De turbulente groei van baby ProRail

Effectiviteitsstudie naar outputsturing bij klein spooronderhoud

Dave Ensberg BSc
In opdracht van Railforum Nederland
December 2005

Inhoudsopgave

Afkortingen	pagina 3
Samenvatting en aanbevelingen	pagina 4
Voorwoord	pagina 6
§1. Inleiding	pagina 7
§2. Theoretische antwoordmogelijkheden	pagina 9
2.1 problemen bij outputsturing	pagina 9
2.2 weerstand binnen een organisatie	pagina 10
2.3 politieke context, belangen en beeldvorming	pagina 12
§3. Operationalisering	pagina 14
§4. Empirische realiteit	pagina 15
4.1 historie en verhoudingen in het veld	pagina 15
4.2 concessies, contracten en outputsturing	pagina 16
4.3 kwaliteit van ProRail's sturing op output	pagina 17
4.4 weerstand binnen ProRail	pagina 20
4.5 rol van de politieke omgeving	pagina 21
§5. Conclusie	pagina 23
5.1 outputsturing bij klein spooronderhoud	pagina 23
5.2 de interne weerslag van outputsturing	pagina 24
5.3 de politieke invloed en beeldvorming	pagina 25
5.4 tot slot	pagina 25
Bijlage 1. Passage interview Jan Swier	pagina 27
Verantwoording	pagina 29
Contactgegevens	pagina 31

Afkortingen

ATB	Automatische Trein Beïnvloeding
BV	Besloten Vennootschap
CDA	Christen Democratisch Appèl
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
IHS	InstandHoudings Specificaties
KO	Kleinschalig Onderhoud
KPI	Key Performance Indicator
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen Groep
NV	Naamloze Vennootschap
OPC (+)	Output Proces Contract
OPC	Ondersteuning collectief Personenvervoer aan Consumentenorganisaties
OR	OndernemingsRaad
PCA	Proces Contract Aannemer
PI	Performance Indicator
PvdA	Partij van de Arbeid
RAMS	Reliability, Availability, Maintainability en Safety
RIB	NS Railinfrabeheer
ROVER	Vereniging Reizigers Openbaar VERvoer
SP	Socialistische Partij
TAO	Treindienst Aantastende Onregelmatigheden
TK	Tweede Kamer
VSR&T	Volker Stevin Rail & Traffic bv
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Samenvatting en aanbevelingen

Wettelijke contouren

ProRail is een zeer jonge organisatie binnen de spoorsector en met name op het terrein van het effectief en efficiënt aansturen van marktpartijen, in de vorm van outputsturing, valt er nog heel wat winst te behalen. Die effectieve vorm van outputsturing, waar ProRail in 2008 aan zal moeten voldoen, had reeds op een hoger niveau kunnen zitten ware het niet dat de wettelijke contouren – in de vorm van een nieuwe Spoorweg- en Concessiewet – te lang op zich hebben laten wachten. Het is niet eenduidig te zeggen wie voor die gebrekkige invoering van nieuwe wetgeving verantwoordelijk is, wel blijkt dat er begin jaren ’90 te weinig is doorgepakt en dat in politiek Den Haag te weinig visie voorafging aan de totale reorganisatie van de spoorsector. Ook het gebrek aan politieke daadkracht en de uitvergroting van incidenten hebben indirect bijgedragen aan (de op plaatsen) gebrekkige vorm van outputsturing door ProRail. Positief is dat ProRail zelf onderschrijft dat ze ‘er nog niet zijn’ en dat outputsturing en effectieve bedrijfsvoering in het algemeen een hoge plaats op de agenda heeft gekregen.

Outputsturing en prestatiecontracten

Sprekend over de inhoudelijke kant van outputsturing door ProRail, is ten eerste zichtbaar dat ProRail zich nog te veel bezighoudt met de technische en inhoudelijke details waar de markt zelf haar licht over zou moeten laten schijnen. De doelstelling volgens de beheerconcessie is immers om uiterlijk in 2008 puur op output sturen en daarvoor is onthechting aan oude waarden nu van belang. Het is immers aan de markt zelf om te bepalen hoe zij het productieproces technisch gezien, binnen de voorafgestelde (veiligheids)kaders uiteraard, invullen zolang de resultaten waarover een prestatiecontract is afgesloten maar voldoende gerealiseerd worden. Ten tweede worden financiële prikkels in prestatiecontracten, een uiterst adequaat middel om private organisaties te stimuleren, nog niet ten volle gebruikt. Marktpartijen hebben aangegeven dat bijvoorbeeld een helder bonussysteem, of wellicht zelfs een bonus-malussysteem, een positieve duw in de rug zou zijn en een hogere kwaliteit zou kunnen triggeren.

Communicatie binnen organisatie

De nieuwe visie, in casu het nut van outputsturing bij klein spooronderhoud, uitdragen en werknemers overtuigen van die visie hoort simpelweg bij de verantwoordelijkheid van de bestuurders van ProRail. Helaas is te concluderen dat die visie onvoldoende is gecommuniceerd. Geleid tot concrete weerstand, in de vorm van stakingen en dergelijke, heeft het niet maar

respondenten gaven wel aan dat voornamelijk in operationaliserende regio's personeel zich te weinig betrokken voelde bij veranderingen. De ontwikkeling en uitvoering van KPI's vraagt om medewerking van de uitvoerders op decentraal niveau. Men heeft elkaar, 'Utrecht' en de regio's, te weinig opgezocht en daarnaast is van synchronisatie tussen regio's te weinig sprake op het terrein van onderhoudscontracten en hun sturingselementen. Ook heb ik in het onderzoek het woord 'Ondernemingsraad' weinig horen vallen. Door leden van de OR te betrekken bij de veranderingen had meer begrip en medewerking onder (uitvoerend) personeel gekweekt kunnen worden. Er gaat op deze wijze enerzijds fundamentele kennis verloren en anderzijds wordt medewerking van centraal gestuurde plannen op decentraal niveau niet geoptimaliseerd.

Aanbevelingen

De geschiedenis is niet meer te veranderen, maar er valt wel veel van te leren. Aangezien ProRail in 2008 een goedwerkend systeem van outputsturing gerealiseerd dient te hebben, is het raadzaam bekijken welke aanpassingen daartoe nog nodig zijn. Uiteraard zullen in deze aanbevelingen elementen naar voren komen die eerder zelf door ProRail in beleidsdocumenten en dergelijke zijn benadrukt. Toch acht ik het belang er extra aandacht op te vestigen omdat het zulke cruciale onderdelen vormen voor de toekomst van ProRail.

Ten eerste zal ProRail veel meer uit moeten gaan van de positieve resultaten die ze geboekt heeft in de afgelopen jaren. In de externe beeldvorming, die altijd zijn weerslag vindt op de interne organisatie, is het beeld van ProRail te veel gelijkgesteld met treinuitval, vertragingen en ongelukken. Een positieve campagne om het imago van de spoorinfrabeheerder op te poetsen is denkbaar. 'Men schaamt zich op verjaardagsfeestjes te vertellen dat ze ProRail werkt' vertelde een respondent. Dergelijke geluiden moeten tot het verleden gaan behoren en meer publieke openheid over de doelstellingen en taken van ProRail kan het principe van *good governance*, een groot goed anno 2005, overigens alleen maar in de hand werken. Daarnaast zal ProRail het *corporate*karakter nog meer dienen te versterken. Regio's en Utrecht moeten minder in gepolariseerde vorm over elkaar spreken. Er is maar één ProRail moet het motto zijn. Dat heeft tegelijkertijd ook een positief effect op kennisdeling binnen de organisatie, zeker op het gebied van prestatiecontracten en sturingselementen. Vervolgens zullen prestatiecontracten meer financiële prikkels moeten herbergen. Ten slotte wil ik graag opmerken dat 2008 niet het einddatum voor ProRail moet betekenen in het succesvol aansturen van marktpartijen bij KO. 2008 is het begin van een nieuwe ProRail, het startsein voor een spoorregisseur die stuurt op output en publieke verantwoording aflegd.

Voorwoord

> ‘In haar rapportage concludeert de werkgroep dat de prestaties van spoorbeheerder ProRail beter kunnen en moeten. Uiterlijk in 2008 moet ProRail binnen de budgettaire en wettelijke kaders, die het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt, een professionele, op output gestuurde organisatie zijn, die in staat is de grote opgaven, die er in de komende decennia op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van spoor zijn, op een adequate manier aan te pakken.’[1]

Op 1 december presenteerde de parlementaire werkgroep ProRail haar onderzoeksverslag met bovenstaande passage als scherpste conclusie. Voorzitter van de werkgroep[2], CDA-woordvoerder en bestuurskundige Eddy van Heijum, zal overigens pas begin 2006 in de Kamer spreken over zijn rapport. Ook ik was en ben geïnteresseerd in de mate van professionaliteit van ProRail op het terrein van outputsturing. Zonder veel voorkennis begon ik in dezelfde periode als de parlementaire werkgroep aan een onderzoek naar ProRail. Mede gesteund door vereniging Railforum, een kennisplatform voor de spoorsector, heb ik mezelf gestort in de wereld van spooronderhoud. Tegelijkertijd was het ook, vooral fysiek, een slopende periode. Na enkele maanden vertraging ben ik blij uiteindelijk toch een bevredigend resultaat te hebben geboekt.

