

**ELEMENTEN VOOR EEN VERBETERING EN  
VEREENVOUDIGING VAN DE ORGANISATIE VAN  
DE SPOORWEGEN IN BELGIË**

*MODERN SOCIETY CREATES NEW MOBILITY PATTERNS  
FROM “MY TRAINS, YOUR TRACKS” TO “OUR RAILWAYS”*

# Inhoud

<b>Lexicon .....</b>	<b>5</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>8</b>
<b>Inleiding.....</b>	<b>18</b>
<b>1 Het Europese (transport)beleid en de spoorpakketten in het licht van de economische realiteit in de sector .....</b>	<b>22</b>
1.1 Het Europese (transport)beleid en de spoorpakketten .....	22
1.1.1 Kwalitatieve en efficiëntere nutssectoren .....	22
1.1.2 De Spoorsector en de spoorpakketten.....	23
1.1.3 Belangrijk element in het Europees debat: de “Public Service Contracts” .....	26
1.2 De economische realiteit in de Europese spoorsector.....	26
1.2.1 Evolutie van de liberalisering en marktopening in Europa .....	26
1.2.2 Kostenefficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening aan de klant .....	29
1.2.3 Evolutie van de spoortrafielen in Europa .....	32
1.2.4 Andere internationale studies buiten de EU .....	33
1.2.5 De recente studie van de Nationale Bank van België.....	34
<b>2 Omzetting van het 1e spoorpakket, de hervorming van 2005: historiek .....</b>	<b>38</b>
2.1 Voorstel van de toenmalige minister van vervoer, Isabelle Durant.....	38
2.2 Het voorstel van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS, Karel Vinck .....	40
2.3 Overleg en beslissing .....	43
2.4 De grote doelstellingen van de hervorming van 2005 .....	46
<b>3 De huidige structuur van de NMBS-Groep: beschrijving .....</b>	<b>49</b>
3.1 De ondernemingen van de NMBS-Groep.....	49
3.2 Governance van de Groep.....	51
3.3 De beheersorganen .....	52
3.4 Essentiële functies.....	53
3.5 Het financieel beheer .....	55
3.6 Samenhang, samenwerking en afstemming .....	56
3.6.1 Gemeenschappelijke dienstencentra om efficiëntieredenen .....	57
3.6.2 “Gemeenschappelijke” operationele opdrachten van openbare dienst .....	58
3.6.3 Overlegplatformen .....	60
3.6.4 Sturingscomité.....	60
3.6.5 Statuut en sociaal overleg .....	61
3.6.6 Financiën .....	62
3.6.7 Diverse.....	62

<b>4</b>	<b>Evaluatie van de huidige organisatie .....</b>	<b>64</b>
4.1	Wat zeggen onze reizigers? .....	64
4.1.1	De kwaliteitsmetingen.....	64
4.1.2	Het rapport van de FOD Mobiliteit en Vervoer over de spoorproblemen op 27 juni 2011 ingevolge de warmte .....	65
4.1.3	De vaststellingen van de ombudsdienst.....	65
4.2	Evaluatie van de huidige organisatie ten opzichte van de vastgelegde doelstellingen .....	66
4.2.1	Marktopening: concurrentie en geschikt beheersmodel? .....	66
4.2.2	Efficiëntie: verhoging van productiviteit in alle domeinen en globale schuldstabilisatie? .....	69
4.2.3	Kwaliteit van de dienstverlening aan de klant: optimale kwaliteit van de dienstverlening, in het bijzonder de stiptheid.....	79
4.2.4	Stiptheid .....	79
4.2.5	Duurzame mobiliteit en groei van het marktaandeel van het spoor? .....	82
4.2.6	Transparantie tussen infrastructuurbeheer, internationaal reizigersvervoer, nationaal reizigersvervoer en goederenvervoer .....	82
4.2.7	Sociale consensus: eenheid van de sociale dialoog?.....	82
<b>5</b>	<b>Overzicht van de evoluties in Europa: op zoek naar de balans tussen marktopeningsvoorwaarden en voldoende organisatorische alignering/regie/integratie .....</b>	<b>84</b>
5.1	De huidige overgangperiode.....	84
5.1.1	Algemeen.....	84
5.2	Balans tussen marktopeningsvoorwaarden en voldoende alignering/regie/integratie van het mobiliteitsgebeuren .....	87
5.2.1	Algemeen overzicht in de EU.....	87
5.2.2	Verenigd Koninkrijk .....	89
5.2.3	Duitsland.....	90
5.2.4	Nederland .....	93
5.2.5	Frankrijk.....	95
5.2.6	Zwitserland .....	98
5.3	De Europese dossiers in voorbereiding .....	100
5.3.1	De recast.....	100
5.3.2	Het vierde spoorpakket: efficiëntie en regulering?.....	100
5.4	Het gemeenschappelijke voorstel van SNCF en DB.....	101
<b>6</b>	<b>Financiële transparantie en corporate governance voor de dochterondernemingen van de NMBS-Groep .....</b>	<b>105</b>
6.1	Het fundamentele belang van transparantie .....	105
6.2	Best practice binnen de NMBS-Holding .....	105
6.2.1	De strategische context.....	106

6.2.2	De corporate governance .....	107
6.2.3	De financiële governance .....	108
6.2.4	Evaluatie van de performantie van elke juridische entiteit .....	108
6.3	Marktspelers binnen een economische sector .....	109
<b>7</b>	<b>Het HR-luik.....</b>	<b>111</b>
7.1	De optimale inzet van personeel tegen de laagste kost .....	111
7.2	De HR- governance .....	113
7.2.1	De normgevende functie.....	113
7.2.2	De sociale functie .....	114
7.2.3	De sociaal - secretariaatsfunctie .....	114
7.3	Bereidheid tot verandering .....	115
7.3.1.	De nood aan een ruim gedragen ondernemingsplan .....	115
7.3.2.	Het publiekrechtelijk statuut.....	115
<b>8</b>	<b>Een duurzaam mobiliteitsbeleid.....</b>	<b>116</b>
<b>9</b>	<b>Sleutelementen voor een nieuwe organisatie van de spoorwegen in België .....</b>	<b>119</b>
9.1	De reiziger/klant als uitgangspunt voor groeiende, duurzame mobiliteit .....	119
9.2	De NMBS-Groep als motor van de genetwerkte mobiliteit en facilitator voor het openen van de spoorwegmarkt .....	119
9.3	De beste prijs-kwaliteitsverhouding.....	119
9.4	Financiële gezondheid .....	120
9.5	Een optimale aanwending van de overheidsmiddelen en toegang tot mobiliteit.....	120
9.6	Transparantie van de financiële stromen.....	120
9.7	Een sterke regulator .....	121
9.8	Tarifering .....	121
9.9	Verandering door vereenvoudiging.....	121
9.10	Sociale consensus .....	121

## Lexicon

**Aangemelde instanties:** de instanties die belast zijn met de beoordeling van de overeenstemming of de geschiktheid voor het gebruik van de interoperabiliteitsonderdelen of met het onderzoek ten behoeve van de “EG”-keuringsprocedure van de subsystemen.

**Beheerder van de infrastructuur (IB):** elke overheidsinstantie of onderneming die met name belast is met de totstandbrenging en het onderhoud van de spoorweginfrastructuur, alsmede met het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen.

**Cabotage:** nationaal vervoer in een land waar de vervoerder niet gevestigd is, in het kader van een liberaliseringsproces. De term verliest uiteraard zijn betekenis en belang, eens het nationale vervoer mee geliberaliseerd is.

**Essentiële functies:** functies die moeten toevertrouwd worden aan instanties of ondernemingen die zelf geen spoordiensten aanbieden om een billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur te garanderen.

Het betreft:

- De voorbereiding en besluitvorming inzake het verlenen van vergunningen aan spoorwegondernemingen, waaronder het verlenen van afzonderlijke vergunningen;
- De besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing, waaronder zowel de omschrijving als de beoordeling van de beschikbaarheid en de infrastructuurcapaciteitstoewijzing voor afzonderlijke spoorwegtrajecten;
- De besluitvorming inzake de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur;
- Het toezicht op de naleving van de verplichting tot verlening van bepaalde openbare diensten.

**Horizontale scheiding:** scheiding tussen de activiteiten van personenvervoer en goederenvervoer.

**Internationaal samenwerkingsverband:** ieder samengaan van ten minste twee in verschillende Lidstaten gevestigde spoorwegondernemingen, dat tot doel heeft het leveren van diensten op het gebied van internationaal vervoer tussen Lidstaten.

**Interoperabiliteit:** het bevorderen van doorgaande treinen op het transeuropees netwerk, zonder fysieke grenzen of andere hinderpalen; dit gebeurt via Europese afspraken m.b.t. harmonisatie van technische en andere normen.

**Modal shift:** een vermindering van het modale aandeel van het reizigers- of goederenvervoer over de weg ten voordele van het modale aandeel van het vervoer door andere modi (trein, bus, metro, schip, etc.). Wanneer een tegengestelde beweging wordt vastgesteld, dus een verhoging van het modale aandeel van het wegvervoer, dan spreekt men over een reverse modal shift.

**RDV: Reizigers Dispatching Voyageurs -** Deze dienst van NMBS verzorgt de opvolging van de treinen in real-time in samenspraak met de tractieverdelers en de cel treinbestuurders. Deze opvolging gebeurt ook met gefilterde data (d.i. gegevens die betrekking hebben op de treinen van NMBS, en niet die van andere operatoren) van Traffic Control het verkeer op in realtime om te kunnen inspelen op gebeurtenissen en de dienstverlening naar de reiziger toe te maximaliseren.

**ROR: Regelaar Operaties Regio** – Deze lokale diensten staan de regiomanagers van NMBS bij. Een bureau ROR heeft als hoofdtaak de treinbestuurders, de treinbegeleiders en het tractiematerieel samen te brengen op regionaal niveau. Verder zorgt de ROR ook voor de lokale afhandeling van evacuaties van reizigers.

**Rechten voor het gebruik van de infrastructuur:** som geld betaald door de spoorwegondernemingen aan de infrastructuurbeheerder om toegang te krijgen tot de infrastructuurcapaciteit;

**Spoorweginfrastructuurcapaciteit:** het vermogen om voor een bepaalde periode de voor een spoorweginfrastructuurelement gevraagde treinpaden te plannen;

**Spoorwegonderneming (SO):** iedere privaatrechtelijke of publiekrechtelijke onderneming die houder is van een vergunning overeenkomstig de van kracht zijnde Europese wetgeving, waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het leveren van spoorwegvervoerdiensten voor goederen en/of reizigers, waarbij in ieder geval door deze onderneming voor de tractie moet worden gezorgd; hiertoe behoren ook de ondernemingen die uitsluitend tractie leveren

**Traffic control:** deze dienst van Infrabel staat in voor vier taken:

1. het verloop van de geplande organisatie van het treinverkeer opvolgen en bijsturen indien de omstandigheden van de planning afwijken;
2. toezien op de stiptheid;
3. tussenkomen bij storingen, ongevallen en incidenten;
4. vertragingen onderzoeken en gepaste maatregelen nemen om die in de toekomst te vermijden.

**Unbundling:** mate van institutionele scheiding van enerzijds de entiteit die de spoorweginfrastructuur bezit en beheert, en anderzijds de bedrijven die treinen op die infrastructuur laten rijden.

**Vergunning:** de vergunning (of licentie) waardoor een onderneming door een bevoegde overheid van een lidstaat van de Europese Unie wordt erkend als spoorwegonderneming voor de verlening van de spoorvervoerdiensten die erop vermeld zijn;

**Veiligheidscertificaat:** het document dat door de veiligheidsinstantie wordt verleend met als doel te gelden als bewijs dat de spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem tot stand heeft gebracht en kan voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in de TSI's, in andere toepasselijke Europese wetgeving en in nationale veiligheidsvoorschriften teneinde risico's te beheersen en op een veilige manier vervoersdiensten op het net te kunnen aanbieden;

**Verticale scheiding:** scheiding tussen de beheerder van de infrastructuur en de onderneming die de spoorwegdiensten uitvoert;

**Veiligheidsvergunning:** de vergunning die door de veiligheidsinstantie aan een infrastructuurbeheerder wordt verleend

## Executive Summary

### Europese context

- 1 Het fenomeen “structuren van de spoorwegen” is ontstaan ingevolge het **liberaliseringsdebat** van de Europese Commissie. De **klassieke benadering** van de Europese Commissie ten overstaan van de “nutssectoren” in de lidstaten bestaat erin de traditionele monopolies te doorbreken teneinde meer innovatie, dynamiek en efficiëntere kostenmodellen in die sectoren te brengen en aldus lagere tarieven en een betere dienstverlening voor de Europese consument te bewerkstelligen (zie telecom, luchtvaart, energie, post enz.).

Dit levert voor de spoorwegsector volgend patroon op:

“**Unbundling**”, m.a.w. het doorvoeren van structuurhervormingen teneinde het infrastructuurbeheer minstens boekhoudkundig te scheiden van de vervoersactiviteiten en de **essentiële functies** (besluitvorming inzake rijpadtoewijzing en tarifiering van infrastructuur) afzonderen om discriminatie tussen verschillende operatoren uit te sluiten



**Marktopening**: verschillende operatoren krijgen toegang tot de markt en het monopolie van de “historische” vervoerder wordt doorbroken



**Concurrentie** tussen operatoren komt ten goede aan de klant: goedkopere spoorwegen met een betere dienstverlening



Het **marktaandeel** groeit doordat meer klanten voor het spoor kiezen

Deze cascade heeft succes indien de voordelen van de concurrentie de intrinsieke nadelen van de desintegratie eigen aan de unbundling (druk op de kwaliteit en efficiëntie van het globale systeem, hogere transactiekosten) compenseren.

De klassieke redenering blijkt overigens voor de spoorwegsector in de praktijk niet volledig op te gaan. Ze heeft een **relatief beperkt succes op het terrein**:

- de kwaliteit is er niet altijd op vooruitgegaan (Nederland, Frankrijk, België...);
- door een verregaande opsplitsing zijn de kosten voor de klant en belastingbetaler fors toegenomen (Verenigd Koninkrijk);
- het goederenvervoer per spoor is, ondanks de liberalisering, marktaandeel blijven verliezen in heel wat lidstaten (Frankrijk, België, Italië...);
- de debatten over de optimalisering van de structuren en organisatie van de spoorwegen blijven op diverse niveaus voortduren binnen de Europese instanties of in de lidstaten.



2 Verschillende internationale studies (cf. infra) bevestigen dat er **geenszins een eenduidig verband bestaat** tussen:

- 1) de aanwezigheid van verschillende operatoren;
- 2) de structuur van de spoorwegen;
- 3) de groei van de marktaandelen;
- 4) de operationele kwaliteit en betrouwbaarheid;
- 5) de kostprijs voor de klant en de gemeenschap.

In België is men er de voorbije jaren bijvoorbeeld in geslaagd om, na een lange periode van achteruitgang van het spoorvervoer, het marktaandeel van het spoor voor reizigersvervoer aanzienlijk te doen groeien ten opzichte van de andere vervoersmodi en dit zonder een liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer per spoor.

3 Dit neemt echter niet weg dat de komst van meerdere operatoren aanleiding kan geven tot meer dynamiek en innovatie, lagere kostenmodellen en een betere dienstverlening voor de klant. Heeft de Europese Commissie zich echter voldoende rekenschap gegeven van het feit dat een gezonde invloed van de marktwerking enkel mogelijk is wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld? Die voorwaarden zijn:

- voldoende **investeerd**ers die kans zien op winstgevend ondernemen;
- technologische drempels die voldoende zijn weggewerkt (**interoperabiliteit**);
- aanwezigheid van voldoende **flexibiliteit** in functie van lokale omstandigheden;
- een operationeel model dat niet overdreven afhankelijk is van **nieuwe monopolies** en aldus door hoge transactiekosten en een gebrek aan innovatie haar doel voorbij schiet.

4 Men kan zich overigens afvragen of de Europese Commissie en een aantal actoren zich niet laten meeslepen in een dogmatisch opbod van “steeds verder gaan in de desintegratie”, terwijl het nu al duidelijk is dat een volledige verticale scheiding van aard is de **transactiekosten** te doen stijgen. Niettemin blijven de geldende regelgevende teksten inhoudelijk wel resultaatgericht en pragmatisch geformuleerd: enkel de besluitvorming inzake rijpadtoewijzing en infrastructuurtarifiering moeten als “**essentiële functies**” worden toevertrouwd aan een instantie die organisatorisch, juridisch en qua besluitvorming onafhankelijk is; dit moet ook aantoonbaar zijn.

5 De Europese Commissie en de spoorsector in de respectieve lidstaten hebben er echter wel alle belang bij om de einddoelstellingen te blijven nastreven. Tegelijkertijd moet evenwel vermeden worden dat in afwachting van een goed functionerende markt een zeer lange overgangperiode moet doorgelopen worden waarbij door een politiek van “**trial and error**”, door een verder desintegreren van de huidige structuren en operationele modellen, de spoorsector opgezadeld geraakt met grote kosten en onvoldoende betrouwbaarheid. Het spoor is te belangrijk voor experimenten.

6 Het is dit besef dat er bijna alle lidstaten toe dwingt om momenteel op zoek te gaan naar een **gezonde balans** tussen enerzijds het creëren van de voorwaarden voor marktopening en anderzijds het creëren van voldoende alignering/regie/integratie (zie debatten in VK: *more alignment*, Nederland: *meer regie* en Frankrijk: *plus d'intégration*) om de nodige coördinatie te waarborgen. Het is trouwens niet onmogelijk om de beide te combineren. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat, mits de juiste

voorwaarden, een dynamiek kan gecreëerd worden waarbij een gezonde marktopening ontstaat, met goedkopere spoorwegen als gevolg, zonder afbreuk te doen aan de vereiste operationele en strategische alignering en regie, die de kwaliteit en de groei garanderen. Meer nog, buitenlandse voorbeelden tonen aan dat de historische monopolist zelfs, in het eigen belang en in het belang van het aanbod aan de reiziger, een positieve rol kan spelen in het stimuleren en faciliteren van de marktopening.

- 7 Alle lidstaten in Europa voeren momenteel hetzelfde debat. Duitsland en Frankrijk pleiten ervoor om de scope van de Europese regelgeving op de essentie te focussen. In het licht van die debatten en rekening houdende met het huidig Europees regelgevend kader is er zeker ruimte voor verbetering van het Belgische model. De nakende “**recast**” of herziening van het eerste spoorwegpakket en het aangekondigde “**vierde spoorwegpakket**” zijn opportuniteiten om de Belgische spoorwegen op nationaal en Europees niveau goed te positioneren.
- 8 Een belangrijk element in het Europees debat zijn de “**Public Service Contracts**”. Het debat over de veralgemeende liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer per spoor binnen de EU zal het voorwerp uitmaken van het vierde spoorwegpakket. Naar verwachting zal deze liberalisering hoofdzakelijk gebeuren via een **uitbreiding van de Verordening 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg**. In hetzelfde kader zal de EU ook bepalen hoe de overheid de toekomstige Openbare Dienstverplichting aan één of meerdere operatoren zal toekennen.

Het is duidelijk dat er bij de organisatie van een belangrijke marktsector zoals het spoorvervoer rekening moet worden gehouden met een **economische realiteit**. Het is eveneens duidelijk dat de manier waarop een dergelijke marktopening zou georganiseerd worden, een dermate grote economische impact heeft op de spoorsector, dat deze ongetwijfeld belangrijker is dan het eigenlijke debat over structuren. Het is dan ook belangrijk om een aantal **essentiële beleidsvragen** te stellen dienaangaande:

- Zal de EU de liberalisering voor de sector binnenlandse reizigers doorvoeren, zo ja, wanneer?
- Zal de EU deze ook opleggen voor zeer regionale spoornetten zoals in België ?
- Wenst de Belgische wetgever het monopolie van de NMBS-operator te schrappen en de markt te openen ongeacht de intenties van de EU ?
- Wenst de Belgische wetgever in voorkomend geval nog een Openbare Dienst toe te kennen en te financieren, en zo ja, onder welke vorm ?
- Zal de wetgever in dat geval opteren voor een meer integrale benadering van het spoorwegnet (een feitelijke monopolist, al dan niet de NMBS), of zal men opteren voor een zuivere marktwerking volgens de rendabiliteit van sommige lijnen, of zal men opteren voor alternatieve operatoren op **voor de NMBS minder rendabele lijnen** teneinde het spoorvervoer globaal goedkoper te maken voor de klant/belastingbetaler?

Het is duidelijk dat het antwoord op deze vragen eigenlijk duidelijk moet zijn vooraleer een definitief organisatiemodel te kiezen. De keuze voor de vorm en de mate van Openbare Dienstverlening is m.a.w. **bepalend voor het structuurdebat**.

Zo heeft het weinig zin om te hopen op een transparante markt van verschillende niet-dominante operatoren in de omgeving van de infrastructuurbeheerder, wanneer tegelijkertijd het binnenlands

reizigersvervoer op een wettelijke of contractuele basis aan één welbepaalde operator wordt toegekend.

En toch dient een nieuwe structuur in staat te zijn om de toegang van nieuwe operatoren op het binnenlands net te faciliteren. Zowel de klant, als de historische monopolist, als de spoorsector hebben er belang bij dat nieuwe dynamiek ontstaat door een geïntegreerde en weldoordachte marktopening.

Om een dergelijke win-win-situatie te creëren dient in elk geval:

- Het wettelijk monopolie afgeschaft te worden;
- Voorzien te worden in meer sectorbenadering door de nieuwe structuur. Onontbeerlijke faciliterende activiteiten in het voor- en natransport, in het ICT-gebeuren, in de dienstverlening van de klant, vragen de nodige investeringen en moeten zich economisch kunnen ontwikkelen ten behoeve van de spoorsector.

## De spoorhervorming in België van 2005

- 9 Opdat België, en meer bepaald de voormalige “unitaire” NMBS, zich zou conformeren met de richtlijnen van het eerste Europese “spoorwegpakket”, werd op 1 januari 2005 een nieuwe bedrijfsstructuur voor de spoorwegen ingevoerd. Voor degenen die toen - anno 2003 - bezig waren met de voorbereiding van die structuurhervorming, was het de bedoeling om de **essentiële functies** met betrekking tot rijpadtoewijzing en infrastructuurtarifiering toe te vertrouwen aan een orgaan buiten de toenmalige NMBS (zoals in Frankrijk). Dat scenario werd niet weerhouden. Uiteindelijk werd geopteerd voor een groepsstructuur met drie aparte vennootschappen, met – naast de spoorwegonderneming/vervoerder en een overkoepelende holding – ook de **infrastructuurbeheerder** aan wie de twee hierboven beschreven essentiële functies werden toevertrouwd.
- 10 De beslissing over de Belgische spoorwegstructuur maakt deel uit van een globaal pakket aan **maatregelen voor de spoorsector** die de volgende **doelstellingen** moesten realiseren:
1. **Marktopening**, cf. de Europese richtlijnen<sup>1</sup>;
  2. **Efficiëntie**: productiviteitsverbetering en globale schuldstabilisatie;
  3. **Kwaliteit van de dienstverlening aan de klant**: optimale kwaliteitsdienst, in het bijzonder de stiptheid;
  4. **Duurzame mobiliteit stimuleren** door de **groei** van het **marktaandeel van het spoor**;
  5. **Transparantie** tussen infrastructuurbeheerder, het reizigersvervoer “openbare dienst” / “niet-openbare dienst” en het goederenvervoer (cf. de Europese richtlijnen);
  6. **Sociale consensus** met o.a. de eenheid van de sociale dialoog.

---

<sup>1</sup> In het oorspronkelijk plan van 2003 ging men er van uit dat het binnenlands reizigersvervoer per spoor zou geliberaliseerd worden in 2008. Dit is achteraf gezien een zeer ambitieuze inschatting.

11 Bij het aftoetsen/evalueren van de hiervoor genoemde doelstellingen, heeft de NMBS-Groep de voorbije jaren zeker een aantal **successen** geboekt:

- Het reizigersvervoer per spoor is fors gestegen met een personeelsbestand dat lichtjes gedaald is.
- De modal shift is een feit voor het reizigersvervoer. De voorbije tien jaar is het reizigersvervoer per spoor gemiddeld drie keer sneller gegroeid dan de globale reizigersmobiliteit met alle vervoersmodi samen.
- Het overheidsgeld wordt beter besteed. De dotatie per reizigers-km is gedaald van 19 eurocent in 2000 naar 14 eurocent in 2010 (in constante euro 2010).
- De Belgische markt voor het goederenvervoer per spoor is zeer toegankelijk voor nieuwe operatoren volgens een vergelijkend Europees onderzoek.
- De NMBS-Groep heeft commerciële activiteiten ontwikkeld in een ruimere mobiliteitscontext (bvb. concessies in stations, ICT-diensten, vastgoedontwikkeling rond stations...).
- De huidige Belgische structuren zijn conform met de Europese spoorwegrichtlijnen. Het Belgische structuurmodel is niet het voorwerp van een “infringement”-procedure; dit is wel het geval voor 13 andere lidstaten. De structuren kennen dan ook een relatief sterk doorgedreven mate van “unbundling”.

12 Ondanks de successen wordt de NMBS-Groep met een aantal **problemen** geconfronteerd:

- De kwaliteit van de dienstverlening en in het bijzonder de stiptheid van het treinverkeer is fors gedaald (stiptheid zonder neutralisatie van 93,2% in 2004 naar 85,7% in 2010. In 2011 steeg de stiptheid opnieuw naar 87,0%). Bijgevolg is de klantentevredenheid er de voorbije jaren op achteruitgegaan (cf. kwaliteitsbarometer).
- Het dramatische ongeval van Buizingen van 15 februari 2010 en de discussies die hierop volgden met betrekking tot de veiligheid van de spoorwegen.
- Er is geen sprake van een modal shift in het goederenverkeer in België, ondanks het feit dat er acht operatoren op het spoornet aanwezig zijn. Daarenboven verloopt de gezondmaking van NMBS Logistics zeer moeilijk.
- Het gebrek aan een strikte bedrijfsgovernance leidde tot een verlies van synergieën en tot overbodige parallellismen (en dus aanzienlijke meeruitgaven).
- De problemen met alignering/regie/integratie door de opsplitsing in drie autonome overheidsbedrijven. Een typevoorbeeld van de moeilijke operationele coördinatie op het terrein zijn de spoorproblemen van 27 juni 2011 (zie “Warmterapport” van de FOD Mobiliteit en Vervoer).

13 Enkele meer **algemene overwegingen** bij de successen en problemen van de NMBS-Groep:

- De NMBS-Holding, NMBS en Infrabel zijn alle drie **autonome overheidsbedrijven** die elk een beheerscontract afsluiten met de Staat betreffende de uitvoering van hun opdrachten van openbare dienst. De CEO's en een groot deel van de bestuurders worden rechtstreeks door de Staat benoemd.

- Ondanks de formele autonomie die aan elke vennootschap werd toegekend, werden een aantal coördinatietaken voorzien bij NMBS-Holding. Dat moest gebeuren via een aantal instrumenten en methodes (financieel beheer, HR-beheer, gemeenschappelijke dienstencentra, overlegplatforms en comités). Aldus werd een “**hybride governance**” ingevoerd, met de nodige structurele autonomie voor de verschillende entiteiten (conform de wet van 21 maart 1991 over de overheidsbedrijven), maar tevens met een “**softe**” coördinatie vanuit NMBS-Holding (gebaseerd op de beheerscontracten en het vennootschapsact). Door het gebrek aan echte hefboomen en wettelijke autoriteit voor de moedermaatschappij bleek deze coördinatie op het terrein **moeizaam** te verlopen. De samenwerking hing al te veel af van de “goodwill” van de bedrijven om samen te werken. Het overwinnen van de **weerstand** vergde vaak veel energie en middelen.

→ De ervaring met het Belgische structuurmodel toont aan dat Europese conformiteit niet volstaat om een efficiënte en kwalitatieve spoorexplotatie te garanderen.

- De nieuwe structuren hebben sinds 2005 geleid tot **meeruitgaven** die niet konden gecompenseerd worden door extra productiviteitsverbeteringen maar wel geleid hebben tot een mindere dienstverlening en de uitsplitsing van bepaalde taken. Tegelijkertijd geven ze geen aanleiding tot veel dynamiek in de sector: in de **goederensector** stijgt het marktaandeel van het spoor niet en slechts 1 % van de verkoop van rijpaden heeft betrekking op nieuwe operatoren. In de **reizigerssector** gaat het door de wet opgelegde structuurmodel (om discriminatie te vermijden) vreemd genoeg samen met een **wettelijk monopolie voor de NMBS voor binnenvoer**. De kwaliteit van de operationele dienstverlening staat op een historisch laag peil. In die zin geeft het volgen van de spoorrichtlijnen tot op heden veeleer aanleiding gegeven tot **duurdere spoorwegen en/of een verminderde dienstverlening**.
- In wezen was het vinden van een goede balans tussen marktopening en alignering/regie/integratie (cf supra) ook de doelstelling van het Belgische model. En niettegenstaande de belangrijke successen die geboekt werden sedert 2005, moeten we vaststellen dat de mechanismen die ingebouwd werden om tot een “**softe**” alignering te komen niet optimaal gefunctioneerd hebben. De redenen hiervoor zijn :
  - de dynamiek eigen aan een besluitvormingsproces met drie;
  - de specifieke governance eigen aan het statuut van “autonoom overheidsbedrijf”, waarbij elk beheersorgaan autonoom elke “alignering” kan overrulen;
  - het gebrek aan goede wil om de softe alignering te laten functioneren teneinde de legitimiteit van de structuren te ondergraven;
  - een gebrek aan alignering rond strategische keuzes rond het aangeboden product (transportplan, nood- en interventieplannen, klantgerichte investeringen, ...)
- Toch is het goed om ook op een aantal positieve elementen te wijzen waar de structuren een **positieve dynamiek** hebben teweeggebracht :
  - de Groep neemt het voortouw in een ruimer mobiliteitsdebat;

- de Groep heeft bewezen dat het mogelijk is om, mits de nodige kostenreducties en synergieën, voldoende cashflow te genereren en bijgevolg haar (historische) schulden te financieren;
- door de creatie van afzonderlijke rechtspersonen is de transparantie omtrent verschillende activiteiten en hun financiële impact gevoelig toegenomen (openbare dienst/commerciële activiteiten, infrastructuurbeheer/vervoersactiviteiten, operaties/overhead, ...).

## Sleutelementen voor een nieuwe organisatie van de spoorwegen in België

- 14 Het is duidelijk dat een **snelle herstructurering** zich opdringt. De aankondiging van een nakende herstructurering leidt instant tot een slechtere werking en een immobilisme van de huidige structuren.

Gelet op de ervaringen in België en in andere landen en op de doelstellingen van de regering zoals ook opgenomen in de beleidsnota van de Minister van Overheidsbedrijven, moet gedacht worden aan een structuur die aan de volgende prioriteiten tegemoet komt:

### 1. De reiziger/klant als uitgangspunt voor groeiende, duurzame mobiliteit

Duurzame mobiliteit verder ontwikkelen is een doelstelling voor de komende decennia. Duurzame mobiliteit is in de eerste plaats een mobiliteit waarvan de groei wordt opgevangen door duurzame vervoersmodi. De trein speelt hierbij een sleutelrol. Het Federaal Planbureau gaat uit van een groei van het aantal reizigers-km per spoor van 75 % tussen 2005 en 2030.

Een dergelijke groei is slechts mogelijk indien het aanbod van het openbaar vervoer afgestemd is op de nieuwe **verwachtingen en beleving van zowel de klanten als de reizigers** en aangepast is aan hun **lifestyle**. Flexibiliteit en innovatie zijn daarbij niet weg te denken.

Vandaag de dag hebben de reizigers nood aan een **geïntegreerd mobiliteitsaanbod**, waarbij de trein een sleutelrol speelt binnen een geoptimaliseerde mobiliteit. **Meer duurzame mobiliteit is genetwerkte mobiliteit, die dankzij de ruimere rol van ICT, reizigersinformatie en de stations als dienstenknooppunten een evenwicht waarborgt tussen fysieke, virtuele en geoptimaliseerde mobiliteit.**

### 2. De NMBS-Groep als motor van de genetwerkte mobiliteit en facilitator voor het openen van de spoorwegmarkt

Genetwerkte mobiliteit vergt een solidaire **samenhang** van de verschillende activiteitstakken/branches binnen de Groep en ook de **samenwerking** met andere **partners**.

**Open samenwerking** met alle actoren die in het duurzame mobiliteitsgebeuren een rol spelen, is essentieel om de genetwerkte mobiliteit optimaal te kunnen uitbouwen.

Zowel in haar eigen belang als in dat van de reiziger en de klant, zal de Groep op de spoorwegmarkt optreden als stimulator en facilitator voor marktopening, voor het aantreden van nieuwe operatoren en voor het aanbieden van essentiële diensten die de ontwikkeling van de concurrentie ondersteunen.

### **3. De beste prijs-kwaliteitsverhouding**

Ook kwaliteit is een conditio sine qua non om deze groei te realiseren.

De Groep moet op korte termijn de Europese nummer 1 in kwaliteit worden - waarbij veiligheid en stiptheid prioritair zijn - zonder dat dit een impact heeft op de kostprijs van de dienstverlening.

Nieuwe efficiëntiewinsten moeten het mogelijk maken om meer te produceren en tegelijkertijd de eenheidskost terug te dringen.

De aldus gegenereerde besparingen zullen dan aangewend worden om te investeren in de groei van duurzame mobiliteit.

### **4. Financiële gezondheid**

Binnen de Groep is er geen plaats voor een structureel verlieslatend bedrijf.

De openbare dienstverlening moet in evenwicht zijn en alle andere activiteitstakken / branches van de Groep moeten winstgevend zijn.

In overleg met de directie/vakbonden/overheid moet er voor elke entiteit een precieze actiekalender worden uitgewerkt die toelaat het evenwicht te bereiken of rendabel te worden, waarbij de drie partijen geresponsabiliseerd worden.

### **5. Een optimale aanwending van de overheidsmiddelen en de toegang tot mobiliteit**

Het beheerscontract moet de aan te bieden openbare dienstverlening in detail beschrijven en rekening houden met de behoeften van de Belgische bevolking en economie.

De interne organisatie van de Groep moet waarborgen dat de overheidsmiddelen optimaal besteed worden, wat onontbeerlijk is om iedereen toegang tot de openbare dienstverlening te kunnen garanderen.

### **6. Transparantie van de financiële stromen**

Financiële transparantie is veel meer dan zomaar de Europese verplichtingen tot het splitsen van de rekeningen. Onze aandeelhouders, onze medewerkers, onze reizigers, onze klanten en de belastingbetalers hebben recht op transparante informatie.

Het is ook onze sterkste troef om nieuwe partnerships te sluiten.

Vooraf op het vlak van de financiële stromen blijkt nog veel vooruitgang mogelijk. De nieuwe structuren moeten totale transparantie van de financiële stromen mogelijk maken en de garantie bieden dat iedere vorm van kruissubsidiëring uitgesloten is.

De oprichting van afzonderlijke rechtspersonen kan, met de nodige opvolging en governance, ook bijdragen tot de transparantie. Dergelijke financiële participaties kunnen ook een belangrijke dynamiek genereren bij het nastreven van de financiële gezondmaking en doelbewust bijdragen tot een gezonde open marktwerking binnen de sector.

## **7. Een sterke regulator**

De Belgische regulator staat als eerste garant voor een billijke en niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur en moet dan ook met bijkomende menselijke en informaticamiddelen worden versterkt. De toegang tot en de actiemiddelen van de regulator moeten worden vereenvoudigd.

## **8. Tarifiering**

De tarifiering van infrastructuurgebruik en vervoerdiensten is een essentieel onderdeel van het spoorwegsysteem. Dit laat met name toe om bepaalde actoren al dan niet te stimuleren. Daarom moet de tarifiering in alle onafhankelijkheid vastgelegd worden door een instantie buiten de Groep. Aldus kunnen governance en structuur gebaseerd worden op meer terzake doende doelstellingen.

## **9. Verandering door vereenvoudiging**

De nieuwe Groep moet breken met het huidige governance-systeem.

Het aantal entiteiten en/of dochterondernemingen moet verminderen.

De nieuwe governance moet uiting geven aan een veranderende mindset, van "My Tracks, Your Trains" naar "Our Railways". Een governance en een structuur die zowel operationeel als financieel als inzake strategische lijnen meer "alignering, regie of integratie" garanderen.

## **10. Sociale consensus**

Het nieuwe organisatiemodel dient rekening te houden met de doelstellingen van alle partijen die betrokken zijn bij duurzame mobiliteit.

Bij de hervorming van de Groep zal veel aandacht moeten gaan naar het sociale luik. Dit is niet alleen nodig om de nieuwe structuren voldoende draagkracht en legitimiteit te geven, maar is ook een absolute noodzaak om de spoorwegen operationeel te houden.

De eerste uitdaging zal erin bestaan het personeel optimaal in te zetten. De productiviteitsstijging van de voorbije 10 jaar moet gestaag, maar ook beheersbaar, verdergezet worden.

Daarnaast moet in de nieuwe structuur de HR governance goed gedefinieerd worden. Het HR-beleid wordt gekenmerkt door drie belangrijke functies: een normgevende functie, een sociale functie en een sociaal-secretariaatsfunctie. Voor elke van deze HR-functies is een aangepaste "governance" vereist.

In het nieuw ondernemingsplan dat zal uitgewerkt worden ter voorbereiding van het nieuwe beheerscontract zullen concrete operationele verbeteringen opgenomen worden teneinde de



vastgelegde doelstellingen te bereiken. Een sterk onderschreven consensus omtrent een aantal van deze productiviteitsverbeteringen is zeer belangrijk, ongeacht de nieuwe structuren.

## Inleiding

De regering heeft in haar regeerprogramma een aantal in het oog springende paragrafen opgenomen met betrekking tot de herstructurering van de NMBS-Groep.

