

Aan

De Minister van Economische Zaken
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

Datum

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

16 SEP 2008

EP/MW 713076

200089/23.B1003

2

Onderwerp

Marktonderzoek ICT-systemen ProRail B.V. – resultaten onderzoek

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

U heeft ingestemd¹ met het verzoek van de Tweede Kamer² dat tot u is gekomen via de Minister van Verkeer en Waterstaat³ om door de NMa onderzoek te laten verrichten naar de markt van toeleveranciers van ProRail, in het bijzonder op het gebied van de ontwikkeling en onderhoud van ICT-systemen. Bij deze bied ik u de resultaten van dit onderzoek aan.

Bij brief van 17 juni 2008⁴ heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer laten weten dat u de resultaten van het onderzoek zal toezenden aan de Tweede Kamer. Ik verzoek u daarom deze brief door te geleiden naar de Tweede Kamer.

In dezelfde brief van 17 juni 2008 van de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt ook op de aanbestedingsprocedure van procescontracten ingegaan. Ik maak van deze gelegenheid tevens gebruik om op dat onderwerp in te gaan aan het einde van deze brief.

¹ Nota d.d. 30 augustus 2007 met kenmerk EP/MW 7103076.

² Brief d.d. 10 juli 2007 met kenmerk 07-VW-B-055.

³ Brief d.d. 12 oktober 2007 met kenmerk VENW/DGP-2007/8027.

⁴ Brief d.d. 17 juni 2008 met kenmerk VENW/DGP-2008/5659.

1. Aanleiding

Naar aanleiding van een hoorzitting waarin onder andere enkele storingen in de verkeerleidingsystemen van het spoor aan de orde zijn gekomen, heeft de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer gevraagd een onderzoek te laten verrichten naar de markt van toeleveranciers van ProRail, in het bijzonder op het gebied van de ontwikkeling en onderhoud van ICT-systemen. De vaste Commissie stelt de volgende vragen.

- In hoeverre is er sprake van een concurrerende markt van toeleveranciers?
- Als een markt met voldoende aanbieders ontbreekt, dreigt dan niet het gevaar dat ProRail wordt geconfronteerd met kwalitatief onvoldoende, wellicht te dure systemen die bovendien onvoldoende compatibel zijn?

2. Onderzoek

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat is door de NMa onderzoek verricht naar het aanbod en het onderhoud van ICT-systemen die rechtstreeks van invloed zijn op de kwaliteit van het treinvervoer met dien verstande dat de raakvlakken met omliggende systemen in aanmerking zijn genomen. Het onderzoek betreft hoofdzakelijk het systeem "Vervoer per Trein" (VPT) met als de belangrijkste functionaliteiten de Verkeersleiding en de Procesleiding. Daarbij is aangetekend dat naar de aanbodzijde en vraagzijde van de markt voor deze functionaliteiten gekeken is, en niet naar de techniek van het systeem als zodanig.

De NMa heeft BSL Management Consultants GmbH & Co (hierna: BSL), gespecialiseerd op het gebied van spoorwegen, betrokken bij het onderzoek. Deze heeft de huidige stand van zaken in Nederland met betrekking tot VPT beschreven, met name ten aanzien van de behoefte die ProRail de komende tijd naar verwachting zal uiten op de markt van leveranciers van ICT-systemen. Tevens is in kaart gebracht welke belangrijke aanbieders van ICT-systemen binnen Europa nu op deze markt actief zijn.

2.1 Achtergrond

Het verkeersleidingsysteem VPT is een systeem dat in de jaren tachtig is ontwikkeld door de Nederlandse Spoorwegen (hierna: NS). Het reflecteert de toenmalige geïntegreerde structuur van NS. Het systeem was toentertijd state-of-the-art en behoorde tot de beste van Europa. Naast de kern van het systeem, gericht op enerzijds de capaciteitsverdeling en anderzijds het leiden van het verkeer over de Nederlandse spoorwegen, zijn modules toegevoegd die het mogelijk maken de dienstregeling te plannen (VPT-planning) en modules die de basisgegevens leveren. Bij dit laatste gaat het om gegevens voor (1) verschillende andere processen zoals de punctualiteitsregistratie, (2) enkele andere belangrijke prestatie-indicatoren van ProRail in het kader van de beheerconcessie, (3) de prestatie-indicatoren van de prestatieregeling en (4) de facturering van de gebruiksvergoeding.