De spoorsector heeft mij geïntrigeerd door ouderwets ambachtelijk werk te combineren met de jonge wereld van *good governance* en outputsturing in de publieke sector. Ik heb de vele interviews, die zeer afwisselend van aard waren, als zeer leerzaam en waardevol ervaren. Door direct in contact te komen met mensen ‘uit het veld’ heb ik in korte tijd mijn kennis enorm kunnen doen groeien.

Steeds weer betrapte ik mezelf ook op de gedachte een goede keus te hebben gemaakt met de studie bestuurskunde. De integraliteit, de multidisciplinaire aanpak en het vooruitstrevende karakter van deze wetenschap maken van bestuurskunde een onmisbaar onderdeel van zowel de hedendaagse als de toekomstige maatschappij. Dit gezegd hebbende, zal ik er alles aan doen om mijn steentje bij te dragen aan het verbeteren en misschien zelfs reduceren van sociale knelpunten met behulp van mijn (vermeende) bestuurskundige kwaliteiten. Ik wil hierbij ook de verschillende respondenten zeer hartelijk danken voor hun medewerking, tijd en de met mij gedeelde kennis. Hopelijk heb ik aan hen en uw vertrouwen beantwoord.[3]

---

[1] Uit ‘Op de rails. Onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat’ (2005: 4).
[2] Bestaande uit vier Tweede Kamerleden: Eddy van Hijum (CDA), Sharon Dijksma (PvdA), Pieter Hofstra (VVD) en Arda Gerkens (SP). Werkgroep opgesteld op 19 april 2005.
[3] In totaal hebben 18 verschillende respondenten mij voorzien van informatie. Een deel van hen wordt uit discretionaire overwegingen in dit onderzoek niet bij naam genoemd.

§1. Inleiding

"Mobiliteit is van levensbelang voor de Nederlandse samenleving. We hebben de vrijheid nodig om te gaan en staan waar we willen. En ook voor de economische vooruitgang is transport onmisbaar. Toch staat deze voorwaarde van welvaart en welzijn steeds meer onder druk. (...) Nu en in de toekomst. De vraag is dan ook: hoe houden we Nederland mobiel?" [4]

Bovenstaand citaat is afkomstig van ProRail bv, dat verantwoordelijk is voor het onderhoud en beheer van de infrastructuur van het spoor in Nederland. ProRail is de 'regisseur' van het onderhoudsproces van het hoofdrailnet en in deze taak is ze samen met de Nederlandse Spoorwegen (NS) een essentiële actor in beantwoording van die laatste vraag: "hoe houden we Nederland mobiel?" De concrete taak van ProRail is in één zin: "het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk vertalen van de eisen en wensen van de rijksoverheid in heel veel opdrachten aan ingenieursbureaus en aannemers".[5]

Aanleiding

Eind 2004 is er een contract getekend tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en ProRail, een zogenaamde beheersconcessie.[6] Deze concessie verbindt ProRail aan het zorg dragen voor:

- "De kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- De eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur (....);
- Het leiden van het verkeer over de spoorweginfrastructuur" (beheerconcessie, 2004: 2).

Specifieker in deze concessie staat dat "ProRail momenteel nog niet voldoende in staat is om de relatie tussen activiteiten en prestaties te leggen. Outputsturing is in deze situatie in verband met onvoorspelbare bijeffecten mogelijk contraproductief. Daarom is vooralsnog gekozen voor input- en processturing op weg naar outputsturing, waarbij de prestatie-indicatoren gekoppeld worden

[4] Visie ProRail B.V., afkomstig van website (d.d. 19 april 2005): http://www.prorail.nl/ProRail/Over+ProRail/Visie.htm

[5] "De ontwikkeling van railinframanagement in Nederland (periode 1989-1998)", blz. 3. Daarnaast komt de inspanning van ProRail (voorheen NS Railinfrabeheer) grotendeels tot uiting door middel van "contracten en het managemen van die contracten. De mate waarin de organisatie hierin slaagt, blijkt uit het niveau van veiligheid, de kwaliteit en de instandhoudingkosten van de railinfrastructuur. "

[6] De relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail is er een tussen opdrachtnemer en groot aandeelhouder, zoals ProRail uitlegt op haar website: "De uitvoering van die beheertaken vertrouwt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat toe aan ProRail, waarvan de aandelen volledig in het bezit zijn van de rijksoverheid. Verkeer en Waterstaat financiert daarbij de aanleg en het grootste deel van het onderhoud van het spoor. Daarnaast verleent het ministerie concessies; een beheerconcessie aan ProRail en vervoersconcessies aan de vervoerders" (http://www.prorail.nl/ProRail/Over+ProRail/Omgeving/Opdrachtgever.htm) .

aan richtwaarden (beheerconcessie, 2004: 27)". Deze sturing is tweeërlei, zo blijkt uit de beheerconcessie.[7]

Opvallend aan bovenstaand citaat is niet zozeer de inhoud, maar meer het moment waarop het is geformuleerd; 1 december 2004. Immers hebben reeds sinds 1989 hebben drie reorganisaties plaats gevonden bij het Nederlandse Railinfrabeheer om tot "een meer bedrijfsmatig en doorzichtig functionerend railinfraproces in Nederland" te komen.[8]

Doel onderzoek

In dit onderzoek vraag ik me af waarom er volgens de minister van Verkeer en Waterstaat bij ProRail (klein spooronderhoud in het bijzonder) een migratie plaats zal moeten vinden van inputsturing naar outputsturing. Hoe is het te verklaren dat ProRail zestien jaar na dato van de eerste reorganisatie nog (steeds) niet op 'het juiste spoor' zit? De daaruit stammende centrale vraag is als volgt: *Waarom hebben zestien jaar aan reorganisaties bij railinfrastructuur nog niet geleid tot het gewenste niveau van outputsturing door ProRail?*

Op deze vraag is theoretisch gezien een breed scala aan antwoorden mogelijk. Zo is het mogelijk dat de prestatie-indicatoren - waarop outputsturing gebaseerd is- moeilijk kwantificeerbaar zijn bij railinfrastructuur vanwege de meervoudige productie. Ook kan het zijn er gedurende de perioden van reorganisaties te veel interne weerstand was om een goedwerkend model van outputsturing te implementeren en geleidelijk te stabiliseren. Ten slotte is het theoretisch gezien mogelijk dat de negatieve beeldvorming rondom ProRail belemmerende werkte voor een succesvolle invoering van outputsturing. Uiteraard is het tevens mogelijk dat een combinatie van deze verklaringen de waarheid meer recht aandoet dan een een-dimensionale uitleg. Dit palet aan antwoordmogelijkheden vormt de basis van mijn theoretisch kader in paragraaf twee. Hierin beschrijf ik drie theoretische antwoordmogelijkheden, waarna paragraaf drie – operationalisering - zal dienen als vertaalhoofdstuk tussen theorie en empirie. Het hart van dit onderzoek klopt met name in paragraaf vier, waarin de empirische bevindingen uit documentenanalyse en interviews met betrokken actoren van een schriftelijk podium worden voorzien. De vijfde paragraaf zal het concluderend einde zijn van dit onderzoek.

---

[7] "ProRail zal in 2005 op reinheid, sociale veiligheid, kwaliteit van bijsturing en kwaliteit van informatievoorziening op output worden gestuurd. Ten aanzien van beschikbaarheid en betrouwbaarheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van capaciteitsverdeling zal ProRail uiterlijk op 1 januari 2008 op output worden gestuurd" (blz. 27).

[8] Naar "De ontwikkeling van railinframanagement in Nederland (periode 1989-1998)", Railinfrabeheer B.V. 1998

§ 2. Theoretische antwoordmogelijkheden

"Steeds blijkt dat er een grote discrepantie is tussen de behoefte om prestaties te meten en de weerbarstigheid van de praktijk. Dit is vooral gevolg van de gebrekkige homogeniteit van de geleverde prestaties".[9]

2.1 problemen bij outputsturing

Bovenstaand citaat van Bordewijk en Klaassen geeft in relatief weinig woorden weer waar outputsturing bij publieke organisaties op kan stuiten. Het systeem van prestatiemeting is direct afkomstig uit de private sector. Carter, Klein en Day laten twee kenmerkende verschillen zien tussen private en publieke organisaties waardoor prestatiemeting een probleem kan zijn (Carter, Klein en Day, 1992: 27):

1. De basisvoorwaarde van het streven naar winst is niet aanwezig bij publieke organisaties, waarbij doelen minder rechtdoorzee en technisch zijn en meer ambigu van aard.
2. De omgeving van een publieke organisatie is veel groter en meer gesegmenteerd. Oncontroleerbare druk van buiten de organisatie kan van alle kanten komen (politiek, maatschappij, enzovoort) en zo het productieproces beïnvloeden (Carter, Klein en Day, 1992: 32).

In hun artikel laten ook Bordewijk en Klaassen beknopt zien dat publieke organisaties heel lastig aan deze bedrijfsmatige eisen voor prestatie- en productmeting kunnen voldoen. Bedrijven zijn veelal specialisten in het produceren van *homogene* producten. Voor de collectieve sector geldt dat principe niet: publieke ondernemingen hebben, inherent aan hun bestaansreden, te maken met het publiek belang. Het productieproces van de desbetreffende publieke organisatie laat zich altijd kenmerken door een zekere mate van *generaliteit* (een focus op het algemeen belang). Dat heeft tegelijkertijd implicaties voor de mate van onafhankelijkheid waarin een publieke organisatie kan produceren.