*“In het kader van een evenwichtige mobiliteit voor iedereen zal de regering over een ambitieus beleid voor de NMBS-Groep waken, waarbij ze de gewenste groei van het aantal reizigers zal realiseren. De NMBS-Groep moet verschillende doeleinden nastreven, en in het bijzonder:*

- *de **kwaliteit** van de dienstverlening aan de reizigers verbeteren, in het bijzonder de stiptheid van de treinen en de informatie aan de reizigers;*
- *de **veiligheid** op het Belgische spoor waarborgen, door een versnelde installatie van de automatische remsystemen en door de toepassing van het geheel van de aanbevelingen van de parlementaire commissie die na de ramp in Buizingen werd opgericht;*
- *de **productiviteit en de efficiëntie** optimaliseren, rekening houdende met de ter beschikking gestelde middelen;*
- *de **financiële toestand** van de Groep en elke van haar onderdelen verbeteren en de geconsolideerde schuld stabiliseren teneinde de Groep financieel gezond te maken.*

*Aan de hand van een beheersovereenkomst zal de regering ervoor zorgen dat de **continuïteit van de openbare dienst** verzekerd wordt. Ze zal voorrang geven aan het overleg en de **constructieve sociale dialoog**. Ze zal het sturingscomité van de NMBS vragen om de bestaande protocollen tussen de overheid en de vakbonden te evalueren. In geval van een negatieve evaluatie zal de regering strengere maatregelen overwegen om de continuïteit van de openbare dienst met respect voor de veiligheidsvereisten te verzekeren.*

***Een hervorming van de structuren en een organisatorische vereenvoudiging van de NMBS-Groep dringen zich op.** Na een organisatorische evaluatie en een studie door het Rekenhof van de financiële stromen binnen en tussen de entiteiten en dochterondernemingen van de Groep zal de Groep geherstructureerd worden, met een vermindering van zijn entiteiten. Hij zal zo beter aan de **behoeften van de reizigers** beantwoorden en een **coherenter beheer** verzekeren, door schaalvoordelen te realiseren.*

*De nieuwe organisatie van de NMBS-Groep zal ook meer transparantie moeten creëren met betrekking tot de organisatie van de **dochterondernemingen**, de opdrachten die hun zijn toevertrouwd, het aanwenden van de dotaties en de financiële stromen. Ten slotte zal de verdeling van deze dotaties worden herzien naargelang de nieuwe organisatie.*

*De regering zal binnen een termijn van 6 maanden een herstructureringschema uittekenen.*

*De nationale paritaire commissie van het spoor blijft bevoegd voor het statuut van het spoorwegpersoneel. Het **personeelsbeheer** zal bijzondere aandacht krijgen, want het vormt een onmisbare voorwaarde om het spoorwegsysteem te moderniseren.(...)*

*Er zal binnen de NMBS een structuur worden opgericht, met vertegenwoordiging van de 3 Gewesten en de federale Staat, om samen het Gewestelijk Expresnet (GEN) uit te baten.*

*Elk Gewest zal voor de Raden van Bestuur van de NMBS-groep een vertegenwoordiger aanduiden. Anderzijds zullen de Gewesten, nadat de federale Staat een meerjarig investeringsplan met voldoende financiering en met eerbied voor de 60/40 sleutel heeft goedgekeurd, een bijkomende financiering kunnen geven voor de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorweglijnen. Deze bijkomende financiering door de Gewesten zal een evenredigheid ten aanzien van de federale financiering moeten in acht nemen. (...)*

*De regering zal een ambitieus spoorwegbeleid ontplooien."*

De komende maanden zullen de spoorwegen in België bijgevolg het onderwerp zijn van een debat rond de structuren van wat vandaag de NMBS-Groep heet. Dit debat zal niet onopgemerkt voorbijgaan. De spoorwegen hebben een moeilijk te overschatten **maatschappelijke impact** en kennen bijgevolg **vele stakeholders**: meer dan een half miljoen regelmatige reizigers en hun vertegenwoordigers, bijna 37.000 personeelsleden en hun vertegenwoordigers, hun gezinsleden aangesloten bij de ziekteverzekering voor het spoor, de burgers en hun vertegenwoordigers in parlementen en regeringen, publieke en private aandeelhouders, de economische actoren zoals havens en bedrijven, de werkgevers voor het woon-werkverkeer, de scholen voor het leerlingenvervoer, de automobilist die hoopt dat anderen het spoor zullen gebruiken om zelf mobiel te blijven, ... Deze stakeholders zullen met zijn allen en elk voor zich hun mening ventileren.

Het bedrijf dient deze aandacht ook te verwelkomen. De ruime belangstelling voor het product mag niet als een zwakte of een bedreiging worden gezien. Integendeel, het maatschappelijk belang en de betrokkenheid van de gemeenschap bij het spoorproduct vormen veeleer een **opportuniteit**. De klanten en reizigers én hun nood aan een naadloos georganiseerde/genetwerkte mobiliteit staan centraal.

Het feit dat de regering een dergelijke herstructurering wenst te voeren is trouwens terecht en vindt haar oorzaak in vier realiteiten:

- 1 Openbaar vervoer staat of valt met de **betrouwbaarheid van de dienstverlening**. Deze betrouwbaarheid vertaalt zich in kwaliteit, stiptheid en veiligheid. De politieke overheid wordt steeds meer geïnterpelleerd aangaande de onvoldoende dienstverlening bij het spoor. Aanhoudende zwakke cijfers inzake stiptheid, ongevallen, werkonderbrekingen, overvolle of geblokkeerde treinen geven aanleiding tot steeds minder begrip bij de publieke opinie. Niet zelden werden **operationele problemen**, al dan niet terecht, toegeschreven aan de structuren van de groep of aan bepaalde kenmerken van deze structuren. Het spreekt voor zich dat deze teneur alleen al voldoende is om de legitimiteit van een structuur of organisatie definitief te ondergraven en een herziening onvermijdelijk en zelfs nodig te maken. In vele buurlanden worden zeer gelijkaardige debatten gevoerd.
- 2 Een nakende **recast** of "herziening" van het eerste spoorpakket en een debat over een toekomstig **"vierde spoorpakket"**. Alle lidstaten in Europa voeren dan ook eenzelfde debat. Sommigen stellen hierbij in de lijn van de Europese Commissie hun hoop in een onafhankelijke infrastructuurbeheerder omgeven door verschillende nieuwe spoorwegoperatoren, anderen

pleiten nog steeds voor een afgeschermd overheidsmonopolie, nog anderen pleiten voor een meer pragmatische aanpak en dus voor een openstelling van de markt zonder de huidige positie van het spoor in de mobiliteit te fel te desintegreren of te “unbundlen”.

- 3 Naarmate de **druk op de openbare financiën** toeneemt, wordt de vraag naar een efficiëntere organisatie van de spoorsector steeds prangender. Hoe kunnen wij de kwaliteit opdrijven tegen een zo laag mogelijke kost voor de reiziger en/of de belastingbetaler? Hoe kunnen wij deze vraag naar efficiëntie combineren met de vraag naar meer duurzame transportmodellen? Hoe kunnen we een transparante werking van de spoormarkt als instrument gebruiken om goedkoper en kwaliteitsvoller te werken? Hoe kunnen we maximale transparantie organiseren inzake financiële stromen?
- 4 De relatie tussen mobiliteit enerzijds en sociale, economische en individuele ontwikkeling is zeer nauw. Zeker in tijden van economische recessie, zeker in een dichtbevolkt land met weinig beschikbare ruimte, zeker in een land met een uitgesproken roeping in de logistieke en dienstensector, dient de vraag gesteld te worden naar een **duurzaam transportmodel**. Het is evident dat een dergelijk mobiliteitsbeleid onmogelijk is zonder performante spoorwegen en tegelijkertijd onmogelijk is zonder een uitgesproken samenwerkingsmodel tussen de verschillende vervoersmodi.

De Belgische Spoorstructuur wordt gekenmerkt door een “holdingstructuur” maar is in de feiten, door de grote autonomie van de drie overheidsbedrijven binnen de groep en de zeer specifieke corporate governance, meer gesplitst dan geïntegreerd. En alhoewel de **Belgische spoorstructuur** door de Europese Commissie verschillende keren als conform de spoorwegpakketten werd bestempeld, is het regeerakkoord een unieke gelegenheid om verbeteringen aan te brengen aan het model. De timing is perfect. In verschillende Europese lidstaten loopt momenteel een gelijkaardige evaluatie. We kunnen leren uit elkaars ervaringen en suggesties.

Dit is geen debat waar we om opportuniteitsredenen achter de schermen kunnen lobbyen en naar buitenuit kunnen beweren afwachtend afwezig te blijven. Integendeel, het is onze plicht en bijgevolg onze bedoeling om **constructief en actief** aan de uitvoering van het regeerakkoord deel te nemen. Wij wensen in deze voldoende afstand te nemen en rationeel te werk te gaan. Een antwoord op volgende vragen lijkt ons hierbij cruciaal:

- Wat zijn de **doelstellingen** van het Europees transportbeleid en wat stellen de Europese richtlijnen van de "Spoorpakketten"?
- Wat is de **economische realiteit** in de spoorsector?
- Welke **overwegingen** hebben geleid tot de huidige structuur?
- Wat is de **huidige structuur**?
- Welke **evaluatie** kunnen we maken van de huidige structuur?
- Wat is de ervaring in **andere landen**?
- Welke **Europese evoluties** staan momenteel op stapel?
- Welke **aanbevelingen** kunnen gedaan worden voor een aangepaste structuur?

Het voortdurend in vraag stellen van een structuur en de bijhorende bevoegdheidsverdeling kan immers een negatieve **self-fulfilling prophecy** genereren. Dit kan uiteindelijk zelfs ergere gevolgen hebben voor de werking van een organisatie dan het feit op zich dat bepaalde elementen binnen die organisatie suboptimaal functioneren.

In elk geval zijn wij de mening toegedaan dat er niet alleen **grondig, rationeel en weloverwogen** moet gewerkt worden. Het is evenzeer belangrijk om de nieuwe structuur met een ruime interne en externe legitimiteit ook **snel** te beslissen en te implementeren.

## **1 Het Europese (transport)beleid en de spoorpakketten in het licht van de economische realiteit in de sector**

⇒ Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de Europese economische en juridische context waarbinnen de spoorwegsector momenteel evolueert.

### **1.1 Het Europese (transport)beleid en de spoorpakketten**

#### **1.1.1 Kwalitatievere en efficiëntere nutssectoren**

De Europese Commissie maakt sedert het Verdrag van Rome traditioneel de vaststelling dat de organisatie van de nutssectoren via nationale, publieke monopolies een competitief nadeel inhoudt voor de ontwikkeling van een performante Europese economische ruimte. De Europese Commissie stelt vast dat deze nationale overheidsmonopolies over het algemeen een te slechte dienstverlening leveren aan een te hoge kostprijs. Bovendien leiden deze nationale monopolies tot een te fragmentair nationaal beleid, waardoor de eenheidsmarkt wordt tegengewerkt en de Europese ondernemingen onvoldoende schaal hebben om op een internationaal en mondiaal niveau een rol van betekenis te spelen.

Het is om die reden dat de EC de doelstelling nastreeft om deze nutssectoren:

- 1 meer performante en kwalitatieve en dus efficiëntere diensten te laten leveren, tegen een lagere kostprijs voor de reiziger/belastingbetaler;
- 2 in een kader te plaatsen waarbij - door het doorbreken van nationale monopolies - "Mergers & Acquisitions" toelaten om ondernemingen te creëren met een "world reach".

Beide doelstellingen zijn legitiem. Ook het instrument om deze te bereiken, met name het afbouwen van nationale overheidsmonopolies en het gaandeweg introduceren van een reële marktwerking, is dit evenzeer.

In verschillende nutssectoren is deze Europese aanpak succesvol gebleken (bv. telecommunicatie). Het betreft hier voornamelijk de minder kapitaalsintensieve sectoren, met een beperkte politieke gevoeligheid, meer technologische uniformiteit en een redelijke kans op een behoorlijke "return on investment" voor een investeerder. In andere sectoren, die minder aan deze criteria beantwoorden, is het moeilijker gebleken om een marktwerking te realiseren die performanter en efficiënter is dan de bestaande nationale monopolies (cf. de energiesector).

### 1.1.2 De Spoorsector en de spoorpakketten

Vanaf 1992 wordt het **gemeenschappelijk vervoerbeleid** - dat oorspronkelijk gericht was op de realisatie van de hierboven beschreven doelstellingen (betere marktwerking op een geopende markt) - een globaler beleid dat wil beantwoorden aan nieuwe uitdagingen. Een van de belangrijkste uitdagingen is de toevoeging, op last van het Verdrag van de Europese Unie, van een milieudimensie aan dat beleid. Die milieudoelstelling zal de beleidslijnen beïnvloeden op het stuk van tarifiering (in het bijzonder de internalisering van de externe kosten), de intermodale complementariteit, de interoperabiliteit, de progressieve integratie van de vervoersmodi en meer algemeen van de netten en de systemen, de vernieuwing alsook de specifieke maatregelen bestemd om de milieuefficiëntie van de verschillende vervoerwijzen te verbeteren.

De achtereenvolgende witboeken pleiten niet alleen voor goedkopere en meer kwalitatieve spoorwegen, maar vragen ook uitdrukkelijk naar een meer globale transport- en mobiliteitsbenadering, waarbij het spoor geacht wordt om marktaandeel te winnen op de andere vervoersmodi en aldus bij te dragen tot duurzame mobiliteitsoplossingen ter ondersteuning van een meer competitieve Europese economie.

Deze witboeken werden voor wat de spoorsector betreft, vertaald in een aantal concrete maatregelen, die werden gegroepeerd in de zogenaamde “spoorpakketten”.

De maatregelen die een impact gehad hebben op de structuren van de bestaande spoorwegmaatschappijen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld, met name:

- de liberalisering en marktopening;
- de structuur van de sector (“unbundling”);
- de financiële aspecten.

(De vermelde jaartallen verwijzen naar de data van inwerkingtreding)

## 1. Liberalisering en marktopening



**Merk op:**

- Tot op heden voorziet de Europese regelgeving dat de liberalisering van de spoorsector bewerkstelligd wordt door eenzelfde spoorinfrastructuur open te stellen voor verschillende SO's (en dus **niet** dat één spoorwegmaatschappij - via toegewezen concessie na mededinging – zowel infrastructuur als vervoer samen kan uitbaten)
- Sinds 2007 (zie **EU-verordening 1370**) is de gunning van openbare dienstcontracten via aanbesteding echter wel degelijk voorzien voor het openbaar personenvervoer, met name voor bus, tram en metrovervoer. Voor het spoorvervoer hebben de Lidstaten vooralsnog de keuze om contracten hetzij rechtstreeks te gunnen, hetzij via mededinging.

## 2. Structuur van de sector (“unbundling”)





### 3. Financiële elementen



Met andere woorden - en om alle verwarring te vermijden – blijven de vereisten van de spoorpakketten ten opzichte van de lidstaten beperkt qua structuur van de sector. In dit verband zijn de lidstaten ertoe gehouden volgende elementen te waarborgen:

- **Minstens een boekhoudkundige scheiding** (P&L en balans) tussen de infrastructuurbeheerder (IB) en de spoorwegonderneming (SO);
- **Minstens een boekhoudkundige scheiding** (P&L en balans) tussen het reizigersvervoer en het goederenvervoer en tussen de opdrachten van openbare dienst en andere;
- Het **financieel evenwicht** van de infrastructuurbeheerder;
- **Beheersonafhankelijkheid** van de spoorwegondernemingen t.o.v. de Staten;
- **Uitoefening van de essentiële functies door een entiteit die onafhankelijk** is op juridisch en organisatorisch vlak en wat de besluitvorming aangaat van elke spoorwegonderneming. Daarnaast moet aangetoond worden dat deze doelstelling bereikt wordt. De essentiële functies omvatten in het bijzonder: 1) het afleveren van licenties, 2) de toewijzing van de rijpaden, 3) de tarifiering van de rijpaden, 4) de controle op de naleving van de verplichtingen van openbare dienst;
- Oprichting van een **nationale veiligheidsinstantie** voor de spoorwegen, die verantwoordelijk is voor de veiligheid op het nationale grondgebied (toelating tot indienststelling, certificatie, controle en opvolging) en die samen met het Europees Spoorwegbureau (ERA of *European Railway Agency*) bijdraagt tot de veiligheid op Europees niveau en de opbouw van de interoperabiliteit;

- De **onderzoeken naar ongevallen en incidenten** bij de spoorwegen toevertrouwen aan een organisme dat onafhankelijk is ten opzichte van alle spoorwegondernemingen;
- Een **controleorganisme** ("Regulator") oprichten dat toeziet op de goede werking van de markt;
- Een instantie aanwijzen die belast is met de "**rechten van de spoorwegreizigers**".

### 1.1.3 Belangrijk element in het Europees debat: de "Public Service Contracts"

Tot op heden is het binnenlands reizigersvervoer per spoor nog niet geliberaliseerd. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, hebben deze markt op eigen initiatief al geopend voor nieuwe vervoerders. In België beschikt NMBS voor het binnenlands reizigersvervoer per spoor evenwel nog altijd over een **wettelijk monopolie**.

Het debat over de veralgemeende liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer per spoor binnen de Europese Unie zal het voorwerp uitmaken van het vierde Europese spoorwegpakket. De Europese Commissie zal hieromtrent een voorstel doen tegen eind 2012. Naar verwachting zal deze liberalisering hoofdzakelijk gebeuren via een **uitbreiding van de bestaande Verordening 1370/2007 van 23/10/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg**. In hetzelfde kader zal de EU ook bepalen hoe de overheid de toekomstige Openbare Dienstverplichting aan één of meerdere operatoren kan toekennen.

Het is duidelijk dat er bij de organisatie van een belangrijke marktsector zoals het spoorvervoer rekening moet worden gehouden met een **economische realiteit**<sup>2</sup>. Het is eveneens duidelijk dat de manier waarop een dergelijke marktopening zou georganiseerd worden, een dermate grote economische impact heeft op de spoorsector, dat deze ongetwijfeld belangrijker is dan het eigenlijke debat over structuren. Het is dan ook belangrijk om een aantal **essentiële beleidsvragen** te stellen dienaangaande. Dit komt meer uitgebreid aan bod in hoofdstuk 4.

## 1.2 De economische realiteit in de Europese spoorsector

### 1.2.1 Evolutie van de liberalisering en marktopening in Europa

Een van de meeste gerenommeerde studies met betrekking tot de mate van liberalisering en marktopening in de Europese Unie, Zwitserland en Noorwegen, is een studie van IBM in samenwerking met de Humboldt-universiteit (Berlijn). Uit de vergelijkende studie van 2011 blijkt dat België op het vlak van de marktopening van het goederenvervoer per spoor opgeklommen is naar de derde plaats in Europa.

Het is trouwens opmerkelijk dat ook Duitsland en Oostenrijk, waar geïntegreerde holdingmodellen werden ingevoerd (met een hoog niveau van integratie), hoog scoren qua liberaliseringsgraad. Spanje, waar een duaal spoormodel in voege is, scoort dan weer veel minder goed op dat vlak.

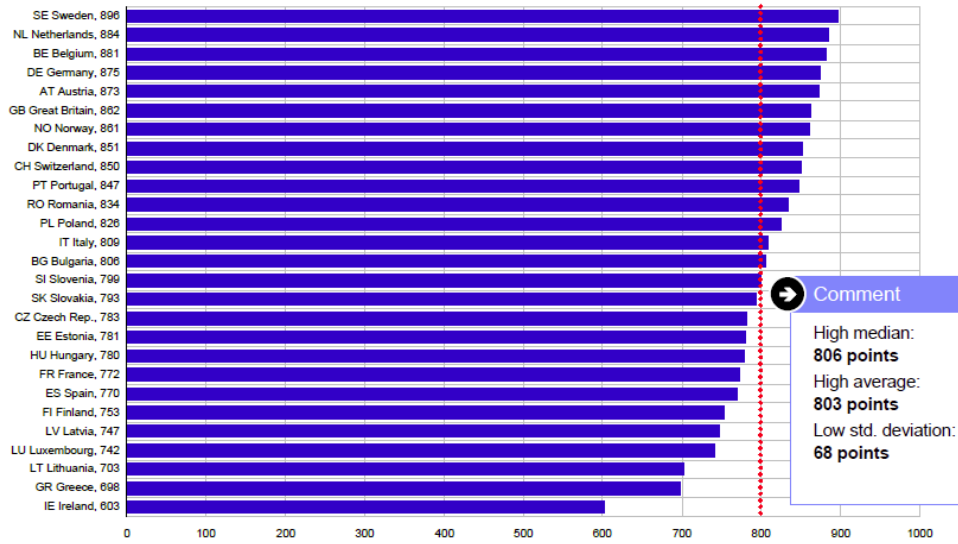
---

<sup>2</sup> Carole Maczkovics, Article on "Remedies in Rail-related Services" in European Competition Law Review, 2012 Volume 33 Issue 3

Deze studie toont aan dat er blijkbaar weinig verband is tussen de mate van unbundling SO/IB en de liberaliseringsgraad: *“No identifiable correlation exists between the organisational model and the degree of market opening.”*



LIB Index 2011 - freight transport  
EU-driven liberalisation is showing its effect.



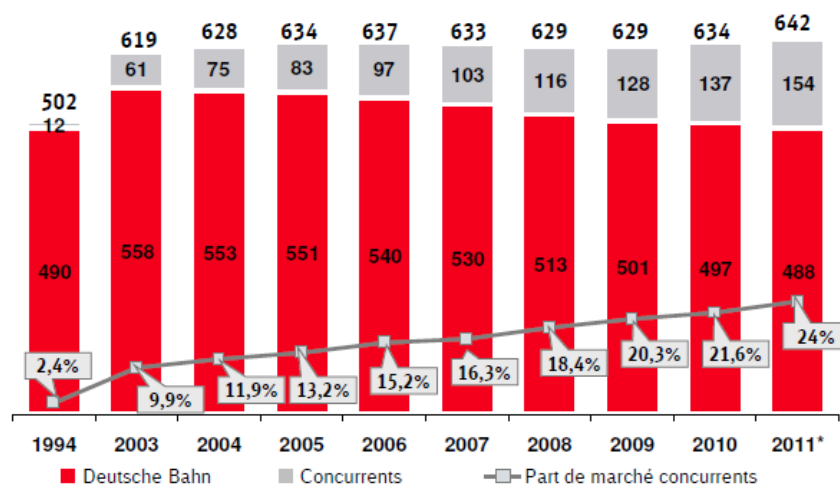
De volgende slides – voorgesteld in het kader van *Les Assises du ferroviaire* in Parijs eind 2011 - tonen aan dat in Duitsland, zowel voor het reizigersvervoer als voor het goederenvervoer per spoor, een ruim marktaandeel in handen is van concurrenten van de DB.

## Les concurrents de la DB dans le transport régional exploitaient fin 2010 près de 22% des trafics



### Volumes de trafic dans le transport régional

(en millions de trains.km)



\* Estimation

Source: DB AG

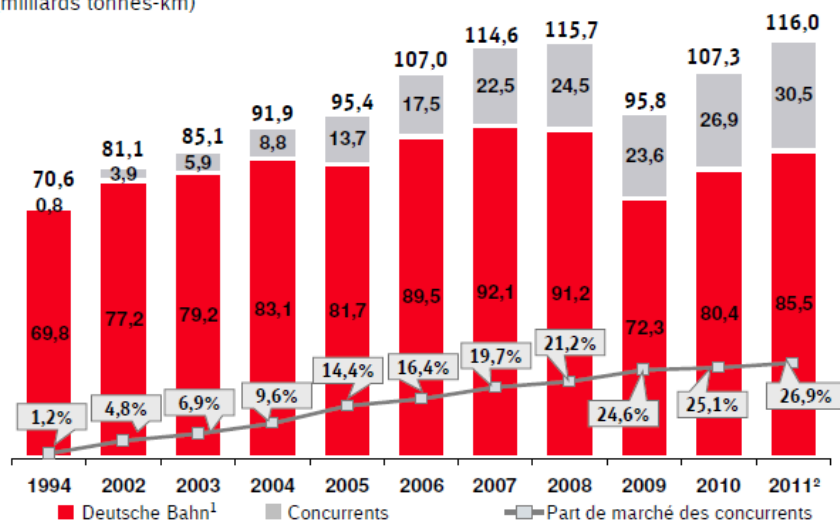
- Les concurrents de la Deutsche Bahn ont augmenté leur part de marché de 7% en 2010 (probablement 12% en 2011), et devraient exploiter cette année 24% des trafics.
- Le volume global du marché a crû depuis 1994 de quelque 26% et dépasse aujourd'hui 630 millions de trains.km.

## Les concurrents de la DB dans le fret ferroviaire exploitent plus d'un quart des volumes traités



### Transport ferroviaire de marchandises

(milliards tonnes.km)



1) DB Schenker Rail Deutschland AG et RBH Logistics GmbH depuis 2006

2) Estimation

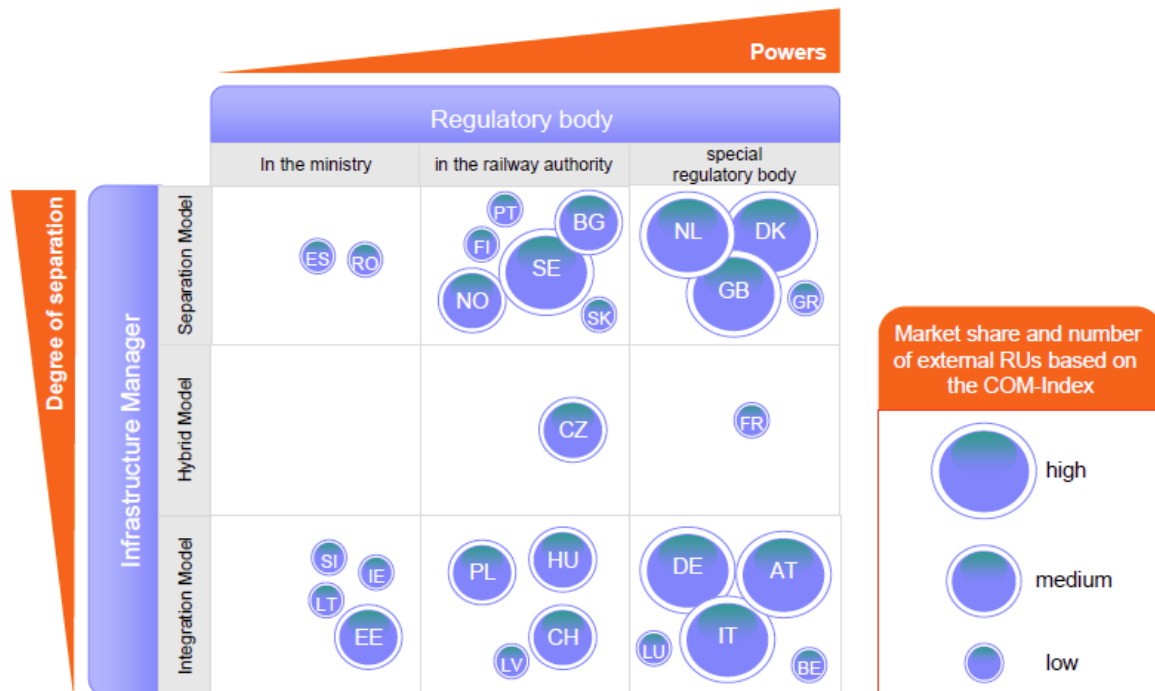
Source: Statistisches Bundesamt, DB AG

- DB a augmenté ses volumes en 2010 de 11,2% - les concurrents ont fait encore mieux +14,3%.
- La part de marché des concurrents dans le fret atteint 25,1% (20 points de pourcentage de plus qu'en 2002).
- Le marché devrait croître de 26% en 2011 et de 30% au total jusqu'en 2015 d'après les concurrents.
- Les volumes transportés par les concurrents correspondent à ceux du marché entier en France

Er is op Europees niveau al jaren een grote discussie aan de gang of een unbundling SO/IB een noodzakelijk voorwaarde is om de markttoegang voor nieuwe spoorvervoerders te stimuleren. De onderstaande grafiek toont aan dat niet zozeer de mate van scheiding SO/IB maar vooral de sterkte van de Regulator de belangrijkste succesfactor is voor een geslaagde liberalisering.



The number of external RUs and their market share within a country shows positive correlation with independence and competences of the rail regulator.



## 1.2.2 Kostenefficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening aan de klant

### 1.2.2.1 De CER-studie

Totnogtoe bestaat er geen globale Europese studie die een verband aantoonst tussen efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening van bepaalde spoorwegen en hun niveau van unbundling of van integratie.

De *Community of European Railway and Infrastructure Companies* **CER** heeft recent beslist om een studie te starten over de voordelen en de nadelen van de verticale scheiding of integratie:

*“The core of the study is to provide analyses, both quantitative and qualitative, concerning the respective advantages and drawbacks of a number of models or options for rail sector structure, going from full institutional separation, over institutional separation of the essential functions to integrated models. For this purpose, the study shall consist of 5 main chapters, a review of the literature, an econometric assessment (impact on costs, market share, ...), an analysis of the alignment of incentives between infrastructure managers and operators, with a number of case studies and a cost-benefit analysis of alternatives.”*

Rekening houdend met de nieuwe mobiliteitsbehoeften zou deze studie ook en vooral moeten evalueren wat de kostenefficiëntie is voor actoren die een globale, duurzame mobiliteitsoplossing aanbieden, waarbij het gecombineerd gebruik van diverse vervoersmodi wordt gestimuleerd.

Evenwel zijn er nu reeds een aantal **nationale rapporten en analyses** beschikbaar die een beeld geven van de efficiëntie van de spoorwegorganisatie in de omliggende landen. Een overzicht van de bevindingen volgt hierna.

### **1.2.2.2 Het kostendebat in het Verenigd Koninkrijk**

De spoorwegsector in het Verenigd Koninkrijk werd tussen 1994 en 1997 fundamenteel gereorganiseerd met een volledige splitsing tussen een infrastructuurbeheerder (eerst Railtrack, nu Network Rail) en de *train operating companies* (TOC's). Hierbij werd zowel het goederenvervoer als het reizigersvervoer, alsook de ondernemingen die zorgen voor het rollend materieel (ROSCO's), geprivatiseerd. De reizigersdiensten werden in regio's opgedeeld en via de verlening van concessies toegewezen aan een 25-tal TOC's.

Sir Roy McNulty kreeg in 2011 de opdracht van de Britse regering om het Britse spoorwegsysteem te evalueren. Hij deed de volgende **vaststellingen**:

- 1 De eenheidskosten van het reizigersvervoer in het VK verbeterden niet sinds het midden van de jaren 1990. Als gevolg hiervan betalen in het VK de reizigers en belastingbetalers **30 % meer dan in het buitenland**. Tegen 2018 - 2019 moet de efficiëntie met 30 % verbeteren.
- 2 De efficiëntie wordt belemmerd door de fragmentering van structuren en interfaces, de manier waarop de belangrijkste spelers samen opereren, het gebrek aan incentives, het contractuele en wettelijke kader, de rol die de Overheid en de industrie spelen, de culturele en relationele aspecten, de grenzen van een globale aanpak en het supply chain management.

Sir Roy McNulty formuleert in de rest van zijn rapport een aantal aanbevelingen rond samenwerking en alignering (zie punt 5.2.2 hierna).

### **1.2.2.3 Duitsland**

**“LA PLUS GRANDE FAUTE QUE J’AI FAITE, À LA SNCF, CE FUT D’ACCEPTER LA SÉPARATION DE L’INFRASTRUCTURE ET DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT. NE FAITES PAS CELA ! ”**

*Louis Gallois, CEO SNCF, Paris, 2009*

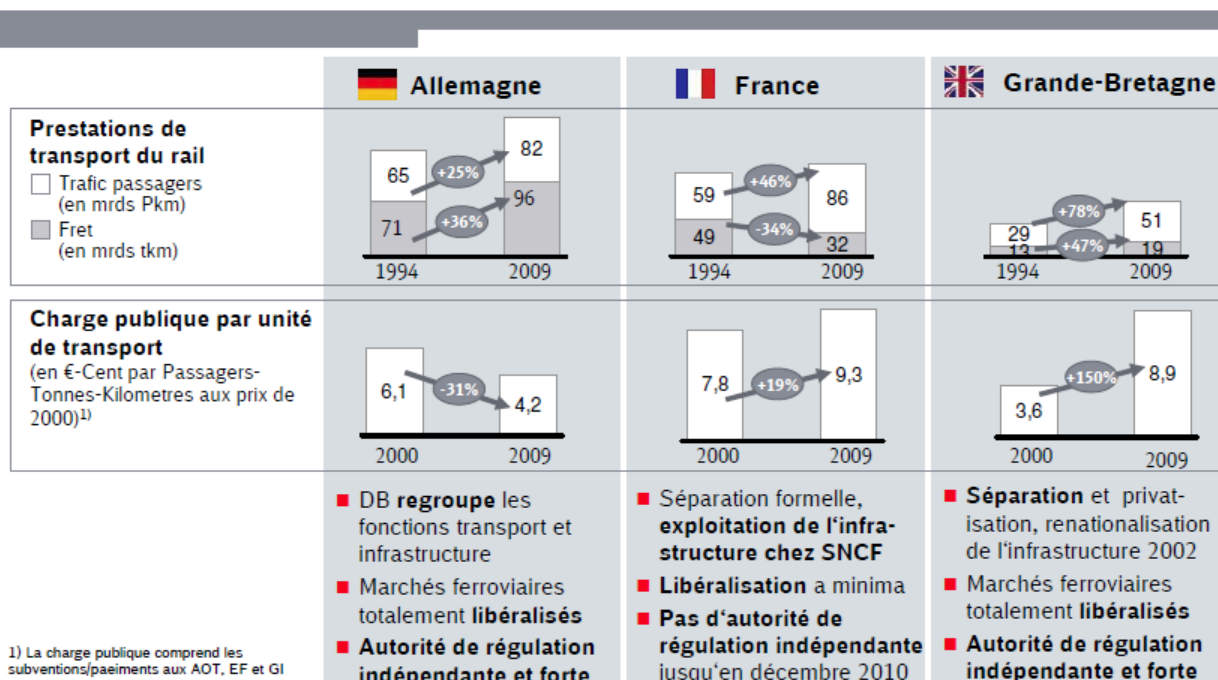
In het kader van het hiervoor genoemde nationale debat in Frankrijk, de *Assises du ferroviaire*, werd de Duitse holdingstructuur overwogen als inspiratiebron voor Frankrijk, o.a. op basis van de goede resultaten op financieel vlak.

“Le chiffre d’affaires du groupe DB est en augmentation depuis 1994, atteignant 34,4 Md d’euros en 2010. Soit une augmentation de 132 % par rapport à 1994. La rentabilité s’est également accrue : le résultat opérationnel est passé de -3md d’euros en 1994 à +1,9 Md d’euros en 2010. Enfin la concurrence a amené la DB à réaliser d’importants gains de productivité, évalués à 237 % entre 1993 et 2010. (Les Assises du ferroviaire, Economie du ferroviaire, quelle offre de transport ferroviaire à l’étranger ?)

De goede score van het Duitse model werd bevestigd door Dr Rüdiger Grube in zijn toespraak gegeven in Parijs op 16 november 2011:

“Le modèle ferroviaire allemand soutient la comparaison internationale – trafic en hausse et allègement concomitant de la charge publique“

## Le modèle ferroviaire allemand soutient la comparaison internationale – trafic en hausse et allègement concomitant de la charge publique



Sources: Statistiques équipement gouvernement français, Department for Transport, Office of Rail Regulation, Eurostat et DB AG

Op het vlak van de kwaliteit van de dienstverlening is het belangrijk te onderstrepen dat de DB AG-Groep een zeer uitgebreide waaier aan mobiliteits- en logistieke diensten aanbiedt. Het aanbod dekt dus veel meer dan de loutere spoorwegdiensten en komt aldus tegemoet aan de nood van de klant en de maatschappij om over een globaal, multimodaal aanbod te beschikken dat gericht is op meer duurzame mobiliteit.

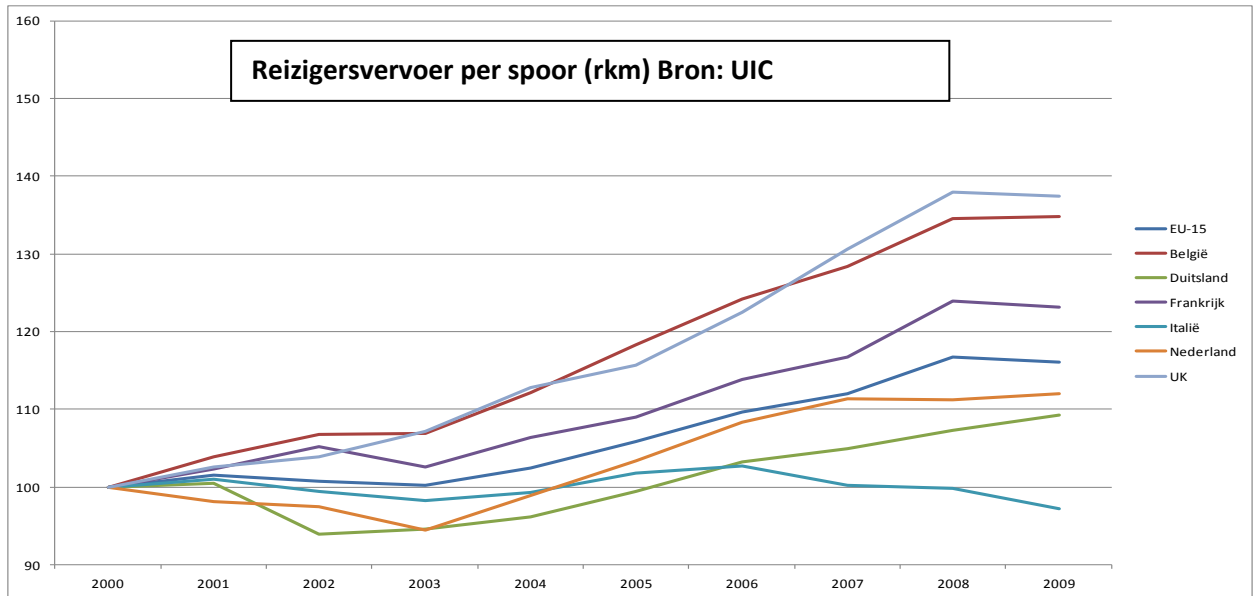
### 1.2.2.4 Zwitserland

Zwitserland is het land met het grootste aantal treinkilometer per burger per jaar (gevolgd door Japan). De stiptheidsnorm die in Zwitserland moet gehaald worden, is strikter dan in België: 88% van de treinen moet met minder dan 3 minuten vertraging aankomen. Er is geen neutralisatie voorzien.