Enige tijd geleden hebben zich diverse verstoringen aan het systeem voorgedaan die het treinverkeer aanzienlijk hebben aangetast. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen.

Allereerst is het systeem nu, na ruim twintig jaar, verouderd. Zo zijn de mogelijkheden om nieuwe functionaliteiten op robuuste wijze toe te voegen aan het systeem beperkt. Daarnaast werden de verstoringen veroorzaakt door:

- het onderhoud aan en de vernieuwing van het ICT-systeem dat gekenmerkt wordt door onvolledige documentatie en een beperkte proefomgeving waardoor het gedrag van het systeem moeilijk kan worden voorspeld;
- slecht functionerende hardware (bijvoorbeeld een beschadigde harde schijf);
- energie- en communicatienetwerken die zich in een voortdurend proces van verbetering bevinden (bijvoorbeeld de vervanging van koperen kabels door glasvezelkabels).

Daar komt bij dat de nieuwe marktordening, zoals verwoord in de Spoorwegwet, andere eisen aan het systeem stelt, met name daar waar het gaat om de mogelijkheid van vervoerders om zowel input in het systeem te leveren (het huidige systeem was gemaakt voor intern gebruik binnen NS) als om op eenvoudige wijze kennis te nemen van de output zoals informatie en meetgegevens. Aan deze eisen kan het huidige systeem niet of niet goed voldoen. Bovendien zijn de ICT-technieken in de afgelopen jaren sterk verbeterd waar het huidige systeem bij achterloopt.

ProRail heeft om de hiervoor genoemde redenen besloten het huidige systeem te vervangen. Gezien de opbouw van het systeem is het niet mogelijk en wenselijk het systeem in één keer te vervangen door een geheel nieuw systeem. Daarom worden volgens een planmatige aanpak in een aantal jaren de verschillende modules stuk voor stuk vervangen. Deze aanpak betekent dat ProRail veel aandacht besteedt aan het compatibel houden van de verschillende modules gedurende de transitie met het oorspronkelijke systeem. ProRail ziet zich voor de taak gesteld haar ICT-systemen voor verkeersleiding onder te brengen in een robuuste configuratie en tegelijkertijd de transitie goed te managen.

2.2 Ontwikkeling en onderhoud VPT

In 1995 is de (boekhoudkundige) scheiding doorgevoerd tussen infrastructuur en vervoer. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de verdeling van verantwoordelijkheden van de geïntegreerde NS over NS Reizigers, de taakorganisaties (thans ProRail als beheerder van de infrastructuur) en de in 1997 uitgeplaatste onderdelen voor beheer en onderhoud van het VPT-systeem. Een groot aantal experts dat deelnam in de ontwikkeling van VPT werd overgenomen door private ondernemingen, waaronder EDS (voorheen NS Centrum voor Informatieverwerking), Holland Railconsult (voorheen NS Ingenieursbureau en thans Movares) en Arcadis (voorheen Articon).

Het onderhoud waar het gaat om het 7 x 24 uur operationeel houden van het VPT-systeem in de verkeersleidingscentrales, werd in 1997 neergelegd bij VolkerRail, BAM (beide hebben deel van NS onderhoudsdienst opgekocht) en Strukton (een bedrijf binnen NS). In 1998/1999 zijn de activiteiten die specifiek waren gericht op het onderhoud van het VPT-systeem in de verkeersleidingcentrales gebundeld in TriBase waar de aannemersbedrijven VolkerRail,

BAM en Strukton aandeelhouder van zijn. Sindsdien is TriBase de enige leverancier die ProRail bedient op de Nederlandse markt wat betreft het onderhoud van ICT-systemen in de verkeersleidingscentrales.

ProRail werd zodoende als beheerder van de infrastructuur voor zowel de ontwikkeling van nieuwe applicaties en VPT-uitgaven als het onderhoud afhankelijk van externe leveranciers. ProRail beschikte bovendien niet langer over de benodigde interne expertise nu de experts waren overgenomen door andere ondernemingen. Dit maakte de beheersbaarheid van de processen en de aansturing van de markt minder goed mogelijk.