Uitvoerende organisaties zijn echter primair gericht op deelbelangen, en niet zo zeer op het maatschappelijke belang, waardoor ze niet sterk waardegebonden zijn en in mindere mate *kunnen* zijn. Wat die waarden wel zouden kunnen bepalen, zijn formeel-juridische grenzen aan productie. Hans de Bruijn noemt dit "een vorm van ineffectiviteit en inefficiency die per definitie op gespannen voet staat met de logica van prestatiemeting" (de Bruijn, 2001: 22). Prestatiemeting zou een organisatie moeten dwingen een keuze te maken tussen die waarde of om ze op tenminste

[9] Bordewijk, P. en Klaassen, H.L. (2001). "Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie" (blz. 1). Verschenen in 'B&G' (www.paulbordewijk.nl/artikelen/108)

te rangschikken. De Bruijn wijst hierbij op een daaruit vloeiend gevaar waarbij resultaten geen goed beeld geven van de werkelijk geleverde prestaties. Wanneer een publieke organisatie gewend is aan het onderhouden van informele contacten met uitvoerende organisaties en wanneer er veel geïnvesteerd moet worden in onderhandelingen met deze organisaties, loopt de organisatie het risico dat het té procesgeoriënteerde is. Dit ook is strijdig met de logica van prestatiemeting waarin van een organisatie wordt gevraagd productgeoriënteerde te zijn (de Bruijn, 2001: 23).

Als afsluiting van dit eerste gedeelte van deze paragraaf wil ik in navolging op de Bruijn wijzen op het mogelijke gevaar van onidentificeerbare producten als gevolg van coproductie en een vervlechting van de producten met producten van een andere organisatie. Het produceren van 'goed' en aantrekkelijk treinverkeer is alleen mogelijk door samenwerking tussen diverse actoren. Dit maakt sturing op output op voorhand lastig en zo niet, bijna onmogelijk.

2.2 weerstand binnen een organisatie

Een tweede mogelijkheid voor het falen van een reeks reorganisaties kan de hardnekkige weerstand binnen een organisatie zijn. Wanneer prestatiemeting van bovenaf, oftewel topdown, in een organisatie wordt geïntroduceerd, is het van groot belang dat de ondergeschikten dit systeem ook accepteren. Dat zijn namelijk degenen met de mogelijkheid prestaties te manipuleren. Carter, Klein en Day stellen dat: "The acceptance of PIs (Performance Indicators, DE) (in the sense of acquiescence) is at best only a first step towards incorporating PIs in the culture and life of the organization whereby individuals internalize a different way of thinking" (Carter, Klein en Day, 1992: 45).

Bij organisatieveranderingen kunnen cultuurveranderingen onmogelijk over het hoofd worden gezien. Het is echter een behoorlijke klus om die cultuurveranderingen ook daadwerkelijk te realiseren, om met de woorden van Kickert te spreken: "Cultuur in de betekenis van gedragspatronen, waarden en normen en fundamentele referentiekaders, kan in werkelijkheid nauwelijks worden beïnvloed. Niet alleen bij de effectiviteit van manipulatie van organisatiecultuur kunnen vraagtekens worden geplaatst, maar ook bij de wenselijkheid (Kickert e.a., 1993: 240)". Wanneer er een verplaatsing plaatsvindt binnen een organisatie van inputsturing naar outputsturing zullen werknemers de oriëntatie op het proces moeten inwisselen voor een focus op resultaten die behaald dienen te worden.

"Because conflict is present in every process of intentional change, all methods of change must deal with conflict, in some cases trivially, in others centrally."[10]

McWhinney beschrijft en beargumenteert verder in zijn betoog dat conflicten altijd aanwezig zijn in een organisatie; alleen de intensiteit van het conflict verschilt. Een confictveroorzaker kan de intrede van een nieuwe manager zijn die onmiddelijk een aantal (fundamentele) veranderingen in wil voeren. Een botsting met de op dat moment heersende status-quo kan dan leiden tot verzet van de werknemers (Rainey, 2003: 367), zeker wanneer:

- de steun voor de ingebrachte visie van de nieuwe manager vanuit de top achterwege blijft,
- wanneer de organisatieverandering te veel van bovenaf wordt gedirigeerd (zonder participatie van uitvoerenden) en
- wanneer de implementie van veranderingen niet flexibel zijn, is er vergrote kans op weerstand (Rainey, 2003: 368).

Het is theoretisch gezien verstandig om de uitvoerenden van de reorganisatie of organisatorische transformatie eerst te overtuigen van de noodzaak van de organisatieverandering en voorts hen te betrekken bij de uitwerking en planning ervan, alvorens over te gaan tot rigoreuze maatregelen. In Nederland is de gewoonte om vertegenwoordigers van de Ondernemingsraden (OR) te betrekken bij grootschalige veranderingen. Zij worden door uitvoerenden gezien als 'een van hen' en kan zowel helpen als het vertalen van beslissingen van bovenaf als de wensen van onderop naar de bedrijfstop.

De Waal en Hoogenboom attenderen organisaties op verschillende gedragsfactoren waarmee rekening gehouden moet worden bij het succesvol implementeren van outputsturing (de Waal en Hoogenboom, 2005: 68):[11]

- Medewerkers in de organisatie moeten een goed begrip hebben van het karakter en het doel van prestatiemanagement;
- Medewerkers moeten een positieve houding krijgen en hebben ten opzichte van prestatiemanagement;
- Het prestatiemanagementsysteem moet goed afgestemd zijn op de verantwoordelijkheden van de betrokkenen;

[10] McWhinney, Will (1992). "Paths of change" (blz. 61).
[11] Voor de door mij consequent gehanteerde term outputmanagement of outputsturing hanteren de Waal en Hoogenboom de term prestatiemanagement.

- De organisatiecultuur moet zodanig zijn dat prestatiemanagement wordt gebruikt om continu te verbeteren, niet om mensen af te rekenen; het voorbeeldgedrag van het management is in deze heel belangrijk.

2.3 politieke context, belangen en beeldvorming

Zoals reeds gezegd in paragraaf 2.1 komt de productie van publieke organisaties niet altijd eenzijdig tot stand. Een publieke organisatie staat direct in contact met haar omgeving en wordt, zoals ook ProRail, dikwijls gestuurd vanuit de rijksoverheid. Goederen- en ook personenvervoer is van grote waarde voor de Nederlandse economie. Een gedegen infrastructuur vormt letterlijk en figuurlijk de basis voor vervoer. Op indirecte wijze roept de Grondwet de overheid op hier zorg voor te dragen. In artikel 20.1 van de Grondwet staat te lezen: "De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Mobiliteit is een essentieel onderdeel van de welvaart, het is ook een teken van beschaving. Daarom mag, op grondwettelijke basis, van de overheid verwacht worden dat ze zorg draagt voor het spoormobiliteitsvraagstuk, te beginnen met haar infrastructuur.

Zo simpel als de Grondwet spreekt over deze overheidstaak, zo complex is de politieke realiteit. In hun casestudy spreken De Heer en Van Alphen (1996: 137-138) over een cultuurbenadering in hun analysering van beleid en beleidsvorming. 'Het (beleid, DE) wordt mede gevormd door tradities, interacties, normen, waarden en denkbeelden over de probleemdefinitie, de oplossingsrichtingen en de te maken keuzen. Hierdoor wordt de interactieve ontwikkeling van integraal beleid niet zozeer doelrationeel maar vooral waarden-rationeel bepaald in een proces dat verloopt van beeldvorming via oordeelsvorming naar besluitvorming.' De auteurs lijken hiermee ook aan te geven dat in een corporatistisch, democratisch systeem als het Nederlandse doelrationeel handelen op gespannen voet staat met waardenrationeel handelen. De uitkomst van het besluitvormingsproces is dan doelrationeel gezien niet een optimaal resultaat, maar wel een resultaat met relatief veel draagvlak en met veel kans op een succesvolle implementatie ervan. De Heer en Van Alphen vervolgen hun betoog met een nadere uitleg. 'Een probleemsituatie wordt in zo'n proces aangepakt op grond van de inbreng (kennis, creativiteit, ervaring), de opstelling (zingeving naar aanleiding van waarden, normen en met name belangen) en de afstemming van de betrokken actoren. Maatschappelijke, politieke en bestuurlijke factoren spelen daarin een doorslaggevende rol. Hierdoor lijkt het proces soms, zonder dat daaraan veel is te doen, een eigen koers te volgen, waarin geformuleerde doelen, tussentijdse producten maar ook tijdlimieten terzijde worden geschoven.'

Ook Stone hecht in haar hoofdstuk ‘belangen’ veel waarden aan probleemdefiniëring en beeldvorming van en rondom sociale problemen. De politieke component is ook in haar visie een onmiskenbaar onderdeel van het besluitvormingsproces. wie vindt iets een probleem en waarom? ‘Problems are defined in politics to accomplish political goals, to mobilize support for one side in a conflict. To define an issue is to make an assertion about what is at stake and who is affected, and therefore, to define interests and the constitution of alliances. There is no such thing as an apolitical problem definition. In confronting any definition of a policy problem, the astute analyst needs to ask how it allocates the roles of bully and underdog, and how a different definition would change power relations (Stone, 2002: 231).’