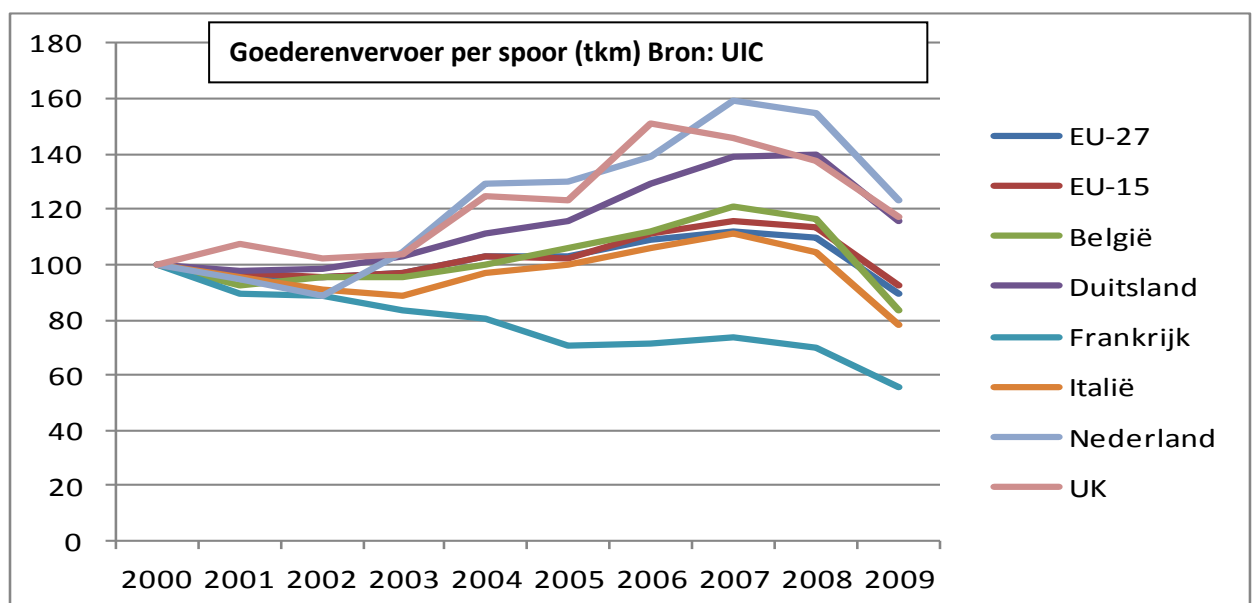
Resultaat: 90 % van de klanten komt tijdig aan, 97,5 % van de aansluitingen zijn verzekerd.

### 1.2.3 Evolutie van de spoortrafiek in Europa

De voorbije tien jaar steeg het reizigersvervoer per spoor met 16 % in de EU-15. Als we de evolutie van het **reizigersvervoer** per spoor (nationaal + internationaal) in België vergelijken met de buurlanden stellen we vast dat België zeer goed scoort. In België is het reizigersvervoer per spoor niet alleen sterk vooruit gegaan, maar nam ook het marktaandeel van het spoor toe: er is dus sprake van een echte modal shift naar het spoor.



Op het vlak van **goederenvervoer** per spoor was de trend tussen 2000 en 2007 min of meer stijgend in de EU, behalve voor Frankrijk waar het goederenvervoer per spoor een sterk dalende trend kende. Het goederenvervoer in het algemeen en het goederenvervoer per spoor in het bijzonder kregen echter zware klappen in 2008 en 2009 door de economische crisis. De eerste cijfers voor 2010 tonen aan dat het goederenvervoer opnieuw groeit, hoewel de volumes van 2008 nog niet gehaald zijn. Ook in België zien we een gelijkaardige trend, maar heeft de economische crisis er harder toegeslagen.





#### 1.2.4 Andere internationale studies buiten de EU

Het vraagstuk rond **verticale integratie** versus **verticale scheiding** tussen infrastructuurbeheer en vervoersoperaties werd in verschillende internationale studies onderzocht, met als doel de voor- en nadelen te kunnen afwegen. Geen enkele studie toont aan dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen “unbundling” (meer scheiding) en de groei van het marktaandeel.

De studies waarnaar onder dit punt verwezen wordt zijn:

- Ksoll, M. (2004). *‘Integration of Infrastructure and Transport: An assessment from industrial economics and railway perspectives’*. Paper presented at the 2<sup>nd</sup> Conference on Railroad Industry Structure, competition and Investment, October 8-9, 2004, Evanston, IL, USA.
- Amos, P. & Bullock, R. (2006). *China: Managing the economic interfaces in multi-operator railway environments*. 37190. Washington, D.C.: World Bank.
- Mizutani, F. and Uranishi, S., 2011, *‘Does Vertical Separation Reduce Cost? An Empirical Analysis of the Rail Industry in OECD Countries,’ Discussion Paper Series No.2011-28, Graduate School of Business Administration, Kobe University*.
- PPIAF in collaboration with World Bank, 2011, *Toolkit for improving Rail sector performance*, [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).
- OESO, Policy roundtables, 2005, Structural Reform in the Rail industry.

⇒ Ksoll (2004) geeft 8 **voordelen van verticale integratie** aan:

1. *“lower complexity of interfaces simplifies operational coordination and conflict settlement*
2. *comprehensive investment incentives and avoidance of holdups strengthen capacity, quality, safety and innovation*
3. *private infrastructure provision within an integrated firm ensures higher productivity levels and market driven allocation*
4. *integration yields cost savings and synergies in shared facilities and services*
5. *co-existence of integration and competition drives technological and product innovation*
6. *encouragement of staff identification and responsibility increases quality and safety*
7. *partial avoidance of double marginalization increases consumer welfare*
8. *strategic behavior of the integrated firm can be counteract excessive entry”*

⇒ Twee derden van het spoortrafiëk in de wereld buiten China vindt plaats in de volgende 8 landen: Australië, Brazilië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Japan, Rusland en de Verenigde Staten.

⇒ Paul Amos en Richard Bullock van The World Bank identificeren **gemeenschappelijke elementen van “governance”- of institutionele aard** die voor de spoorwegen in deze 8 landen aanwezig zijn:

*“The existence of a Ministry of Transport with oversight and multi-modal transport policy responsibility, separation of government policy and regulatory functions from the commercial*

*management of the railway services, overwhelming preference for company structures (whether private or state-owned) to deliver railway services, multiple service providers, and divisional or institutional separation of freight from passenger services.”*

De zogenaamde “unbundling” staat er niet in.

- ⇒ Mizutani and Uranishi (2011) hebben de kosten en de productiviteit van de verschillende modellen nader bekeken. De Japanse studie komt tot een interessant besluit: **een verticale scheiding zou leiden tot lagere kosten voor de spoornetten met een zwakke verkeersdichtheid, terwijl voor spoornetten met een hoge verkeersdichtheid de totale kosten aanzienlijk zouden verhogen.**
- ⇒ Voorts stelt de website “Toolkit for improving Rail sector performance – Chapter 5: Creating the Industry structure”, die recent werd gepubliceerd in partnerschap met de Wereldbank ([www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org)) letterlijk dat de meeste gunstige omstandigheden om een verticale scheiding door te voeren zijn: *“larger railways with multiple and separable types of TOC’s that can operate as viable entities, within markets that are large enough to be viably competitive.”* **De minst gunstige omstandigheden daarentegen zijn: “vertical fragmentation of small national rail markets that are unable to support competition or have no intention of seeking private participation in TOC’s”.**
- ⇒ Tot slot verwijzen we naar de conclusies van een studie die in 2005 door de OESO werd uitgevoerd :

*“En conclusion, bien qu’on puisse tirer de nombreux enseignements des différents modes de concurrence et des différents degrés de séparation verticale dans le secteur ferroviaire, **il n’est pas encore possible de se faire une idée précise de la place qu’il convient d’accorder à la séparation verticale dans le processus global de réforme de ce secteur.** Au stade actuel, il apparaît que d’autres facteurs comme le gouvernement d’entreprise et l’efficacité de la conception des mécanismes de subventionnement (quand ils se justifient) entrent en jeu et qu’ils ont un impact au moins aussi prononcé sur les performances globales du secteur ferroviaire. Il serait très utile, notamment en Europe, d’effectuer de nouvelles études sur la conception des mécanismes de financement public du rail en vue de préserver les incitations à l’efficience, à la qualité et à l’investissement.”*

### 1.2.5 De recente studie van de Nationale Bank van België

In maart 2012 publiceerde de **Nationale Bank van België** de resultaten van een onderzoek waarbij ze onderzocht op welke manier de Europese richtlijnen inzake de liberalisering van het spoorvervoer werden toegepast, zowel in België als in onze buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland. Meer bepaald werd bekeken hoe de scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoersoperaties werd doorgevoerd in de verschillende landen en welke impact dit had op mate van marktopening, zowel voor reizigersvervoer als goederenvervoer.

*“There is no hint of any potential quality loss/gain for the consumer. To put it briefly, despite extensive theoretical research, **it has not yet been proved in practice that the consumer surplus increases or decreases when the vertical (monopolistic) enterprise is split up.**(...)”*

*“**Full vertical disintegration tends to drive the transaction costs up.** When looking at the different European rail operators, one can see that the German rail operators, and in particular Deutsche Bahn, have the lowest transaction costs per train-kilometre and the best ratio of transaction costs to operating costs.”*

*“The analysis shows that the dominance of former monopolists in the different Members States means that private rail operators face major obstacles. The financial analysis of the railway companies reveals wide variations in economic performance. The combination of better balance sheet figures and a bigger domestic market means that some major players in Europe are financially better off, giving them superiority over the smaller railway companies. This raises the question whether these circumstances will ultimately lead to distortion of competition.”*

*Bron: National Bank of Belgium, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and the Netherlands, Xavier Deville and Fabienne Verduyn, March 2012.*

Europa streeft naar goedkopere en meer kwalitatieve spoorwegen en een billijke behandeling van de verschillende vervoersmodi onderling.

Liberalisering en interoperabiliteit zouden moeten leiden tot meer efficiëntie en kwaliteit.

Om een geliberaliseerde markt te realiseren heeft de Europese Commissie o.a. financiële en organisatorische middelen aangewend, waaronder een bepaalde “unbundling” van de historische spoorwegen. De doelstelling is een organisatie door te voeren waarin de essentiële functies volledig onafhankelijk georganiseerd zijn ten opzichte van de spoorwegondernemingen. Een volledige verticale splitsing tussen infrastructuurbeheer en vervoersactiviteiten is evenwel geen juridische vereiste. Tevens moet een regulator worden opgericht.

Het fenomeen “structuren van de spoorwegen” is ontstaan ingevolge het liberaliseringsdebat van de Europese Commissie. De klassieke benadering van de Europese Commissie ten overstaan van de “nutssectoren” in de lidstaten bestaat erin de traditionele monopolies te doorbreken teneinde meer innovatie, dynamiek en efficiëntere kostenmodellen in die sectoren te brengen en aldus lagere tarieven en een betere dienstverlening voor de Europese consument te bewerkstelligen (zie telecom, luchtvaart, energie, post enz.).

Dit levert voor de spoorwegsector volgend patroon op:

“Unbundling”, m.a.w. het doorvoeren van structuurhervormingen teneinde het infrastructuurbeheer minstens boekhoudkundig te scheiden van de vervoersactiviteiten en de essentiële functies (besluitvorming inzake rijpadtoewijzing en tarifiering van infrastructuur) afzonderen om discriminatie tussen verschillende operatoren uit te sluiten



Marktopening: verschillende operatoren krijgen toegang tot de markt en het monopolie van de “historische” vervoerder wordt doorbroken



Concurrentie tussen operatoren komt ten goede aan de klant: goedkopere spoorwegen met een betere dienstverlening



Het marktaandeel groeit doordat meer klanten voor het spoor kiezen

Deze cascade heeft succes indien de voordelen van de concurrentie de intrinsieke nadelen van de desintegratie eigen aan de unbundling (druk op de kwaliteit en efficiëntie van het globale systeem, hogere transactiekosten) compenseren.

De klassieke redenering blijkt overigens voor de spoorwegsector in de praktijk niet volledig op te gaan. Ze heeft een relatief beperkt succes op het terrein:

- de kwaliteit is er niet altijd op vooruitgegaan. Cf. de stiptheidsproblemen, de coördinatieproblemen tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder, het gebrek aan eenduidige communicatie naar de reiziger... (Nederland, Frankrijk, België...);

- door een verregaande opsplitsing zijn de kosten voor de klant en belastingbetaler fors toegenomen (Verenigd Koninkrijk);
- het goederenvervoer per spoor is, ondanks de liberalisering, marktaandeel blijven verliezen in heel wat lidstaten (Frankrijk, België, Italië...);
- de debatten over de optimalisering van de structuren en organisatie van de spoorwegen blijven op diverse niveaus plaatsvinden binnen de Europese instanties (Commissie, Parlement, Raad) of in de lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk, België...).

Verschillende internationale studies bevestigen dat er geenszins een eenduidig verband bestaat tussen:

1. de aanwezigheid van verschillende operatoren;
2. de structuur van de spoorwegen;
3. de groei van de marktaandelen;
4. de operationele kwaliteit en betrouwbaarheid;
5. de kostprijs voor de klant en de gemeenschap.

In België is men er de voorbije jaren bijvoorbeeld in geslaagd om, na een lange periode van achteruitgang van het spoorvervoer, het marktaandeel van het spoor voor reizigersvervoer aanzienlijk te doen groeien ten opzichte van de andere vervoersmodi en dit zonder een liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer per spoor.

Globaal genomen steeg het reizigersvervoer per spoor in de EU-15 de voorbije 10 jaar met 16%. In België lag die groei veel hoger (36%). De modal shift is een feit in België.

Voor het goederenvervoer stellen we vast dat, ondanks de liberalisering en de aanwezigheid van 8 operatoren, het vervoer per spoor geen marktaandelen wint.

Onderzoek toont aan dat niet zozeer de mate van scheiding SO/IB speelt. Andere elementen zoals de economische leefbaarheid, de technologische evolutie / standaardisering en de aanwezigheid van een sterke Regulator spelen hiertoe een belangrijkere rol.

In elk geval moet de keuze voor structuren voorafgegaan worden door een keuze voor de manier waarop de openbare dienstverlening zal georganiseerd en gefinancierd worden. De keuze voor de combinatie van één een sterk uitgebouwde onafhankelijke infrastructuurbeheerder én een zeer dominante onafhankelijke "openbare-dienstoperator" beantwoordt aan weinig operationele en economische objectieven.

Een verticale scheiding SO/IB kan daarenboven leiden tot een aanzienlijke verhoging van de totale kosten van het spoorwegsysteem. Dit zou, volgens een Japanse studie, vooral het geval zijn voor spoorwegnetten met een hoge verkeersdichtheid.

De studies tonen eigenlijk aan dat noch in termen van liberalisering/marktopening, noch in termen van kostenefficiëntie, een Europees beleid dat de algemene volledige verticale scheiding SO/IB voorstaat voor alle spoornetten, geschikt is.

## 2 Omzetting van het 1e spoorpakket, de hervorming van 2005: historiek

⇒ Dit hoofdstuk schetst de historiek van de omstandigheden en overwegingen die geleid hebben tot de hervorming van 2005 en de doelstellingen die met deze hervorming werden beoogd.

In het kader van een evaluatie van de huidige spoorstructuur en het formuleren van een aantal aanbevelingen, moeten we onvermijdelijk een kort overzicht geven van de historiek van de vorige hervorming zoals deze uiteindelijk op **1 januari 2005** in werking is getreden.

Merk op dat toen, parallel met de Belgische structuurhervorming, ook de buurlanden Frankrijk en Duitsland ondertussen hun structuurkeuzes hadden gemaakt:

- in Duitsland creëert een Holding een zekere afstand tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming, waardoor niet enkel de infrastructuurbeheerder **DB Netz** ontstaat, maar ook alle instrumenten worden voorzien voor een coherent beheer en een maximale integratie van de activiteiten binnen de Holding **DB AG**.
- in Frankrijk is "**Réseau Ferré de France**" de infrastructuurbeheerder. Deze is volledig afgescheiden van de SNCF, maar het RFF **delegeert** wel de operationele, spoortechnische infrastructuurtaken aan de infrastructuurdirectie binnen SNCF.

Die voorbeelden vormden indertijd zeker een inspiratiebron voor de Belgische spoorwegsector.

### 2.1 Voorstel van de toenmalige minister van vervoer, Isabelle Durant

De omzetting van het eerste spoorpakket werd aangevat met het KB van 12 maart 2003, voorgesteld door de toenmalige minister van vervoer, Isabelle Durant. Het was gebaseerd op de volgende principes:

- Behoud van de eenheid van de NMBS: één onderneming / één rechtspersoonlijkheid;
- Creatie van een reglementair kader dat verenigbaar is met de eventuele ontwikkelingen op Europees vlak inzake de juridische onafhankelijkheid van de netbeheerder. Dit reglementaire kader voorziet in de oprichting van meerdere nieuwe organen;
- Bestendiging van de spoorwegexpertise binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer;
- Een hervorming die budgettair neutraal blijft voor de Overheid;
- Evaluatie op termijn van de mogelijkheid om het regelorgaan voor de spoorwegen en het regelorgaan voor de luchtvaart - allebei op te richten - in eenzelfde organisme onder te brengen.

In die zin wordt in het kader van het KB van 12 maart 2003 gesteld dat:

*“De afdeling van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen belast met het beheer en het onderhoud van de spoorweginfrastructuur wordt hier aangeduid als beheerder van de spoorweginfrastructuur. Haar bevoegdheid inzake het gebruik van de spoorweginfrastructuur is beperkt tot een adviesbevoegdheid. [...] De rol van de beheerder van de spoorweginfrastructuur is aldus voornamelijk van technische aard.”*

**De eigenlijke beslissingsbevoegdheid wordt toegekend aan een nieuw op te richten orgaan dat onafhankelijk is van de "beheerder van de spoorweginfrastructuur".** Aan dit orgaan wordt meer bepaald *twee* van de essentiële functies toevertrouwd:

- het nemen van de beslissingen betreffende de toewijzing van de rijpaden, inclusief de bepaling en de evaluatie van de beschikbaarheid alsook de toekenning van individuele rijpaden;
- het nemen van de beslissingen aangaande de tarifiering van de infrastructuur.

De twee andere essentiële functies worden ondergebracht bij de FOD Mobiliteit en Vervoer en worden samen met de minister van Mobiliteit uitgeoefend:

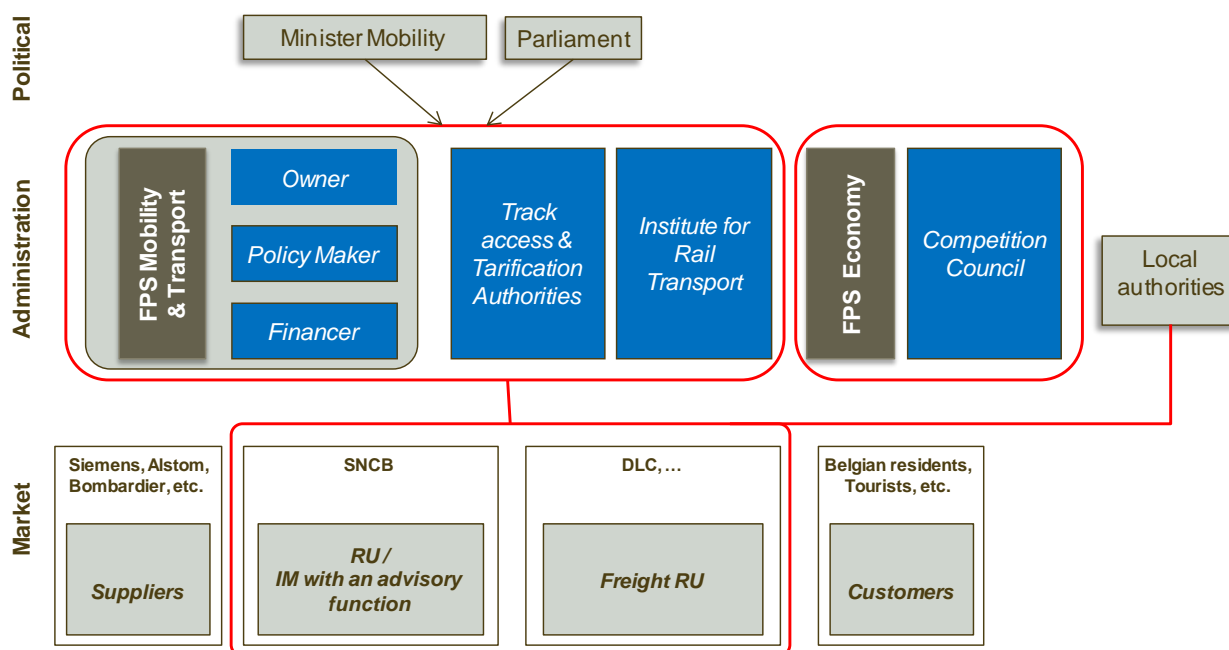
- de voorbereiding en besluitvorming inzake het verlenen van licenties aan spoorwegondernemingen;
- het toezicht op de naleving van de verplichtingen van openbare dienst voor de levering van bepaalde diensten.

De ontwerporganisatie die in het KB van 12 maart 2003 werd uitgewerkt, leek erg op het systeem dat in Frankrijk werd ingevoerd. Met betrekking tot het personeel bestond er echter een groot verschil. Het personeel dat voor het Belgische beslissingsorgaan zou werken, de zogeheten "*Spoordienst belast met de toewijzing en de heffing van rechten*" (in Frankrijk het *Réseau Ferré de France*, RFF), was **eigen personeel**. De RFF daarentegen deed een beroep op gedetacheerd personeel, dat dus al over de juiste competenties beschikte en waardoor de organisatie meteen operationeel was.

Aangezien het niet duidelijk was waar het vereiste personeel vandaan moest komen, kwam het voor België uitgewerkte schema aldus erg theoretisch over en ontstond de vrees dat het de concurrentiepositie van het Belgische spoor en zelfs de veiligheid van het spoor in het gedrang kon brengen.

Het voornoemde KB bood ook geen garanties over het aantal banen dat bij de NMBS verloren zou gaan ten voordele van deze Spoordienst. Het was bijvoorbeeld niet duidelijk of de centrale dispatching overgeheveld zou worden.

Schematisch zag het structuurmodel "Durant" er als volgt uit:



## 2.2 Het voorstel van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS, Karel Vinck

Na het vertrek van Isabelle Durant in 2003 vraagt de gedelegeerd bestuurder van de NMBS aan de minister van Overheidsbedrijven Johan Vande Lanotte dat hij de opties van het KB van 12 maart 2003 zou herzien in overleg met de NMBS.

Hij wijst erop dat het niet mogelijk is de structuur die het KB van 12 maart 2003 vooropstelt, snel en tegen beperkte kosten operationeel te maken. Bovendien laat deze niet toe de uitdagingen van dat moment aan te gaan: de versnelde liberalisering (de liberalisering van het reizigersvervoer wordt voorzien vanaf 2007) en de gezondmaking van het bedrijf om een betere dienstverlening en een ruimer aanbod mogelijk te maken.

Karel Vinck stelt in zijn memorandum van juni 2003:

*"In volledige overeenstemming met de Richtlijnen 2001/12, 2001/13 en 2001/14, t.t.z "het eerste spoorwegpakket", zou ik volgende belangrijke opties aan de nieuwe Regering willen voorstellen:*

- 1 *een structurele **splitsing** tussen het beheer van de infrastructuur en de vervoersactiviteiten;*
- 2 *het toevertrouwen van de essentiële en (voorlopig nog tot 2007-2008) van de **veiligheidsfuncties** aan een van de NMBS **afgescheiden onafhankelijke Beheerder van de Infrastructuur (die wel deel uitmaakt van de Groep)**, waardoor de spoorwegexploitatie wordt vergemakkelijkt doordat de oprichting van de Spoordienst en de tijdrovende versnippering van bevoegdheden over tal van bestaande organen, wordt vermeden;*
- 3 *het opstellen van de belangrijke Netverklaring toevertrouwen aan de van de NMBS afgescheiden onafhankelijke Beheerder van de Infrastructuur. Dit document, dat wordt gepubliceerd, beschrijft*



- de kenmerken van de infrastructuur en geeft er nauwkeurig de toegangsvoorwaarden toe aan evenals de principes en criteria van voorrang.*
- 4 *een grotere onafhankelijkheid van de NMBS als spoorwegonderneming t.o.v. de Federale Staat om de maatschappij toe te laten zich gemakkelijker te richten naar de beginselen van de vrije markt, ook bij de uitoefening van de taken van openbare dienst en in afwachting van de liberalisering van het reizigersvervoer per spoor, voorzien voor 2007-2008;*
  - 5 *het onmisbaar recht van de **NMBS** als spoorwegonderneming - wat de Europese regelgeving aan alle spoorwegondernemingen garandeert - om **haar interne organisatie te bepalen**, wat een herziening van de art. 161ter en volgende nodig maakt.*
  - 6 *een sanering door de Federale Staat van de spoorwegonderneming door haar schuldenlast tot een aanvaardbaar niveau te herleiden.*

*De groepsstructuur kan, om de beoogde objectieven te bereiken, beperkt blijven tot drie afzonderlijke rechtspersonen, waarvan er twee nv van Publiek Recht zijn en één nv van Privaat Recht.*

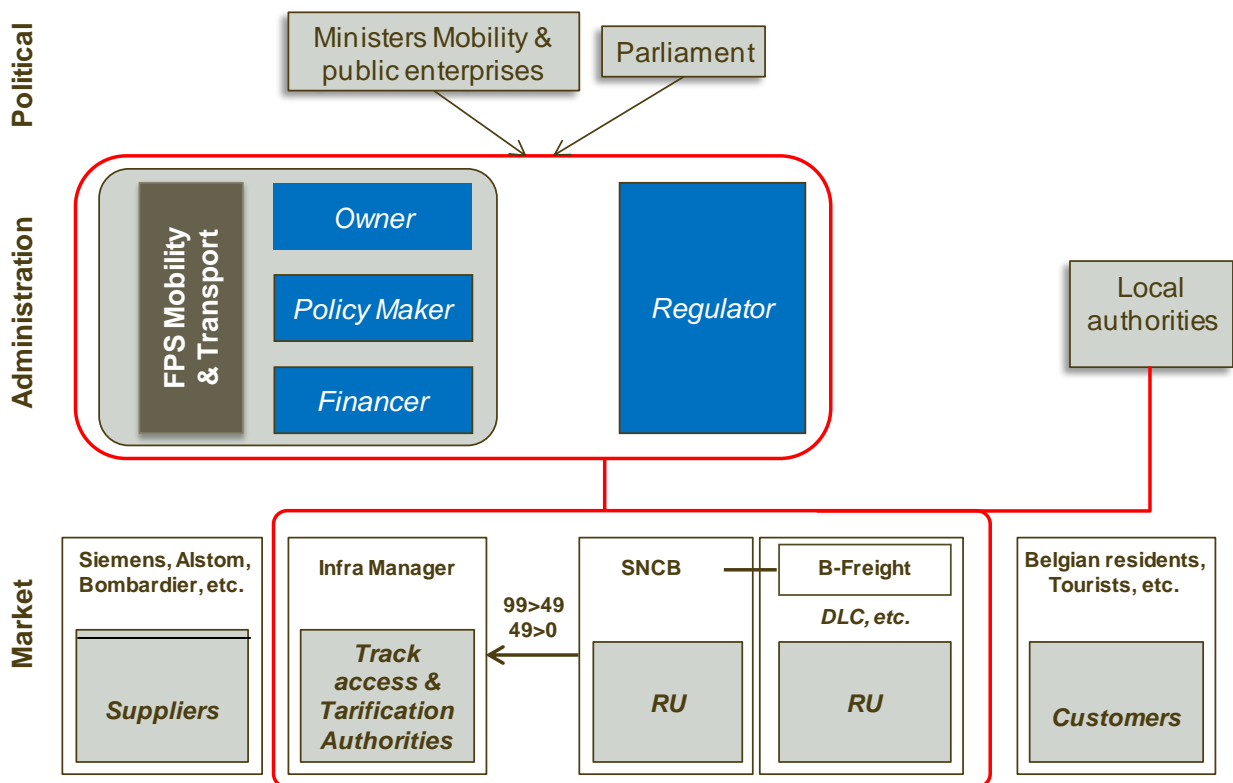
*De NMBS, nv van Publiek Recht, zet de huidige rechtspersoon verder, met alle activiteiten, menselijke en materiële middelen, met uitzondering van diegene die uitdrukkelijk worden overgedragen aan haar twee dochterondernemingen. Het beheerscontract met de Federale Staat blijft, mits aanpassingen, behouden, evenals - mits vereenvoudiging en meer performantie - het Statuut van het Personeel. Dit laatste moet voldoende aantrekkelijk blijven om de expertise en de knowhow van de verschillende gespecialiseerde personeelscategorieën niet verloren te laten gaan. Nieuwe aanwervingen gebeuren bijgevolg in statutair verband, maar met wettelijke uitbreiding van de mogelijkheid om contractuelen aan te werven.*

*De NMBS richt twee volgende dochterondernemingen op:*

- *Infrastructuurbeheer, nv van Publiek Recht, die van de NMBS de huidige opdracht van openbare dienst inzake infrastructuurbeheer in de meest ruime zin overneemt.*
  - *De NMBS neemt een ruim meerderheidsbelang in het kapitaal (tot eventueel 99 %) om een meerderheidsbelang inzake stemrechten aan de Belgische Staat over te dragen. Beschikt de NMBS over de meerderheid in het kapitaal, dan verwerft daarentegen de Federale Overheid de controle over deze vennootschap.*
  - *Infrastructuurbeheer, belast met taken van openbare dienst, sluit zelf een eigen beheerscontract met de Belgische Staat en staat onder het administratief toezicht van een eigen Regeringscommissaris.*
  - *Infrastructuurbeheer doet in beginsel beroep op vast personeel dat beschikt over een personeelsstatuut, vastgesteld door zijn Raad van Bestuur op eensluidend advies van zijn Paritair Comité. Bij wet wordt het nodige statutaire personeel definitief overgeplaatst van de ene naar de andere nv van Publiek Recht. Nieuwe aanwervingen gebeuren bijgevolg in statutair verband, maar met wettelijke uitbreiding van de mogelijkheid om contractuelen aan te werven.*
- *NV New Cargo, nv van Privaat Recht, vennootschap aan wie de NMBS het binnenlands en internationaal goederenvervoer overdraagt, evenals de aanverwante rendabele activiteiten alsmede de participaties in bestaande dochterondernemingen en verbonden bedrijven, reeds*

actief in het goederenvervoer. De NMBS behoudt in aanvang 100 % van het maatschappelijke kapitaal en de volledige controle over deze dochter die geen opdrachten van openbare dienst uitoefent. Het door deze vennootschap nodig geachte personeel wordt gekozen onder het vast personeel van de NMBS en wettelijk gedetacheerd naar deze vennootschap. De NMBS blijft voor dit personeel werkgever en het volledige personeelsstatuut, inclusief het bijzonder stelsel van sociale zekerheid, blijft op hem van toepassing. De loonkost wordt door de NMBS gefactureerd aan de nv New Cargo. Nieuwe aanwervingen gebeuren middels nieuwe detacheringen van vast personeel vanwege de Moedermaatschappij, maar met wettelijke mogelijkheid tot uitbreiding van de gevallen waarin contractueel personeel kan worden aangeworven. "

Schematisch vertaalt dit zich als volgt:



Karel Vinck doet ook een voorstel over de beheers- en bestuursorganen van de toekomstige "geïntegreerde groep". Hoewel hij de term "geïntegreerd" gebruikt, doet hij voorstellen om de onafhankelijkheid van de bestuurders van de beide vennootschappen van publiek recht te waarborgen: de leden worden benoemd en ontslagen bij afzonderlijke KB's en niet door de Algemene Vergadering. Hij stelt echter de oprichting van een Overlegcomité voor: het brengt advies uit over de voorstellen die het Directiecomité te allen tijde aan de Raad van Bestuur kan formuleren m.b.t het algemeen beleid dat deze laatste vooropstelt, zoals onder meer de strategische opties op lange termijn aangaande het personeel, de investeringen, de commerciële politiek alsook *het verdedigen van de groepsbelangen*.

Op organisatorisch vlak keert Karel Vinck de logica van het KB van 12 maart 2003 dus om. In plaats van een nieuw orgaan op te richten met eigen personeel om de essentiële functies inzake capaciteitstoewijzing en tarifiering van de infrastructuur te verzekeren (hij is immers van oordeel dat dit op korte termijn niet haalbaar is), stelt hij voor om deze functies binnen een geïntegreerde groep te houden - in plaats van in een geïntegreerde onderneming - en hiervoor een infrastructuurbeheerder op te richten die een maximum aan onafhankelijkheid geniet en rechtstreeks een beroep doet op het personeel ter plaatse. Voor de Vervoersactiviteit gaat zijn prioriteit uit naar het bekomen van het recht om de interne organisatie van deze activiteit te kunnen bepalen om ze te saneren en aldus het hoofd te kunnen bieden aan de Europese concurrentie waarvan hij verwacht dat ze er snel zal komen (schatting: 2007-2008 voor het reizigersvervoer).

## 2.3 Overleg en beslissing

De Ministerraad keurde uiteindelijk **in maart 2004 een structuurhervorming** goed op basis van een globaal ondernemingsplan, waarin de structuurhervorming een element vormt en waarmee tegen 2008 een financieel evenwicht zou kunnen worden bereikt.

Deze beslissing hield meer in het bijzonder de goedkeuring in van:

- Het ondernemingsplan 2004-2005 van de NMBS (financieel evenwicht in 2008) en de bevestiging van de schuldovername in 2005 (7,4 miljard euro);
- De juridische hervorming van de structuren in drie luiken: een Fonds voor Spoorweginfrastructuur dat de schuld overneemt, de oprichting van een spoorweginfrastructuurbeheerder en de oprichting van een exploitatiemaatschappij bevoegd voor het vervoer van reizigers en goederen;
- De NMBS wordt een holdingvennootschap die via haar participaties in de dochtervennootschappen NMBS en Infrabel actief zal zijn op het gebied van de coördinatie en ondersteuning van de groep, in zal staan voor het beheer van het personeel dat zij ter beschikking stelt van haar dochtervennootschappen NMBS en Infrabel, en bepaalde operationele activiteiten zal uitoefenen.

De Regering beklemtoont dat ze heeft beslist in te gaan op de wens van de NMBS om een scheiding te maken tussen de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder om volgende redenen:

- Er duiken twee nieuwe elementen op: **de versnelde liberalisering** van de sector en het beroep ingesteld bij de Raad van State tegen het KB van 12 maart 2003;
- **Het behoud van eenheid van sociaal overleg** en het feit dat het bestaan van één Nationale Paritaire Commissie gezien moet worden als een **voorafspiegeling van de invoering van een gemeenschappelijk sociaal overleg binnen de groepsstructuur**;
- De oprichting van een onafhankelijke IB maakt het mogelijk om **activiteitstakken die logisch bij elkaar horen, te groeperen** en aldus de uitbating van de spoorweginfrastructuur coherenter te maken;
- De kosten voor het beheer van de infrastructuur plaatsen de NMBS als spoorwegonderneming van bij de start in een minder gunstige concurrentiepositie ten opzichte van de andere spoorwegondernemingen. De Regering zal haar verbintenissen inzake **dotaties** aan de NMBS naleven en dit parallel **met de uitvoering van het goedgekeurde ondernemingsplan**.

Zodra de nieuwe structuur was ingevoerd, werden nieuwe beheerscontracten gesloten tussen de Staat en de NMBS-Groep die de te realiseren doelstellingen op het vlak van mobiliteit en financiën vastlegden.

De activiteiten van de unitaire NMBS worden aldus verdeeld over drie nieuwe entiteiten en de schuld van 7,4 miljard euro wordt ondergebracht bij het Fonds voor Spoorweginfrastructuur:

### EERSTE SPOORWEGPAKKET

NB: historisch passief/actief 7,4 miljard euro → FSI

1. Oprichting **Dienst Regulering/FOD**

2. Toewijzing essentiële functies aan entiteiten onafhankelijk van de spoorwegondernemingen

- infrastructuurcapaciteitstoewijzing
  - gebruiksheffing
- } → **Infrabel/DG Toegang tot het Net**
- verlenen van vergunningen voor SO
  - toezicht openbare dienstverlening
- } → **Minister/FOD**

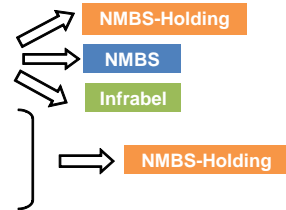
3. Scheiding (publicatie) van aparte P&L en balansen voor IB en vervoersactiviteiten (goederenactiviteiten apart)

3.1. Opsplitsing transversale diensten

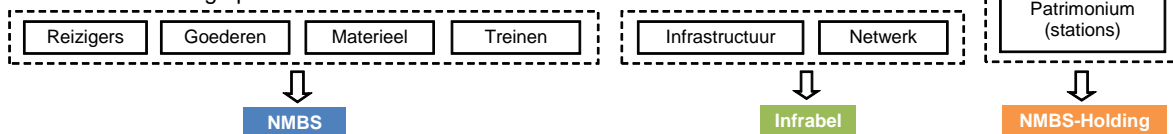
\* FI, HR (behoefteplanning), ICT, communicatie, juridische zaken, strategie

\* FI (consolidatie en strategie), HR (statuut, sociaal overleg, sociale zaken, geneeskundige dienst, detacheringen, Train@Rail...), ICT (gem. netwerk), coördinatie van bedrijfsoverstijgende internationale zaken en communicatie

\* Security, CPS en Veiligheid en Milieu



3.2. Verdeling operationele directies



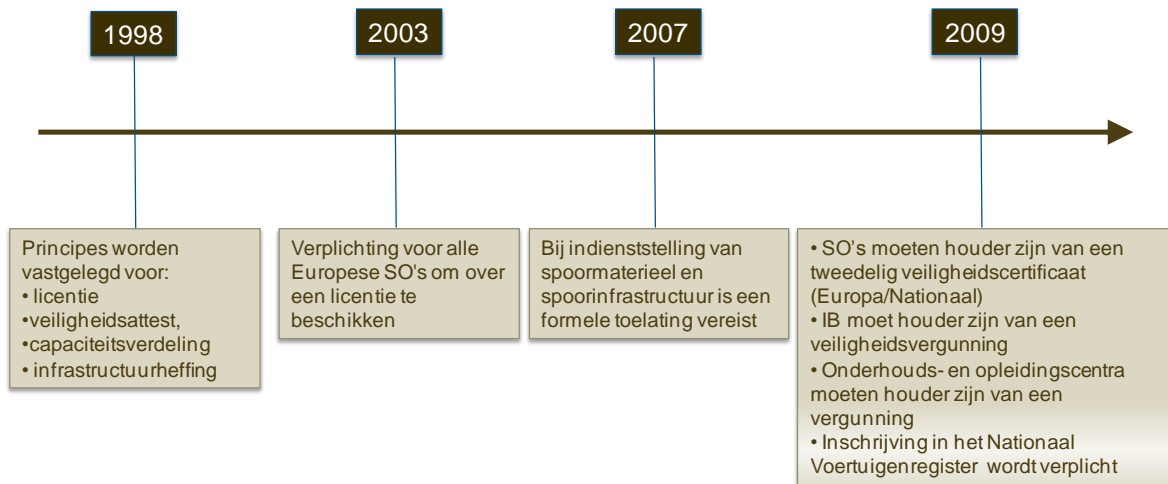
Daarnaast heeft de Staat het **tweede spoorpakket** omgezet. Het **derde spoorpakket** volgde iets later. Het merendeel van de bevoegdheden die in de pakketten 2 en 3 worden beschreven, werden bij de **FOD Mobiliteit en Vervoer** ondergebracht:

- De Nationale Veiligheidsinstantie van de Spoorwegen is de *Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (DVIS)*, die ondergebracht is bij het directoraat-generaal Vervoer te land (*NSA – National Safety Authority*)
- Het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor (*NIB – National Investigation Body*)
- Het reguleringsorgaan
- De directeur-generaal van het Vervoer te land is belast met de invoering van de verordening met betrekking tot de Rechten van Treinreizigers (*NEB – National Enforcement Body*)

Belgorail is de Belgische aangemelde instantie (*Notified body*).