Vanaf 2004 is ProRail ertoe overgegaan de experts weer in huis te halen en de beschikbare kennis te versterken. Daarnaast heeft zij ervoor gezorgd dat de werkzaamheden die verricht werden door TriBase voortaan zouden plaatsvinden onder haar eigen regie. Ook heeft ProRail een nieuw inkoopbeleid geïntroduceerd.

Op dit moment worden de volgende ICT-producten en – diensten via Europese aanbesteding door ProRail van internationale aanbieders gekocht:

- hardware installaties (servers, pc's en gerelateerd materiaal);
- software programma's (herontwikkeling van applicaties);
- onderhoudsdiensten voor hardware.

De verwachting is dat zodra de nieuwe en goed gedocumenteerde versies van het systeem in gebruik zijn, (onderhouds)diensten door de markt zullen worden aangeboden waarbij dient te worden aangetekend dat de eerstelijns ondersteuning naar verwachting in handen van ProRail blijft terwijl de systeemondersteuning in latere stadia van het proces naar verwachting door de markt zal worden aangeboden. Echter, vooralsnog behoudt ProRail de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de vereisten aan en de uitvoering van het systeem alsmede voor het testen, de systeemintegratie en de uitrol van nieuwe applicaties. Dit kan worden gezien als een reactie op de eerdere ervaringen waarbij de verantwoordelijkheid voor het ICT-systeem voornamelijk bij externe partijen lag.

In het licht van het voorgaande is het karakter van de contractrelatie tussen ProRail en haar opdrachtnemers verschoven van aangenomen werk in de richting van (deels) detachering van medewerkers. De helft van de medewerkers (en tweederde van het budget) van de ICT-afdeling van ProRail bestaat thans uit externe experts.

Een eerste stap binnen het nieuwe inkoopbeleid houdt in dat de architectuur van het VPT-systeem op dit moment wordt omgevormd tot een dienstengeoriënteerde structuur die de ontwikkeling mogelijk maakt van individuele applicaties door verschillende aanbieders. Door deze maatregelen heeft ProRail meer controle gekregen over de ontwikkeling van ICT-systemen die onder haar verantwoordelijkheid vallen en is ook (de voorwaarde voor) de marktwerking bij de inkoop van deze ICT-systemen verbeterd.

2.3 Vraagzijde ICT-markt

De vraagzijde van de markt voor verkeersleidingsystemen wordt thans gevormd door infrastructuurbeheerders (zoals ProRail) respectievelijk geïntegreerde spoorwegondernemingen (hierna: beheerders). De beheerders (waaronder ProRail) hebben in de afgelopen 20-30 jaar ieder hun eigen verkeersleidingsysteem ontwikkeld. Ze stelden dermate specifieke eisen aan hun producten die veelal door de interne dienst respectievelijk slechts door één vaste leverancier uit eigen land werd gemaakt. Daardoor kwamen unieke systemen tot stand. De ICT-leveranciers werden dus geacht individuele oplossingen aan te bieden. Wanneer gerefereerd wordt aan "producten" in deze markt betreft het voornamelijk concepten die aangepast worden aan de individuele behoeften van de vragende partij. Dit speelde niet alleen op het gebied van verkeersleidingsystemen maar ook op andere infrastructuursystemen waardoor we in de spoorsector thans grote problemen hebben met de interoperabiliteit van spoorssystemen. Bij de aanbevelingen wordt hierop teruggekomen.

2.4 Aanbodzijde ICT-markt

Daar waar aan de vraagzijde de beheerder de diensten en producten zowel op het gebied van software als hardware en zowel op het gebied van ontwikkeling als onderhoud vraagt, is de aanbodzijde van de markt meer heterogeen van aard. Zo is er een onderscheid te maken tussen software applicaties en hardware componenten. De hardware markt is meer gestandaardiseerd dan de software markt. Een ander belangrijk onderscheid is daarnaast, zoals gezegd, die van de ontwikkeling van de systemen enerzijds en het onderhoud van de systemen anderzijds, waarbij geldt dat de ontwikkelmarkt meer aanbieders kent dan de onderhoudsmarkt.

Wat betreft (de platforms voor) de hardware wordt in het rapport opgemerkt dat de aanbieders worden gevormd door mondiale spelers als Intel, AMD, Motorola en HP, maar ook Oracle, Microsoft, Linux en anderen.