Wanneer het beeld ontstaan is dat een publieke organisatie slecht presteert of word gekenmerkt door wanbeleid, is een politiekverantwoordelijke bestuurder er als de kippen bij om dit beeld te herstellen of door in ieder geval zijn of haar eigen straatje schoon te vegen. Zo kan een in werkelijkheid goed presterende organisatie een slechte sociale beeldvorming hebben die deze positieve resultaten overschaduwen. Een verandering in beleid kan voor een politiek bestuurder inzet zijn om diens politiek draagvlak te vergroten. Op deze manier kunnen oncontroleerbare, externe factoren een hindernis vormen voor het niet succesvol converteren van organisatieveranderingen.

§ 3. Operationalisering

Gezien de aard van mijn centrale vraag zoek ik antwoorden betreffende enerzijds het hedendaagse niveau van outputsturing bij ProRail en anderzijds het gewenste niveau zoals beschreven in de beheerconcessie. Vanwege de drie verschillende (theoretische) antwoordmogelijkheden op mijn hoofdvraag heb ik de respondenten in diezelfde drie groepen ingedeeld:

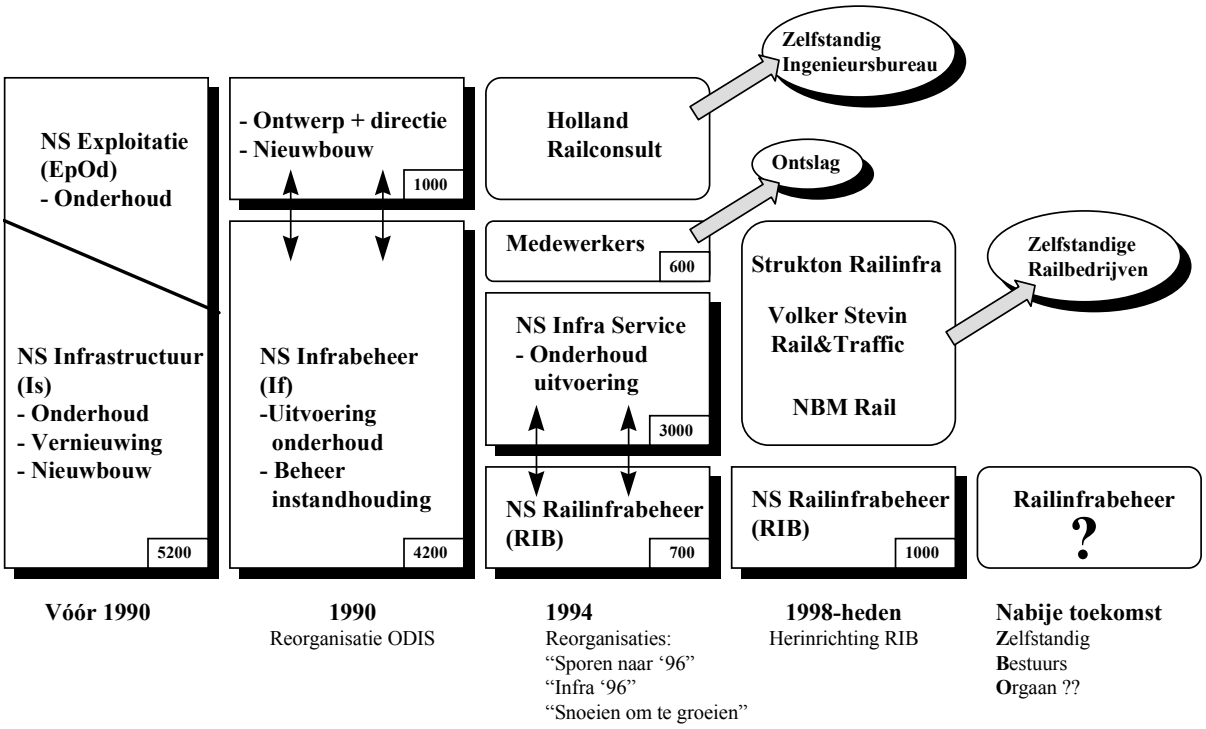
- De groep respondenten die uiteenzette waarop ProRail stuurt richting de PCA's. Procesaannemers, ProRail zelf, de Nederlandse Spoorwegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat vielen binnen deze categorie als respondenten.
- De groep respondenten die iets konden vertellen over de weerstand binnen ProRail ten tijde van de veranderingen in de organisatie, werden gevormd door ProRail zelf, de Nederlandse Spoorwegen en CNV BedrijvenBond.
- Ten slotte de groep die het gehele plaatje van de spoorwereld kunnen schetsen en daarnaast de (politieke) context konden verklaren. ROVER en het CDA zijn hofleveranciers van deze data.

Door vragen aan respondenten zo open en breed mogelijk te houden, blijft de data zo veel mogelijk vrij van interpretaties en subjectieve invloeden van de interviewer. Ik ben er namelijk van overtuigd dat de 'sociale werkelijkheid' zich niet louter schuilhoudt in feitjes en formele documenten, maar des te meer in interpretaties van betrokken personen. Deze onderzoeksstrategie komt het meest in de buurt van Blaikie's *abductive research strategy*, waarmee *understanding* van sociale fenomenen geoptimaliseert kan worden (Blaikie, 2000: 25). Na het extraheren van de data uit het veld kan gekeken worden naar patronen in de antwoorden. Hoe meer overlappingen, hoe waarschijnlijker dat de waarheid in die buurt ligt. Deze onderzoeksstrategie kan leiden tot (kwalitatieve) theorievorming (Blaikie, 2000: 114), maar daar zal ik me omwille van de omvang van dit onderzoek niet aan wagen.

§ 4. Empirische realiteit

4.1 historie en verhoudingen in het veld

De ontwikkeling van het kleinschalig spooronderhoud in Nederland kent een woelige geschiedenis van constante verandering en aanpassing van de structuur.[12] Onderstaand figuur 1 geeft een gedeelte van die historie aan, tot ongeveer 1998. Pas in 2003 zijn NS RIB en NS Railverkeersleiding opgegaan in ProRail bv.[13]



Figuur 1. Organisatieveranderingen; integreren, afsplitsen en verzelfstandigen (Swier en Vollenhoven, 1999: 6)

Oud-minister van Verkeer en Waterstaat, Tineke Netelenbos, beklemtoont dat het wettelijk kader anno 1998, het jaar van haar aantreden als minister, ontbrak. 'Er waren in '98 verschillende problemen, zoals het ontbreken van aansturing door de beperkte mogelijkheden van de minister. Men wist niet goed hoe ProRail organisatorisch eruit zou moeten gaan zien en medewerkers van

[12] Het kleinschalig onderhoud in Nederland worden geleid door 39 procescontracten, elk met een looptijd van vijf jaar en een totale jaaromzet van circa € 200 miljoen. Gemiddeld lopen ieder jaar zo'n acht contracten tussen ProRail en PCA's af (naar interne presentatie Gerard Snippert, afdeling AKI ProRail (sheet 6)).

[13] NS Railned werd ondergebracht bij de Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat. Naar website ProRail: http://www.prorail.nl/ProRail/Over+ProRail/Historie.htm

ProRail wilden niet verzelfstandigen', aldus Netelenbos.[14] 1998 is tevens het jaar waarin de drie marktpartijen concrete vorm krijgen en in die zin de basis voor verhoudingen in het veld voor de langere termijn. Putnam beschreef immers eens al het fenomeen van *path dependency*, oftewel padafhankelijkheid: 'Waar je kunt komen hangt af van waar je vandaan komt'. In 1998 werd de institutionele driehoek leven ingeblazen. Volgens de oud PvdA-bewindsvrouw verliep dat in het begin stroef. 'Er was toch sprake van samenspel tussen NS en NS Infrabeheer en dan werkt de driehoek niet. Men was het niet eens met de verzelfstandiging en had daarom ook moeite met de vorming van de driehoek.'

4.2 concessies, contracten en outputsturing

De beheerconcessie tussen V&W en ProRail vormt de basis voor ProRail's bedrijfsvoering.[15] Vervolgens operationaliseert ProRail de in de beheerconcessie opgenomen prestatieindicatoren: de RAMS (Reliability, Availability, Maintainability en Safety).[16] Voorts leidt dit tot een zogenaamd 'beheerplan'. Een beheerplan is in wezen een gedetailleerde vertolking van de Key Performance Indicators (KPI's) van de beheerconcessie. Een indicator 'betrouwbaarheid' krijgt daarin de volgende vorm en inhoud:

Betrouwbaarheid → Treindienst Afhankelijke Onregelmatigheden (TAO's) en functiehersteltijd → koppeling met een bepaalde (mathematische) waarde → eindresultaat: een afrekenbaar systeem voor betrouwbaarheid van ProRail

Aangezien ProRail niet zelf meer het onderhoud verricht, maar dit aanbesteedt aan commerciële procesaannemers (PCA's), dient dit beheerplan ook weer te worden vertaald naar de aannemers toe. Onderhoudscontracten (bij KO procescontracten genoemd) zijn daarvan een gevolg, waarbij ProRail pure opdrachtgever is en de PCA's de rol opdrachtnemers op zich nemen. Om deze rollen op professionele wijze in te vullen en om het procescontract te optimaliseren, heeft ProRail samen met de aannemers het OPC+-traject opgezet. Het OPC (Output Proces Contract) regelt de contractsrelatie tussen ProRail, Strukton, Volker Stevin Rail & Traffic (VSR&T) en BAM Rail. Het gaat uit van: "het principe van sturen op output en verrekenen op input.(....) In het contract worden kwaliteitsnormen of targets afgesproken.....".[17] Deze output is te herkennen in:[18]

---

[14] Naar interview Tineke Netelenbos, d.d. 1 juli 2005
[15] Naar website Nederlandse Spoorwegen: http://www.ns.nl/servlet/Satellite?cid=1074533960393&pagename=www.ns.nl%2FPage%2FArtikelPage_www.ns.nl&lang=nl&c=Page
[16] Naar interview Gerard Snippert (ProRail), d.d. 25 mei 2005
[17] Intern document ProRail afdeling Aanbesteding, Kostenmanagement en Inkoop (AKI), pagina 1.1
[18] Naar interne presentatie Gerard Snippert, afdeling AKI ProRail (sheet 10).