De geleidelijke invoering van verplichte documenten inzake de verdeling van infrastructuurcapaciteit en veiligheid kan als volgt worden samengevat:

## Veiligheid en capaciteitsverdeling: verplichte documenten

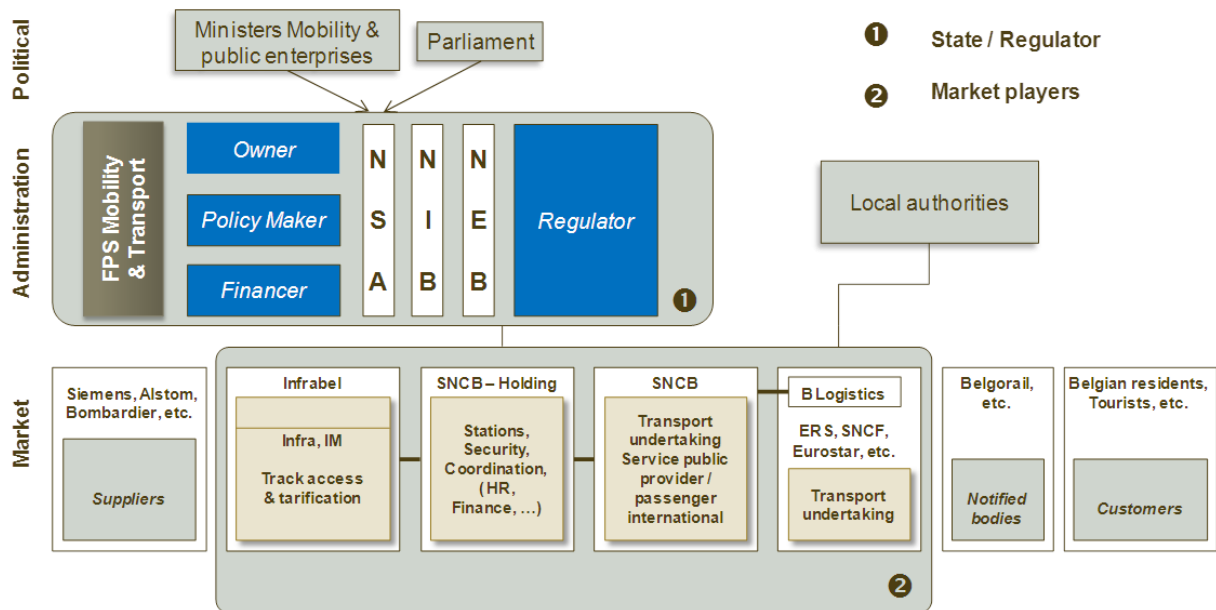


De leden van de Nationale Veiligheidsinstantie (DVIS), die in 2005 werd opgericht, zijn statutaire personeelsleden van de NMBS-Groep die over de nodige knowhow beschikten, door de minister van Mobiliteit geselecteerd werden en naar de FOD Mobiliteit en Vervoer gedetacheerd werden volgens voorwaarden die hun onafhankelijkheid ten opzichte van de Groep waarborgen. Naar aanleiding van een ingebrekestelling door de Europese Commissie is dit kader een uitdovingskader geworden, waardoor deze dienst op de arbeidsmarkt op zoek moet gaan naar eigen personeel dat door het bestaande personeel kan worden opgeleid voordat of wanneer de natuurlijke vertrekken op gang komen.

Dankzij deze methode kon de Staat veiligheidsbevoegdheden uitoefenen die vroeger binnen de NMBS werden uitgevoerd, waarbij de know-how van de NMBS aan de Staat werd overgedragen en Europa een overgangsstelsel aanvaardde.

Aldus tekent de Belgische spoorwegstructuur zich als volgt af:

## Overview of the Belgian railway system



### 2.4 De grote doelstellingen van de hervorming van 2005

Op basis van de beslissing van de Ministerraad van 5 maart 2004 en de nieuwe beheerscontracten, was het kader gecreëerd om de grote doelstellingen die de regering en de sector zich hadden gesteld, te implementeren.

#### 1 **Marktopening: concurrentie en geschikte beheersstructuur**

De nieuwe structuur moet enerzijds de ontwikkeling van de concurrentie op het Belgische spoornet toelaten en tevens tegemoetkomen aan de wettelijke vereisten opgelegd door de Europese richtlijnen. Anderzijds moet de NMBS kunnen beschikken over een geschikt beheersmodel dat zijn competitiviteit waarborgt.

#### 2 **Efficiëntie: productiviteitsverbetering in alle domeinen van de onderneming en globale schuldstabilisatie**

Op financieel vlak bestaat de doelstelling erin te streven naar een financieel evenwicht tegen 2008 dankzij geprogrammeerde structurele maatregelen en de overname van de schuld van 7,4 miljard euro door het Fonds voor spoorweginfrastructuur. Operationele maatregelen om de **productiviteit** te verhogen zullen in alle domeinen van de onderneming worden ingevoerd.

Het ondernemingsplan 2003-2005 wordt paritair geëvalueerd. Op basis van die beoordeling nemen de Staat en de Directie alle nodige maatregelen om tot een **globale schuldstabilisatie voor de drie vennootschappen** te komen, op het niveau van een maand van het jaar 2008 die te bepalen is in het kader van de opmaak van het ondernemingsplan 2006-2007. De opportuniteit van het neutraliseren van een exogeen fenomeen zal op dat ogenblik gemeenschappelijk beoordeeld worden door de beide partijen.

**3 Kwaliteit van de dienstverlening aan de klant: optimale kwaliteitsdienst, in het bijzonder stiptheid**

De opdracht van de drie vennootschappen is tweevoudig: enerzijds het **spoorvervoer op het Belgische net bevorderen** en aldus een alternatief bieden voor de vervoerswijzen die belastender zijn voor het milieu, en anderzijds een **optimale kwaliteitsdienst** bieden

Tariefverhogingen werden via het beheerscontract gekoppeld aan een aantal doelstellingen in verband met de **stiptheid**.

**4 Duurzame mobiliteit en groei van het marktaandeel van het spoor**

De drie vennootschappen vormen samen een essentieel element van het Belgisch vervoerssysteem. In die hoedanigheid waakt elk van die vennootschappen in het raam van een samenhangend groepsbeleid erover dat haar activiteiten passen in het kader van het **duurzaam mobiliteitsbeleid** van de overheid.

De doelstelling is het **verhogen van het aantal reizigers in binnenverkeer** met 25 % over de periode 2000-2006, en te streven naar een toename met 25 % over de periode 2006-2012.

De versterking van het reizigersaanbod wordt mogelijk gemaakt door nieuwe infrastructuur ter beschikking te stellen en alle essentiële troeven van de trein te valoriseren.

De evolutie van het spoorverkeer moet sterker zijn dan de algemene evolutie van het verkeer van alle vervoerswijzen samen.

**5 Transparantie tussen infrastructuurbeheerder, het reizigersvervoer “openbare dienst” / “niet-openbare dienst” en het goederenvervoer (cf. de Europese richtlijnen)**

De transparantie wordt bekomen door 1) de oprichting van een **infrastructuurbeheerder**, 2) het plaatsen van de historische schuld bij het Fonds voor Spoorweginfrastructuur en 3) door het toevertrouwen van de activiteiten van **reizigers- en goederenvervoer** per spoor aan de spoorwegonderneming **NMBS**, 100% dochteronderneming van NMBS-Holding.

De **NMBS-Holding** wordt belast met de coördinatie en ondersteuning van de activiteiten van de drie vennootschappen en moet waken over de coherentie van de strategieën en de eenheid van de groep.

**6 Sociale consensus: eenheid van de sociale dialoog**

De doelstelling bestond erin een kader van 38.000 posten te bereiken op 31/12/2005, waarbij de externe aanwervingen beperkt blijven tot de operationele behoeften. Deze doelstelling wordt nagestreefd terwijl de Staat zijn financiële verbintenissen nakomt en een holdingstructuur wordt ingevoerd die de **eenheid van de sociale dialoog** waarborgt binnen de nationale paritaire commissie van die Holding. Het is de Holding die het personeel ter beschikking stelt van de vennootschappen van de groep.

Opdat België, en meer bepaald de voormalige “unitaire” NMBS, zich zou conformeren met de richtlijnen van het eerste Europese “spoorwegpakket”, werd op 1 januari 2005 een nieuwe bedrijfsstructuur voor de spoorwegen ingevoerd. Voor degenen die toen - anno 2003 - bezig waren met de voorbereiding van die structuurhervorming, was het de bedoeling om de essentiële functies met betrekking tot rijpadtoewijzing en infrastructuurtarifiering toe te vertrouwen aan een orgaan buiten de toenmalige NMBS (zoals in Frankrijk). Dat scenario werd niet weerhouden. Uiteindelijk werd geopteerd voor een groepsstructuur met drie aparte vennootschappen, met – naast de spoorwegonderneming/vervoerder en een overkoepelende holding – ook de infrastructuurbeheerder aan wie de twee hierboven beschreven essentiële functies werden toevertrouwd.

De beslissing over de Belgische spoorwegstructuur anno januari 2005 maakt deel uit van een globaal pakket aan maatregelen voor de spoorsector die de volgende doelstellingen moesten realiseren:

- 1 **Marktopening: concurrentie en geschikte beheersstructuur**
- 2 **Efficiëntie: productiviteitsverbetering in alle domeinen van de onderneming en globale schuldstabilisatie**
- 3 **Kwaliteit van de dienstverlening aan de klant: optimale kwaliteitsdienst, in het bijzonder stiptheid**
- 4 **Duurzame mobiliteit en groei van marktaandeel van het spoor**
- 5 **Transparantie tussen infrastructuurbeheerder, het reizigersvervoer “openbare dienst” / “niet-openbare dienst” en het goederenvervoer (cf. de Europese richtlijnen)**
- 6 **Sociale consensus: eenheid van de sociale dialoog**



### 3 De huidige structuur van de NMBS-Groep: beschrijving

⇒ Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste kenmerken van de huidige structuur van de NMBS-Groep.

#### 3.1 De ondernemingen van de NMBS-Groep

De **NMBS-Holding** heeft tot doel:

(bron: cf. art. 1bis van de wet van 23/07/1926)

- 1 **deelnemingen** te verwerven, aan te houden en te beheren in Belgische of buitenlandse vennootschappen of verenigingen waarvan de activiteit zich geheel of gedeeltelijk, rechtstreeks of onrechtstreeks, situeert op het vlak van het vervoer per spoor van reizigers of goederen, van het vervoer van goederen in het algemeen en de logistieke diensten die daarop betrekking hebben, of van de verwerving, de bouw, het onderhoud, het beheer of de financiering van spoorweginfrastructuur of rollend spoorwegmaterieel, en alle verrichtingen te verwezenlijken die rechtstreeks of onrechtstreeks met deze deelnemingen verband houden;
- 2 **alle activiteiten uit te oefenen inzake coördinatie, financiering en ondersteuning van verbonden vennootschappen of vennootschappen waarmee een deelnemingsverhouding bestaat, met inbegrip van de terbeschikkingstelling van personeel aan deze vennootschappen en het stellen van zekerheden voor hun schulden;**
- 3 activiteiten uit te oefenen inzake **veiligheid en bewaking** op het gebied van de spoorwegen;
- 4 **stations** en hun aanhorigheden te verwerven, te bouwen, te onderhouden, te beheren en uit te baten;
- 5 **informatiesystemen en telecommunicatienetwerken** te verwerven, te ontwikkelen, te onderhouden, te beheren en uit te baten en, in het algemeen, haar **onroerend en roerend patrimonium** te valoriseren;
- 6 alle andere activiteiten op het gebied van de spoorwegen uit te oefenen die een **meerwaarde voor haar Groep** kunnen creëren.

De vennootschap mag, in België en in het buitenland, alle handelingen stellen en verrichtingen doen die nodig of dienstig zijn voor de verwezenlijking van haar doel.

**Infrabel** heeft, voor het volledige Belgische net, tot doel:

(bron: cf. art. 199 van de wet van 21/03/1991)

- 1 de verwerving, de bouw, de vernieuwing, het onderhoud en het beheer van de **spoorweginfrastructuur**
- 2 het beheer van de **regel- en veiligheidssystemen** van die infrastructuur;
- 3 de levering aan de spoorwegondernemingen van de diensten die door de Koning zijn bepaald bij in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit ter uitvoering van de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het **gebruik van de spoorweginfrastructuur**;
- 4 **de verdeling van de** beschikbare **capaciteiten** van de spoorweginfrastructuur, met inachtneming van de principes en de procedures die door de Koning zijn vastgelegd bij in de Ministerraad overlegd besluit;
- 5 de tarifiering, de facturering en de inning van de **gebruiksrechten** van de spoorweginfrastructuur en diensten onder 3°, volgens de principes en de procedures die door de Koning zijn vastgelegd bij in de Ministerraad overlegd besluit;

De **NMBS** heeft tot doel:

(bron: cf. art. 217 van de wet van 21/03/1991)

- 1 Het vervoer per spoor van **reizigers en goederen**;
- 2 het vervoer van goederen in het algemeen en de **logistieke diensten** die daarmee verband houden;
- 3 de verwerving, de bouw, het onderhoud, het beheer en de financiering van **rollend spoorwagematerieel**.
- 4 De NMBS kan, zelf of via deelneming in bestaande of op te richten Belgische, buitenlandse of internationale instellingen, alle **commerciële, industriële of financiële verrichtingen** doen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of ten dele, verband houden met haar doel of de verwezenlijking of ontwikkeling ervan kunnen vergemakkelijken of bevorderen, met inbegrip van het stellen van zekerheden voor schulden van verbonden vennootschappen of vennootschappen waarmee een deelnemingsverhouding bestaat.
- 5 **De fabricage en de verkoop van goederen of diensten** die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de spoorwegactiviteit, worden inzonderheid geacht de verwezenlijking of ontwikkeling van het maatschappelijk doel te kunnen bevorderen.

In februari 2010 richtte de NMBS de NV van privaat recht **NMBS Logistics** op. Deze heeft tot doel het goederenvervoer per spoor en de activiteiten die hiermee verband houden. De vennootschap ging operationeel van start in februari 2011.

## 3.2 Governance van de Groep

De managementstructuur en governance van de NMBS-Groep worden gekenmerkt door:

- 3 onafhankelijke en autonome Raden van Bestuur;
- 3 CEO's en 3 onafhankelijke en autonome directiecomités;
- 3 afzonderlijke met de Staat afgesloten beheerscontracten en investeringsplannen;
- 3 afzonderlijke ondernemingsplannen;
- 3 benaderingen van corporate governance.

Met als gevolg:

- 3 ondernemingsstrategieën, 3 visies, 3 waardenschema's
- 3 financiële policies, 3 types waarderingsregels, 3 systemen voor kostenbeheer;
- 3 maatschappelijke zetels;
- 3 soorten van procedures gericht op verschillende key performance indicators;
- 3 logo's, 3 vlaggen.

In het kader van het akkoord dat in 2004 werd bereikt tussen de sociale partners van de NMBS enerzijds en de Regering anderzijds, dienden de bepalingen van de wet van 1991 op de autonome overheidsbedrijven te worden aangevuld met een aantal elementen die voor de nodige "integratie" en "regie" moesten zorgen en opgenomen werden in een juridisch instrument dat zijn oorsprong vindt in het vennootschapsrecht: het **vennootschapspact**. Onder de auspiciën van hun gemeenschappelijke aandeelhouder, de Staat, hebben Infrabel en de NMBS krachtens dat vennootschapspact en de beheerscontracten een deel van hun autonomie ingeleverd aan hun moedermaatschappij, om aldus de definiëring en de naleving van een groepsstrategie mogelijk te maken.

Het pact werd voorbereid door Karel Vinck en goedgekeurd door de drie Raden van Bestuur.

De beheerscontracten 2005-2007 hernamen in grote mate de belangrijkste principes van dit pact, dat stelt:

- De hervorming van de NMBS en de opsplitsing ervan in drie juridisch afzonderlijke vennootschappen doet geen afbreuk aan het belang van een gemeenschappelijk beleid en een geharmoniseerde strategie op alle vlakken waar een nauwe samenwerking tussen de drie vennootschappen onontbeerlijk is om aan de klanten een kwaliteitsservice te garanderen en de middelen zo rationeel en efficiënt mogelijk te gebruiken (uitgezonderd voor de essentiële functies en normaal beheer).
- De drie vennootschappen van de NMBS-Groep zien erop toe dat hun respectievelijke ondernemingsplannen verenigbaar zijn, en dat de drie beheerscontracten die met de Belgische Staat zullen worden gesloten op elkaar zijn afgestemd (geen dubbel gebruik).
- De NMBS-Holding kanaliseert en coördineert de betrekkingen van de NMBS-Groep met de voogdijoverheid en met de overheid in het algemeen.

In de praktijk is dit vennootschapspact in grote mate dode letter gebleven. Deze situatie is het gevolg van het feit dat er voor de drie bedrijven werd geopteerd voor een statuut van autonoom overheidsbedrijf. Dat gegeven staat de realisatie van een geïntegreerde groep in de weg, terwijl dit echter wel de intentie was van de wetgever en de architecten van de structuur van 2005.

Gaandeweg heeft de autonomie van de governance van de autonome overheidsbedrijven de pogingen tot een meer geïntegreerde aanpak ondergraven. Dit blijkt onder meer uit volgende zaken:

- de beheerscontracten werden gaandeweg elk voor zich onderhandeld en ontdaan van gemeenschappelijke doelstellingen;
- regeringscommissarissen (die zich niet bezighielden met essentiële functies) brachten geen verslag meer uit aan de NMBS-Holding;
- verschillende boekhoudpakketten werden geïmplementeerd;
- principes van het vennootschapspact werden vervangen door loodzware SLA's voor intragroepprestaties;
- bepaalde strategische staffuncties als juridische diensten, communicatiediensten, ... werden gedupliceerd;
- ...

Het niet naleven van het vennootschapspact en de hierboven beschreven financiële gevolgen doen vragen rijzen over de efficiëntie van het gekozen middel. Ook al was de wil om een geïntegreerde groep te creëren duidelijk aanwezig en geformuleerd, heeft deze zich in de feiten echter niet vertaald. Tegenover het vennootschapspact en de beheerscontracten stond de wet van 1991 en de wens van een aantal sleutelfiguren, die eerder in de richting ging van de autonomie van de ondernemingen, ten opzichte van de Staat en ten opzichte van elkaar. Deze ambiguïteit leidde tot een "hybride" governance, wat uiteindelijk resulteerde in een onvoldoende geïntegreerde groep, waarbinnen uiteenlopende ambities bestaan en die het steeds moeilijker heeft om de kosten onder controle te houden.

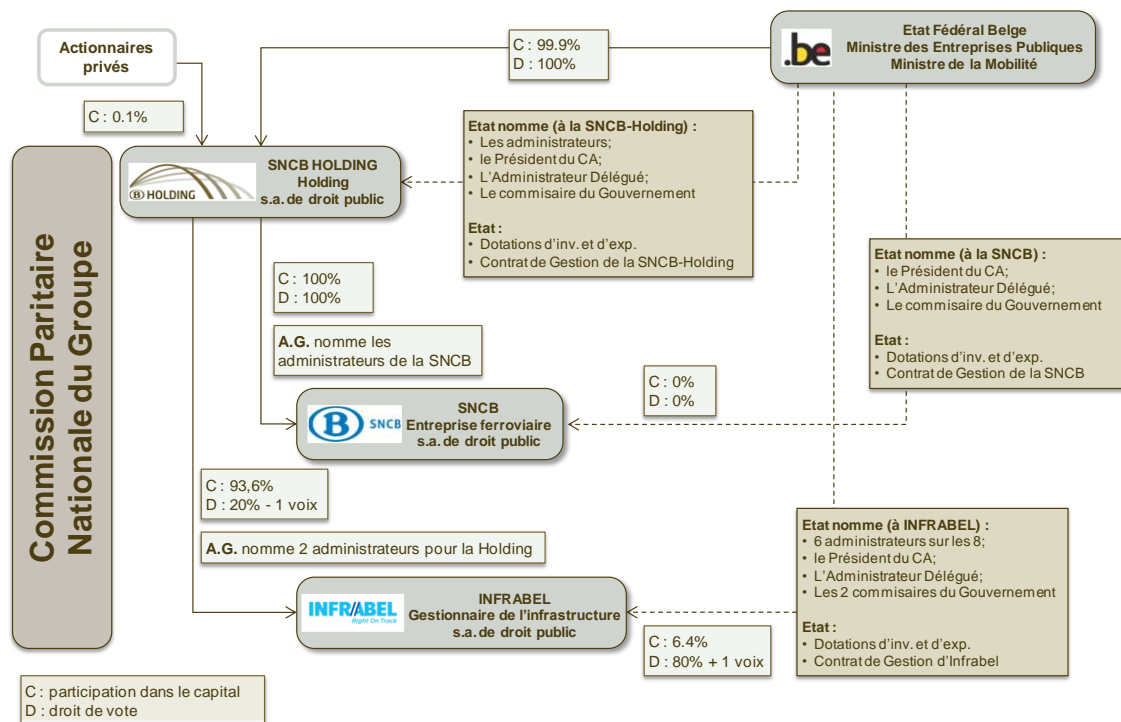
### 3.3 De beheersorganen

**De Staat** benoemt het merendeel van de leden van de beheersorganen van de Groep, de 3 gedelegeerd bestuurders en de 3 voorzitters van de Raad van Bestuur.

In de praktijk zijn er slechts twee bestuurders bij de Groep die in meer dan één Raad van Bestuur zetelen. Het betreft de voorzitter en een bestuurder van de NMBS-Holding die ook lid zijn van de Raad van Bestuur van NMBS.

Het onderzoek dat door de Europese Commissie werd gevoerd, heeft ertoe geleid dat er in de wet werd opgenomen dat de functie van bestuurder bij Infrabel totaal onvereenigbaar is met de functie van bestuurder van een spoorwegonderneming of van een onderneming die deelnemingen heeft in een spoorwegonderneming.

De governance van de NMBS-Groep (dd 1/1/2010, vóór de oprichting van NMBS Logistics):



### 3.4 Essentiële functies

Bepaalde functies gelden als “essentiële” functies omdat de onafhankelijke organisatie ervan – in combinatie met de oprichting van een onafhankelijk controleorgaan dat toezicht houdt op de werking van de hele markt – moet toelaten om een billijke en niet-discriminerende toegang tot de spoorinfrastructuur te waarborgen.

De ontwikkeling van de concurrentie op het Europese spoorwegnet berust geheel op die twee instrumenten:

- de onafhankelijke uitoefening (d.w.z.: onafhankelijk t.a.v. elke operator) van de essentiële functies ;
- de controle op de marktwerking door een onafhankelijk orgaan (de regulator).

Het “ingrijpen” door de Europese Commissie in de structuren van de spoorsector in de verschillende lidstaten is dan ook telkens ingegeven door deze bekommernissen.

In België werd ervoor gekozen om de twee belangrijkste essentiële functies toe te vertrouwen aan een speciale directie (Toegang tot het Net) bij de infrastructuurbeheerder, met name de besluitvorming inzake tarifiering en verdeling van de infrastructuurcapaciteit.

De onafhankelijkheid t.a.v. de operatoren, in het bijzonder de NMBS, van deze entiteit “Toegang Net” werd in de structuren van 1 januari 2005 afdoende georganiseerd door de invoering van drie zogenaamde “Chinese walls”.

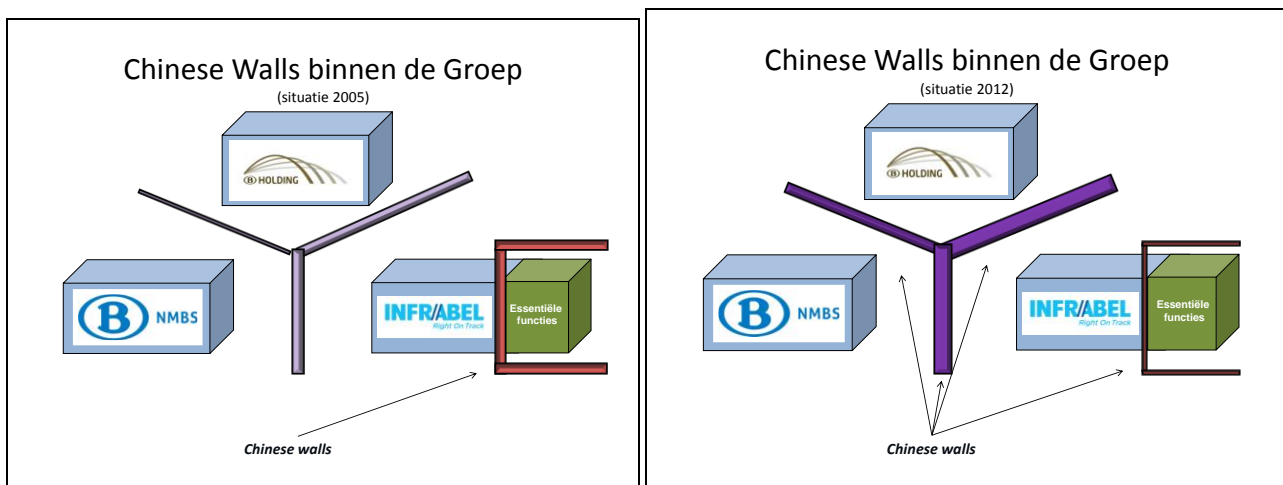
Binnen de NMBS-Groep is infrastructuurbeheerder Infrabel volledig onafhankelijk van de vervoerder: verschillende rechtspersoonlijkheden, verschillende en totaal onafhankelijke beheersorganen, geen enkele gemeenschappelijk bestuurder in hun beide raden van bestuur, verschillende aandeelhoudersstructuren. De afstand tussen Infrabel en de vervoerder is groot.

Er bestaat ook een grote afstand tussen de NMBS-Holding en de NMBS: verschillende rechtspersoonlijkheden, verschillende beheersorganen met slechts twee gemeenschappelijke bestuurders (d.i. een minderheid).

Er bestaat tevens een grote afstand tussen de NMBS-Holding en Infrabel: verschillende rechtspersoonlijkheden, verschillende en totaal onafhankelijke beheersorganen. De totale onverenigbaarheid tussen de functie van bestuurder bij Infrabel en de functie van bestuurder bij NMBS-Holding werd in de wet opgenomen op vraag van de Europese Commissie. Als gevolg van deze maatregel hebben Infrabel en NMBS-Holding geen enkele gemeenschappelijke bestuurder meer.

Binnen Infrabel werden rond de essentiële functies Chinese walls opgezet.

- reglementaire en statutaire bepalingen die de werking van de directie Toegang tot het Net regelen ;
- een specifieke regeringscommissaris ;
- specifieke werkingsregels voor de beheersorganen voor alles wat de essentiële functies aangaat;
- een specifieke huisvesting van de betrokken directie.



Over de jaren heen kan bijgevolg worden vastgesteld dat enerzijds de Chinese wall tussen Infrabel en Toegang Net werd afgebouwd en anderzijds – en hieruit voortvloeiend, de Chinese walls tussen NMBS-Holding, NMBS en Infrabel werden versterkt.

De versterking van de Chinese walls, die op vraag van de Europese Commissie werden opgezet, hebben niet bijgedragen tot het uitbouwen van voldoende “regie” en hebben ook niet toegelaten druk op de kosten uit te oefenen.

Infrabel plant ook naar de toekomst een aantal wijzigingen bij de interne organisatie van de essentiële functies. De personen die hiermee belast zijn, houden zich geleidelijk aan steeds meer bezig met operationele taken. De Chinese walls binnen Infrabel zijn niet enkel afgezwakt, maar ook verschoven om meer activiteiten erbinnen te laten vallen.

Ook bij de Europese Commissie blijkt er een tendens te bestaan om een steeds bredere invulling te geven aan het concept van de essentiële functies en heeft men de neiging gehad om hun definitie te beschouwen als niet waterdicht. Wat betreft België heeft ze in ieder geval beslist dat voldoende maatregelen werden genomen om hun onafhankelijkheid te waarborgen op juridisch, organisatorisch en besluitvormingsvlak en dat geen procedure bij het Hof van Justitie moest ingediend worden tegen België.

De mogelijke uitbreiding van de essentiële functies, volgens het concept van de EC, blijft evenwel aan de orde:

- M.b.t. verkeersleiding: het risico op discriminerend gedrag t.o.v. een SO zou groter zijn als de IB deel uitmaakt van een geïntegreerde groep, o.a. in geval van vertraging;
- M.b.t. beslissingen over investeringen: dergelijke beslissingen zouden een discriminatie van SO's kunnen inhouden;
- M.b.t. de toegang tot andere diensten: dit aspect valt duidelijk buiten de notie van essentiële functies.

Het door de EC aangehaalde risico dat het concept "essentiële functies" kan uitgebreid worden naar verkeersleiding en investeringsbeslissingen is dus reëel. Het niet-discriminerend gedrag van de IB binnen de Groep kan echter gegarandeerd worden door een nauwgezette opvolging van de IB door een **sterke regulator**. Een dergelijke regulator kan KPI's opleggen zodat een positieve evolutie van de concurrentie en een verbetering van de marktwerking effectief worden gerealiseerd.

Door het concept van de essentiële functies uit te breiden tot de verkeersleiding zou het moeilijker worden om de service aan de klant te verbeteren.

### 3.5 Het financieel beheer

De hervorming van 2004 heeft geleid tot de invoering van de huidige groepsstructuur:

- De Staat bezit 99,9 % van het kapitaal van de NMBS-Holding, nv van publiek recht; een aantal private aandeelhouders bezitten bewijzen van deelgerechtigdheid. Deze vertegenwoordigen 0,1 % van het kapitaal ;
- De NMBS-Holding bezit 100 % van de NMBS, nv van publiek recht;
- De NMBS-Holding bezit 93,6 % van Infrabel, nv van publiek recht, de Staat heeft de rest alsook de stemrechten ten belope van 80 % + 1 aandeel.

De wetteksten inzake de herstructurering van 1 januari 2005 hechten een groot belang aan de toekomstige financiële evolutie van de Groep. Zowel binnen het parlement als ten aanzien van de Europese Commissie werd uitgegaan van een groep die:

- na schuldovername door het FIF;
- binnen de gegeven dotaties van de overheid inzake investeringen en exploitatie;
- mits de nodige productiviteitsverbeteringen;

aan de bijkomende vraag tot spooraanbod op kwalitatieve wijze zou voldoen, en met stabilisatie van de schuld.

Het is dan ook om die reden dat de betrokken teksten de langetermijnverdeling van de dotaties hebben laten afhangen van een interne verdeling tussen de drie ondernemingen, op basis van de engagementen opgenomen in de ondernemingsplannen van de verschillende bedrijven. De bedoeling was om aldus op een realistische, maar des te dringender manier, deze engagementen ook te doen nakomen.

De beheerscontracten gesloten tussen de Staat en de 3 vennootschappen van de NMBS-Groep zijn op financieel vlak gebaseerd op twee fundamentele principes waartoe iedere entiteit zich verbonden heeft om ze na te leven:

- de stabilisatie van de financiële schuld van de NMBS-Groep (artikel 88 BC NMBS-Holding, artikel 82 BC Infrabel, artikel 83 BC NMBS).
- coördinatie en overleg tussen de entiteiten van de NMBS-Groep (artikel 101 en volgende BC NMBS-Holding, artikel 96 BC Infrabel, artikel 98 BC NMBS).

Bij de besprekingen rond de hervorming van de structuur in 2004 werd tevens uitdrukkelijk gesteld dat de NMBS-Holding geacht werd commerciële activiteiten uit te bouwen die eveneens moesten bijdragen tot de sanering van de groep.

Met het oog op die sanering heeft de NMBS-Holding overigens snel, na de invoering van de groepsstructuur in 2005, een aantal maatregelen genomen om de financiële situatie te verbeteren:

- de **vermindering van een groot aantal financiële risico's** (pensioenverplichtingen, ABX) ;
- de **financiering van sleutelprojecten** (finaliseren HST-project, GEN infrastructuur, Diabolo, GEN-materieel, prioritaire regionale projecten) ;
- de **modernisering van de beheers- en financiële instrumenten** (ERP-SAP van toepassing op 1 januari 2010 en overgang naar de IFRS-normen op dezelfde datum).

### 3.6 Samenhang, samenwerking en afstemming

Parallel met het uitvoeren van de spoorrichtlijn en dus de opsplitsing werden een aantal voorzieningen getroffen met het oog op het behoud van een gemeenschappelijk beleid en een geharmoniseerde strategie voor de spoorweggroep. Tevens wilde men de nauwe samenwerking tussen de drie vennootschappen waarborgen opdat de klanten zouden kunnen rekenen op een kwaliteitsservice waarbij de middelen zo rationeel en efficiënt mogelijk worden ingezet.



### 3.6.1 Gemeenschappelijke dienstencentra om efficiëntieredenen

#### 3.6.1.1 ICTRA

Bij de reorganisatie van 2005 werd ervoor geopteerd om het departement ICT (ICTRA) onder te brengen bij NMBS-Holding en te laten fungeren voor alle entiteiten met het oog op kostenefficiëntie en schaalvoordelen. Tevens kreeg ICTRA de mogelijkheid om haar activiteiten te commercialiseren ten opzichte van externe klanten. De dienst ICTRA is met zowat 1.800 informatici, ingenieurs en technici de grootste ICT-integrator van het land. De klanten van ICTRA zijn niet alleen NMBS, Infrabel en NMBS-Holding, maar ook de filialen van de Groep en externe bedrijven.

ICTRA heeft als opdracht het verstrekken van advies en het uitwerken en exploiteren van ICT-oplossingen in functie van veiligheid, transport en mobiliteit. ICTRA wil een "Total Solution Partner" zijn, t.t.z. de bevoorrechte aanspreekpartner zijn voor alle ICT-activiteiten.

Een van de belangrijkste taken van ICTRA is de ontwikkeling van ICT-projecten. De realisatie gebeurt in verschillende stappen, die noodzakelijk zijn om een in productie stelling en een kwaliteitsvolle ondersteuning te waarborgen.

ICTRA oefent zijn activiteiten uit in een waaier van domeinen, zoals personal computing, media, basisinfrastructuur en basisnetwerken, IP-netwerk, (operationele) telefonie, radio, veiligheid en onthaal van de reizigers.

ICTRA speelt eveneens een belangrijke rol bij de voorbereiding en het in productie stellen van ERP projecten (bv SAP).

#### 3.6.1.2 HR-dienstencentrum (buiten regelgeving en sociaal overleg)

De directie H-HR van de NMBS-Holding verzekert als HR-dienstverlener voor de ganse Groep een uitgebreide dienstverlening zoals:

- de selectie en aanwerving van nieuwe medewerkers;
- het beheer van de administratieve loopbaan en het organiseren van de interne mobiliteit van het personeel;
- de maandelijkse bezoldigingsberekening en naverwerking ervan;
- het aanbieden van transversale opleidingen (via Train@Rail);
- het uitvoeren van controle op de afwezigheden wegens ziekte.

Verder worden ook heel wat prestaties geleverd buiten het klassieke HR-dienstenpakket zoals de administratie van de pensioenen, de arbeidsongevallen, de gezinsbijslagen, de sociale werken, de verkeersvoordelen en het beheer van de bedrijfsrestaurants.

NMBS en Infrabel hebben op het vlak van HR echter ook heel wat autonomie. Zo bepalen zij voor de aanwervingen zelf hun personeelsbehoeften, competentievereisten en de budgetten. Zij geven aan de NMBS-Holding de aantallen en profielbeschrijvingen mee, de NMBS-Holding zoekt deze mensen op de arbeidsmarkt en beheert vervolgens de loonadministratie, de sociale voordelen en de administratieve situatie van betrokken medewerkers.

De huidige organisatie van de HR-dienstverlening is kostenefficiënt. Zo moet er maar één aanwervingscampagne gevoerd worden en concurreren de bedrijven op het vlak van lonen niet tegen elkaar. De bedrijven van de NMBS-Groep zijn immers veelal op zoek naar dezelfde profielen op een knelpuntmarkt (bv. technici of ingenieurs). Door de arbeidsmarkt te benaderen als één grote werkgever om “talent” aan te trekken zonder in competitie te treden, kan het schaalvoordeel ten volle uitgespeeld worden.

### **3.6.1.3 Corporate Prevention Service (CPS)**

CPS werd in 1999 opgericht als een onafhankelijke dienst binnen NMBS-Holding. De dienst bezit de erkenning als externe dienst voor de preventie en bescherming op het werk voor het volledige Belgische grondgebied. CPS staat de aangesloten bedrijven (waaronder NMBS en Infrabel) bij om het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk te verbeteren. CPS oefent zijn activiteiten uit op drie domeinen: medisch toezicht, risicobeheersing en certificering.

### **3.6.1.4 Interne Audit**

De Interne Audit werd in 2005 ondergebracht binnen NMBS-Holding en voert opdrachten uit voor rekening van de beheersorganen en het management van de drie vennootschappen van de NMBS-Groep en van hun dochterondernemingen (behalve voor de essentiële functies). Gelet op de zeer specifieke activiteiten en competenties van de Interne Audit en om redenen van kostenefficiëntie was het aangewezen om deze entiteit niet op te splitsen. Gaandeweg is er een evolutie opgetreden waarbij Infrabel zelf de audits in verband met de exploitatieveiligheid uitvoert.

### **3.6.1.5 Gemeenschappelijke aankopen**

Bij de reorganisatie van 2005 werd ervoor geopteerd om de centrale aankoopdienst op te splitsen in afzonderlijke aankoopdiensten per onderneming. Het laboratorium, dat activiteiten verricht voor de drie ondernemingen, werd ondergebracht bij NMBS-Holding.

Om schaafeffecten te behouden wordt voor bepaalde gemeenschappelijke aankopen een coördinatie georganiseerd tussen de betrokken vennootschappen. Zo wordt de elektriciteit aangekocht door Infrabel en de brandstoffen en gas door NMBS.

## **3.6.2 “Gemeenschappelijke” operationele opdrachten van openbare dienst**

### **3.6.2.1 Stations**

Bij de reorganisatie van 2005 werden alle stationsgebouwen, onthaalinfrastructuur (parkings en fietsenstallingen) en stationsomgevingen ondergebracht bij NMBS-Holding.

NMBS-Holding zorgt voor het beheer en het gewone onderhoud van de 37 drukst bezochte stations en geeft het beheer van een 200-tal andere stations in concessie aan de NMBS. De Holding is ook belast met het beheer van alle commerciële concessies aan derden. De onbemande stopplaatsen (PANG's)

worden beheerd door Infrabel. De verdeling van de taken in de stations werd oorspronkelijk in 2007 vastgelegd in een document dat werd overeengekomen tussen de drie bedrijven.