Op de 'hardware markt' doen zich thans geen problemen voor met betrekking tot de marktwerking. Uit het onderzoek blijkt dat er voldoende keuzemogelijkheden (aanbieders) zijn voor ProRail om problemen, die tot hardware-aanpassingen leiden, te kunnen (doen) oplossen.

In het onderzoek is daarom de nadruk gelegd op de software sector waar het gaat om de ontwikkeling van nieuwe software. De volgende groepen aanbieders zijn te onderscheiden op deze software markt:

- grote industriële groepen met vergaande kennis van het spoor, waaronder Alstom, Ansaldo, Bombardier, Invensys, Siemens, Thales, Mitsubishi, Hitachi en Marubeni. Deze partijen leveren naast de ICT-systemen ook vele andere spoorproducten en diensten zoals complete treinen en andere infrastructuurelementen;
- grote multinationale IT-ondernemingen zoals Accenture, Atos Origin, Cap Gemini, CSC, EDS, Indra, Logica, Steria en anderen;
- specialisten, waarbij hetzelfde onderscheid als bij de grote leveranciers van toepassing is. Je hebt specialisten op het gebied van de spoorsector zoals Funkwerk (voormalig Vossloh) die

ICT-systemen leveren en specialisten uit de IT-sector zoals Telelogic, Tibco, Vivum en anderen;

- beheerders met interne diensten voor ontwikkeling en/of onderhoud die bereid zijn de kennis van hun systemen te delen met anderen.

Deze softwareleveranciers, die onder meer in Europa actief zijn, blijken voornamelijk Europees en Amerikaans te zijn. Ook Aziatische ondernemingen zijn actief in de sector, maar zij zijn minder betrokken bij het product verkeersleiding dan bij de meer gestandaardiseerde spoorproducten zoals materieel.

2.5 Onderhoudsmarkt van verkeersleidingssystemen

De onderhoudsmarkt van verkeersleidingssystemen kenmerkt zich door het feit dat onderhoud nog veelal wordt uitgevoerd door de eigen interne dienst van de beheerders. Er begint zich evenwel een markt te ontwikkelen, omdat de ontwikkelbedrijven nu ook steeds vaker aanbieden om het door hen ontwikkelde systeem te onderhouden. Er zijn daarnaast een beperkt aantal zelfstandige onderhoudsbedrijven die onderhoud plegen aan de systemen die niet door hen zijn ontwikkeld. De diensten worden aangeboden afhankelijk van de individuele behoeften van de bestaande beheerders. Hoewel het marktaandeel van de zelfstandige aanbieders van onderhoudsdiensten wellicht beperkt is, kunnen ze volgens het rapport van BSL wel een belangrijke rol spelen als concurrenten en als 'benchmarkers' voor de diensten die worden aangeboden door systeemontwikkelaars en de interne diensten van beheerders.

2.6 Marktontwikkeling

Zoals aangegeven is er tot op heden weinig sprake van harmonisatie en standaardisering van verkeersleidingssystemen. Hoewel met de Europese Unie juist beoogd werd een gezamenlijke markt te creëren, de zogeheten 'interne markt', blijkt dit tot op heden voor het aanbod van verkeersleidingssystemen nog niet optimaal te zijn.

De huidige situatie wordt voornamelijk verklaard door de wijze waarop de infrastructuurbeheerders hun vraag in de markt zetten. Beheerders stellen nog altijd specifieke eisen aan hun ICT-systemen. Producenten kunnen daardoor maar in beperkte mate een gestandaardiseerd product leveren dat kan worden aangeboden aan alle beheerders in Europa.

Aan de aanbodzijde hebben de leveranciers sterk ingezet op harmonisatie en standaardisatie van de infrastructuursystemen. Dit maakt het mogelijk voor hen hun afzet te vergroten en de ontwikkelkosten te verlagen. Ze kunnen daardoor de systemen uiteindelijk goedkoper aan de beheerders aanbieden. Zowel in de markt van veiligheidssystemen (bijvoorbeeld seinen, ERTMS) als de systemen waarbij de link gelegd wordt tussen de veiligheidssystemen en de verkeersleidingssystemen (de zogeheten interlockings) is succes van deze benadering reeds gebleken.

