit jaar te willen toetsen of ProRail en NS aan de eisen uit de concessies voldoen en op basis daarvan een besluit te nemen over de overgang op outputsturing. Omdat dit besluit gevolgen zal hebben voor de inrichting van de dagelijkse sturingsrelatie tussen VenW en ProRail, en VenW en NS wil ik ook besluiten over de inrichting hiervan. In het najaar zal ik u informeren over de uitkomsten van de toetsing en de gevolgen voor de inrichting van de sturingsrelatie. Het besluit om over te gaan op outputsturing en de instemming met de door NS en ProRail voorgestelde prestatie-indicatoren verloopt via het beheer- en vervoerplantraject. Een meer technisch inhoudelijke sessie over de impact van outputsturing voor ProRail en NS en de daarbij behorende prestatie-indicatoren wordt – indien gewenst - in juni voor u verzorgd door ProRail en NS.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Camiel Eurlings