Daarnaast beheert NMBS-Holding 55.600 parkeerplaatsen en 77.000 fietsenstallingen in België. Haar dochteronderneming B-Parking staat in voor het beheer van de grote parkings. NMBS-Holding werkt samen met de steden en gemeenten voor de exploitatie van de Fietspunten.

De keuze om de Stations onder te brengen bij NMBS-Holding maakte het mogelijk om de stationsontwikkeling een bijzondere dynamiek te geven die ruimer is dan de pure spoorwegactiviteit. In het concept van de genetwerkte mobiliteit speelt het station immers een cruciale rol als knooppunt van vervoersmodi. Het vormt namelijk een verbinding tussen trein, ander openbaar vervoer en andere vervoerswijzen. Bovendien, om echt het intermodaal knooppunt bij uitstek te kunnen zijn, moet het station maximaal bereikbaar zijn, zowel te voet, met een tweewieler, met de auto, met het openbaar vervoer of met deelvervoer. De laatste jaren heeft NMBS-Holding veel geïnvesteerd in de modernisering van de stations en de uitbouw van grote en minder grote stations tot multifunctionele mobiliteitsknooppunten.

Het station als **dynamisch mobiliteitsknooppunt** en als “landmark” in de stad, is meer dan een plaats waar men de trein of de bus neemt. Om de genetwerkte mobiliteit te ondersteunen, zullen stations in de toekomst nog meer fungeren als dienstencentra, waardoor de gebruiker “slim” tijd wint in het station in plaats van elke ochtend en avond een reeks verplaatsingen aan elkaar te moeten rijgen (langsrijden bij de bakker, vervolgens de kinderen afzetten/oppikken...). Hiertoe is het essentieel een gevarieerd dienstenaanbod uit te bouwen met zowel sociale dienstverlening (crèches, toeristische infobalie, postpunt...) als commerciële diensten (shopping, horeca, ...). Voorts fungeren de stations als ontmoetingscentra, als plaatsen waar het aangenaam toeven is en waar altijd iets cultureels of actueels te beleven is.

Met het station als baken in de stad is een stationsomgeving ook een aantrekkelijke plaats om te wonen, te werken of zich te ontspannen. In het belang van de mobiliteit wordt meer en meer ingewerkt op die functies, op meer stedelijke verdichting rond de stations en de stationsomgeving. De trend is al ingezet. Bovendien zal het creëren van tewerkstelling en bewoning rond het station ongetwijfeld leiden tot een toename van het gebruik van de trein.

### **3.6.2.2 Corporate Security Service**

Corporate Security Service, ondergebracht bij NMBS-Holding, heeft een centrale rol wat betreft de veiligheid- en bewakingsactiviteiten op het spoorwegdomein. Zij werkt hiervoor samen met NMBS en Infrabel, maar ook met vele andere partners zoals de spoorwegpolitie en de lokale politiediensten. De agenten van Securail, de veiligheidsdienst van de spoorwegen, zijn bevoegd voor de openbare veiligheid op het volledige spoorwegdomein, zoals de stations, de spoorlijnen, de treinen, de rangeerbundels...

De voorbije jaren werden heel wat initiatieven genomen om de veiligheid en het veiligheidsgevoel van het cliënteel en personeel te verhogen:

- gevoelige uitbreiding van het personeelsbestand van Securail (momenteel 460 VTE);
- grotere zichtbaarheid van de betrokken medewerkers op het werkveld;

- oprichting van een Security Operations Center (SOC) die 24u/24u en 7 dagen op 7 bereikbaar is voor zowel het personeel als de reizigers. Het SOC staat in voor de real-time opvolging van de veiligheidsproblematiek alsook voor de coördinatie bij veiligheidsincidenten die de interventie vereisen van Securail, een hulpdienst of een politiedienst;
- ontplooiing van een cameranetwerk in de stations (momenteel 3.175 camera's) en op andere plaatsen;
- gestructureerde samenwerking met steden en gemeenten via het afsluiten van samenwerkingsverbanden (momenteel 64).

### **3.6.2.3 Behoud van het historisch patrimonium betreffende de spoorwegexploitatie**

Het behoud van het historisch patrimonium is een opdracht van openbare dienst die is toegewezen aan NMBS-Holding. De verantwoordelijke dienst beheert het dossier van het Spoorwegmuseum en bewaart het historisch rollend materieel en alle objectieven die getuigen van het spoorwegverleden in België. Dit patrimonium wordt gebruikt bij publieksevenementen of tentoonstellingen. De dienst is ook verantwoordelijk voor de overeenkomsten die afgesloten worden met de vijf toeristische verenigingen die het historisch rollend materieel op het Belgische net inzetten.

## **3.6.3 Overlegplatformen**

### **3.6.3.1 Investeringscomité**

Het Investeringscomité is bevoegd voor de harmonisering en de samenhang van de investeringsprogramma's voor elke van de drie vennootschappen van de NMBS-Groep en voor de uitvoering ervan rekening houdende met de budgetten en plannen. Het ziet eveneens toe op de naleving van de regionale verdeelsleutel.

### **3.6.3.2 Comité van de 3 CEO's**

Het Comité van de 3 CEO's is samengesteld uit de gedelegeerd bestuurders van de drie vennootschappen en wordt voorgezeten door de gedelegeerd bestuurder van de NMBS-Holding. Het bereidt onder meer de vergaderingen van het Sturingscomité voor en coördineert de projecten die de volledige Groep aanbelangen.

### **3.6.3.3 Task Force Regelmaat**

De Task Force Regelmaat organiseert de coördinatie tussen de drie vennootschappen voor wat betreft de acties die bestemd zijn om de stiptheid van de treindienst in stand te houden of te verbeteren.

## **3.6.4 Sturingscomité**

Het Sturingscomité werd als statutair orgaan bij de NMBS (nu NMBS-Holding) opgericht door de Algemene Vergadering van 28 mei 2004. De samenstelling, werking en bevoegdheden van het Sturingscomité zijn vastgelegd in het KB van 6 juli 2007 tot goedkeuring van de wijziging van de statuten van NMBS-Holding. Het Sturingscomité is bevoegd voor de begeleiding van de uitbouw van nieuwe structuren, de bedrijfsplannen en de problemen in verband met operationeel beheer.

Het Sturingscomité dient ook als overlegplatform voor de protocollen van sociaal akkoord, voor de opvolging ervan en voor het sociaal akkoord houdende werkonderbrekingen.

In het Sturingscomité zetelen de drie CEO's samen met de leiders van de erkende vakorganisaties.

### 3.6.5 Statuut en sociaal overleg

#### 3.6.5.1 Nationale Paritaire Commissie en Gewestelijke Paritaire Commissies

De **Nationale Paritaire Commissie (NPC)** (geplaatst binnen NMBS-Holding) is bevoegd om op nationaal vlak alle kwesties te onderzoeken die het personeel rechtstreeks aanbelangen. Het Statuut van het Personeel kan alleen worden gewijzigd mits goedkeuring van de NPC die met een tweederde meerderheid beslist. De wijzigingen aan het personeelsreglement worden eveneens voor advies aan de NPC voorgelegd. Verder geeft de NPC advies over de beheerscontracten en de ondernemingsplannen en onderzoekt de NPC de economische en financiële informatie van de NMBS-Groep.

De Nationale Paritaire Subcommissie is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de kwesties die aan de NPC moeten worden voorgelegd.

De **Gewestelijke Paritaire Commissies (GPC)** zijn bevoegd voor de personeelskwesties op het lokale vlak. Zij hebben o.m. als opdracht de voorstellen en klachten van het personeel betreffende de preventie en de bescherming op het werk en de arbeidsorganisatie te onderzoeken. De GPC's onderzoeken eveneens de plaatselijke toestand inzake de dienst- en rusttijden, de verloven en de bijzondere arbeidsstelsels.

De syndicale organisaties hebben zich destijds ingeschreven in het herstructureringsproject mits bepaalde garanties te krijgen met betrekking tot de eenheid van sociaal overleg, het Statuut van het Personeel en het feit dat NMBS-Holding de enige werkgever is van het voltallige personeel van de NMBS-Groep. Met de syndicale organisaties werd een **conventie** afgesloten **voor de terbeschikkingstelling van personeel door NMBS-Holding** ten behoeve van NMBS enerzijds en van Infrabel anderzijds.

#### 3.6.5.2 Nationale Commissie PBW

Het paritaire overleg in verband met het welzijn op het werk wordt georganiseerd in een Nationale Commissie "Preventie en Bescherming op het Werk" (PBW) (geplaatst bij NMBS-Holding) en in verschillende Comités en Subcomités PBW waarvan de structuur door de Nationale Paritaire Commissie werd goedgekeurd.

### 3.6.6 Financiën

Het financiële beleid van de NMBS-Groep wordt georganiseerd en gecoördineerd door de directie Finance van NMBS-Holding. Zij is verantwoordelijk voor drie belangrijke functies:

- het thesaurie- en financieringsbeheer;
- de organisatie en het voeren van de boekhouding (met vastlegging van de geldende principes en regels voor het voeren van de algemene boekhouding, meer bepaald IFRS);
- de beheerscontrole en de controle van de uitgaven.

Iedere vennootschap van de NMBS-Groep vervult deze drie functies. De NMBS-Holding heeft echter als bijkomende taak dat zij de bankier is van de ganse NMBS-Groep. Zij verstrekt leningen aan alle dochterondernemingen en belegt tevens hun financiële overschotten.

De NMBS-Holding ondersteunt eveneens de financiële directies van de diverse vennootschappen voor het op punt stellen van de “best practices” op het gebied van financieel beheer en controle. De NMBS-Groep heeft fors geïnvesteerd in de modernisering van de beheers- en financiële instrumenten met de invoering van een ERP/SAP systeem in 2010. Deze instrumenten laten een efficiënter financieel beheer en een betere kostenbeheersing toe.

### 3.6.7 Diverse

In het Vennootschapsact en het beheerscontract van de NMBS-Holding werd overeengekomen dat de NMBS-Holding, in het raam van haar activiteiten ter ondersteuning en coördinatie van de hele Groep, eveneens diensten levert in verband met:

- de betrekkingen met de overheid (zoals onder andere de behandeling van de parlementaire vragen);
- communicatie (strategische en financiële communicatie, interne communicatie, communicatie van sociale aard...);
- juridische zaken (zaken van algemeen of strategisch belang, juridische kwesties met betrekking tot het personeel...), verzekeringen;
- internationale relaties (vertegenwoordiging bij internationale instanties, opvolging van de vervoerspolitiek...);
- het milieubeleid;
- de mobiliteit (via het strategisch kenniscentrum mobiliteit B-Mobility);
- de Regeringscommissarissen, het Raadgevend Comité van de Gebruikers, de Ombudsdienst.

De huidige Belgische structuren zijn compatibel met de spoorrichtlijnen (het Belgische model is niet het voorwerp van een “infringement”-procedure). De structuren kennen dan ook een relatief sterk doorgedreven mate van “unbundling”.

De NMBS-Holding, NMBS en Infrabel zijn alle drie autonome overheidsbedrijven die elk een beheerscontract afsluiten met de Staat betreffende de uitvoering van hun opdrachten van openbare dienst. De CEO's en het merendeel van de leden van de beheersorganen worden rechtstreeks door de Staat benoemd.

Ondanks de formele autonomie die aan elke vennootschap werd toegekend, werden een aantal coördinatietaken voorzien bij NMBS-Holding. Dat moest gebeuren via een groot aantal instrumenten en methodes (financieel beheer, HR-beheer, gemeenschappelijke dienstencentra, overlegplatforms en comités). Aldus werd een “hybride governance” ingevoerd, met de nodige structurele autonomie voor de verschillende entiteiten (conform de wet van 21 maart 1991 over de overheidsbedrijven), maar tevens met een “softe” coördinatie vanuit NMBS-Holding (gebaseerd op de beheerscontracten en het vennootschapspact).

De huidige Belgische spoorwegstructuur is een holdingstructuur waarbij de NMBS-Holding participaties heeft in haar dochtervennootschappen NMBS en Infrabel en tevens:

- transversale activiteiten uitoefent, hoofdzakelijk inzake beveiliging en bewaking en de ontwikkeling en het beheer van de stations en het patrimonium (historisch patrimonium inbegrepen);
- de eenheid van de HR-reglementering en de sociale dialoog waarborgt en het personeel ter beschikking stelt van NMBS en Infrabel;
- fungeert als gemeenschappelijke service provider voor de drie entiteiten van de NMBS-groep en dit om redenen van samenhang en kostenefficiëntie. Dit gebeurt met name voor financiën, human resources, ICT en Interne audit. Het ICT-departement (ICTRA) levert niet alleen ICT-diensten en -oplossingen aan de interne klanten NMBS, Infrabel en NMBS-Holding, maar ook aan de filialen van de groep en aan externe klanten/bedrijven.

Door het gebrek aan echte hefboomen en wettelijke autoriteit voor de moedermaatschappij bleek de coördinatie op het terrein moeizaam te verlopen. De samenwerking hing al te veel af van de “goodwill” van de bedrijven om samen te werken. Het overwinnen van de weerstand vergde vaak veel energie en middelen.

De aanwezigheid van de essentiële functies bij de directie “Toegang Net” en de verdere verwatering van de onafhankelijkheid van deze directie t.a.v. de rest van Infrabel, heeft aanleiding gegeven tot een verdere afbouw van governance-hefbomen.

Overigens was er geen specifieke coördinatie voorzien op operationeel vlak, meer bepaald op het vlak van trafiekbeheer en operationele communicatie.

**“ER IS NIETS NIEUWS, NOCH VERRASSEND IN DE VASTSTELLING DIE TORENHOOG UIT DIT VERSLAG TEVOORSCHIJN KOMT: STIPTHEID IS EEN EERSTE PRIORITEIT VOOR DE KLANT EN 2010 WAS HET SLECHTSTE JAAR OOIIT WAT DAT BETREFT.”**

Jaarverslag Ombudsman NMBS-Groep, 2010

## 4 Evaluatie van de huidige organisatie

⇒ Vooraleer tot een herstructurering over te gaan, is het evident dat er een evaluatie gemaakt wordt van de mate waarin:

- 1) de huidige structuur haar doelstellingen heeft gehaald;
- 2) wie binnen de structuur al dan niet de doelstellingen heeft gehaald.

### 4.1 Wat zeggen onze reizigers?

#### 4.1.1 De kwaliteitsmetingen

De kwaliteitsperceptie van de reizigers (**de kwaliteitsbarometer**) wordt gemeten door enquêtes, waarbij 13 subjectieve kwaliteitsindicatoren beoordeeld worden, zoals de algemene klanttevredenheid, de stiptheid van de treinen, de netheid in de treinen en in de stations, de informatie in de treinen en in de stations, het personeel in de treinen en in de stations, de prijs...

De kwaliteitsbarometer analyseert dus niet de reëel gepresteerde technische kwaliteit, maar wel de subjectieve beleving van de treinreizigers en wordt vier keer per jaar opgemaakt door een extern enquêtebureau.

Als voorbeeld is de evolutie van de indicatoren “algemene klanttevredenheid” en “stiptheid van de treinen” voor de periode 1998 tot en met de derde meting van 2011 toegevoegd.





Het verloop van de beide grafieken toont aan dat er een duidelijke correlatie bestaat tussen de perceptie van de stiptheid van de treinen door de reiziger en zijn algemeen tevredenheidsgevoel. Beide beginnen in 2005 een structurele daling te vertonen.

Uit het *“Survey on Passenger satisfaction with rail services”* (European Commission, June 2011) blijkt dat de reizigers/klanten van de NMBS-Groep een gemiddeld peil van voldoening bereiken voor veel aspecten van de service die de Groep biedt. De Belgische cijfers liggen in de meeste gevallen juist boven de Europese gemiddelden voor alle aspecten van de dienst, behalve voor stiptheid. **Deze studie plaatst onze stations in de top 25 % van de 27 Lidstaten.**

#### 4.1.2 Het rapport van de FOD Mobiliteit en Vervoer over de spoorproblemen op 27 juni 2011 ingevolge de warmte

Op basis van het onderzoek over de spoorincidenten (het onderzoek bestond in de verzameling en analyse van feiten op basis van documenten en contactmomenten), stelt de FOD o.a. het volgende vast wat betreft de actoren en de interacties tussen die actoren:

- *De groep is sterk hiërarchisch opgedeeld en “verzuild”;*
- *De operationele beslissingen zijn sterk geconcentreerd bij RDV (NMBS) en Traffic Control (Infrabel);*
- *De driedelige (sic) vergt op zich aandacht voor een beter op elkaar afgestemde organisatie;*
- *Door de herstructurering en de oprichting van de drie vennootschappen komen diensten in drievoud voor, maar is de “pool” aan beschikbaar personeel bij incidenten ook meer verdeeld en niet als geheel inzetbaar;*
- *De procedures die toegepast worden zijn ingewikkeld en de communicatieketens lang;*
- *De verantwoordelijkheid voor de communicatie met de reiziger wordt gedeeld door verschillende partijen.*

#### 4.1.3 De vaststellingen van de ombudsdienst

Het jaarverslag van de ombudsman bij de NMBS-Groep 2010 besluit als volgt:

*“Er is niets nieuws, noch verrassend in de vaststelling die torenhoog uit dit verslag tevoorschijn komt: stiptheid is een eerste prioriteit voor de klant en 2010 was het slechtste jaar ooit wat dat betreft.*

*Tijdens de spitsuren gaat de pendelaar met een zekere gelatenheid naar het station. De basis daarvan: de ervaring. De situatie was bij momenten erg: afgeschafte treinen, treinen met vertraging, te korte treinen, verbroken aansluitingen, geen of verkeerde informatie. (...) De dienstverlening was gewoon ondermaats (...) Het vertrouwen in de spoorweggroep heeft een enorme deuk gekregen, want er is een probleem met haar “core-business”: reizigers op tijd en in comfortabele omstandigheden ter bestemming brengen. Van deur tot deur, zoals ze zelf stelt. En als “ruggengraat van het openbaar vervoer”, een terechte ambitie, is haar verantwoordelijkheid in deze dus bijzonder groot.(...)*

*Het is onaanvaardbaar dat ruim 2 jaar geweten is dat de communicatiestromen, vooral bij ontregeld verkeer veel te lang zijn en te moeten vaststellen dat de spoorweggroep er niet in slaagt om daardoor snel een oplossing te bewerkstelligen.”*

## 4.2 Evaluatie van de huidige organisatie ten opzichte van de vastgelegde doelstellingen

Een aantal doelstellingen die voor de Belgische spoorwegen in 2004 werden vastgelegd, werden ruimschoots gehaald.

### 4.2.1 Marktopening: concurrentie en geschikt beheersmodel?

#### 4.2.1.1 *Heeft de nieuwe structuur de ontwikkeling van de concurrentie op het Belgische spoornet toegelaten en kwam ze tegemoet aan de wettelijke vereisten opgelegd door de Europese richtlijnen?*

Deze doelstelling werd gehaald (zie hoofdstuk 1).

De EU heeft een "infringement-procedure" ingesteld tegen 13 landen. België behoorde **niet** tot die landen. Het Belgische model is volledig compatibel met het Europees recht.

We moeten vaststellen dat de nieuwe structuur **geen** aanleiding heeft gegeven tot veel **dynamiek** in de sector. In de goederensector stijgt het marktaandeel van het spoor niet: slechts 1 % (6,2 miljoen euro in 2010) van de verkoop van rijpaden heeft betrekking op nieuwe operatoren. In de reizigerssector gaat de door de wet opgelegde structuur vreemd genoeg samen met een wettelijk monopolie voor de NMBS in binnenverkeer.

Opdat infrastructuurbeheerder Infrabel over voldoende onafhankelijkheid zou beschikken voor het uitoefenen van de **essentiële functies**, werd gekozen voor het statuut van autonome overheidsbedrijven binnen een groep met specifieke governance-regels, waardoor de integratie in vergelijking met "klassieke" holdingstructuren beperkter is en de "unbundling" sterker doorgedreven.

Het **internationaal reizigersvervoer** werd geliberaliseerd in 2010. In tegenstelling tot de verwachting in 2004 werd het **binnenlands reizigersvervoer** per spoor nog niet geliberaliseerd<sup>3</sup> en is het wachten op een voorstel van de Europese Commissie ter zake waarbij de invoering van de mededinging in het binnenlands reizigersvervoer ter discussie ligt (zie kader hierna).

**Het Belgische model is dus zeer ver gegaan in de scheiding, hoewel het binnenlands reizigersvervoer per spoor tot op heden nog niet is geliberaliseerd.**

---

<sup>3</sup> In het oorspronkelijk plan van 2003 ging men ervan uit dat het binnenlands reizigersvervoer per spoor zou geliberaliseerd worden in 2008. Dit is achteraf gezien een zeer ambitieuze inschatting.

### Belangrijk element in het Europees debat: de “Public Service Contracts”

Tot op heden is het binnenlands reizigersvervoer per spoor nog niet geliberaliseerd. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, hebben deze markt op eigen initiatief al geopend voor nieuwe vervoerders. In tegenstelling tot de “voorspellingen” die gemaakt werden naar aanleiding van de herstructurering van 2005, heeft de NMBS in België voor binnenlands reizigersvervoer evenwel nog altijd een **wettelijk monopolie**. Het is deze merkwaardige situatie van forse verticale opsplitsing enerzijds en de aanwezigheid van een zeer dominante operator voor het binnenlands reizigersvervoer anderzijds, die onze Belgische situatie zo uniek maakt en in veel gevallen ook aanleiding geeft tot **suboptimale operationele resultaten**.

Het debat over de veralgemeende liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer per spoor binnen de Europese Unie zal het voorwerp uitmaken van het vierde Europese spoorwegpakket. De Europese Commissie zal hieromtrent een voorstel doen tegen eind 2012. Naar verwachting zal deze liberalisering hoofdzakelijk gebeuren via een **uitbreiding van de bestaande Verordening 1370/2007 van 23/10/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg**. In hetzelfde kader zal de EU ook bepalen hoe de overheid de toekomstige Openbare Dienstverplichting aan één of meerdere operatoren kan toekennen.

Het is duidelijk dat er bij de organisatie van een belangrijke marktsector zoals het spoorvervoer rekening moet worden gehouden met een **economische realiteit**<sup>4</sup>. Het is eveneens duidelijk dat de manier waarop een dergelijke marktopening zou georganiseerd worden, een dermate grote economische impact heeft op de spoorsector, dat deze ongetwijfeld belangrijker is dan het eigenlijke debat over structuren. Het is dan ook belangrijk om een aantal **essentiële beleidsvragen** te stellen dienaangaande:

- Zal de EU de liberalisering voor de sector binnenlandse reizigers doorvoeren, zo ja, wanneer ?
- Zal de EU deze ook opleggen voor zeer regionale spoornetten zoals in België ?
- Wenst de Belgische wetgever het monopolie van de NMBS-operator te schrappen en de markt te openen ongeacht de intenties van de EU ?
- Wenst de Belgische wetgever in voorkomend geval nog een Openbare Dienst toe te kennen en te financieren, en zo ja, onder welke vorm ?
- Zal de wetgever in dat geval opteren voor een meer integrale benadering van het spoorwegnet (een feitelijke monopolist, al dan niet de NMBS), of zal men opteren voor een zuivere marktwerking volgens de rendabiliteit van sommige lijnen, of zal men opteren voor alternatieve operatoren op **voor de NMBS minder rendabele lijnen** teneinde het spoorvervoer globaal goedkoper te maken voor de klant/belastingbetaler?

Het is duidelijk dat het antwoord op deze vragen eigenlijk duidelijk moet zijn vooraleer een definitief organisatiemodel te kiezen. De keuze voor de vorm en de mate van Openbare Dienstverlening is m.a.w. bepalend **voor het structuurdebat**.

Zo heeft het weinig zin om te hopen op een transparante markt van verschillende niet – dominante operatoren in de omgeving van de infrastructuurbeheerder, wanneer tegelijkertijd het binnenlands

---

<sup>4</sup> Carole Maczkovics, Article on “Remedies in Rail-related Services” in European Competition Law Review, 2012 Volume 33 Issue 3

reizigersvervoer op een wettelijke of contractuele basis aan één welbepaalde operator wordt toegekend.

En toch dient een nieuwe structuur in staat te zijn om de toegang van nieuwe operatoren op het binnenlands net te faciliteren. Zowel de klant, als de historische monopolist, als de spoorsector hebben er belang bij dat nieuwe dynamiek ontstaat door een geïntegreerde en weldoordachte marktopening.

Om een dergelijke win-win-situatie te creëren dient in elk geval:

- Het wettelijk monopolie afgeschaft te worden;
- Voorzien te worden in meer sectorbenadering door de nieuwe structuur. Onontbeerlijke faciliterende activiteiten in het voor- en natransport, in het ICT-gebeuren, in de dienstverlening van de klant, vragen de nodige investeringen en moeten zich economisch kunnen ontwikkelen ten behoeve van de spoorsector.

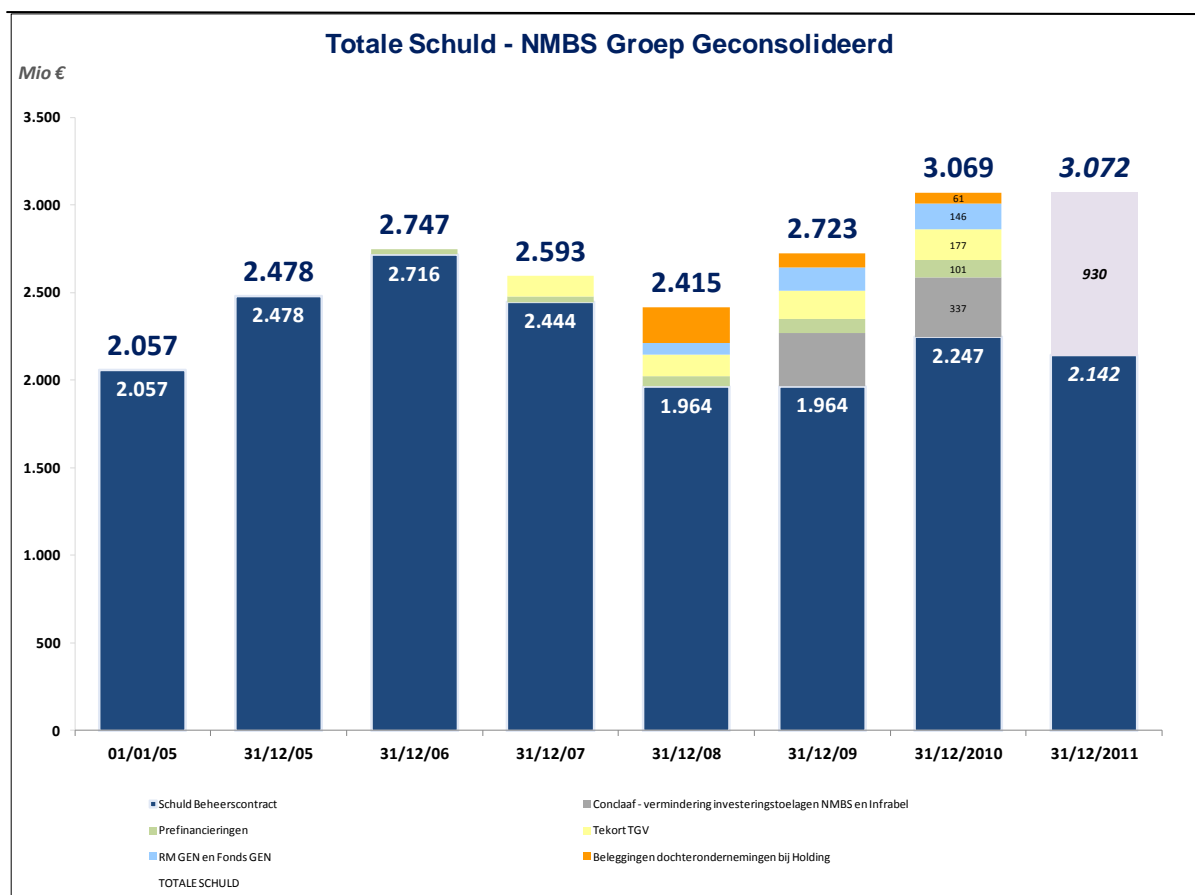
Ook hebben we inmiddels geleerd dat een meer of minder geïntegreerde structuur eigenlijk geen onmiddellijk verband heeft met de aanwezigheid van verschillende operatoren op de markt. Wel is het uiteraard zo dat een verregaande “unbundling” met een sterke infrastructuurbeheerder veeleer overeenstemt met een marktopening naar het model van het Verenigd Koninkrijk en een meer geïntegreerd model veeleer overeenstemt met een marktopening naar een Duits of Zwitsers model.

#### ***4.2.1.2 Heeft ons sterk “unbundled” model de competitiviteit van de NMBS gewaarborgd?***

Dit punt komt verder nog uitgebreid aan bod bij de evaluatie van de efficiëntie, de kwaliteit van de dienstverlening aan de klant en de groei van het marktaandeel.

## 4.2.2 Efficiëntie: verhoging van productiviteit in alle domeinen en globale schuldstabilisatie?

### 4.2.2.1 Is de schuld van de NMBS-groep onder controle?



De totale schuld van de NMBS-Groep kan opgesplitst worden in twee delen:

- de schuld “beheerscontract”, waarvoor de Groep volledig verantwoordelijk is (donkerblauw gedeelte in de grafiek);
- speciale financieringsmechanismen, opgezet vanaf 2007, meer bepaald met betrekking tot het HST-project, de prefinancieringen, het rollend materieel bestemd voor het GEN, het GEN-fonds,... en, voor een klein gedeelte, de beleggingen en/of financiering van kleinere filialen.

Aangezien deze speciale financieringsmechanismen op vraag van de Staat werden opgezet en volledig door hem afgedekt worden, hoeft men alleen maar naar de schuld “beheerscontract” te kijken als men de prestatie van NMBS-groep wil evalueren.

Tot en met 2008 bleef de beheersing van de schuld “beheerscontract” op koers:

- De schuld is gestegen in 2005 en 2006, voornamelijk omwille van de volgende factoren:
  - kapitaalsverhoging NMBS (415 miljoen euro);
  - de transfer van de pensioenlasten naar de Staat, wat aanleiding gaf tot een éénmalige betaling aan de Staat van 296 miljoen euro.

- De schuld is dan gedaald in 2007 en 2008, voornamelijk dankzij de volgende factoren:
  - positieve EBITDA: 150 miljoen euro in 2007 en 86 miljoen euro in 2008;
  - verkoop van Blok 2 (237 miljoen euro);
  - recuperatie van waarborgen op financiële instrumenten (160 miljoen euro).

Vanaf 2009 is de schuld “beheerscontract” opnieuw toegenomen, voornamelijk door de impact van de economische crisis op de EBITDA. Het is om die reden dat de NMBS-Holding in de loop van 2009 aan de alarmbel heeft getrokken.

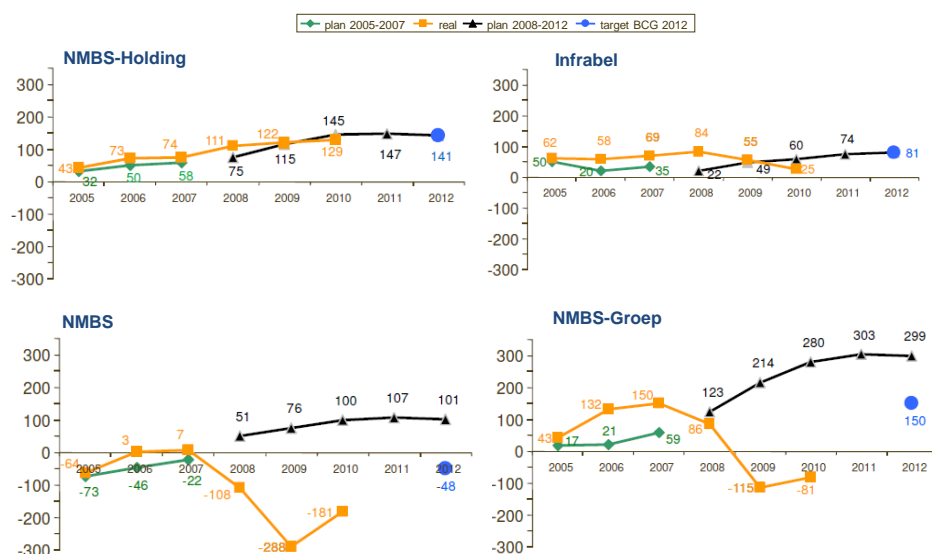
Dankzij verkoop van activa in 2011 en een goed beheer van bedrijfskapitaal is de schuld “beheerscontract” gedaald eind 2011. Dit is echter een tijdelijk effect, want de perspectieven voor 2012 tonen een significante stijging van de schuld “beheerscontract”.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de interventies die de NMBS-Holding sinds 2005 heeft doorgevoerd ter ondersteuning van NMBS.

<b>▪ Financiering schuld NMBS dd 31/12/2010 aan gunstige voorwaarden</b>	
783 miljoen €	waarvan 641 miljoen € cashdrain 142 miljoen € financiering rollend materieel door Eurofima
<b>▪ Kapitaalsverhoging uitgekeerd in verschillende schijven tussen 2005 en 2007</b>	
510 miljoen € + 105 miljoen €	kapitaalsverhoging + gecumuleerde financiële lasten gedragen door NMBS-Holding (voor periode 2005-2010)
<b>▪ Bijdrage NMBS-Holding aan Sales &amp; Rent Back-operaties voor rollend materieel</b>	
831 miljoen €	NPV op 01/01/2005 van net cash-out voor Holding (2005-2022)
<b>▪ Financiering van de interestlasten in het kader van de overdracht van pensioenen</b>	
<b>▪ Financiering herstructurering Cargo-activiteit</b>	
135 miljoen €	waarvan 30 miljoen € in 1 <sup>e</sup> trimester 2011

Teneinde die schuld in 2012 te stabiliseren moeten zowel NMBS-Holding, NMBS, NMBS-Logistics als Infrabel de nodige maatregelen treffen. Daartoe heeft de NMBS-Holding alvast in juni 2010 een besparingsplan goedgekeurd dat momenteel wordt geïmplementeerd. Dit plan werkt in op drie pijlers: selectieve vervanging van vertrekkers, externe inkomsten verhogen (stationsconcessies, ICT-diensten voor derden etc.) en externe uitgaven verminderen (minder consultancy, scherpere raamovereenkomsten etc.).

## Evolutie EBITDA (in miljoen euro)



De EBITDA van de NMBS bedraagt -181 mio € in 2010, exclusief de Sales & Rent Back, die goed is voor een negatieve cash flow van 41 Mio € (en die tot en met 2009 en in de plannen en de BCG-doelstelling inbegrepen was in de EBITDA). De EBITDA van de NMBS bevat eveneens niet-recurrente opbrengsten voor een bedrag van 34 mio € (boetes voor rekening van leveranciers).

### 4.2.2.2 Waar stellen zich de financiële problemen binnen de NMBS-Groep?

De stabilisering van de schuld veronderstelt een geconsolideerde EBITDA (opbrengsten min kosten uit de eigenlijke exploitatieactiviteit) van 150 miljoen euro op jaarbasis. In het kader van de opmaak van de ondernemingsplannen 2005-2007 en 2008-2012 werden een aantal financiële doelstellingen vooropgesteld door de verschillende entiteiten. Bovenstaande grafieken tonen aan dat deze doelstellingen in 2005, 2006 en 2007 ruimschoots werden gehaald. Veel sneller dan verwacht kon onze schuld dan ook afgebouwd worden. Vanaf 2008 is het financieel resultaat van de NMBS-operator evenwel sterk gedegradeerd. Minder dan 12 maanden na goedkeuring van hun ondernemingsplan liet zich al een verschil optekenen van meer dan 150 miljoen euro. Uit verschillende analyses blijkt dat de verslechtering van het resultaat onder meer te wijten is aan een aantal factoren eigen aan alle entiteiten van de Groep (minder controle op de aanwervingen vanaf 2008, het dupliceren van stafdiensten, de grote vraag naar IT-oplossingen,...). Voor NMBS kwam hier ook nog de impact van de economische crisis bij op een onvoldoende voorbereide Cargo-activiteit. Het is trouwens om die reden dat de Holding voorgesteld heeft om voor NMBS de nodige middelen bij te passen teneinde in 2012 een EBITDA te bereiken van -48 miljoen euro in plaats van hun oorspronkelijke objectief van 101 miljoen euro.

### Cargo

Sedert 1 januari 2005 tekent de Cargo-activiteit voor minstens 500 miljoen euro aan extra schuldopbouw. Hiervoor krijgt de Groep geen extra middelen van de overheid. Het risico bestaat dan ook dat direct of indirect deze gecumuleerde verliezen ten koste gaan van de dienstverlening aan de reiziger. Het is vanzelfsprekend belangrijk om binnen de Groep rendabele commerciële activiteiten te ontplooiën binnen de transportsector. Het is voor de toekomst van onze ondernemingen evenwel nog belangrijker geen verlieslatende commerciële activiteiten te hebben die het geheel in gevaar brengen.