Aan de vraagzijde is gebleken dat initiatieven van de infrastructuurbeheerders, zoals ProRail, om een inkoopbeleid te ontwikkelen dat ook bijdraagt aan het verder ontwikkelen van de aanbodzijde van de markt, steeds vaker voorkomen.

2.7 Aanbevelingen verdere marktontwikkeling

De aanbevelingen om de marktwerking verder te verbeteren hebben betrekking op:

1. standaardisatie en harmonisatie van de verkeersleidingsystemen;
2. verandering in wijze van aanbesteden door infrastructuurbeheerders;
3. heroriëntatie verdeling intern – extern.

1. Standaardisatie en harmonisatie

Een van de belangrijkste uitdagingen bij het stimuleren van het spoorvervoer is het realiseren van een interoperabel netwerk van spoorwegen. De ontwikkeling van nationale infrastructuursystemen in de afgelopen decennia is een belangrijke technische belemmering geworden voor grensoverschrijdend treinvervoer dat naast ongemak (wisseling van locomotieven bij de grens) ook extra kosten met zich mee brengt (bijvoorbeeld multicourante locomotieven). Dit heeft niet alleen gevolgen voor de vervoerders, zoals uit dit onderzoek blijkt, maar ook voor de infrastructuurbeheerders. Zij mogen dan de systemen hebben die zij hebben gevraagd, maar ze betalen ook de prijs voor deze unieke nationale systemen. Standaardisatie zal, zoals hiervoor reeds aangegeven is, leiden tot mogelijkheden van de leveranciers het product aan verschillende beheerders aan te bieden.

Het streven naar interoperabele gestandaardiseerde Europese infrastructuursystemen voor het spoor zal zeker ook de werking van verkeersleidingsystemen verbeteren. ProRail zal hier ook van kunnen profiteren. Met het vaststellen van het Europese beveiligingssysteem ERTMS is van het interlockingsysteem tussen verkeersleidingsysteem en beveiligingssysteem in ieder geval al de beveiligingskant van het systeem gestandaardiseerd. Standaardisatie maakt het aan de aanbodzijde ook mogelijk meer standaardproducten te ontwikkelen die de hele EU als afzetmarkt hebben.

Het blijft van belang dat de TSI's (technische specificaties van de infrastructuur) op het gebied van verkeersleidingsystemen die vastgesteld worden door de ERA (European Railway Agency) samen met de spoorsector voortvarend worden vastgesteld.

Uit het onderzoek van BSL is naar voren gekomen dat enkele gespecialiseerde aanbieders hun bereidheid hebben getoond om een geavanceerde Europese markt voor verkeersleidingsystemen te ontwikkelen. Zij geloven dat, ondanks de specifieke en individuele behoeften, de kenmerken van de systemen internationaal gezien gelijk zijn. Een gestandaardiseerde markt kan er ook toe leiden dat IT-bedrijven, die nu nog niet leveren aan de spoorsector, gaan toetreden tot deze markt. Verwacht wordt dat grote industriële groepen die nu al op de markt actief zijn en zich nu hoofdzakelijk met het spoor bezighouden door deze ontwikkelingen onder druk worden gezet.

Het is dus mogelijk dat in de nabije toekomst sommige industriële groepen strategische keuzes zullen maken hetgeen ertoe kan leiden dat zij ofwel de ICT in de spoorsector zullen gaan verlaten of zich verder zullen specialiseren om de concurrentie het hoofd te bieden.

2. Wijze van aanbesteden infrastructuurbeheerders

De verwachting is dat een veranderde wijze van aanbesteden logischerwijs zorgt voor een verbetering van het aanbod. Het gaat daarbij vooral om een wijze van aanbesteden waardoor geen onnodige nationale eisen of technische specificaties worden gesteld. Dit is zowel een punt voor ProRail zelf als een punt voor nader overleg met respectievelijk samenwerking tussen de spoorinfrastructuurbeheerders in de EU. Hoe meer zij in staat zijn gezamenlijk eisen aan de verkeersleidingsystemen te formuleren (zie ook vorige paragraaf) hoe beter de aanbodzijde van de markt in staat zal zijn standaardproducten te ontwikkelen die geleverd kunnen worden aan verschillende infrastructuurbeheerders.