- TAO's
- Gemiddelde functiehersteltijd per TAO's
- Onregelmatigheden (endogeen en exogeen)
- Werk binnen/buiten Onderhoudsrooster
- Spoorgeometrie
- Rijdraaddikte
- ATB incidenten

Een dergelijk procescontract is echter geen keihard, zakelijk contract omdat de opdrachtgever haar opdrachtnemer niet geheel verantwoordelijk stelt voor de *output*, zoveel wordt duidelijk in de volgende passage: "In de praktijk betekent dit dat indien de opdrachtnemer kan aantonen al het mogelijke te hebben gedaan wat in redelijkheid van hem verwacht had mogen worden, hij bij niet behalen van het gewenste resultaat niet wordt afgerekend op het niet behaald hebben van dat resultaat." Om PCA's uiteindelijk toch op output te kunnen sturen, probeert ProRail door middel van *unitcontracten* de PCA's een definitie te geven van hun werkzaamheden. Units zijn eenheden van werk in een onderhoudsplan, als afgeleide van KPI's.[19] Deze 'units' komen grotendeels in overleg met de opdrachtnemers tot stand en bevatten vele technische voorschrijvingen waaraan de aanbesteder moet voldoen, maar geeft ook een risicoanalyse weer. Feitelijke sturing vindt in zo'n contract plaats binnen de kaders van de IHS (Instandhouding Specificaties), waarin generieke slijtage-, instel- en kwaliteitsgrenzen staan opgenomen.[20]

ProRail toetst de PCA's in haar eindresultaat, maar ook gedurende het productieproces. Dit onderscheidt ProRail in Auditeren en Inspecteren, samengevat in een Toetsplan.[21] Inspecteren richt zich op de producten die de PCA levert en op de kwaliteit van de uitvoering. Auditeren legt de focus op "de processen die moeten leiden tot een beheerste uitvoering van het contract."[22] In bijlage 1 is een hierbij aansluitende passage opgenomen uit het interview met ProRailadviseur Jan Swier.

4.3 kwaliteit van ProRail's sturing op output

De problemen clusteren zich primair, zo blijkt, rondom ProRail op het moment dat ze de prestatieindicatoren uit het beheerplan (de RAMS) gaat vertalen en converteren in de richting van de aannemers.

---

[19] Naar interne presentatie Gerard Snippert, afdeling AKI ProRail (sheet 13).
[20] Naar interne OPC presentatie (Volker Stevin Rail & Traffic)
[21] Intern document ProRail afdeling Aanbesteding, Kostenmanagement en Inkoop (AKI), pagina 3.1
[22] Intern document ProRail afdeling Aanbesteding, Kostenmanagement en Inkoop (AKI), pagina 3.1

Ten eerste stelt ProRail, uit monde van de heer Snippert, dat output*sturing* lastig blijkt te zijn omdat ProRail en PCA's op verschillende niveaus en manier over dezelfde prestatieindicatoren spreken. Daar voegt Snippert nog aan toe dat een aantal indicatoren nog onvoldoende zijn uitgewerkt om werkelijk op te kunnen sturen, zoals de KPI 'tijdig uitvoeren werkzaamheden'.[23] Tevens blijkt dat de focus van ProRail's sturing steeds meer op het proces ligt dan op de output. Niet voor niets wordt de term 'co-productie' regelmatig gehanteerd in de beschrijving van het systeem van outputsturing.

Ten derde stelt Snippert tegelijk dat ProRail in de praktijk nog onvoldoende in staat is om het productieproces te overzien. Dit komt vooral door de gebrekkige aanwezige kennis en onderlinge uniformiteit bij de regio's van ProRail die de onderhouds- en unitcontracten moeten operationaliseren.[24] De NS voegen hieraan toe: "De crux zit met name in het feit dat men niet van elkaar weet wat ze doet en wat er gerealiseerd moet worden. Deze miscommunicatie zie je, vanuit de NS gezien, vaak."[25]

Ten vierde zijn de IHS nog niet geoptimaliseerd. De (risico)causaliteiten zijn voor een groot deel onbekend, waardoor er niet goed ingeschat kan worden wat men in een contact moet opnemen als doelstelling. De producten die PCA's leveren zijn veelal vervlochten en niet goed van elkaar te onderscheiden waardoor een heldere koppeling tussen input en output vaak onbegonnen werk is.[26]

Ten vijfde blijkt uit het interview met Jan Swier (ProRail) dat de koppeling tussen het budget, dat de Tweede Kamer vaststelt voor spoorinfrastructuur, en het uiteindelijke resultaat onhelder is.[27] *Punctualiteit kun je niet kopen*.[28] Het beschrijven van het proces is nog te lastig, omdat de instrumenten en mensen vooralsnog ontbreken. Belangrijke reden: ProRail is nog relatief jong, in de woorden van Swier: "ProRail is nog een baby".[29]

Aan de kant van de aannemers zijn weer andere geluiden te horen. In de woorden van VSR&T: "een dienst is te meten door in hoevere ze afwijkt van de planning."[30] Verder zegt VSR&T dat ProRail nog niet genoeg weet van het proces en zich nodeloos stort op de technische

---

[23] Naar interview Gerard Snippert (ProRail), d.d. 25 mei 2005
[24] Naar interview Gerard Snippert (ProRail), d.d. 25 mei 2005
[25] Uit interview NS, d.d. 31 mei 2005
[26] Naar interview Gerard Snippert (ProRail), d.d. 25 mei 2005
[27] Dit vormt tevens een van de motieven van Eddy van Hijum (CDA) om met vier andere kamerleden onderzoek te doen naar de transparantie van het bestedingspatroon van ProRail (naar interview Eddy van Hijum, d.d. 14 juni 2005).
[28] Naar interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[29] Uit interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[30] Uit interview VSR&T, d.d. 1 juni 2005

details in de unitcontracten. Dit argument wordt met kracht bevestigd door de twee andere procesaannemers.[31]

Belangrijkste reden van het nog niet goed werken van outputsturing bij KO is dat ProRail de PCA's veelal wantrouwt. Dit wantrouwen uit zich in een constant interveniërend gedrag van ProRail in het productieproces, onder leiding van name de technici binnen het bedrijf. Een manager van ProRail heeft daar een logische verklaring voor: na de splitsing van de NS hebben vele ProRailers technische verantwoordelijkheden moeten afstaan aan de PCA's. Voor hen is het heel moeilijk gebleken om, zoals de PCA's wensen, van afstand te sturen en om in die rol te groeien. Aldus, de splitsing van taken en verantwoordelijkheden in de spoorinfrasector heeft geleid tot onrust en vrees en niet zo zeer tot een gebrek aan vertrouwen bij ProRailers ten opzichte van de PCA's.[32]

ProRail is steeds maar het veld waarin, voorwaarden voor en kaders waarbinnen outputsturing gepraktiseerd kan worden. Wat ProRail echter in onvoldoende mate heeft weten te realiseren, is een interne omslag: een professionele prestatiegerichte manier van denken. Zo is ProRail, onder politieke druk, hard bezig met het (her)openen van de aanbestedingsmarkt voor de introductie van een vierde PCA (voor 2007). Dit terwijl het nog altijd te weinig op afstand kan sturen, niet in de laatste plaats overigens door het gebrek aan coördinatie tussen het landelijke orgaan van ProRail en haar regio's.[33]

Een belangrijk, laatste, punt dat zowel PCA's als ProRail aandragen, zijn het gebrek aan (financiële) prikkels in onderhoudscontracten. Deze *incentives* zijn vooralsnog onderontwikkeld, met name een bonussysteem ontbreekt nog. Projectmanager Hazelaar kan dit vanuit ProRail bevestigen en pleit ook voor positieve sturing (door middel van bonussen) in plaats van negatieve sturing: "de afrekening van de PCA krijgt ze wel voorgeschoteld in de vorm van wel/geen nieuwe opdracht."[34]

[31] Naar interviews BAM Rail, d.d. 9 juni 2005 en Strukton, d.d. 20 juni 2005
[32] Naar gesprek met Onno Hazelaar (ProRail), d.d. 16 juni 2005
[33] Naar interviews met VSR&T, BAM Rail, Strukton en Gerard Snippert (ProRail).
[34] Naar gesprek met Onno Hazelaar (ProRail), d.d. 16 juni 2005