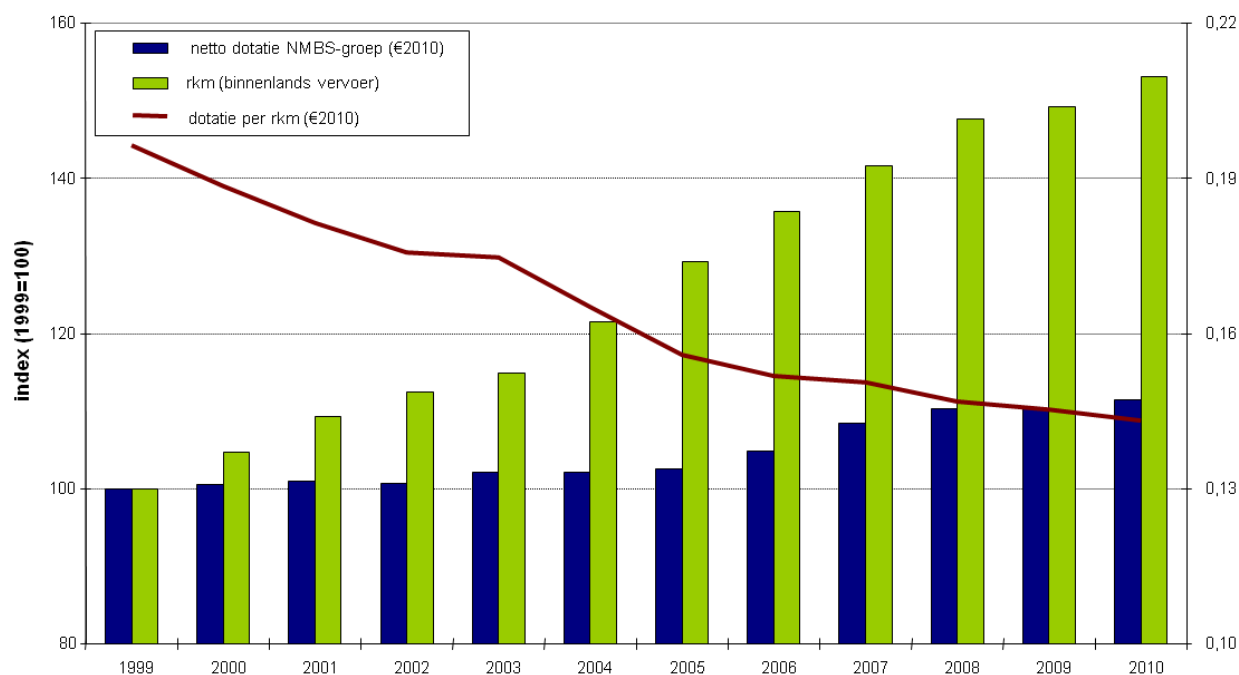
Op 26 mei 2010 keurde de Europese Commissie ons herstructureringsplan voor de goederenactiviteit per spoor goed. Dit plan voorzag onder meer in een eenmalige financiële ondersteuning vanwege de NMBS-Holding volgens het principe “one time, last time”. De NMBS-Holding komt voor een totaalbedrag van 135 miljoen euro tussen op vier vlakken:

- 1 kapitaalsverhoging van NMBS ter waarde van 30 miljoen euro;
- 2 financiering van de delta-loonkost ten opzichte van de marktprijzen voor personeel dat gedetacheerd is bij NMBS Logistics;
- 3 financiering van de delta-loonkost ten opzichte van de marktprijzen voor het personeel dat tewerkgesteld blijft bij NMBS en gefactureerd wordt aan NMBS Logistics;
- 4 het vervroegd vertrekplan van personeel dat tewerkgesteld is in de goederenactiviteiten.

In het licht van de economische context blijft het een constante uitdaging om de goederenactiviteit leefbaar te houden.

#### 4.2.2.3 Hoe is de globale efficiëntie van de NMBS-groep geëvolueerd?

De goede globale evolutie van de efficiëntie van de NMBS-groep kan gemeten worden door de evolutie van de netto-staatstoelagen te toetsen aan de evolutie van het verkeer.

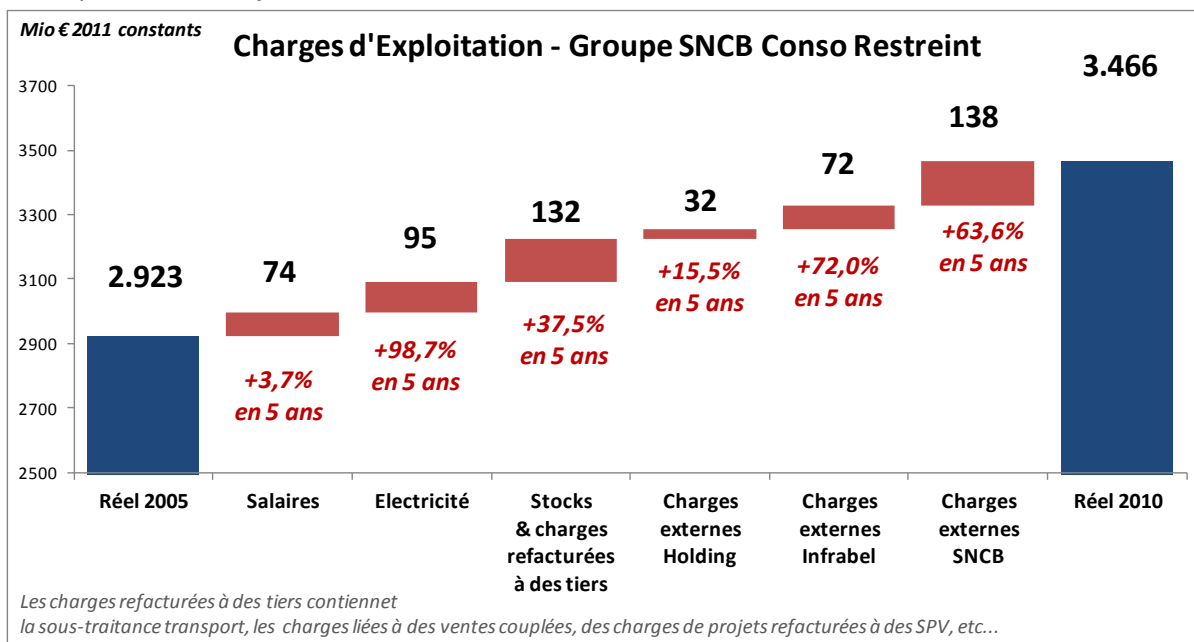


De bovenstaande grafiek geeft de evolutie van de netto-dotatie van de NMBS-Groep per reizigers-km. De grafiek toont aan dat het overheidsgeld steeds beter wordt besteed. Immers, de dotatie per reizigers-km is gedaald van 19 eurocent in 2000 naar 14 eurocent in 2010.

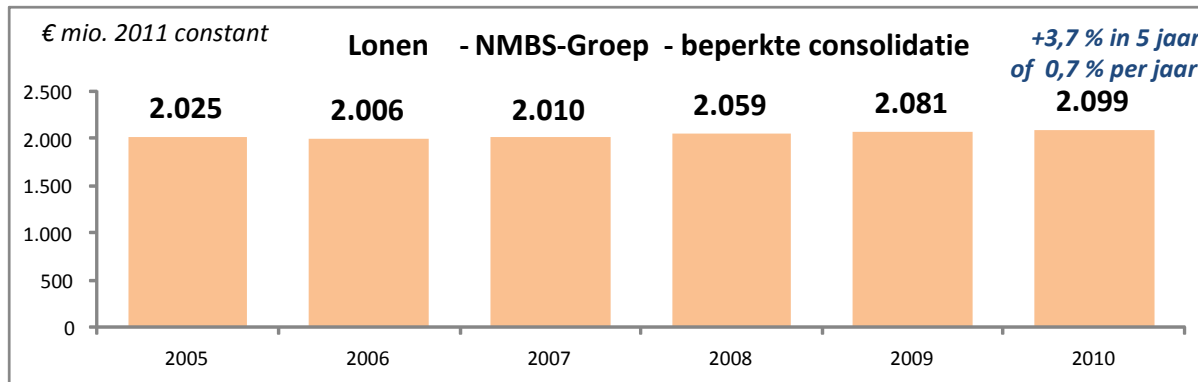


#### 4.2.2.4 Evolutie van de exploitatiekosten van de NMBS-Groep

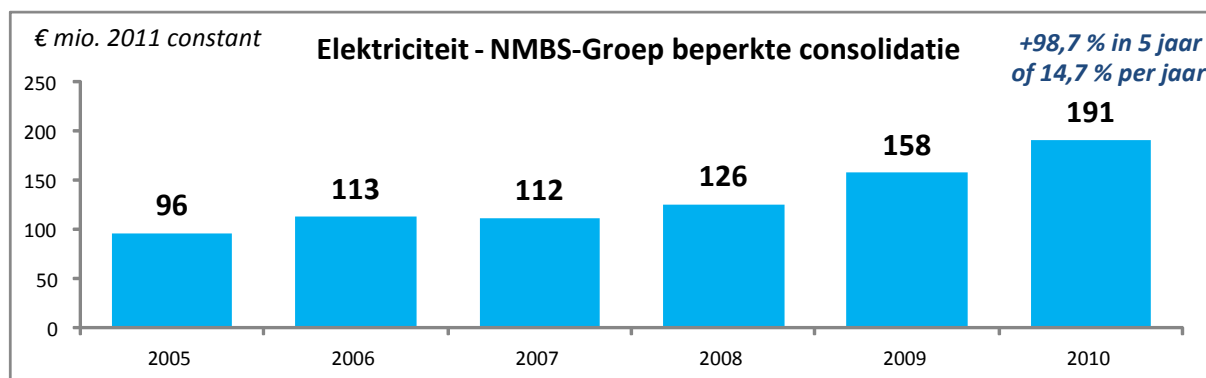
Van 2005 tot 2010 zijn de exploitatiekosten met 543 miljoen €2011 gestegen (zonder inflatie). Dit komt neer op + 18,5 % in 5 jaar:



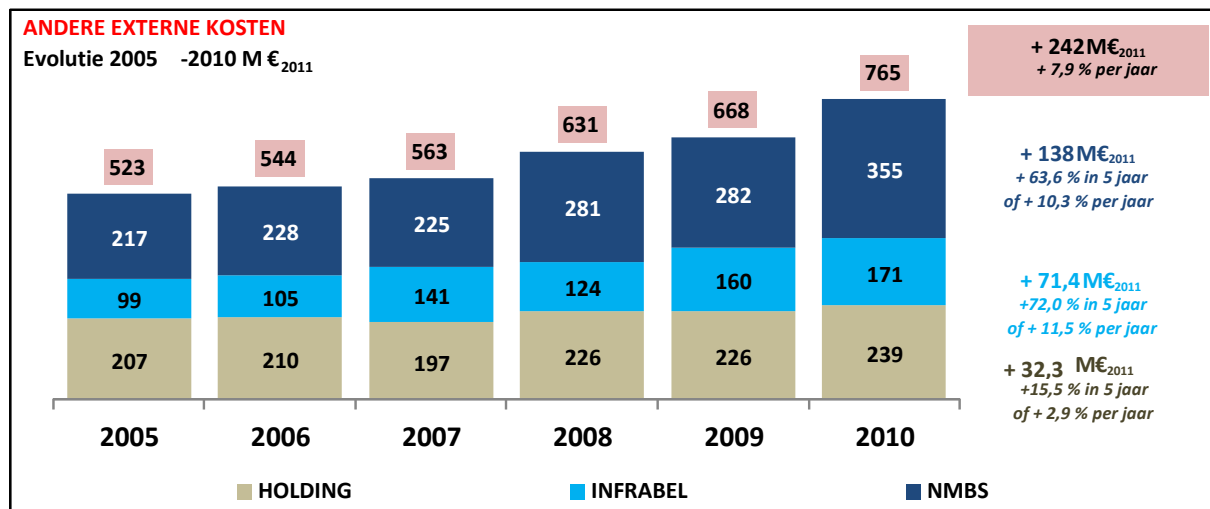
De loonkosten bleven onder controle dankzij de vermindering van het personeelseffectief en het effect van de verjonging. Aldus konden de loonkoststijgingen ingevolge de biënnales en de sociale akkoorden grotendeels gecompenseerd worden:



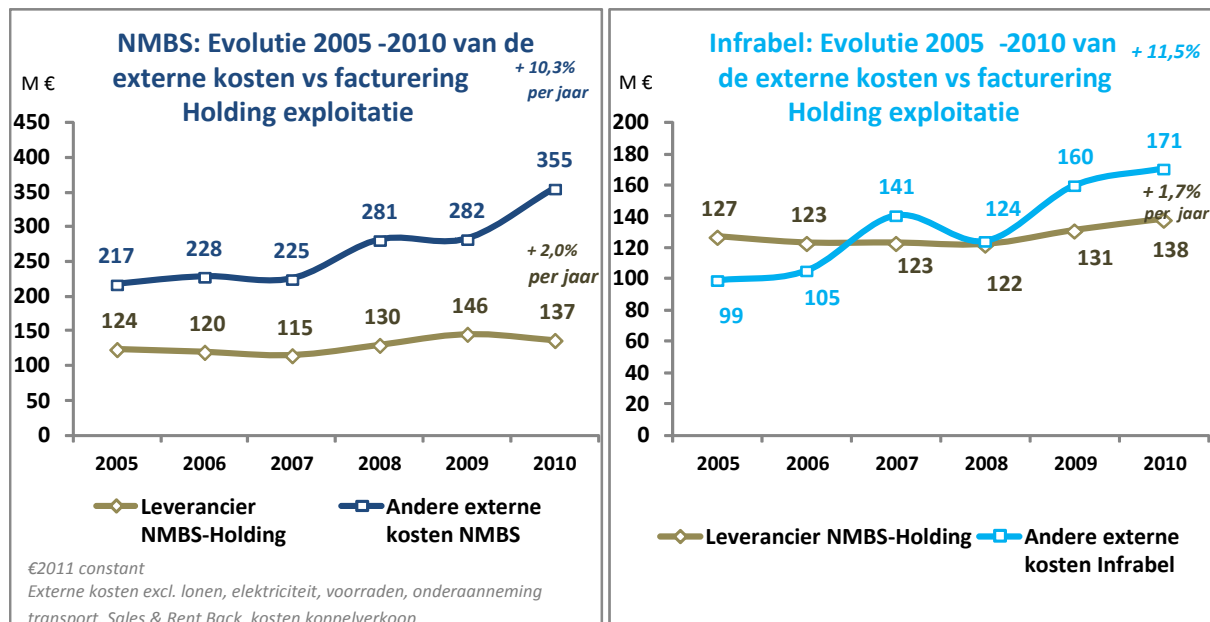
In vijf jaar zijn de elektriciteitskosten nagenoeg verdubbeld :



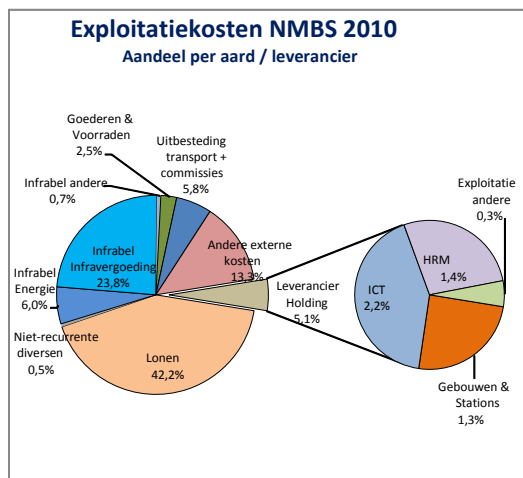
De externe kosten (andere dan lonen, energie, voorraden, huur en lasten die herfactureerd worden aan derden) zijn sterk toegenomen, ten belope van 242 miljoen € in 5 jaar. Deze stijging van de externe kosten doet zich zeer afgetekend voor bij NMBS en Infrabel, waar stijgingspercentages met dubbele cijfers te noteren vallen:



Bij de dochterondernemingen NMBS & Infrabel is de toename van de kosten, zoals wel eens beweerd wordt, niet te wijten aan de facturatie vanuit NMBS-Holding. Deze stijging komt vooral voort uit de sterke toename van de energiekosten (+98,7%) en de externe kosten (+72,0% bij Infrabel, en +63,6% bij NMBS). De facturatie vanuit NMBS-Holding is slechts met minder dan 2% per jaar gestegen tussen 2005 en 2010. De grafiek hierna toont de evolutie van de externe kosten in vergelijking met die van de facturatie vanuit NMBS-Holding:

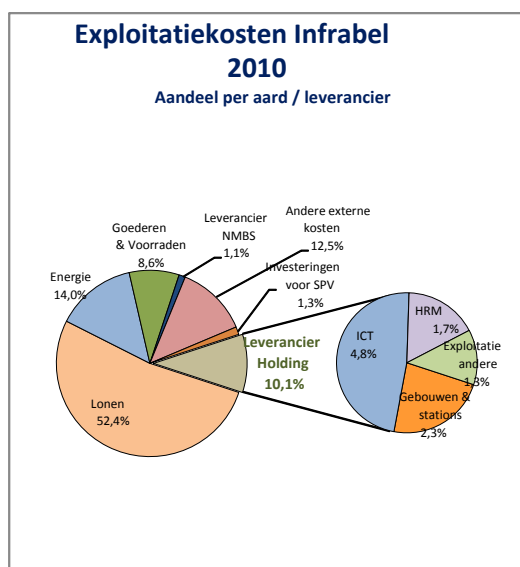


De exploitatiefacturatie van NMBS-Holding vertegenwoordigt slechts 5,1% van de exploitatiekosten van NMBS, en staan overigens voor kosten die niet zomaar zullen verdwijnen indien ze niet meer via de NMBS-Holding doorgerekend worden.



Prestatietype	2010 (Mio. € 2011)	Opmerkingen
Kantoorgebouwen	19	Huur, meubilair en kosten van de door de NMBS ingenomen oppervlakte
Dienstgebouwen	3	
Stationsgebouwen	11	
Wettelijke keuringen	2	Technische keuringen opgelegd door de wet
Consultancy B-Excellence	15	"Bodyshopping" informatica op vraag van NMBS
Exploitatie informatica	40	Licenties, onderhoud en exploitatie van de IT-systemen, pc's, telefoons, netwerken, websites enz.
Aanwervingen	4	Kosten van campagnes, examens en selecties
Opleidingen	4	Kosten opleiding werknemers NMBS
Bedrijfsrestaurants	4	Aandeel bezoek door werknemers NMBS
HRM	25	Overleg, reglementen, mobiliteit, lonen, enz.
Andere	8	Waaronder veiligheid, CPS, sanering van terreinen, enz.
<b>Leverancier Holding Exploitatie</b>	<b>137</b>	

De exploitatiefacturatie van NMBS-Holding vertegenwoordigt slechts 10,1% van de exploitatiekosten van Infrabel, en staan overigens voor kosten die niet zomaar zullen verdwijnen indien ze niet meer via de NMBS-Holding doorgerekend worden.



Prestatietype	2010 (Mio €2011)	Commentaires
Kantoorgebouwen	20	Huur, meubilair en kosten van de door Infrabel ingenomen oppervlakte
Dienstgebouwen	4	
Stationsgebouwen	7	
Facility Management	4	Waaronder technische keuringen opgelegd door de wet
Reiniging perrons	6	Reiniging door Holding van perrons Infrabel
Consultancy B-Excellence	5	"Bodyshopping" informatica op vraag van Infrabel
Exploitatie informatica	60	Licenties, onderhoud en exploitatie van IT-systemen, pc's, telefoons, netwerken, websites, enz.
Aanwervingen	3	Kosten campagnes, examens en selecties
Opleidingen	3	Kosten opleiding werknemers infrabel
Bedrijfsrestaurants	2	Aandeel bezoek door werknemers Infrabel
HRM	16	Overleg, reglementen, mobiliteit lonen ...
Andere	8	Waaronder veiligheid, CPS, sanering van terreinen, enz.
<b>Leverancier Holding Exploitatie</b>	<b>138</b>	

In een scenario "met twee", bijvoorbeeld, zouden deze activiteiten niet verdwijnen:

- elk bedrijf zou ze autonoom ten laste moeten nemen;
- daarbij zou het vaste en statutaire karakter van een groot deel van die kosten blijven bestaan (waardoor ze op korte termijn niet reduceerbaar zijn);
- de schaalvoordelen die het huidige model biedt – en die nog kunnen geoptimaliseerd worden – zouden bijgevolg verloren gaan.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat er vooral voor de externe kosten van de drie bedrijven besparingen mogelijk zijn:

- De externe kosten vertegenwoordigen een veel groter percentage van de totale exploitatiekosten dan de intragroepskosten.
- Het zijn de externe kosten die tussen 2005 en 2010 "ontspoorden" en die stegen met percentates (zonder inflatie) van:
  - 11,5 % per jaar bij Infrabel;
  - 10,3% per jaar bij NMBS;
  - 2,9% per jaar bij de NMBS-Holding.

#### ***4.2.2.5 Is de productiviteit toegenomen in alle activiteitendomeinen?***

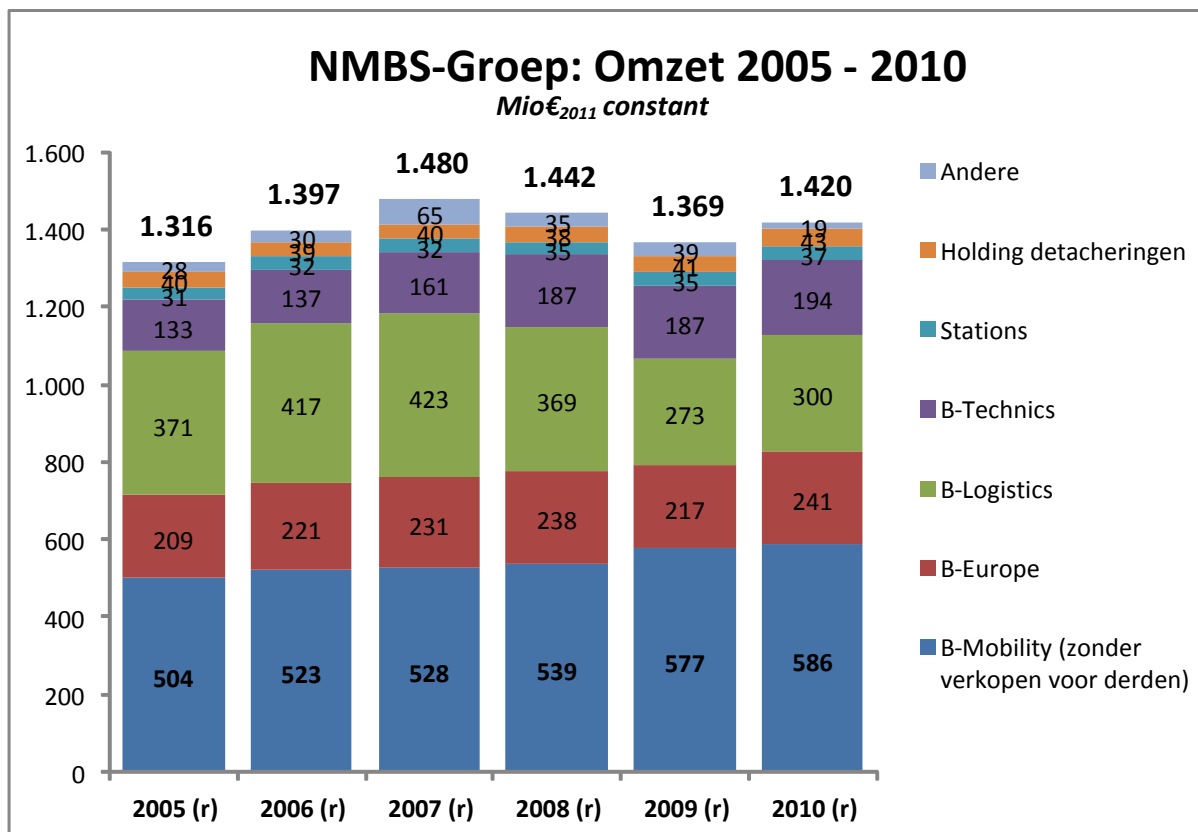
De nieuwe structuur heeft geleid tot meerkosten, vooral te wijten aan de verdrievoudiging van functies, onder andere in de domeinen IT, Communicatie en Legal.

Duidelijke afspraken omtrent intragroepdienstverlening zijn onontbeerlijk. Deze SLA's zijn, bij gebrek aan een (strategische) scheidsrechter, evenwel bijzonder complex en log en bijgevolg duur in hun totstandkoming en rapportering.

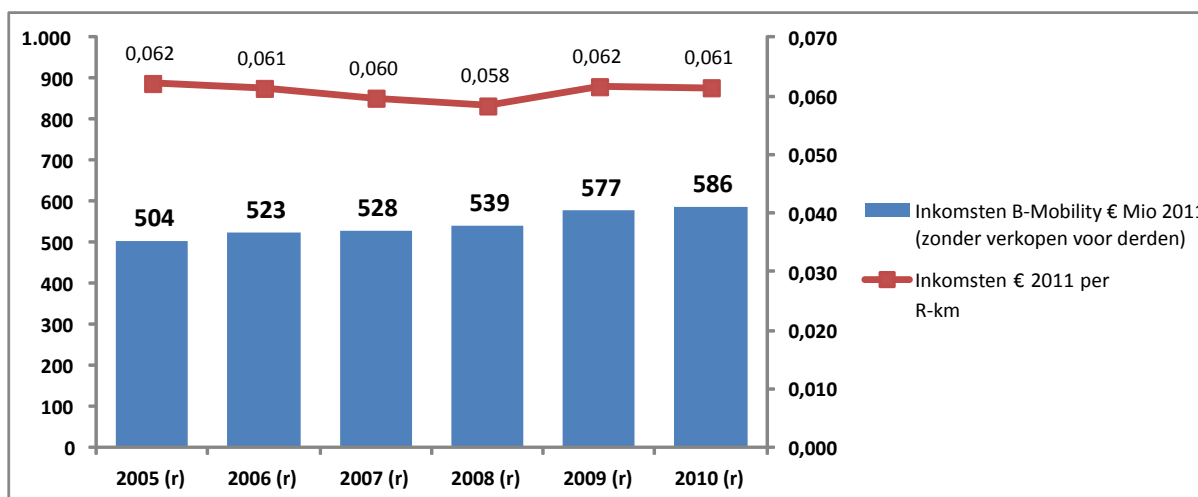
De kwaliteitsdaling valt wellicht te verklaren door de hiervoor beschreven meerkosten, die niet konden goedgemaakt worden door voldoende compenserende productiviteitsverbeteringen elders.

#### 4.2.2.6 Evolutie van de exploitatieopbrengsten van de NMBS-Groep (zonder dotaties)

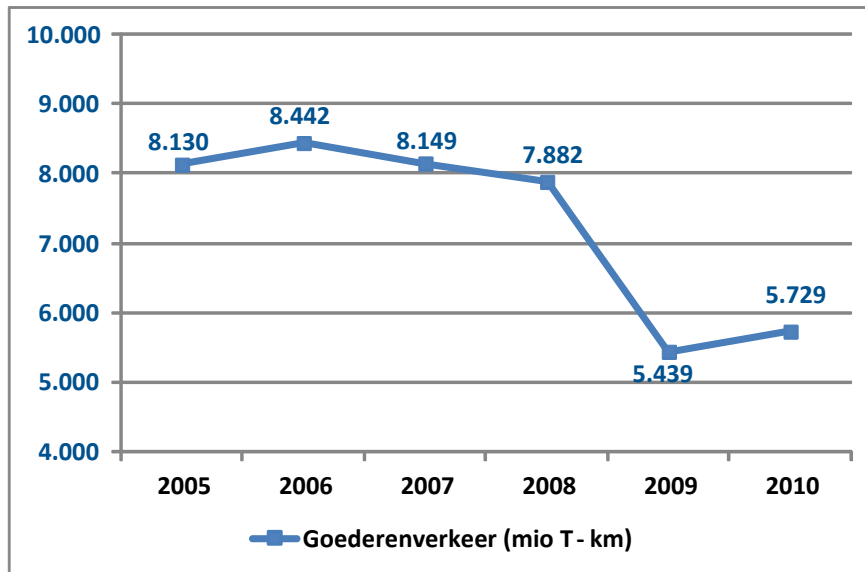
De crisis van 2008 in het vrachtvervoer per spoor bracht de omzet van de NMBS-Groep rake klappen toe. In 2008 en 2009 smolten de inkomsten uit de "cargo-sector" weg:



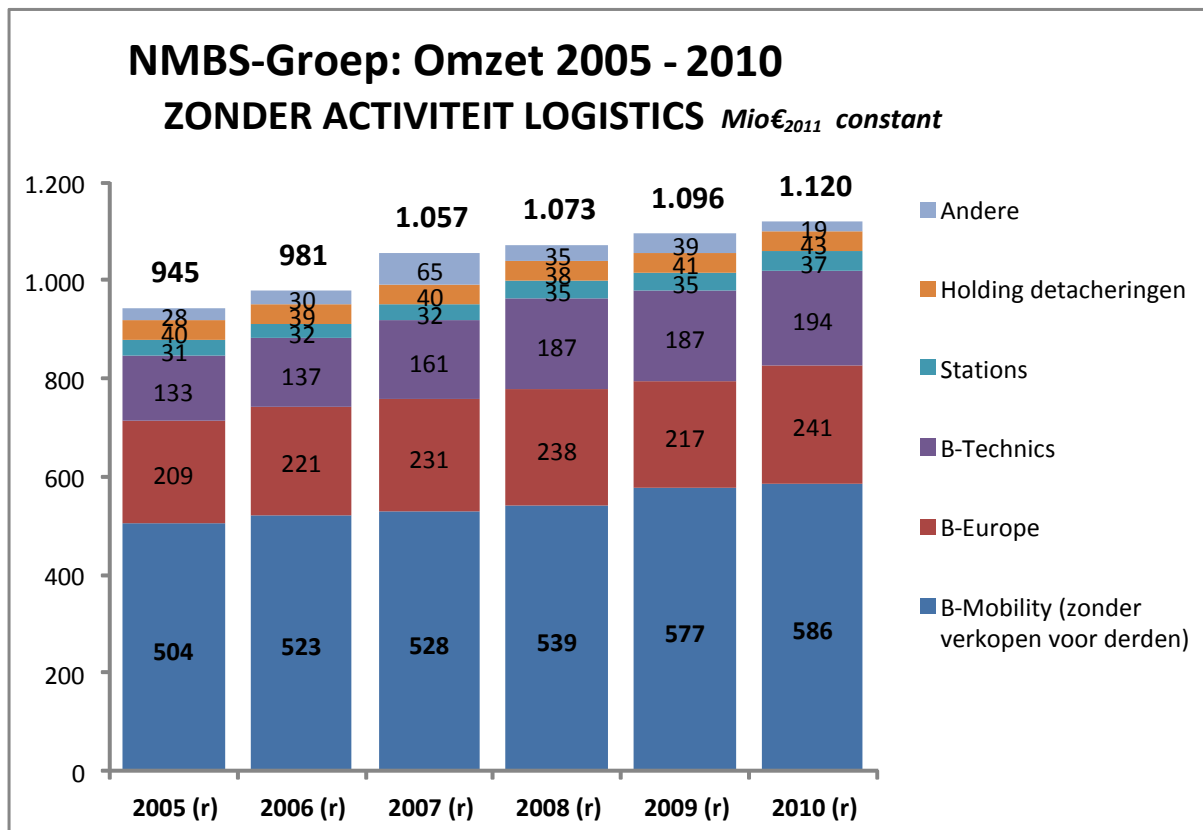
De inkomsten van NMBS Mobility vaarden wel bij de sterke groei van het verkeer, maar de inkomsten per reizigers-km stagneerden.



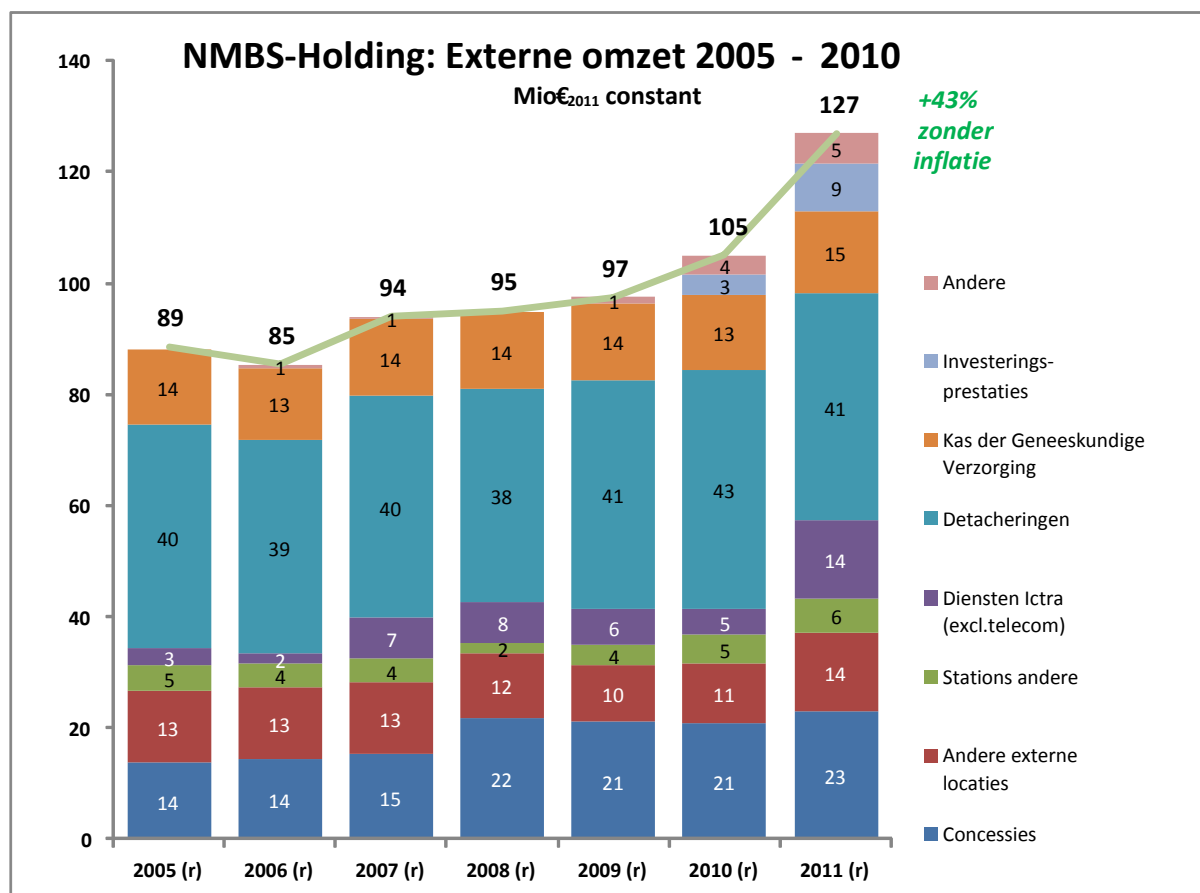
Halverwege 2008 ging het cargo-verkeer helemaal onderuit.



Wanneer er geen rekening gehouden wordt met de cargo-activiteiten, kent de omzet van de Groep een constante stijging, zelfs zonder inflatie.



Met een stijging van de externe omzet met 43 % tussen 2005 en 2011 leverde de NMBS-Holding een bijdrage tot deze groei.<sup>5</sup>



#### 4.2.3 Kwaliteit van de dienstverlening aan de klant: optimale kwaliteit van de dienstverlening, in het bijzonder de stiptheid

Over kwaliteit kunnen veel metingen en statistieken getoond worden, maar de meest valabele indicator is de klantentevredenheid. De kwaliteitsbarometer en de stiptheidsmetingen tonen aan dat de kwaliteit van de operationele dienstverlening in 2010 op een historisch laag peil stond (zie punt 4.1.1).

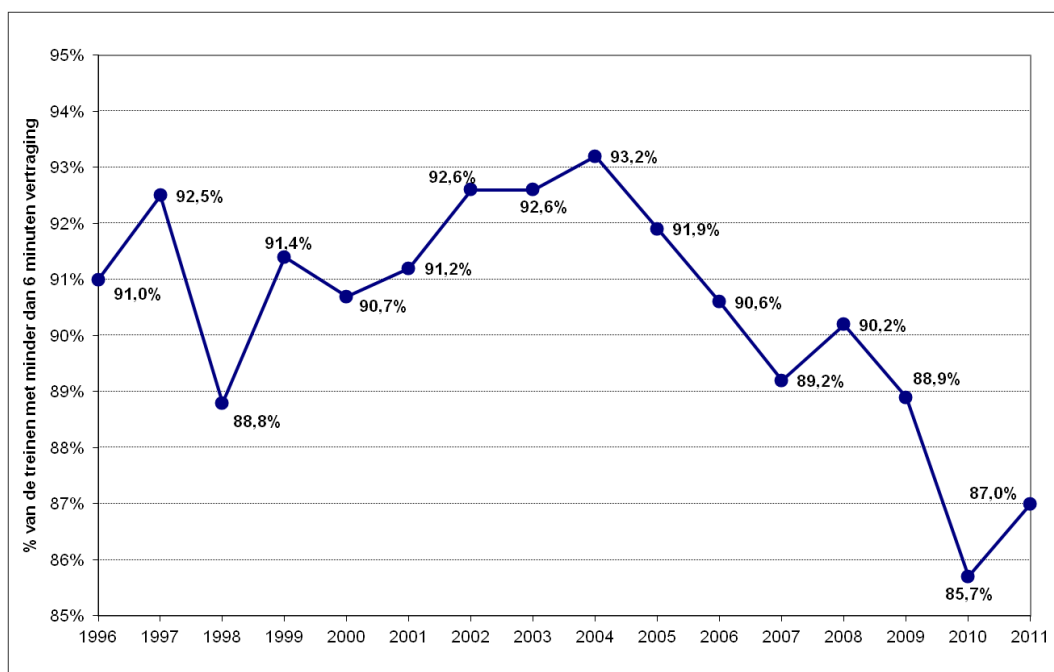
#### 4.2.4 Stiptheid

Het globale stiptheidscijfer (in %) wordt berekend met en zonder neutralisatie.

Zoals vastgelegd in het beheerscontract tussen de Staat en de NMBS heeft de stiptheid van de treinen een rechtstreekse invloed op de berekening van de jaarlijkse tariefwijziging. Voor de tariefaanpassingen vanaf februari 2012 zal de stiptheidsindicator rekening houden met het aantal reizigers op respectievelijk spitsuur- en andere treinen en tevens met de duur van de vertragingen.

<sup>5</sup> Voor de NMBS-Holding beschikken we al over de werkelijke cijfers voor 2011, wat nog niet het geval is voor de geconsolideerde cijfers 2011 (daarom geven we enkel de geconsolideerde cijfers tot 2010).

## Stiptheid van de reizigerstreinen binnenlands verkeer - zonder neutralisatie



Het globale stiptheidscijfer is sinds 2005 vrij sterk achteruitgegaan en kende een heel sterke daling in 2010 (-3,2%). In 2010 is gestart met de uitwerking van een actieplan stiptheid (met meer dan 100 acties) met als doel om het globale stiptheidscijfer tegen 2015 substantieel te verbeteren. In 2011 is de regelmaatsval gestopt en is een niet onbelangrijke remonte (+1,3%) is merkbaar.