Ten aanzien van computer hardware markten is door de ondervraagden in het onderzoek van BSL het belang benadrukt van absolute flexibiliteit van de systeemarchitectuur teneinde over te kunnen stappen naar het meest recente materiaal. Hiervoor is noodzakelijk dat de infrastructuurbeheerders hun vraaggedrag zodanig aanpassen dat ze hun contracten voor niet langer dan 2-3 jaar aangaan teneinde snel weer naar nieuwe systemen te kunnen overstappen.

3. Verdeling verantwoordelijkheden intern – extern

Zoals aangegeven onder de kop 'verantwoordelijkheden' zijn er in de periode van 1995 tot heden belangrijke veranderingen doorgevoerd in de marktordening en de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van ontwikkeling en onderhoud van het verkeersleidingsstelsel. Nadat aanvankelijk de bedrijfsonderdelen van NS die het ontwikkel – en onderhoudswerk deden vóór 1995, na die datum waren afgestoten, heeft ProRail een aantal veranderingen na 2004 doorgevoerd waardoor meer kennis en kunde en een versterkte regierol door ProRail zijn doorgevoerd. Ook de fase waarin de ontwikkeling van de nieuwe modules zich thans bevinden, maakt dat er nu relatief veel mensen in dienst van ProRail respectievelijk onder regie van ProRail werken.

De keuze om modulegewijs verbeteringen aan te brengen in het stelsel brengt namelijk met zich mee dat per module de configuratie en de eisen om compatibiliteit met bestaande modules te blijven garanderen, scherp gedefinieerd moeten worden. Zodra deze fase van specificeren en vervolgens definiëren van de ontwikkelopdrachten voor de modules over een aantal jaren achter de rug is, zal opnieuw bezien moeten worden wat de beste ordening van de vraagzijde en aanbodzijde van de markt is.

BSL geeft aan dat zij verwacht dat mogelijk een deel van hetgeen zich nu binnen de ProRail-organisatie bevindt dan kan verschuiven naar de aanbodzijde. Zoals gezegd is dit vraagstuk over een aantal jaren actueel.

3 Conclusies t.a.v. onderzoeksvragen

Op de hardware markt (servers, pc's en gerelateerde installaties) kunnen infrastructuurbeheerders participeren met een hoge mate van efficiënte, mondiale concurrentie voor gestandaardiseerde componenten mits zij de juiste voorwaarden in het aanbestedingsproces hanteren.

De software markt (applicaties) daarentegen is geen klassieke, volwassen markt in de zin dat er over het algemeen gestandaardiseerde applicaties ('producten') beschikbaar zijn. De markt in Europa wordt nog steeds gedomineerd door individuele systeemoplossingen van afzonderlijke beheerders. Wel is er een trend zichtbaar waarbij ook in deze markt meer standaardisering plaatsvindt.

De oorspronkelijke en huidige aanwezigheid van de belangrijkste aanbieders in de markt is internationaal van aard. De marktleiders onder hen bevorderen het gebruik van kostenefficiënte, industriële standaarden (die tevens afkomstig zijn uit andere sectoren zoals de luchtvaart) ten behoeve van maatwerk op grond van de individuele vereisten en operationele behoeften van spoorbeheerders. Deze ontwikkeling geeft de software markt in toenemende mate een mondiale dimensie. Aan de andere kant worden de pogingen in Europa om meer standaardisering op te leggen veelal gezien als een lange termijn kwestie die niet onmiddellijk het vraagpatroon en het marktgedrag zal veranderen.

De hedendaagse rol van ProRail op deze markten is die van een koper die zich nog altijd geconfronteerd ziet met een nalatenschap van ICT-systemen voor verkeersleiding die meer dan twee decennia geleden intern zijn ontworpen. Veel partijen die de bedrijfstuk waarnemen zijn van mening dat deze systemen verouderd zijn. Hoewel de ICT-systemen niet de belangrijkste oorzaak zijn van de storingen in het Nederlandse treinverkeer hebben zij niettemin een grote en zeer zichtbare impact voor het grote publiek als gevolg van het feit dat incidenten de uitvoering van het treinverkeer soms behoorlijk kunnen verstoren.