4.4 weerstand binnen ProRail

"Bij het invoeren van outputsturing, prestatiemeting en dergelijke dan spreek je automatisch over een totale organisatieverandering. Hetzelfde geldt trouwens voor uitbesteding. Deze 'zware' termen vragen om een diepgaande herinrichting van en ingrijpende veranderingen bij een organisatie."[35]

Dit citaat van Swier impliceert tegelijkertijd - en zo bleek ook het vervolg van het interview - dat voorafgaande aan de invoering van dit nieuwe systeem men hier te weinig rekening heeft gehouden. Swier beweert zelfs: 'Een professionele vorm van outputsturing is eigenlijk onmogelijk voor een bedrijf dat zoiets nog nooit eerder heeft gedaan.'[36]

Een eerste gevolg was dat alle nieuw gevormde bedrijfslichamen van NS zich begonnen te richten op hun deelbelangen, onder aanleiding van de managers. Communicatielijnen werden doorgeknipt en partijen stelden zich voortaan zakelijk tegenover elkaar op.[37] Door de spoorsector zo nadruk *top-down* te veranderen, zonder de uitvoerende organen daarin op een gelijkwaardige wijze in te betrekken, heeft het succes van de reorganisatie langer op zich laten wachten dan vooraf voorzien was. De NS Groep omschrijft het gevolg als een conservatieve houding binnen de sector: "we werken gewoon lekker door op de oude manier".[38]

Ten tweede zijn veel werknemers van NS toentertijd overgestapt naar en/of overgenomen door de PCA's. Zo bestaat de helft van het personeel van VSR&T uit voormalige NS-medewerkers (met name van NS RIB). Ook de scherpe tegenstelling tussen vervoerder en beheerder van het spoor in de spoorsector heeft ervoor gezorgd werknemers van elkaar werden gescheiden. Deze verschuivingen zijn met vakbonden in goede banen geleid, getuige de opgestelde *stroomschema's*. Deze schema's zorgden voor een ordelijke verloop van de vele functieverschuivingen en voorzag in een sociaal vangnet voor werknemers die buiten de boot vielen.[39]

De NS openbaren daarnaast een blijk van het gecreeërde wantrouwen: "Men was elkaars onbetrouwbare partner geworden met onduidelijke verantwoordelijkheden en miscommunicatie als pijnlijke illustraties."[40] Op hoger niveau wordt de ontvlechting tussen NS en ProRail steeds duidelijk wanneer het gaat om verantwoordelijkheidsverdeling van TAO's en storingen in het

[35] Uit interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[36] Uit interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[37] Naar interview Jeroen Haver (OPC/ROVER), d.d. 2 juni 2005
[38] Naar interview NS Groep, d.d. 31 mei 2005
[39] Naar interview Burg Anker (CNV BedrijvenBond), d.d. 20 juni 2005
[40] Uit interview NS Groep, d.d. 31 mei 2005

algemeen. Volgens CNV BedrijvenBond is die polarisering tussen NS en ProRail op dit moment nog groeiende en hij verwacht ook dat het voorlopig zal aanhouden.[41]

In de ogen van Anker was er met name een weerstand toen iedere werknemer zich begon te realiseren wat de wijziging van de functie daadwerkelijk inhield. Men begon zich te realiseren dat ze de output, waarop ze uiteindelijk op afgerekend wordt, in onvoldoende mate kon beïnvloeden vanuit de nieuwe functie. Dit zorgde voor wrevel onder werknemers van ProRail. Zeker omdat de overgebleven werknemers veelal de minder mondige en minder flexibele personen bleken te zijn die het moeilijk vonden om hun problemen naar buiten te brengen. Bovendien, aldus CNV BedrijvenBond, wordt de OR binnen ProRail nog altijd te weinig betrokken bij de onderneming en is het tegelijk binnen de Raad veelal verdeeld.[42]

Projectmanager Hazelaar van ProRail erkent bovenstaande analyse en ziet de oplossing in het vergroten van de verantwoordelijkheden en discretionaire vrijheid van werknemers binnen ProRail. Met name de regiokantoren van ProRail hebben in hun operationalisatiepositie behoefte aan meer vrijheid in hun werk en het is van belang dat ze dan ook krijgen vanuit 'Utrecht'. [43]

4.5 rol van de politieke omgeving

Het CDA, bij monde van woordvoerder Van Heijum, erkent dat achteraf gezien de bedrijfsmatige en marktgerichte doelen van toentertijd té theoretisch zijn geweest. Marktwerking in het spoor werd meer een doel op zich dan dat er kritisch naar het utilistische en toepasbare karakter voor deze specifieke sector is gekeken. Daarnaast bleek de scheiding tussen vervoerders en beheerder in de praktijk niet glashard te realiseren, samenwerking was toch vaak nodig.[44]

Feit is dat in de periode 1995-2002 de Tweede Kamer in de aanloop naar de nieuwe Spoorwegwet en Concessiewet voortdurend de oude wetgeving moest bijsturen en 'updaten'. Netelenbos meent dat de trage ontwikkeling van een nieuwe Spoorwegwet te verwijten valt aan gebrek aan initiatief en dynamiek. 'De achterliggende reden dat er niet genoeg kon, is dat er teveel naar nota's gekeken werd. Zelfs statuten werden niet aangepast en er gingen te weinig bevoegdheden van V&W naar de NS.' Andere respondenten noemen deze stroom, of gebrek aan stroom, van aanpassingen door de volksvertegenwoordiging een blijk van 'incidentenpolitiek', zonder integrale lange termijn visie. Swier analyseert dat de Tweede Kamer continu bezig is met het interveniëren bij een bedrijf als NS waardoor groei van het bedrijf wordt belemmerd.[45]

---

[41] Naar interview Burg Anker (CNV BedrijvenBond), d.d. 20 juni 2005
[42] Naar interview Burg Anker (CNV BedrijvenBond), d.d. 20 juni 2005
[43] Naar gesprek met Onno Hazelaar (ProRail), d.d. 16 juni 2005
[44] Naar interview Eddy van Hijum (CDA-Kamerlid), d.d. 14 juni 2005
[45] Naar interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005

ROVER erkent zelfs dat de belangenorganisatie daar haar steentje aan heeft bijgedragen door zich bij tijd en wijlen teveel te bemoeien met de veranderopgave.[46]

De beheerconcessie en het beheerplan vormen tegenwoordig stevige aansturingsmogelijkheden. Lastiger wordt het wanneer V&W ProRail wil beboeten voor haar falen in de uitvoering; als enig aandeelhouder zou je op die manier immers jezelf een boete geven. Uit het interview met V&W blijkt dat het ministerie nadrukkelijk probeert om ProRail op afstand aan te sturen.[47] Jan Swier vergelijkt het optreden van V&W met het functioneren van een Raad van Bestuur: de sturing is afstandelijk, tot de kern gefocussed en gunt de opdrachtnemer de rust en stabiliteit die nodig is om tot een optimaal resultaat te komen.[48]

De aanwezige politieke druk werkt eerder stimulerend dan verlammend. Het is meer de algemene negatieve beeldvorming rondom de spoorsector en rondom ProRail in het bijzonder die ervoor zorgt dat ProRail enigzins wordt afgeremd in haar presteren. Er zijn niet veel partijen en/of organisaties die baat hebben bij een slecht imago van ProRail. Louter oppositiepartijen en zo nu en dan regionale overheden hebben een indirect belang bij een 'slecht functionerend spoor'.[49] Toch ziet Netelenbos dat anders. Als minister lag ze veelvuldig onder druk in de Kamer en daarbuiten voor haar aanpak van de problematische ontwikkeling van de NS en ProRail. 'Maatschappelijke rust is heel belangrijk voor een succesvolle hervorming van de spoorsector. Desalniettemin was er bijna wekelijks toen wel een debat in de Tweede Kamer. Werknemers uit de railsector waren, mede daardoor, gestressed.'

Alle respondenten zijn van mening dat ProRail het negatieve imago dat ze heeft in onvoldoende mate probeert te corrigeren. Bij de vraag: "Zou ProRail meer aan *imagobuilding* moeten doen ter bestrijding van haar negatieve imago?", antwoorden alle respondenten volmondig ja. De basis moet dan wel worden gevormd door stevige, goede resultaten.

Afsluitend kan bij deze subparagraaf worden gezegd dat pas sinds de nieuwe Spoorweg- en concessiewetgeving de TK een duidelijk positieve inbreng heeft gehad op het migratieproces bij ProRail. De prestatiegerichte regelgeving aan de ene kant en de heldere institutionele driehoek aan de andere kant blijken essentiële onderdelen van een op outputgerichte publieke organisatie als ProRail te zijn.

---

[46] Naar interview Tim Boric (ROVER), d.d. 2 juni 2005
[47] Naar interview V&W, d.d. 26 mei 2005
[48] Naar interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[49] Naar interview Eddy van Hijum (CDA-Kamerlid), d.d. 14 juni 2005

§ 5. Conclusie

5.1 outputsturing bij klein spooronderhoud

De twee kanttekeningen van Carter, Klein en Day in subparagraaf 2.1 gaven aan dat outputsturing bij publieke organisaties beperkt word door enerzijds het niet op winstgerichte aspect van een publieke organisatie en anderzijds door de grootschaligheid van de omgeving. Ten eerste beheert V&W 100 % van ProRail's aandelen waardoor winst maken wettelijk gezien al een probleem is. Voor ProRail is het directe gevolg dat doelen minder helder zijn, getuige de onduidelijkheid bij de identificatie van de RAMS. Carter, Klein en Day achten het logisch dat de technische aspecten van het productieproces op dat moment een grotere rol gaan spelen voor de publieke organisatie. Uit de diverse interviews blijkt dat ProRail zich nog zeer intensief bezig houdt met de technische details die in theorie voor het bordje van de PCA zijn. Naast de verklaring die Carter, Klein en Day geven, blijkt die bemoeienis voort te vloeien uit de splitsing van taken en verantwoordelijkheden van werknemers na de splitsing van de Nederlandse Spoorwegen.