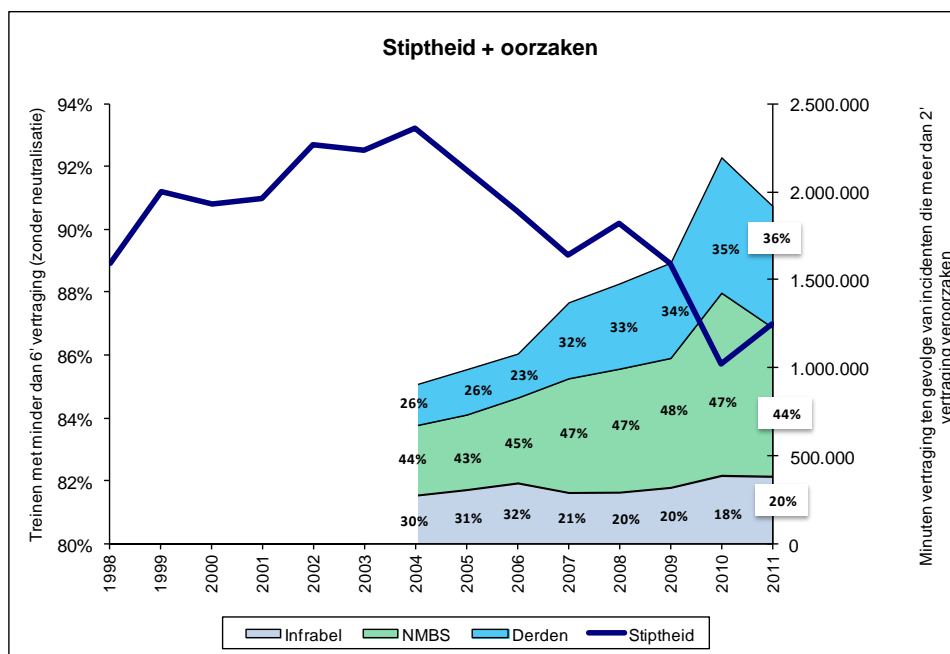
**Deze negatieve evolutie komt na een periode van ongeveer 6 jaar van progressieve maar constante verbetering (1998-2004), ondanks het bestaan van grote werven die tot capaciteitsbeperkingen hebben geleiden (in Antwerpen-Centraal, op de lijn Leuven-Brussel en tussen Halle en Brussel-Zuid). Dat is onder andere het resultaat geweest van de oprichting in 1998 van een Task Force regelmaat, waar alle operationele entiteiten aanwezig waren en waar samen naar oplossingen werd gezocht.**

In overleg tussen Infrabel en de NMBS worden de minuten vertraging van alle incidenten met meer dan 2 minuten vertraging toegewezen volgens oorzaak.

De minuten vertraging ten laste van Infrabel hebben hun invloed op de jaarlijkse exploitatietoelage die deze ontvangt van de Staat.



Hieronder een overzicht 2004-2011 hiervan voor de belangrijkste rubrieken:



Enkele van de belangrijkste maatregelen ter verbetering van de stiptheid zijn:

- een betere operationele samenwerking tussen Infrabel en NMBS en dit op alle niveaus (Traffic Control – RDV, seinhuis – perron, ...);
- de dringende vernieuwing van het huidige transportplan rekening houdend met de bestaande en toekomstige capaciteit en met een degelijke analyse van de robuustheid van het nieuwe plan;
- de uitvoering en verdere actualisering van de bestaande acties uit het gemeenschappelijk actieplan met bijzondere aandacht voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het rollend materieel en de onderhoudsactiviteiten;
- een doorgedreven opvolging vanuit het management van de NMBS-Groep;
- het versneld doorvoeren van kleinere continue ingrepen zonder deze afhankelijk te maken van lange termijnprojecten.

Eén van de belangrijkste conclusies die sinds de herstructurering tot uiting is gekomen, is dat de kwaliteit van het real-time beheer van het treinverkeer slechts kan behouden en verbeterd worden mits een heel sterke samenwerking en coördinatie tussen alle operationele actoren.

Een verbreding van rechtstreekse communicatielijnen naar communicatievierkanten en het uitsplitsen van eenduidige beslissingbevoegdheden blijken immers nefast te zijn voor de regelmaat en de kwaliteit van het treinverkeer.

Dat operationele samenwerking en coördinatie absoluut noodzakelijk zijn blijkt duidelijk uit verschillende rapporten zoals o.a. de audit door AD Little in het kader van het gemeenschappelijk actieplan stiptheid en het rapport van de FOD Mobiliteit en Vervoer over de incidenten van 27/06/2011 op het Belgische spoornet. Ook de recente winterproblemen in o.a. Nederland bevestigen deze conclusie.

4.2.5 Duurzame mobiliteit en groei van het marktaandeel van het spoor?

4.2.6 Transparantie tussen infrastructuurbeheer, internationaal reizigersvervoer, nationaal reizigersvervoer en goederenvervoer

4.2.7 Sociale consensus: eenheid van de sociale dialoog?

Deze aspecten worden hierna in aparte hoofdstukken behandeld.

Omdat ervoor geopteerd werd om de essentiële functies te behouden binnen Infrabel en een NMBS-Groep op te richten bestaande uit drie autonome overheidsbedrijven, beschikt de Belgische Holdingstructuur niet over de hefboomen en integratiemiddelen waarover andere Holdingstructuren in Europa wel beschikken. Dit belemmert de bevordering van een gemeenschappelijke strategie en de coherentie van de onderdelen van de Groep.

Een relatief sterk doorgedreven unbundling volstaat niet om een efficiënte en kwalitatieve spoorsector te garanderen.

In België heeft het volgen van de spoorrichtlijnen tot op heden veeleer aanleiding gegeven tot een verminderde dienstverlening. De kwaliteit van de operationele dienstverlening staat op een historisch laag peil. De stiptheid is het meest prioritair. De perceptie van de klanten over de kwaliteit van de dienstverlening werd sterk beïnvloed door de negatieve evolutie van de stiptheid de laatste jaren.

Zoals aangestipt in diverse studies heeft de verticale scheiding geleid tot meeruitgaven die niet konden gecompenseerd worden door productiviteitsverbeteringen en bijgevolg wel geleid hebben tot een mindere dienstverlening. Tegelijkertijd heeft deze splitsing geen aanleiding gegeven tot veel dynamiek in de sector: in de goederensector stijgt het marktaandeel van het spoor nagenoeg niet, en slechts 1% van de totale verkoop van rijpaden heeft betrekking op nieuwe operatoren. In de reizigerssector gaat de door de wet opgelegde structuur met sterke scheiding tussen infrastructuurbeheerder en operaties merkwaardig genoeg samen met een wettelijk monopolie voor de NMBS voor binnenverkeer.

De vereiste transparantie is gewaarborgd door de door Europa vereiste scheiding van de rekeningen (reizigers, goederen, infrastructuur) maar ook door een coördinatie op financieel en boekhoudkundig vlak. Die coördinatie gebeurt zeer moeizaam. Dienaangaande is een audit van het Rekenhof lopende.

De mechanismen die ingebouwd werden om tot een “softe” alignering te komen, hebben niet optimaal gefunctioneerd. De redenen zijn niet alleen te wijten aan de specifieke governance eigen aan het statuut van het autonoom overheidsbedrijf, maar ook aan:

- de dynamiek eigen aan een besluitvormingsproces met drie;
- het gebrek aan goede wil om de softe alignering te laten functioneren teneinde de legitimiteit van de structuren te ondergraven;
- een gebrek aan alignering rond strategische keuzes rond het aangeboden product (transportplan, nood- en interventieplannen, klantgerichte investeringen, ...)

Toch is het goed om ook op een aantal positieve elementen te wijzen waar de structuren een positieve dynamiek hebben teweeggebracht :

- de Groep neemt het voortouw in een ruimer mobiliteitsdebat: de “modal shift” is een feit;
- de Groep heeft bewezen dat het mogelijk is om, mits de nodige kostenreducties en synergieën, voldoende cashflow te genereren en bijgevolg haar (historische) schulden te financieren;
- Het globaal effectief is geëvolueerd conform de plannen.

**“GOVERNMENT IS COMMITTED TO EXPLORING THE FULL MENU OF OPTIONS FOR PROMOTING GREATER ALIGNMENT, INCLUDING OPTIONS TO PLACE RESPONSIBILITY FOR TRAIN OPERATIONS AND INFRASTRUCTURE MANAGEMENT IN AN AREA IN THE SAME HANDS.”**

*Justine Greening, Reforming our railways: putting the customer first, maart 2012*

## **5 Overzicht van de evoluties in Europa: op zoek naar de balans tussen marktopeningsvoorwaarden en voldoende organisatorische alignering/regie/integratie**

⇒ Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de meest markante keuzes die in de ons omringende landen werden gemaakt bij hun zoektocht naar de balans tussen marktopening enerzijds en organisatorische alignering/regie/integratie anderzijds.

### **5.1 De huidige overgangperiode**

#### **5.1.1 Algemeen**

Ongetwijfeld kan de komst van meerdere operatoren aanleiding geven tot meer dynamiek en innovatie, lagere kostenmodellen en een betere dienstverlening. Heeft de Europese Commissie zich echter voldoende rekenschap gegeven van het feit dat een gezonde invloed van de marktwerking enkel mogelijk is wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld, namelijk:

- voldoende **investeerd**ers kans zien op winstgevend ondernemen;
- de technologische drempels voldoende zijn weggewerkt (**interoperabiliteit**);
- voldoende **flexibiliteit** aanwezig is in functie van lokale omstandigheden;
- een operationeel model niet overdreven afhankelijk is van **nieuwe monopolies** en aldus door hoge transactiekosten en een gebrek aan innovatie haar doel voorbijschiet.

Men kan zich overigens afvragen of de Europese Commissie en een aantal actoren zich niet laten meeslepen in een dogmatisch opbod van “steeds verder gaan in de desintegratie”, terwijl het nu al duidelijk is dat een volledige verticale scheiding kan leiden tot een forse stijging van de transactiekosten<sup>6</sup>. Niettemin blijven de geldende regelgevende teksten inhoudelijk wel resultaatgericht en pragmatisch geformuleerd: enkel de besluitvorming inzake rijpadtoewijzing en infrastructuurtarifiering moeten worden toevertrouwd aan een instantie die organisatorisch, juridisch en qua besluitvorming onafhankelijk is; dit moet ook aantoonbaar zijn.

---

<sup>6</sup> “Full vertical disintegration tends to drive the transaction costs up. When looking at the different European rail operators, one can see that the German rail operators, and in particular Deutsche Bahn, have the lowest transaction costs per train-kilometre and the best ratio of transaction costs to operating costs.”, BNB, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany, and the Netherlands, Xavier Deville and Fabienne Verduyn, 2012

### 5.1.1.1 Voldoende investeerders zien kans op winstgevend ondernemen

Sinds de start van de liberalisering van het spoor bleven de investeringen van nieuwe investeerders tamelijk beperkt. In België vertegenwoordigt het aandeel van de nieuwe operatoren 1 % van de verkopen van rijpaden.

### 5.1.1.2 De technologische drempels zijn voldoende weggewerkt (interoperabiliteit)

De geleidelijke evolutie van de interoperabiliteit van het conventionele spoor is wellicht niet vreemd aan de geleidelijke evolutie van de liberalisering.

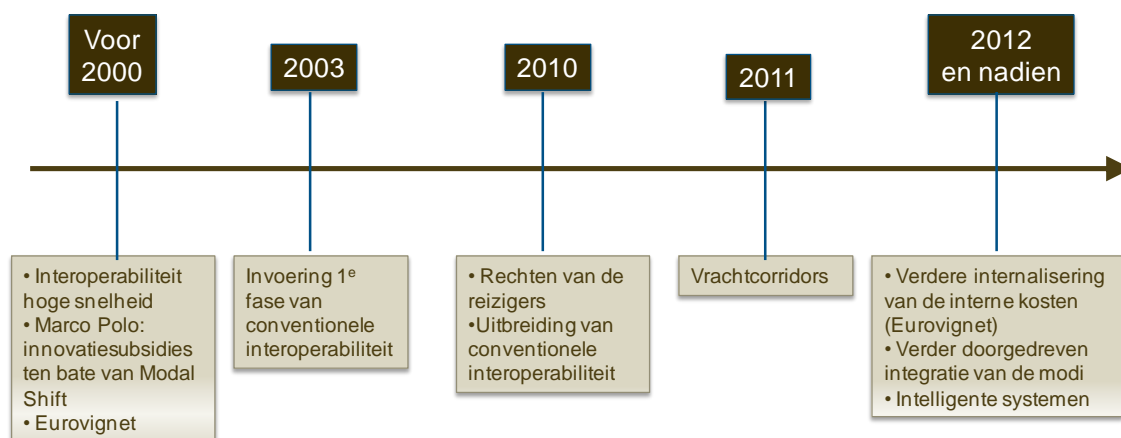
In het tweejaarlijkse Europese verslag over interoperabiliteit (*Biannual Report on the Progress with Railway Interoperability in the European Union - 2009*) staat onderstaande tekst:

*"In contrast to high speed rail system, there is less progress with interoperability of the conventional rail system. This is partly because TSI's have been developed later and entered in force from 2006 onwards. Another reason is that the European conventional rail systems were established more than a century ago without strong emphasis on common technical specifications. Therefore, nowadays they are more fragmented and consequently technical harmonization more difficult to realize. The figures indicates that in 2007 and 2008, 5-6 % of the conventional rail CCS (control-command and signaling) subsystems and 0,2-2 % of the freights wagons were authorized under TSI regime."*

Het grootste voordeel van de verdwijning van de technische belemmeringen is ongetwijfeld de groei van de sector en de ontwikkeling van de concurrentie. Zo steeg het containervervoer tot 25 % van het totale goederenvervoer in Europa sinds de invoering van de ISO-containers van 20 en 40 voet.

Hierna volgt een overzicht van de Europese initiatieven ten gunste van duurzaamheid en interoperabiliteit.

## Duurzaamheid en interoperabiliteit



### **5.1.1.3 Voldoende flexibiliteit is aanwezig in functie van lokale omstandigheden,**

Het binnenlands reizigersvervoer vertegenwoordigt in België ongeveer 80% van de treinkilometers op Belgisch grondgebied. De treindensiteit in België is tamelijk groot.

In de reizigerssector gaat de door de wet opgelegde structuur samen met een wettelijk monopolie voor de NMBS voor binnenverkeer.

Daarom is de flexibiliteit in België vrij beperkt en kan deze enkel geleidelijk uitgebreid worden.

### **5.1.1.4 Een operationeel model is niet overdreven afhankelijk van opgelegde nieuwe monopolies**

In de Verenigde Staten heeft de toegankelijkheid van real time-informatie over het regionale vervoer aanleiding gegeven tot nieuwe initiatieven. Zo hebben verscheidene kleine spelers een meerwaarde aan het product gegeven.

Het risico bestaat dat het concentreren van alle waardevolle functies bij één infrastructuurbeheerder kan leiden tot overdreven macht van een nieuwe monopolist. Dit biedt geen toegevoegde waarde voor de eindklant.

De Europese Commissie heeft duidelijk de keuze gemaakt om de marktopening te promoten alvorens alle technische en economische voorwaarden ingevuld worden.

Bovendien legt ze een sterke mate van scheiding op om deze concurrentie in de hand te werken (ook al is het verband tussen de beide niet bewezen). Dit beleid leidt tot desintegratie, terwijl de actoren geacht worden dynamiek en innovatie aan te brengen. Bijgevolg resulteert dit in hogere kosten en een vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening.

De Europese Commissie en de spoorsector in de respectieve lidstaten hebben er alle belang bij om de **einddoelstellingen** (betere kwaliteit tegen een lagere kost) te blijven nastreven. Tegelijkertijd moet evenwel vermeden worden dat in afwachting van een goed functionerende markt een **zeer lange overgangperiode** moet doorgelopen worden waarbij door een politiek van 'trial and error', door een verder desintegreren van de huidige structuren en operationele modellen, de spoorsector opgezadeld geraakt met grote kosten en **onvoldoende betrouwbaarheid**. Het spoor is te belangrijk voor experimenten. De gemeenschap, de belastingbetalers, de burgers in de verschillende lidstaten hebben in de tussentijd - in afwachting dat de optimaal functionerende spoormarkt zich mogelijk materialiseert – recht op een **correcte spoorservice**.

Het is dit besef dat er bijna alle lidstaten toe dwingt om momenteel op zoek te gaan naar een **gezonde balans** tussen enerzijds het creëren van de voorwaarden voor marktopening en anderzijds het creëren van voldoende alignering/regie/integratie om de nodige coördinatie te waarborgen. Het is trouwens niet onmogelijk om de beide te combineren. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat, mits de juiste voorwaarden, een dynamiek kan gecreëerd worden waarbij een gezonde marktopening ontstaat, met goedkopere spoorwegen als gevolg, zonder afbreuk te doen aan de vereiste operationele en strategische **alignering** en regie, die de kwaliteit en de groei garanderen. Meer nog, buitenlandse voorbeelden tonen aan dat de historische monopolist zelfs, in het eigen belang en in het belang van het

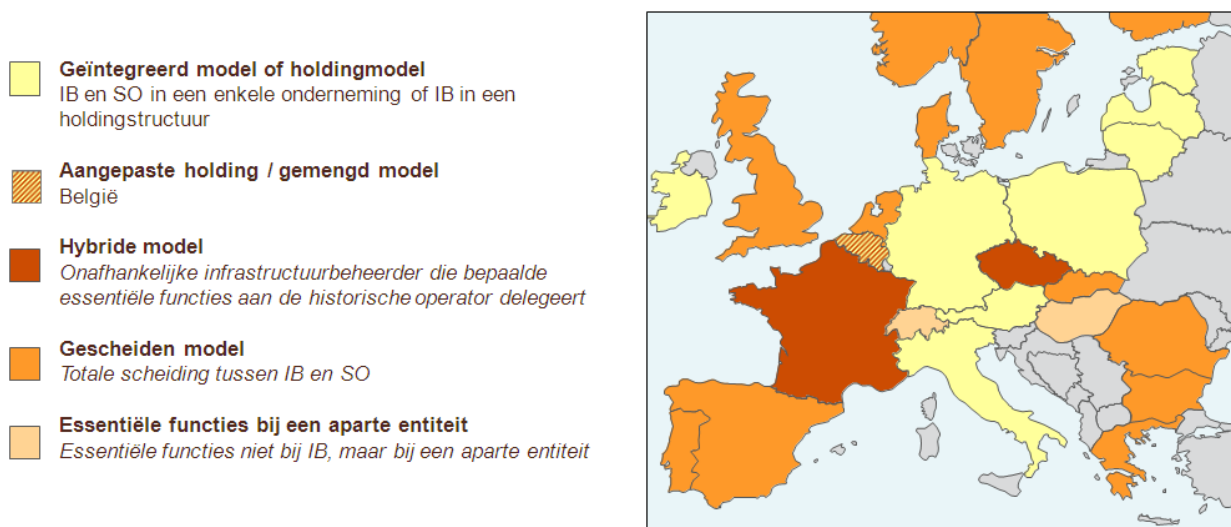
aanbod aan de reiziger, een positieve rol kan spelen in het stimuleren en faciliteren van de marktopening.

Alle lidstaten in Europa voeren momenteel hetzelfde debat. Duitsland en Frankrijk pleiten ervoor om de scope van de Europese regelgeving op de essentie te focussen. In het licht van die debatten en rekening houdende met het huidig Europees regelgevend kader is er zeker ruimte voor verbetering van het Belgische model. De nakende “recast” of herziening van het eerste spoorwegpakket en het aangekondigde “vierde spoorwegpakket” zijn opportuniteiten om de Belgische spoorwegen op nationaal en Europees niveau goed te positioneren.

## 5.2 Balans tussen marktopeningsvoorwaarden en voldoende alignering/regie/integratie van het mobiliteitsgebeuren

### 5.2.1 Algemeen overzicht in de EU

Niet alle landen in de Europese Unie hebben even snel werk gemaakt van de liberalisering van de markt. Ook de modaliteiten verschillen. De eerste hervormingen gingen van start in het begin van de jaren '90 in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Zweden. Vandaag kunnen er verschillende grote institutionele typestructuren onderscheiden worden zonder dat er evenwel een link kan worden gelegd met de grootte van het land of de economische toestand van het net:



Een aantal landen voeren momenteel een denkoefening rond hun spoororganisatie. Hierbij staan volgende bekommernissen centraal:

- de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het spoorwegsysteem, met in het bijzonder de budgettaire impact op de overheidsmiddelen;
- het wel of niet verregaand opsplitsen van het infrastructuurbeheer en de vervoersactiviteiten en de invloed ervan op de operationele performantie.

Samengevat:

	Landen, maatschappijen, actoren	Opmerkingen/evoluties
Holding-structuren	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>D</b> : DB Holding<sup>1,2,4</sup>, 60-tal andere transporteurs<sup>2,4</sup>, VDV<sup>3,5</sup></li> <li><b>Oostenrijk</b>: ÖBB-Holding<sup>1,2,4</sup></li> <li><b>Polen</b>: PKP-Holding<sup>1,2,4</sup></li> <li><b>Italië</b>: FS Holding<sup>1,2,4</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kritiek in het domein van gebruiksheffing (hoe, hoogte, gebruik inkomsten...) nu ter discussie</li> <li>Lijken t.o.v. EC gelijkaardige toegevingen te doen als België (m.b.t. governance, informatica...)</li> <li>Fluctuaties waarbij neiging naar grotere autonomie IB</li> <li>Recent voorstel tot verdere opsplitsing werd afgevoerd</li> </ul>
Hybride	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>F</b>: RFF<sup>1</sup>, SNCF<sup>2</sup>, SNCF Infra : “Gestionnaire d’infrastructure délégué”<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reïntegratie gepland van alle functies IB (RFF + SNCF Infra); of dit gebeurt in de vorm van société “pivot” (met SNCF Transporteur): beslissing in 2012</li> </ul>
Volledige scheiding (IB/SO)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>NL</b>: Prorail<sup>1</sup>/NS<sup>2</sup>, Arriva, Veolia...<sup>2</sup> KNV Goederenvervoer<sup>5</sup></li> <li><b>VK</b> : Network Rail<sup>1</sup>, 10-tal belangrijke franchise-houders (Toc’s), Virgin, Arriva...<sup>2</sup>, Atoc<sup>4</sup></li> <li><b>Zweden</b>: <u>Multimodal</u> infrastructure administration<sup>1</sup>, 30-tal spooroperatoren, SJ, DSB, Arriva, DB, Cargonet, Keolis...<sup>2,4</sup>, Astoc<sup>3,5</sup></li> <li><b>Spanje</b>: Adif<sup>1</sup>, Renfe operadora<sup>2,4</sup>, enkele anderen<sup>4</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>T.o.v. oorspronkelijke model correcties gebeurd, inzonderheid m.b.t. de verkeersleiding: beperking van interfaces → operationeel controle centrum (2011)</li> <li>Opzet is thans (n.a.v. McNulty-report) om aantal synergieën te herstellen met focus op lokale of regionale “coördinatie” – of zekere “re-integratie” (?) tussen IB en betrokken TOC’s</li> <li>Aanvankelijk aparte Banverket (<sup>1</sup>), ruim jaar geleden is de spoor IB samengesmolten met de Road Administration; hoewel effecten van het model in zijn geheel als positief beschouwd, recent blijkt nood aan meer coördinatie</li> <li>Typisch voorbeeld van doorgedreven splitsing, maar praktisch geen concurrentie en/of nieuwkomers</li> </ul>
Essentiële functies bij aparte instelling of organisatie (publiek of privé)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Zwitserland</b> : SBB, BLS...<sup>1,2</sup>, Trasse Schweiz/SwissTrain Path<sup>6</sup></li> <li><b>Hongarije</b>: MAV<sup>1,2</sup>, overheidsinstelling voor treinpaden en infraheffing-VPE<sup>6</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trasse Schweiz is <i>privé</i>-company met deelname verschillende SO’s of groepen SO’s (elk 25%)</li> <li>Aparte <i>publieke</i> entiteit voor essentiële functies, rechtstreeks onder ministerie voor Transport</li> </ul>

<sup>1</sup> IB | <sup>2</sup> SO reizigers | <sup>3</sup> vereniging van SO’s reizigers | <sup>4</sup> SO’s goederen | <sup>5</sup> vereniging van SO’s goederen | <sup>6</sup> aparte organisatie mbt rijpaden



## 5.2.2 Verenigd Koninkrijk

Na een vijftiental jaar van sterke verticale scheiding heeft het Verenigd Koninkrijk een evaluatie gemaakt van zijn spoorwegen.

Sir Roy McNulty, verantwoordelijke van die opdracht, stelde vast dat de kosten in het Verenigd Koninkrijk 30 % hoger waren dan in het buitenland.

Volgens hem wordt de efficiëntie belemmerd door de fragmentering van structuren en interfaces, de manier waarop de belangrijkste spelers samen opereren, het gebrek aan incentives, het contractuele en wettelijke kader, de rol die de overheid en de industrie spelen, de culturele en relationele aspecten, de grenzen van een globale aanpak en het supply chain management.

Volgens hem moeten de basisprincipes van de aanpak in het VK niet gewijzigd worden, maar moet er wel nauwer worden samengewerkt: **collaboration and alignment**.

Sir McNulty formuleert tevens een aantal **aanbevelingen**:

- *Much better ALIGNMENT on:*
  - *Objectives and policies*
  - *Structures and interfaces*
  - *Incentives*
  - *Regulation*
  - *Franchising and contracts*
- *Much closer co-operation between the main players (network rail, rail operators) :*
  - *Industry level cooperation: rail delivery group, rail systems agency*
  - *Route level cooperation between Network Rail and TOCs*
  - *Structural options ranging from shared incentives through to alliances/joint ventures: One size does not fit all*
  - *Earlier and closer involvement of contractors and suppliers*
  - *Behavioural and cultural change*
  - *Clear accountabilities maintained*

Hij benadrukt dat het niet de bedoeling is om opnieuw een volledig geïntegreerd systeem te creëren:

- *Competition is a key driver of innovation and efficiency.*
- ***Small, separate units are usually more efficient than huge and integrated, but need alignment and cooperation.***

Hij concludeert door alle partijen in Europa op te roepen om informatie uit te wisselen en aan benchmarking te doen. De concepten van *alignment* and *collaboration* die in dit rapport worden toegelicht, zullen ongetwijfeld een invloed hebben op de toekomstige Europese voorstellen en beslissingen.

In het Verenigd Koninkrijk is een proces opgestart dat erin bestaat om, via alignering, een coherente globale industriële keten te herbouwen vanuit een aantal kleine eenheden, na een lange periode van radicale scheiding tussen 2 grote activiteitspakketten. **Dit proces zou moeten leiden tot een beter evenwicht tussen de voorwaarden voor de marktopening en voldoende alignering met het oog op duurzame mobiliteit.**

Op basis van de analyse en de conclusies van Sir Roy McNulty, heeft de Britse minister van Transport Justine Greening, in maart 2012 een « *Command paper* » uitgevaardigd., Dit strategisch document over de toekomst van de Britse spoorwegen kreeg als titel: « *Reforming our railways : Putting the customer first.* »

Op basis van dit document, kunnen we de hoofddoelstellingen en de belangrijkste principes van de Britse spoorweghervorming als volgt samenvatten:

- Verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve prestaties, met inbegrip van de ontwikkeling van extra capaciteit en van nieuwe diensten en innoverende producten;
- Versterking van de strategische rol van de Regering;
- Verbetering van alle soorten informatie, met inbegrip van de financiële informatie, die essentieel is om ervoor te zorgen dat subsidies gebruikt kunnen worden voor de financiering van diensten die nuttig zijn voor de samenleving en die de samenleving nodig heeft;
- Invoering van een klantgerichte corporate governance;
- Tot slot, een verbetering van de efficiëntie van de spoorwegindustrie door middel van alle mogelijke methodes en voornamelijk door de belangen van de belangrijkste spelers van het systeem op elkaar af te stemmen. Het document promoot een mentaliteitswijziging, waarbij er niet langer gedacht wordt in termen van “*My trains, your Tracks*”, maar in termen van “*Our railways*”. De toenadering tussen Network Rail en de spoorwegoperatoren is een doelstelling die zelfs de vorm kan aannemen van een volledige verticale integratie door middel van een concessie waarbij de infrastructuurgebonden diensten en vervoersactiviteiten gecombineerd worden. “*Government welcomes the direction of the study’s recommendation and considers greater alignment of incentives for efficiency between Network rail and train operators to be the most pressing reform necessary to drive down costs for rail industry. Government is committed to exploring the full menu of options for promoting greater alignment, including options to place responsibility for train operations and infrastructure management in an area in the same hands*”.

### 5.2.3 Duitsland

Deutsche Bahn AG werd opgericht in 1994 als een vennootschap op aandelen. In Duitsland was de hervorming geen loutere omzetting van de richtlijn 91/440. Bij de oosterburen leefde de politieke wil om de spoorwegonderneming commerciëler te maken en aldus de budgettaire impact op de Rijksbegroting, na de hereniging, te verlichten. De Holding DB AG zal dus gaandeweg steeds meer commerciële activiteiten ontwikkelen. Ondertussen is BD AG een mondiale speler aanwezig in ruim 130 landen. DB AG is niet enkel actief in het reizigers- en goederenvervoer per spoor, maar biedt eveneens bus/tram/metro-vervoer aan en een waaier aan logistieke diensten via verschillende transportmodi (DB AG is bv. de grootste Europese goederenvervoerder over de weg, en wereldwijd de 2<sup>de</sup> grootste goederenvervoerder in de lucht).

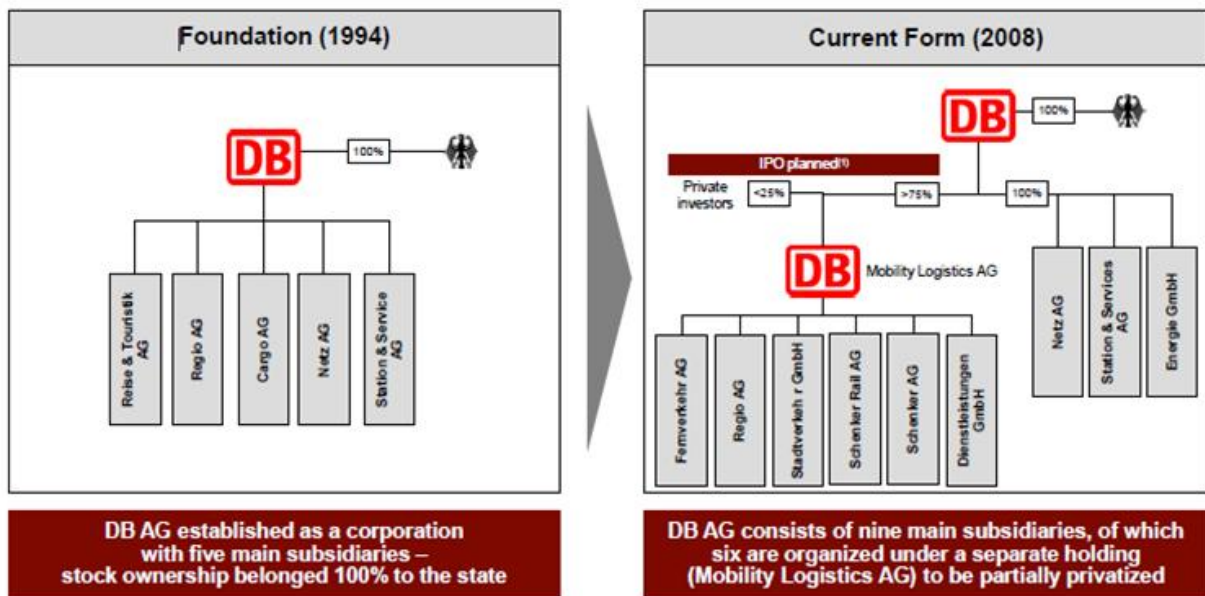
DB AG, waarvan alle aandelen in handen zijn van de overheid, kent een complexe Holding-structuur en bestaat uit negen business units waarvan er zes zijn ondergebracht in de sub-groep DB Mobility Logistics AG. Deze sub-groep met quasi dezelfde raad van bestuur als deze van DB AG omvat alle operationele vervoersactiviteiten van de groep (DB Bahn Long Distance, DB Bahn Regional, DB Arriva, DB Schenker Logistics en DB Schenker Rail). De drie overige business units zijn bevoegd over de stations (DB Netze Stations), de energievoorziening (DB Netze Energie), en het spoornetwerk (DB Netze Track). Via haar

negen business units participeert DB AG in ruim 1.000 bedrijven, waarvan meer dan 730 bedrijven voor 100% in het bezit zijn van DB AG.

De infrastructuurbeheerder aan wie de essentiële functies van de capaciteitverdeling en de tarifiering zijn toevertrouwd, is ondergebracht in een vennootschap op aandelen, DB Netz AG.

Het schema hierna toont de evolutie van de DB Holding van 1994 tot 2008.

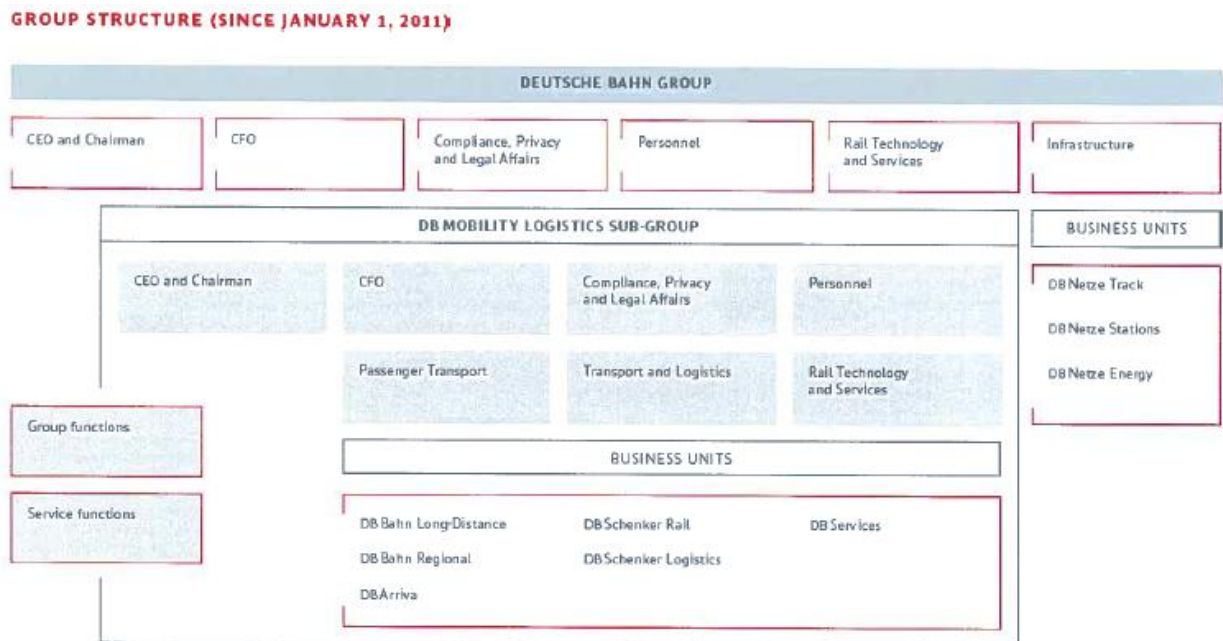
### Case Study: Organizational Change Deutsche Bahn AG



De taak van de Holding bestaat erin het systeem in zijn geheel te optimaliseren. Deze rol van "systeemintegrator" komt niet enkel de entiteiten van Deutsche Bahn ten goede, maar ook de concurrenten.

De governance binnen de groep is als volgt:

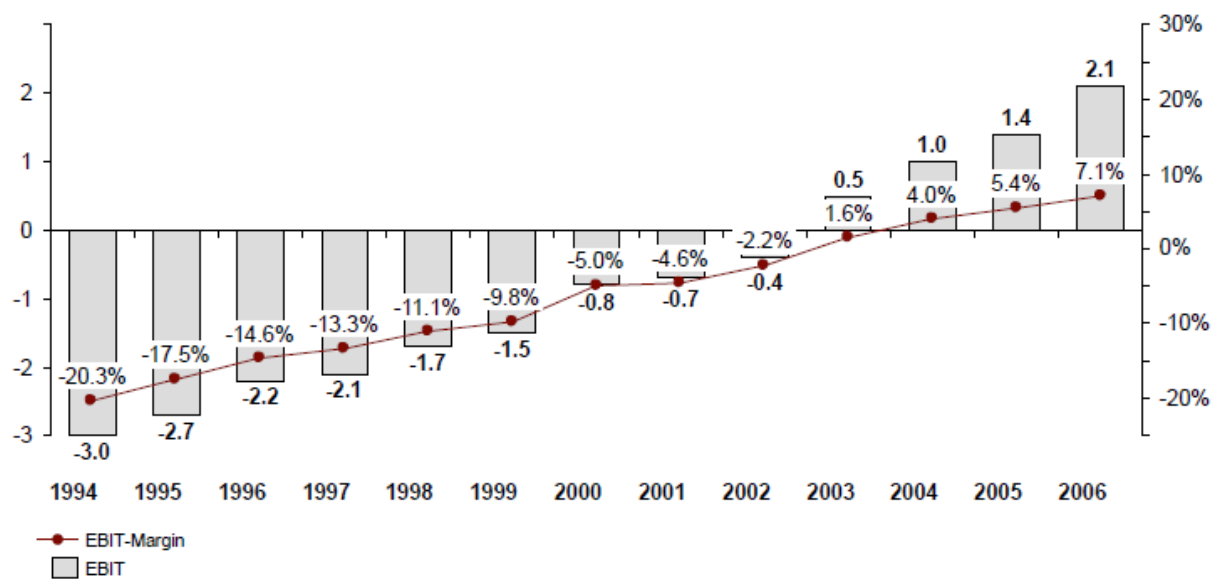
GROUP STRUCTURE (SINCE JANUARY 1, 2011)



Volgens Rüdiger Grube, CEO van DB, is het spoorvervoer in Duitsland een structureel succes, meer bepaald dankzij de uitgewerkte organisatiestructuur en de steun van de vertegenwoordigers van het personeel en de vakbonden tijdens de herstructurering (*Toespraak van dr. Rüdiger Grube, CEO van Deutsche Bahn AG, Parijs, 16 november 2011*).

De structuur maakte het mogelijk om het spoorwegvervoer goedkoper en performanter te maken, terwijl de concurrentie gewaarborgd bleef.

**Case Study: Development EBIT & EBIT-Margin Deutsche Bahn<sup>1)</sup>**



1) EBIT before extraordinary items and reimbursement of reunification environmental liabilities

Ondanks de infringing procedure waaraan Duitsland onderworpen is, meent dhr. Grube dat het Duitse model voldoet aan de Europese norm. Tevens voegt hij eraan toe: "Als het Hof van Justitie het in twijfel trekt, hopen we een meerderheid samen te brengen om een wijziging van het Europees recht te eisen."

Dit model lijkt de ideale balans te bieden tussen marktopeningscondities en wat men in het VK bestempelt als alignment (= "regie" in Nederland en "intégration" in Frankrijk).

Evenwel zal een lichte evolutie van het model wellicht nodig zijn om een Europese veroordeling te vermijden. Een wetsontwerp over de versterking van de regulator wordt momenteel onderzocht door het Parlement.