ProRail heeft inmiddels belangrijke stappen gezet om de systemen beter onder controle te krijgen. Zo is zij thans doende de expertise ten aanzien van de verkeersleidingssystemen opnieuw in huis te halen nadat deze bij de introductie van de nieuwe marktordening (en de daarbij gerealiseerde ontvlechting van het NS – concern) was afgestoten aan andere private ondernemingen. Zodoende is ProRail in staat om de systeemvereisten voor de uitvoering van treindiensten te bepalen en stapsgewijs de belangrijkste modules te herontwikkelen teneinde de ICT-systemen terug te brengen in een staat van goed gedefinieerde en gedocumenteerde kwaliteit.

ProRail besteedt de ontwikkeling van systeemmodules reeds op een open, concurrerende wijze aan op de internationale markt en integreert deze modules vervolgens in haar bestaande architectuur. ProRail zou deze lijn moeten aanhouden en moeten voorkomen dat zij met de beschikbare expertise niet uitsluitend intern systeemmodules ontwikkelt en uitvoert.

ProRail kan mogelijkheden van marktontwikkelingen en technologietrends aangrijpen en deze actief in haar eigen voordeel aanwenden. Ervaringen van andere Europese infrastructuurbeheerders, die hun belangrijkste ICT-systemen voor verkeersleiding op beslissende en ambitieuze wijze hebben ontwikkeld, zouden ProRail moeten aanmoedigen om verdere systeemverbeteringen te overwegen die leiden tot een grotere betrouwbaarheid van het systeem. Dit is mogelijk door kosten-efficiënt gebruik van industriële standaarden, toenemende compatibiliteit met technische innovaties, en tevens de exploitatie van enkele capaciteitsreserves voor het bestaande infrastructuurnetwerk.

4 Aanbesteden

In de brief van 17 juni aan de Tweede Kamer⁵ stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat: "Het beoordelen van de realisatietermijn vind ik een aspect dat hoort in de relatie NMa-ProRail." Bij deze wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om hier nader op in te gaan. Voor de duidelijkheid: de tekst heeft geen betrekking op de termijn waarop onderhoudscontracten voor verkeersleidingsystemen na aanbesteding gegund worden, maar op de termijn waarop alle procescontracten voor het (klein) onderhoud aan de spoorweginfrastructuur gegund zijn na aanbesteding. De procescontracten met BAM, VolkerRail en Strukton heeft ProRail namelijk aan hen gegund zonder aanbesteding. Om misverstanden te voorkomen, wil ik benadrukken dat de taak van de NMa ziet op het controleren van de sector op mogelijke merkbare beperkingen van de mededinging.

De NMa was in 1999 betrokken bij de discussie van onderhandse gunning. NS Railinfrabeheer, een voorganger van ProRail, had zich toentertijd tot de NMa gewend om ontheffing te vragen voor het onderhands gunnen van procescontracten. In dat jaar werden delen van NS die de procescontracten uitvoerden afgestoten naar VolkerRail en BAM. Een deel bleef bij NS (Strukton). Voor de periode tot en met 2003 stelde NS Railinfrabeheer voor contractuele afspraken te maken met de betrokken aannemers om niet aan te besteden en deze partijen een zekere omzet te garanderen. Aangezien deze afspraken beoogden marktwerking te introduceren, is de NMa toentertijd tot de conclusie gekomen dat deze afspraken geen merkbare beperking van de mededinging betekenden en er dus geen ontheffing nodig was.

ProRail is wat betreft het aanbestedingsbeleid gebonden aan de (Europese) richtlijn nutssectoren zoals geïmplementeerd krachtens de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen⁶ in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Zoals u weet, moeten degenen die nadeel ondervinden van het niet aanbesteden, zich beklagen over het niet aanbesteden bij ProRail. Partijen kunnen desgewenst overwegen een aanbestedingsgeschil aanhangig te maken bij de civiele rechter. De NMa is echter geen toezichthouder als het gaat om de naleving van de aanbestedingsverplichtingen.

⁵ Brief met kenmerk VENW/DGP-2008/5659, bijlage 1, p. 11.

⁶ Wet van 31 maart 1993, *Stb.* 1993, 212.

Inmiddels heeft ProRail, zoals blijkt uit de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, een traject in gang gezet om de opdrachten te gaan gunnen na aanbestedingen. De eerste succesvolle aanbesteding is nu afgerond. Een nieuwe toetreder tot de markt, te weten Asset Rail, heeft de opdracht gegund gekregen.

Hoogachtend,

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:



G.J.L. Zijl
Lid van de Raad van Bestuur