De grootschaligheid van de omgeving komt naar voren door de voortdurende interventies die er tot aan de totstandkoming van de Spoorweg- en Concessiewetgeving vanuit politiek Den Haag zijn geweest. ProRail is geschapen naar het evenbeeld van de populaire bedrijfseconomische denkbeelden uit beginjaren '90. Bij die schepping is het niet gebleven, want het spoorinfrabeheer moest voortdurend worden bijgeschaafd om aan dat ideaal te kunnen voldoen. Beter was geweest, zoals het CDA stelt, om als TK iets meer te *bezinnen* alvorens aan het scheppingsverhaal te *beginnen*.

De door Bordewijk en en Klaassen en de Bruijn beschreven discrepantie tussen aan de ene kant de gewenste focus op het algemeen belang door publieke organisaties en aan de andere kant de in de praktijk waargenomen nauwe kijk op deelbelangen is eveneens bij ProRail van toepassing. Pas in in 2003 is er een integrale kijk op de gehele spoorsector ontwikkeld.[50] Voor outputsturing is zo'n overkoepelende en samenhangende kijk op het algehele productieproces noodzakelijk, zeker in de spoorsector waar productie vrijwel gelijk staat aan co-productie en waarbij producten niet goed herleidbaar zijn tot de bron.

Voorts noemt de Bruijn *product*oriëntatie, zoals in paragraaf 2.1 beschreven, noodzakelijk voor een efficiente manier van het sturen op output. Gerard Snippert legde echter uit dat de koppeling tussen input en output, in de vorm een *proces*oriëntatie, en dat daar de nadruk op zal blijven liggen in de toekomst.[51] Dit staat echter haaks op een ideaal werkend systeem van

[50] In de vorm van het rapport 'Benutten en Bouwen'.
[51] Naar interview Gerard Snippert (ProRail), d.d. 25 mei 2005

outputsturing waarbij de opdrachtgever de opdrachtnemer de vrijheid en ruimte geeft om te presteren, waarop de opdrachtnemer later kan worden afgerekend. Vanwege dat, overigens erkende, gebrek aan het afrekenen op output zijn ook de nodige (financiële) *incentives* in de onderhoudscontracten nog onvolgroeid. Een bonussysteem, bijvoorbeeld, ter prikkeling van de PCA's is voorlopig alleen toekomstmuziek.

5.2 de interne weerslag van outputsturing

Het acceptatiegehalte van het systeem van prestatiemeting en met name de installatie van KPI's in het productieproces, bleek bij ProRail relatief laag zonder tot veel weerstand te leiden. In paragraaf 2.2 bleek dat Carter, Klein en Day een van bovenaf ingevoerd systeem van outputsturing slechts succesvol achten wanneer de werknemers die daarmee te maken krijgen vanaf het begin bij de invoering worden betrokken. Werknemers bij ProRail hebben echter het gevoel gekregen prestatieindicatoren niet te kunnen beïnvloeden, met alle gevolgen van dien.[52] De invoering van outputsturing is het meest van belang bij de operationaliserende regio's en juist die zijn onvoldoende betrokken geweest in de ontwikkeling van KPI's en dergelijke. Bovendien is er van synchronisatie tussen regio's weinig sprake wanneer het gaat over kennis van onderhoudscontracten en hun sturingselementen.

De verplaatsing van de focus naar de eindresultaten van ProRail is te geforceerd, te *top-down*, te ondoordacht en te haastig geïmplementeerd.[53] Niet voor niets stelde Kickert vast (paragraaf 2.2) dat het veranderen van een organisatiecultuur nauwelijks haalbaar is. Het was dan ook een illusie van zowel politiek als de toenmalige directie van NS Groep om te denken dat het invoeren van outputsturing door werknemers die dat niet gewend zijn op korte termijn een succes zou worden. Een totaal nieuwe manier van denken vraagt klaarblijkelijk ook om veel geduld.

Alhoewel vooraf verwacht, zijn conflicten veelal niet voorgekomen. Er was wel wijdverspreide onvrede over de gang van zaken, met als dieptepunt het jaar 2001.[54] Tot slot worden verantwoordelijkheden onder leiding van het management vergroot binnen ProRail zodat outputsturing bij KO op een professionelere manier wordt ingericht.[55] Hierbij sluit het management goed aan bij de punten van Waal en Hoogenboom (paragraaf 2.2).

---

[52] Naar interview Burg Anker (CNV BedrijvenBond), 20 juni 2005
[53] Naar interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005
[54] Naar interview Tim Boric (ROVER), d.d. 2 juni 2005
[55] Naar gesprek met Onno Hazelaar (ProRail), d.d. 16 juni 2005

5.3 de politieke invloed en beeldvorming

De TK heeft ProRail (en haar voorgaande NS-onderdelen) voortdurend gewezen op haar publieke taak. Het CDA beargumenteerde dat het parlement de besteding van belastinggeldconstant kritisch moet worden bekeken en dat politieke interventies vandaaruit te verklaren zijn.[56] Het is echter de vraag of de overheid altijd alles gedaan heeft om het spoormobiliteit te optimaliseren voor de burger, een taak die in paragraaf 2.3 van een grondwettelijke basis werd voorzien. Tineke Netelenbos gaf in haar bijdrage ook aan dat ze de weerstand vanuit de Kamer als belemmerend voor de veranderopgave van de spoorsector heeft ervaren. Voor de vorming van een professioneel werkende railinfrabeheerder die haar PCA's volledig op output kan sturen, was een eerdere invoering van bovengenoemde wetten en de ontwikkeling van de institutionele driehoek noodzakelijk geweest. Achteraf gezien, aldus de respondenten, zijn deze twee elementen essentieel geweest voor het sturen op output en het inrichten van de organisatie in dienst ervan. Doelrationeel gezien, zoals De Heer en Van Alphen al lieten zien, is beleid niet altijd optimaal. Ook in de ontwikkeling van ProRail blijken sentimenten en belangenafwegingen een grote rol in het besluitvormingsproces gespeeld te hebben.

De beeldvorming rondom de spoorsector en momenteel rondom ProRail voornamelijk is al tijden negatief. Zo stelt ROVER in een persbericht van 20 juni 2005 de positie van de ProRail-top ter discussie in reactie op een grote computerstoring van een dag ervoor.[57] De beeldvorming van ProRail lijkt eerder een gevolg van een slechte presentatie van het bedrijf dan van een heuze belangenstrijd in de politiek-maatschappelijke arena. Respondenten vullen hierop aan dat op terrein van imagobuilding nog een open kans ligt voor ProRail om goede resultaten ook goed te verkopen.

5.4 tot slot

De groei van ProRail is er een van vele horten en stoten en tegelijk ook van progressie. Het optimisme onder de respondenten was gematigd, maar in het algemeen positief. De eerder besproken punten waar het nog aan schort bij sturing op output bij KO zullen desondanks kritisch tegen het licht worden gehouden. In de inleiding poneerde ik de volgende centrale vraag: *Waarom hebben zestien jaar aan reorganisaties bij railinfrastructuur nog niet geleid tot het gewenste niveau van outputsturing door ProRail?* Belangrijkste factor voor het niet op niveau brengen van outputsturing ProRail ligt in het verleden, in het stadium van het

---

[56] Naar interview Eddy van Hijum (CDA-Kamerlid), d.d. 14 juni 2005
[57] Persbericht ROVER (20 juni 2005). Van website ROVER: www.rovernet.nl/nieuws/berichten/berichten.php?id=ber050620

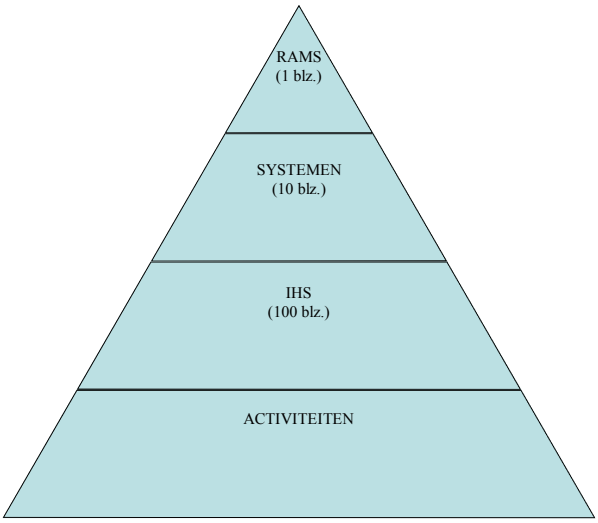
besluitvormingsproces waarin wettelijke kaders ontworpen werden om ProRail een kader te bieden waarbinnen ze op output zou kunnen gaan sturen. De nieuwe Spoorwegwet werd uiteindelijk pas in 2002 actief, maar een vroegere implementatie had naar alle waarschijnlijkheid veel hedendaagse strubbelingen kunnen voorkomen. Aanvullend politicologisch onderzoek is hierbij geboden. Ook verdient de theorie van Putnam over padafhankelijkheid nog verdere uitwerking, gezien de daadwerkelijke impact van zijn adagium "Waar je kunt komen hangt af van waar je vandaan komt" in de ontwikkeling van ProRail.

Naast het gebrek aan een tijdig wettelijk kader ontbreekt het tegelijkertijd aan een doorgronde toekomstvisie. De vraag die in de inleiding reeds geponeerd is 'hoe houden wij Nederland mobiel?' had ProRail zichzelf, overigens samen met de NS, veel eerder moeten stellen. Zonder visie bestaat een ontwikkeling uit horten, stoten en helaas ook treinincidenten. Door dat gebrek aan intergrale visie zijn gevolgen als een sub-optimale invulling van prestatiecontracten en het gebrek aan interregionale samenwerking binnen ProRail een logisch gevolg.

Met het oog op de toekomst zijn er nog een aantal bijsturingen nodig die essentieel zijn om als professionele railinframanager bij KO te functioneren. Het is nu tijd voor ProRail om de handschoenen op te pakken en om als 'baby' snel volwassen te worden, vóór 2008 zelfs, want dan staat de minister van Verkeer en Waterstaat klaar om de resultaten in ontvangst te nemen. Dat vraagt om nog een behoorlijke groeispurt.

Bijlage 1. Passage interview Jan Swier[58]

Prestatieindicatoren (KPI's)



Figuur specificatie driehoek

Bij de vorming van prestatieindicatoren worden ten eerste afspraken (ongeveer één bladzijde lang) gemaakt op het hoogste niveau (toplaag van de piramide uit figuur 2). De uitvoerders in het veld kunnen niets met deze afspraken.

Op het tweede niveau bevinden zich de systemen (bijvoorbeeld de stations, railinfrastructuur, enz.) waarin de Samengestelde Kwaliteits Indicatoren (SKI's) worden ontwikkeld. Ieder jaar of half jaar vindt er een meting plaats om de ontwikkeling van een specifieke grootheid in kaart te brengen. Deze meting is als de hartslag- en bloeddrukmeting bij een menselijk lichaam (het systeem) en vormt de basis voor managers, maar het is een lege huls voor monteurs en dergelijken op het laagste niveau.

De IHS, in de derde laag, staat voor InstandHoudings Specificaties, waar onderhoudscontracten toebehoren. Voor elk onderdeel op uitvoeringsniveau zijn de minimale technische kwaliteitseisen uitgewerkt, evenals hoe deze bereikt dienen te worden. Essentieel onderdeel hierbij is de meting enerzijds en specificaties voor de uitvoerder anderzijds. Dit onderdeel wordt wel door de uitvoerder begrepen. Door deze lagen kun je de in de top ontworpen prestatie-eisen vertalen naar beleid voor technici. Er ontstaat zo een relatie tussen technische specificaties en algemene instandhoudingsspecificaties.

[58] Uit interview Jan Swier (ProRail), d.d. 27 mei 2005

De vierde en laatste laag is het meest concrete onderdeel. Hierin staat bijvoorbeeld omschreven dat een monteur vijf keer per jaar aan een zeker traject onderhoud moet verrichten. Dit gevolgd door inspectieactiviteiten voor constatering kwaliteitsniveau.

Het interessante aan het bovenstaande is dat een vergelijking tussen het onderdeel meting en specificaties (uit de derde laag) tegelijkertijd mogelijk is omdat het wordt verricht door verschillende personen die niet met elkaar in direct contact staan. Hun werkzaamheden zijn ook gescheiden en beinvloeden elkaar niet. Dit voorkomt pervers gedrag. Tevens zorgen de technische specificaties voor nieuwe vakgebieden en ontstaan er nieuwe bedrijven, maar meting gebeurt altijd door mensen die geen belang hebben bij de uitkomst van de meting.

Meting is van belang omdat op basis hiervan voorspellingen gedaan kunnen worden en een terugkoppeling plaats kan vinden. Een keuze om ergens wel of niet onderhoud te plegen kan gebaseerd zijn op metingen. Modelmatig is het algehele systeem mooi, maar in de praktijk heeft het geleid tot een situatie waarbij de ambachtelijke manier van werken van weleer door technici is verdwenen. Dit komt omdat men geen greep meer heeft op de werkzaamheden. Managers vertellen wat er wel en niet gedaan moet worden in de vorm van eisen (sturing), maar tegelijk bepalen monteurs voor een groot deel de kwaliteit van de uitvoering. Monteurs zijn tegenwoordig meer het verlengstuk van een meting of specificatie in plaats van een betrokken, ambachtelijke technicus die zelf aanstuurt. Er bestaat een kans op schade aan de kwaliteit van het product (de dienst) door het wegvallen van verantwoordelijkheden en het bijbehorende verantwoordelijkheidsgevoel bij uitvoerders. Daarnaast zijn onderhoudsaannemers bezig om monteurs het productieproces te laten sturen door hen problemen te laten signaleren, waarop de inspectie zijn werkzaamheden kan invullen. Op deze manier wordt de monteur een aanstuurder in plaats van uitvoerder, hetgeen bij een aantal onderhoudsaannemers te zien is. Het is immers van groot belang om de monteur te waarderen, omdat een betrokken werknemer van grote waarde is voor de productie.

Verantwoording

Literatuur:

- Bordewijk, P. en Klaassen, H.L. (2001). *Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie*. Verschenen in 'B&G' (23-09-2001).
- Blaikie, Norman (2000). *Designing Social Research: the logic of anticipation*. Polity Press (Cambridge)
- De Bruijn, Hans (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Uitgeverij Lemma (Utrecht)
- Carter, Neil, Klein, Rudolf en Day, Patricia (1992). *How organisations measure succes: the use of performance indicators in Government*. Routledge (London)
- De Heer, J.M. en Van Alphen, J.S.L.J. (1996). *Een project in het politieke spel*. Verschenen in blad 'Bestuurskunde'(jaargang 5, nummer 3: 136-144).
- Kickert, prof. dr. W.J.M. (redactie) (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid*. Samson H.D. Tjeenk Willink (Alphen aan den Rijn)
- McWhinney, Whil (1992). *Paths of change*. Sage Publications, Inc.
- Mol, drs. N.P. (1989). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Samson H.D. Tjeenk Willink (Alphen aan den Rijn)
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press
- Railforum Nederland (2005). *Onderhoud in uitvoering. Professioneel assetmanagement voor beter spoorvervoer*. Uitkomsten project verbeteren Onderhoud Spoor.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding & Managing public organizations*. Jossey-Bass (San Francisco)
- Scholtes, H.H.M. (1992). *Sturen en gestuurd worden*. Vrije Universiteit te Amsterdam.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The art of political decision making.* W.W. Norton & Company Ltd.
- De Waal, A. en Hoogenboom, D. (2005). *Meer rendement uit prestatiemanagement*. Verschenen in Chief Financial Officer (maart-april 2005).

Beleidsdocumenten:

- Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur (2004). Concessie tussen minister van Verkeer en Waterstaat en B.V. ProRail.
- Nederlandse Spoorwegen, ProRail, Railion en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). *Benutten en Bouwen. Het plan van de spoorsector*.
- Swier, Jan en Vollenhoven, Dirk (voormalig NS Railinfrabeheer) (1999). *De ontwikkeling van railinframanagement in Nederland (periode 1989-1998)*. NS RIB B&I, IHC (intern gebruik)
- Tweede Kamer (2005). Op de rails. *Onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.*

Websites:

- www.bestuurskunde.nl
- www.ns.nl
- www.paulbordewijk.nl
- www.prorail.nl
- www.railforum.nl
- www.rovernet.nl
- www.vananaarbeter.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl
- www.wetten.nl

Respondenten:

- P.B. Anker (vakgroepbestuurder CNV BedrijvenBond)
- T. Boric (beleidsmedewerker ROVER)
- Ir. N. van Doorn MBA (directeur ProCap Projectmanagement bv)
- P.J. Haver MSc. (projectleider OPC/voorzitter werkgroep Spoorwegen ROVER)
- Ing. A.H.M. Hazelaar (projectmanager Beheer & Instandhouding ProRail bv)
- Drs. G. Hulster (projectcoördinator Railforum Nederland)
- Dr. Y.J. van Hijum (Tweede Kamerlid CDA-fractie)
- Drs. C.A. de Jongh (directeur Railforum Nederland)
- Nederlandse Spoorwegen
- Rail GTI Rail vof

- T. Netelenbos (Voormalig minister van Verkeer en Waterstaat (1998-2002)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Volker Stevin Rail & Traffic bv
- Strukton Railinfra Development & Technology bv
- Ing. G.J. Snippert (projectleider Maintenance Contracting afdeling AKI, ProRail bv)
- Ing. J.S. Swier (adviseur Beheer & Instandhouding ProRail bv)
- BAM Rail bv

Contactgegevens

Bij vragen en/of opmerking kunt u terecht bij:

Dave Ensberg BSc

Nettelhorststraat 67
2532 BN Den Haag
Mobiel: 06-48928886
Email (privé): dave.ensberg@wanadoo.nl