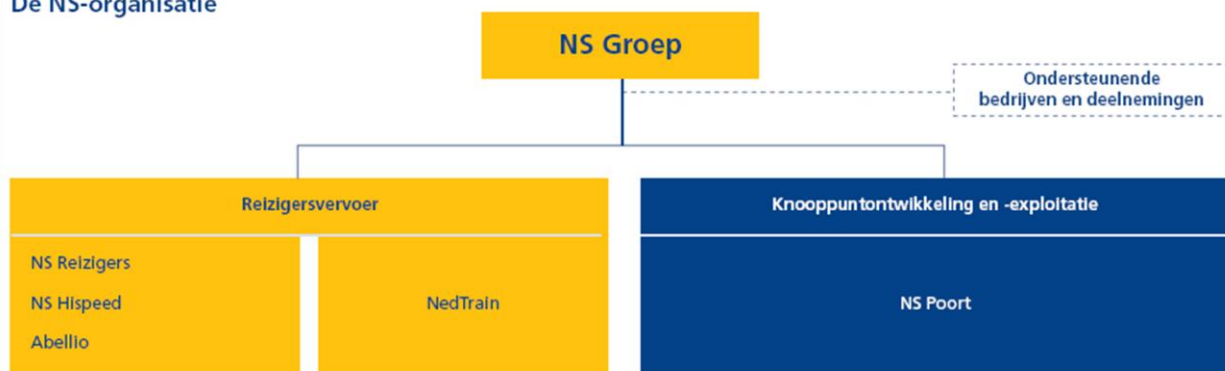
#### 5.2.4 Nederland

De Nederlandse spoorsector is één der meest typische voorbeelden van een "gescheiden model".

De NS Groep NV richt zich op het vervoer van reizigers en de ontwikkeling/exploitatie van stations(omgevingen).

De NS Groep is een NV waarvan alle aandelen in handen zijn van de Rijksoverheid. De NS Groep NV bestaat uit twee delen – 'Reizigersvervoer' en 'Knooppuntontwikkeling- en exploitatie' – die zijn opgebouwd uit 10 werkmaatschappijen. De belangrijkste werkmaatschappijen zijn NS Reizigers BV, NS Internationaal BV, Abellio Transport Holding BV (trein- en busvervoer in UK, Duitsland en Tsjechië), NedTrain BV (onderhoud van de reizigerstreinen), NS Stations BV en NS Vastgoed BV. Verder participeert de NS Groep in 18 bedrijven, waarvan 10 bedrijven 100% eigendom zijn van de NS Groep.

#### De NS-organisatie



NS Groep NV bestaat uit 10 werkmaatschappijen die zelf soms participeren in eigen dochterondernemingen (11 in totaal).

De voornaamste werkmaatschappijen zijn NS Reizigers BV, NS Internationaal BV, Abellio Transport Holding BV (trein- en busvervoer in UK, Duitsland en Tsjechië), NedTrain BV (onderhoud van de reizigerstreinen), NS Stations BV en NS Vastgoed BV.

Andere dochterondernemingen zijn: Thalys Nederland, NS Fiets, NS-OV Fiets...

NS Groep is nog steeds de belangrijkste reizigersvervoerder per spoor in Nederland, maar is tevens bedrijvig in ander openbaar vervoer (bus, tram, metro). Andere reizigersoperatoren in Nederland zijn Arriva, Veolia, Syntus en Connexion.

De goederenpoot van NS werd (in 2000) afgestoten en ingeschakeld in de DB-Groep en is thans (na paar tussenfases) onderdeel van DB Schenker Rail. DB Schenker Nederland is de belangrijkste spoortransporteur van goederen in Nederland.

Andere goederenoperatoren zijn: ERS Railways, ACTS Nederland, CapTrain...

Prorail BV is (sinds 2003) een volledig gescheiden infrastructuurbeheerder en staat zowel in voor de aanleg en beheer van de spoorinfrastructuur, voor de verkeersleiding (traffic control) als voor de zogenaamde essentiële functies en in het bijzonder de toewijzing van de spoorcapaciteit. Prorail BV is eigendom van de Rijksoverheid en bestaat uit 4 directies: Vervoer & dienstregeling, Operatie, Projecten en Financiën. Naast de aanleg en het beheer van de spoorinfrastructuur, staat Prorail ook in voor het ontwerp en de bouw van de stations.

Nederland heeft sinds paar jaren wel nog andere infrastructuurbeheerder, nl. Keyrail voor de Betuweroute; Keyrail wijst capaciteit toe op deze vrachtlijn.

De voorbije 2 jaar werd het Nederlands model nog enigszins bijgestuurd. Naar aanleiding van de ontevredenheid – bij een paar problematische spoorincidenten – over het gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de verschillende actoren, in het bijzonder met betrekking tot de dagelijkse verkeersleiding, gebeurde een zekere bijsturing.

Daartoe werd eind 2011 het “*Operationele Controle Centrum Rail*” (OCCR) geopend. Op deze centrale in Utrecht zitten de infrastructuurbeheerder en de verschillende reizigers- en goederenspooroperatoren dag in dag uit (24/24u, 7/7d) bij elkaar om bij incidenten versneld en gecoördineerd te kunnen optreden.

Het opzet is onder meer een verbetering van de kwaliteit, de stiptheid en in het bijzonder meer kwalitatieve reis- en verkeersinformatie.

Een speciale commissie spoor van de Nederlandse Tweede Kamer kwam begin 2012 bijeen voor een rapport over de besteding van de spoorbudgetten en met focus op onderhoud en innovatie van het spoor. Het ordewoord is hier efficiëntieverbetering.

De Commissie bracht midden februari 2012 haar rapport uit met een aantal aanbevelingen. Het rapport onderstreept in het bijzonder de nood aan versterking bij het sturen van het globale spoorwegsysteem door de minister en het ministerie van *Infrastructuur en Milieu*, dat in Nederland een belangrijke actor is.

Enkele opmerkelijke passages uit het rapport van de Speciale commissie onderhoud en innovatie spoor zijn :

*“Het ontbreekt aan visie en regie op het Nederlandse spoor. De minister van Infrastructuur en Milieu moet geen “incidentenminister” zijn, maar de systeemverantwoordelijkheid waarmaken. De minister stuurt momenteel primair op de kortetermijnkosten van het spoor en meer in het bijzonder: op kortetermijnkostenbesparingen. Een langetermijnvisie en -strategie voor de inrichting en het gebruik van het spoor ontbreken.”*

*“De minister dient de samenhang tussen investeringen in infrastructuur enerzijds en de benutting daarvan door de vervoerder anderzijds te bewaken en daar waar nodig aan te brengen. De minister dient de vervoerconcessie en de beheerconcessie effectiever te gebruiken als sturingsmiddel.”*

*“Met de splitsing vanaf 1995 van de Nederlandse Spoorwegen is een zeer complexe situatie ontstaan met sterke wederzijdse afhankelijkheden en soms onderlinge belangentegenstellingen.”*

*“De Commissie acht het aanbevelen van een structuurwijziging vooralsnog een stap te ver gaan. De Commissie beveelt wel aan om de alternatieve ordeningsvormen van de spoorsector te onderzoeken, indien de door haar geconstateerde problemen van aansturing en regie niet goed blijken te kunnen worden opgelost binnen de huidige ordening.”*

Net zoals in het Verenigd Koninkrijk, zou ook hier een meer evenwichtige balans moeten gevonden worden tussen de implementatie van marktopeningsvoorwaarden en van voldoende aansturing/regie ten gunste van de globale en duurzame mobiliteit.

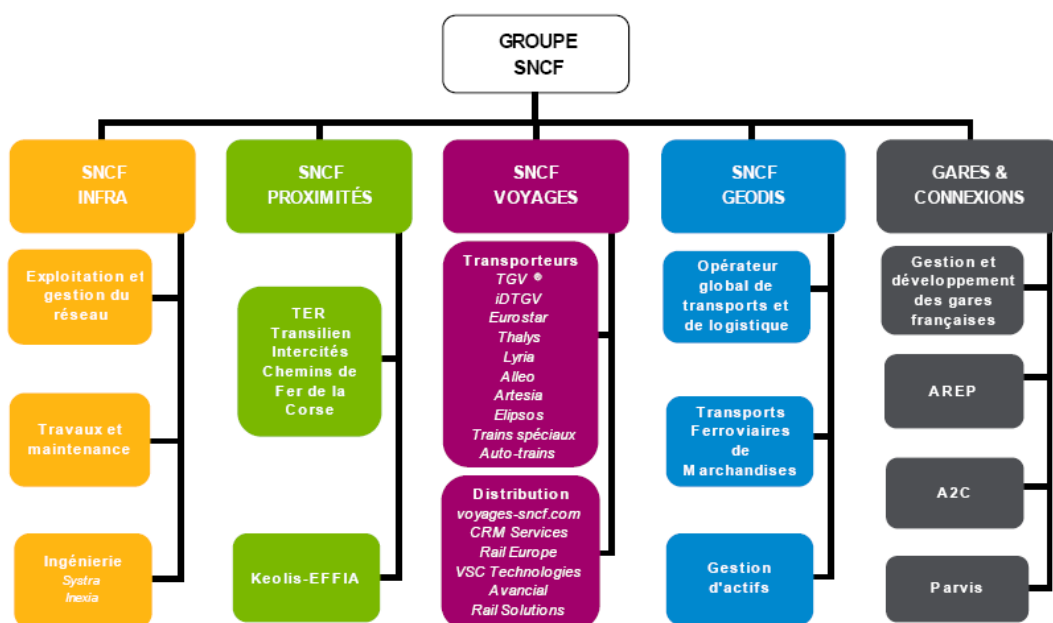
### 5.2.5 Frankrijk

De SNCF-Groep is een mondiale speler op vlak van publiek transport (wereldwijd nummer 2) en biedt hierbij niet enkel spoorvervoer aan maar eveneens vervoer per bus/tram/metro. SNCF is ook een belangrijke vervoerder van goederen, zowel per spoor als via andere vervoersmodi (nummer 4 in Europa op vlak van vrachtvervoer en logistiek). *Réseau Ferré de France* (RFF) is sinds 1997 de infrastructuurbeheerder van het Franse spoornet.

De SNCF-Groep bestaat uit vijf branches:

- 1 *SNCF Infra* staat in voor traffic management en het onderhoud van de spoorinfrastructuur in opdracht van RFF (de zgn. *gestionnaire d'infrastructure délégué*),
- 2 *SNCF Proximités* omvat alle lokaal reizigersvervoer met trein/tram/metro (via dochteronderneming Keolis-Effia),
- 3 *SNCF Voyages* staat in voor lange afstand- en hogesnelheidsvervoer,
- 4 *SNCF Geodis* staat in voor het goederenvervoer en logistieke activiteiten,
- 5 *Gares & Connections* is stationsbeheerder en is verantwoordelijk voor de uitbating en ontwikkeling van alle stations.

De SNCF-Groep heeft (on)rechtstreeks deelnemingen in zowat 1.000 ondernemingen.



RFF is eigenaar van een gedeelte van de spoorweginfrastructuur (sporen, terreinen die aan de sporen grenzen ... ) en is de infrastructuurbeheerder. RFF heeft evenwel geen middelen om de sporen te exploiteren. Hiervoor werd er een contract gesloten met de "Direction de la Circulation Ferroviaire" (DCF). Deze directie valt onder de tak SNCF Infra die binnen de SNCF-Groep verantwoordelijk is voor het onderhoud, het beheer en de exploitatie van de spoorweginfrastructuur in opdracht van RFF. Ook de toewijzing van de verkeerspaden valt hieronder. RFF op zich heeft een lichte structuur en telt minder dan 2.000 werknemers.

De DCF omvat onder meer 21 "Établissements Infra Circulation" (EIC) en stelt personeel met diverse spoorberoepen tewerk, waaronder opstellers van de dienstregeling, wisselwachters, verkeersleiders en regelaars. De medewerkers van de DCF moeten zich aan een specifieke deontologische code houden. Het budget van deze directie staat los van dat van de SNCF en wordt gefinancierd door RFF. De DCF zorgt er ook voor dat de verschillende spoorwegeroperatoren op voet van gelijkheid behandeld worden.

Frankrijk koos er dus voor de verantwoordelijkheid voor het infrastructuurbeheer toe te vertrouwen aan een publieke instelling die gescheiden is van de historische spoorwegonderneming, waarbij deze laatste het merendeel van de operationele middelen behield voor het beheer, het onderhoud en de exploitatie van het spoornet.

Qua concurrentie op het Franse net stelt men vast dat 20% van het goederentrafiek in handen is van concurrenten van SNCF (Bron: RFF, Rapport d'activités et Développement durable 2010).

Tijdens de "Assises du Ferroviaire" die recent in Frankrijk georganiseerd werden, kreeg de "Commission n°2" het mandaat om te onderzoeken hoe de bevoegdheden in de spoorwegsector georganiseerd moeten worden om een vlotte, efficiënte en veilige werking te waarborgen van een spoorwegsysteem waarbij verschillende actoren interveniëren. Een van de opdrachten van deze commissie bestaat erin te bekijken welk model van bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de andere overheden, de



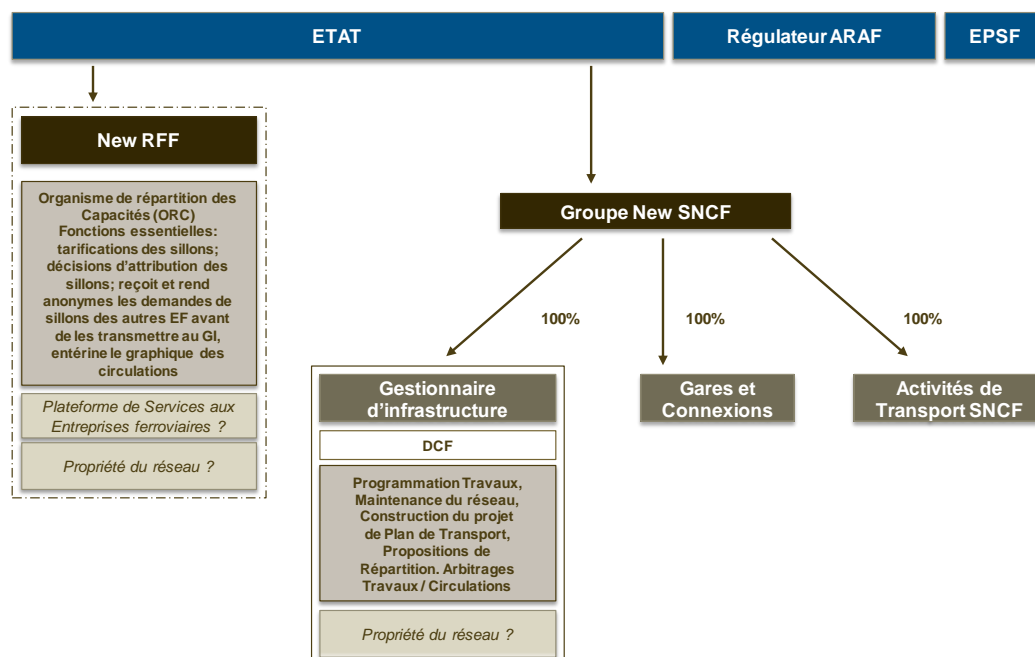
infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen zowel een veilige als een doeltreffende werking van het spoorwegsysteem mogelijk maakt.

De Commissie heeft twee verschillende structuurvoorstellen onderzocht die door RFF en de SNCF naar voren werden geschoven.

Het aanbevolen voorstel stelt een juridische eenmaking en identificatie van de infrastructuurbeheerder voorop binnen een centrale groep (Groupe New SNCF), waarbij de essentiële functies worden ondergebracht binnen een "NEW RFF".

Schematisch vertaalt dit **voorstel** zich als volgt:

### Proposal for a new French railway system



De Commissie formuleert hierbij de opmerking: "Er werd gewezen op de risico's die de Europese regels meebrengen, maar het vierde spoorwegpakket wordt beschouwd als een opportuniteit om het model volledig operationeel te maken zonder dat het op Europees niveau in vraag wordt gesteld." (vertaling)

Het risico dat genomen wordt door af te wijken van de "Europese verenigbaarheid" moet gezien worden in het licht van het gemeenschappelijke voorstel Deutsche Bahn – SNCF (punt 5.4).

**Het Franse model zou dus kunnen evolueren naar meer integratie van de spoororganisatie.**

## 5.2.6 Zwitserland

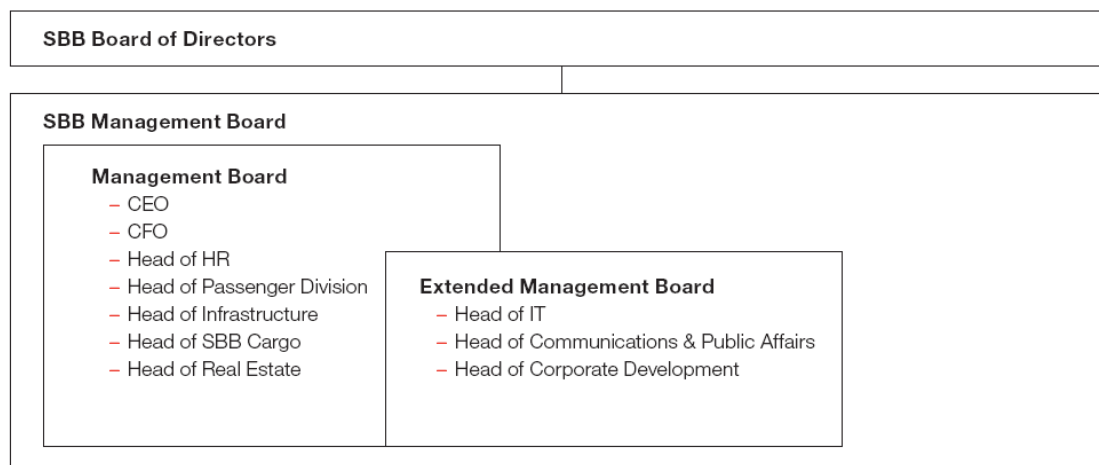
De activiteiten van de *Schweizerische Bundesbahnen* (SBB AG) omvatten het vervoer van reizigers en goederen per spoor. SBB AG slaagt erin opmerkelijke groeicijfers voor te leggen; zo steeg in de periode 2000-2010 het reizigersvervoer met gemiddeld 4,7% per jaar en het goederenvervoer met 2% per jaar. Merk op dat in Zwitserland grote inspanningen worden gedaan om het spoorvervoer aan belang te doen winnen: voorbeelden hiervan zijn de aanleg van de Gotthard-tunnel en de kilometerheffing op vrachtwagens waarbij de inkomsten voor een groot deel worden geïnvesteerd in het spoor.

SBB AG is 100% eigendom van de Zwitserse overheid en kent een geïntegreerde structuur. Vijf directies staan respectievelijk in voor infrastructuur, reizigersvervoer, vastgoed, HR en financiën. Enkel het goederenvervoer per spoor (SBB Cargo AG) is gefilialiseerd en is een dochteronderneming van SBB AG. De CEO van SBB Cargo AG zetelt wel in het directiecomité van SBB AG.

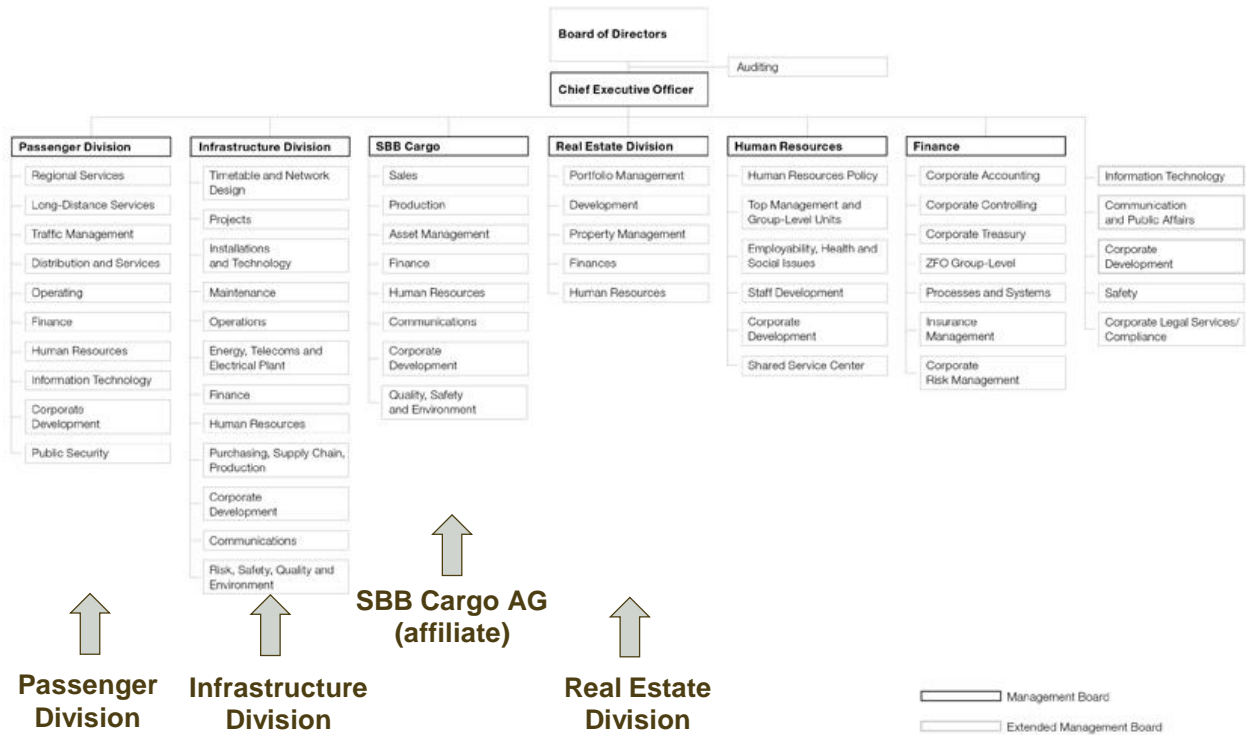
SBB AG participeert in 34 bedrijven, waarvan 7 bedrijven 100% in het bezit zijn van SBB AG.

Het niet-discriminatoire karakter van de capaciteitstoewijzing wordt in Zwitserland gewaarborgd door *Swiss Train Paths Ltd* (trasse.ch). Dit orgaan werd in 2006 opgericht door de drie grootste Zwitserse spooroperatoren (SBB, BLS en SOB) en het VÖV (de associatie van Zwitserse transportoperatoren) en kent de rijpaden toe. De onafhankelijkheid wordt gevrijwaard door de gelijke stemrechten van de operatoren in de Raad van Bestuur. Bovendien mogen de operatoren geen bestuursleden afvaardigen uit het senior management of uit de traffic-dienst van hun organisatie. De bepaling van de infrastructuurheffingen, het uitreiken van vergunningen en de certificatie van het rollend materieel gebeurt door de federale overheidsinstelling *Bundesamt für Verkehr*.

Overzicht beheersorganen SBB AG:

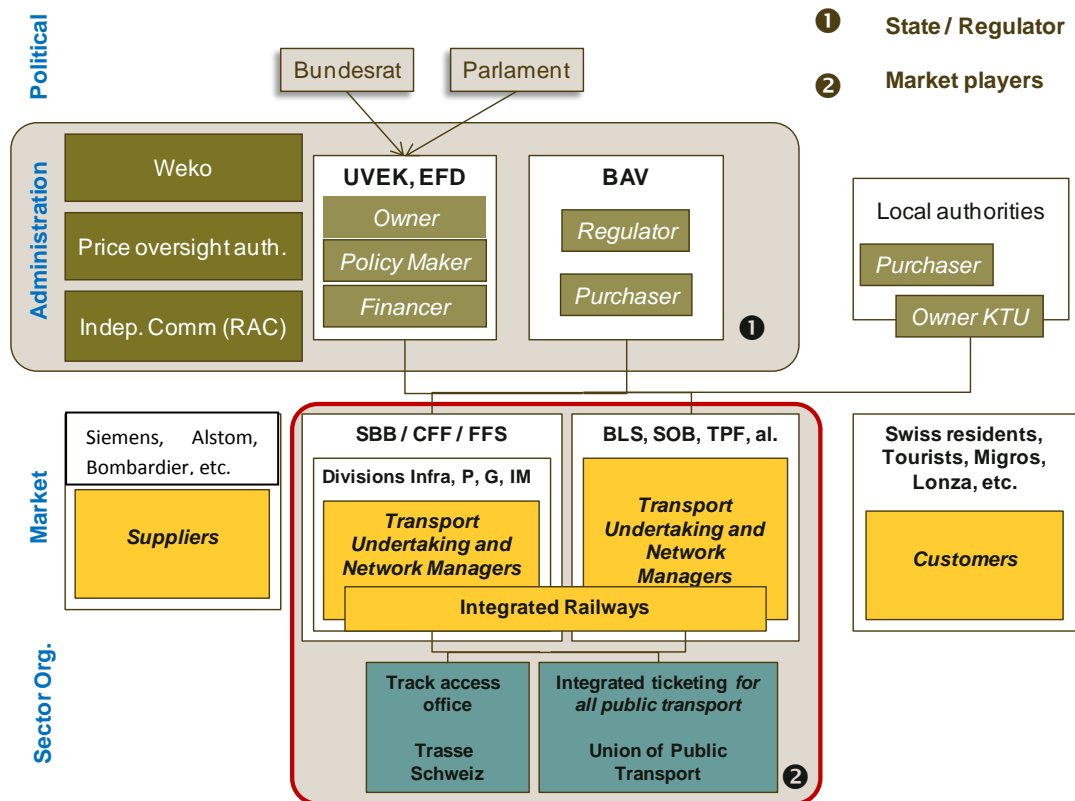


## Organogram SBB AG:



Een globaal overzicht van het Zwitserse spoorstelsel:

## Overview of the Swiss railway system



## 5.3 De Europese dossiers in voorbereiding

### 5.3.1 De recast

De **Europese Commissie** heeft een herzieningsprocedure opgestart om het eerste Europese spoorwegpakket aan te passen, de teksten te consolideren en op te schonen. Dit voorstel bevatte dus **geen nieuwe voorstellen tot liberalisering** (binnenlands reizigersvervoer), noch **ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de opsplitsing** (unbundling) van de vervoerder en de infrastructuurbeheerder. De EC verwijst hiervoor naar haar vierde spoorpakket.

In het beslissingsproces en in de huidige discussies tussen de Transportraad, het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie (EC) kwamen echter nieuwe elementen naar voor die de modellen beïnvloeden in de zin van een verdere "unbundling".

Het gaat om drie amendementen die door het EP werden voorgesteld betreffende:

- de autonomie van de IB en de SO op het stuk van informatica en personeelsbeheer;
- de integratie van de essentiële functies in de definitie van de IB;
- het verbod de IB-inkomsten (ongeacht welke) te gebruiken binnen een Groep.

Een ander belangrijk deel van het debat betreft de bijbehorende spoordiensten (rail related services) waartoe onder andere ook de stations, de vormingsstations, de spoorterminals, onderhoudswerkplaatsen enz. behoren. De EC stelt voor dat wanneer deze installaties / diensten in handen zijn van een dominante speler (spoorwegvervoerder of Holding) deze activiteiten niet enkel volledig gesplitst moeten worden op organisatorisch vlak, maar ook op juridisch vlak. Dit voorstel werd ondertussen afgezwakt door de Transportraad en het Europees Parlement.

### 5.3.2 Het vierde spoorpakket: efficiëntie en regulering?

Het vierde spoorpakket zou vooruitgang moeten boeken in 4 domeinen:

- De vrijmaking van de markt voor het binnenlands reizigersvervoer.  
*Het dient opgemerkt te worden dat Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hun binnenlandse verbindingen al hebben opengesteld voor concurrenten.*
- De oprichting van een Europees netwerk van regelorganen.
- De toekomstige rol van het Europees Spoorwegbureau.
- De wijziging van het structurele model voor de nationale spoorwegsectoren in Europa.

Hierover heeft de CER het volgende standpunt:

*"Any structural reform that is imposed on a Member State's rail sector must be such as to increase the efficiency and the competitiveness of the rail sector. CER asks that the Commission evaluates the net benefit of any structural reform that would be imposed on a Member State, and proposes only those reforms, if any, that could lead to a net benefit to society in that Member State, and documents in detail its reasons for selecting each specific option.*

*It is also to be noted that the body of empirical economic studies made to date on the question of vertical separation in the rail sector do not lead to clear conclusions as to whether, and subject to what assumptions vertical separation may lead to a positive or negative benefit."*

Het voorstel van de EC hierover zal waarschijnlijk, op zijn minst gedeeltelijk, geïnspireerd zijn op de vaststellingen van en aanbevelingen voor het Britse spoormodel zoals beschreven in het rapport "McNulty" dat in punt 5.2.2 beschreven wordt.

De EC zou haar voorstel voor een vierde spoorpakket tegen eind 2012 moeten indienen.

#### **5.4 Het gemeenschappelijke voorstel van SNCF en DB**

In het licht van de huidige debatten binnen de Europese Unie over de toekomstige organisatie van de Europese spoorwegen, hebben DB en SNCF een gemeenschappelijk voorstel geformuleerd en neergeschreven in een visienota.

We citeren een aantal passages, omdat ze ook heel relevant zijn voor het Belgische debat (vertaling uit het Engels):

*"Er moet een governanceplan aangenomen worden dat het mogelijk maakt alle systeemcompetenties (inclusief stationsbeheer) op elkaar af te stemmen in een enkele groep wat meteen de volledige sector ten goede komt. **Wat het structuurmodel betreft voor de historische vervoerder in een open markt, zijn de twee bedrijven van mening dat de volledige scheiding niet nodig is** zolang de essentiële functies die de niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur bepalen, beschermd zijn tegen de invloed van een enkele operator. **Een sterke en onafhankelijke regulator, die samenwerkt met zijn Europese tegenhangers, zal hiervoor garant moeten staan.***

*Bij hun observatie van de spoorwegmarkt onderscheiden DB AG en SNCF drie verschillende markten: het commerciële vrachtvervoer, het commerciële reizigersvervoer en reizigersvervoer in aanneming voor verplichtingen van openbare dienst. Wat de eerste twee markten betreft, is concurrentie **op** de markt het meest geschikte marktmodel terwijl in het derde geval concurrentie **voor** de markt de beste oplossing lijkt (...)*

*Om een goed functionerende unieke Europese spoorwegmarkt te verwezenlijken, is een **niet-discriminerende en transparante toegang tot de netwerkinfrastructuur en dienstfaciliteiten onontbeerlijk**. Ingevolge de specificiteiten van de spoorwegindustrie zijn DB en SNCF de mening toegedaan dat het algemene wettelijke kader in combinatie met een strikte controle door een onafhankelijke regulator de voorkeur geniet op overdreven gedetailleerde wetsbepalingen.*

***Wat het structuurmodel betreft voor de historische vervoerder in een open markt, zijn DB en SNCF van mening dat de volledige scheiding niet nodig is.** Een pragmatische aanpak is veel meer wenselijk. Daarom moet er meer dan één uniek model in Europa worden toegestaan (...)*

***"Pivot" / "System integrator": afstemmen van alle systeemcompetenties in een groep.***

Wat structuurmodellen betreft, zien DB AG en SNCF de **volgende voordelen in een grote marktactor die al de verschillende competenties van het spoorstelsel in een groep omvat:**

- *Minder complexe interfaces en eenvoudigere operationele coördinatie (d.i. betere concept IT-concepten en conflictbeheersing).*
- *Verbetering van de capaciteit, kwaliteit, veiligheid en vernieuwing door uitgebreide investeringsstimulansen en het vermijden van knelpunten of conflicterende belangen bij de integratie van de infrastructuur en de belangrijkste klanten.*
- *Hogere productiviteit en toewijzing onder invloed van de markt door een infrastructuurbeheer binnen een geïntegreerde maatschappij. Bovendien krijgt de infrastructuurbeheerder als onderdeel van een geïntegreerd bedrijf meer gevoelige feedback van zijn klanten.*
- *Kostenbesparingen en synergieën in gedeelde faciliteiten en diensten wat het gebruik ervan moet verbeteren.*
- *Verhoogde kwaliteit en veiligheid doordat het personeel zich meer betrokken en verantwoordelijk voelt bij het hele systeem. Het wederzijds opdoen van ervaring kan vooral worden bevorderd doordat men een interne loopbaan over verschillende activiteiten kan uitbouwen.*
- *Een sterkere, snellere, efficiëntere en pragmatische besluitvorming bij crisisbeheersing.*

DB AG en SNCF zijn van mening dat het **samengaan van concurrentie en een grote marktactor met systeemintegrerende competenties voor het volledige systeem de motor vormt voor technologische en productinnovatie en efficiëntie en klanttevredenheid tot de basis maakt van elk onderdeel van het spoorwegsysteem**. Binnen een groep die zowel de operator als de infrastructuurbeheerder omvat, wordt de druk door de concurrentie op de operator doorgegeven aan het infrastructuurmonopolie en worden stimulansen geschapen voor efficiëntie.

**De scope van regelgeving dient zich strikt te focussen op essentiële faciliteiten.** Zodoende hoeven diensten die door verschillende actoren worden geleverd volgens marktvoorwaarden "vb. groot onderhoud" niet gereguleerd te worden. (...)

**De EU-wetgeving moet de Lidstaten de keuze laten inzake de interne organisatie van de stationseigendom en zijn beheer.** (...) Daarom moeten de stationsmanagers **jaarlijks wettelijk bindende gebruiksvoorwaarden publiceren met een minimale scope van verplichte diensten.**

Niettemin geloven DB AG en de SNCF dat dit alleen het infrastructuurgedeelte van het station aanbelangt (perrons en sporen) omdat het **commerciële gedeelte van het gebouw niet dient onderworpen te worden aan een regulerend kader.**"

Ongetwijfeld kan de komst van meerdere operatoren aanleiding geven tot meer dynamiek en innovatie, lagere kostenmodellen en betere dienstverlening. Heeft de Europese Commissie zich echter voldoende rekenschap gegeven van het feit dat een gezonde invloed van de marktwerking enkel mogelijk is wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld?

Die voorwaarden zijn:

- voldoende investeerders die kans zien op winstgevend ondernemen;
- technologische drempels die voldoende zijn weggewerkt (interoperabiliteit);
- aanwezigheid van voldoende flexibiliteit in functie van lokale omstandigheden;
- een operationeel model dat niet overdreven afhankelijk is van nieuwe monopolies en aldus door hoge transactiekosten en een gebrek aan innovatie haar doel voorbijschiet.

Men kan zich overigens afvragen of de Europese Commissie en een aantal actoren zich niet laten meeslepen in een dogmatisch opbod van “steeds verder gaan in de desintegratie”, terwijl het nu al duidelijk is dat een volledige verticale scheiding van aard is de transactiekosten te doen stijgen. Niettemin blijven de geldende regelgevende teksten inhoudelijk wel resultaatgericht en pragmatisch geformuleerd: enkel de besluitvorming inzake rijpadtoewijzing en infrastructuurtarifiering moeten worden toevertrouwd aan een instantie die organisatorisch, juridisch en qua besluitvorming onafhankelijk is; dit moet ook aantoonbaar zijn.

De Europese Commissie en de spoorsector van de lidstaten hebben er alle belang bij om de einddoelstellingen te blijven nastreven. Tegelijkertijd moet vermeden worden dat in afwachting van een goed functionerende markt een zeer lange overgangperiode moet doorgelopen worden waarbij door een politiek van “trial and error”, door een verder desintegreren van de huidige structuren en operationele modellen, de spoorsector opgezaagd geraakt met grote kosten en een onvoldoende betrouwbaarheid. Het spoor is te belangrijk voor experimenten.

Het is dit besef dat er bijna alle lidstaten toe dwingt om momenteel op zoek te gaan naar een gezonde balans tussen enerzijds het creëren van de voorwaarden voor marktopening en anderzijds het creëren van voldoende alignering/regie/integratie. Het is trouwens niet onmogelijk om de beide te combineren. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat, mits de juiste voorwaarden, een dynamiek kan gecreëerd worden waarbij een gezonde marktopening ontstaat, met goedkopere spoorwegen als gevolg, zonder afbreuk te doen aan een voldoende operationele en strategische alignering en regie die de kwaliteit en de groei garanderen. Meer nog, buitenlandse voorbeelden tonen aan dat de historische monopolist zelfs, in het eigen belang en in het belang van het aanbod aan de reiziger, een positieve rol kan spelen in het stimuleren en faciliteren van de marktopening.

Alle lidstaten in Europa voeren momenteel hetzelfde debat. Duitsland en Frankrijk pleiten ervoor om de scope van de Europese regelgeving op de essentie te focussen. In het licht van die debatten en rekening houdende met het huidige Europees regelgevend kader is er zeker ruimte voor verbetering van het Belgische model. De nakende “recast” of herziening van het eerste spoorwegpakket en het aangekondigde “vierde spoorwegpakket” zijn opportuniteiten om de Belgische spoorwegen op nationaal en Europees niveau goed te positioneren.

In de denkoefening van de lidstaten staan de volgende bekommernissen centraal:

- de kwaliteit van de dienstverlening;
- de doeltreffendheid en efficiëntie van het spoorwegsysteem, met in het bijzonder de budgettaire impact op de overheidsmiddelen;
- het wel of niet verregaand opsplitsen van het infrastructuurbeheer en de vervoersactiviteiten in het licht van de liberalisering en de invloed ervan op de operationele performantie.

In Europa is er geen eenduidige scope en organisatiestructuur bij de spoorwegen. In Duitsland en Frankrijk hebben DB AG en SNCF-Groep een Europese en zelfs mondiale roeping en dit zowel voor reizigersvervoer (met meerdere vervoersmodi) als goederenvervoer en logistieke activiteiten (eveneens met meerdere modi). In de meeste gevallen zijn de essentiële functies ofwel geïntegreerd in een infrastructuurbeheerder die volledig gescheiden is van de vervoerder, ofwel “geïsoleerd” binnen een geïntegreerde of Holdingstructuur. Voor het Duitse model blijkt dit laatste element een probleem te vormen qua verenigbaarheid met de Europese richtlijnen.

Het Verenigd Koninkrijk overweegt een proces dat eruit bestaat om via alignering een coherente, globale, industriële keten te herbouwen vanuit een aantal kleine eenheden, na een lange periode van radicale scheiding tussen twee grote activiteitspakketten.

Frankrijk overweegt een evolutie van zijn huidige hybride structuur naar meer integratie, in een structuur waar alle activiteiten van de infrastructuurbeheerder bijeengebracht worden en waar alleen de essentiële functies en andere administratieve taken door New RFF zouden uitgeoefend worden.

Duitsland wenst zijn succesvolle Holdingstructuur zo veel als mogelijk te behouden, maar zou de puur essentiële functies mogelijks moeten externaliseren afhankelijk van de uitslag van de infringingement procedure.

Nederland stelt zijn duale structuur momenteel niet in vraag maar overweegt meer aansturing/regie door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De essentiële functies liggen bij een volledig gescheiden Infrastructuurbeheerder.

Zwitserland heeft concurrentie op het spoor georganiseerd via verschillende geïntegreerde bedrijven en streeft naar de naleving van de Europese regels. De essentiële functies zijn er ondergebracht binnen een apart organisme voor de rijpadtoewijzing.

In het kader van de voorbereiding van de Europese dossiers grijpen de meest dynamische landen de gelegenheid aan om een constructieve dialoog met de Europese instellingen te voeren. Op die manier kunnen de toekomstige maatregelen beter op de finale doelstellingen afgestemd worden en kunnen ze op afdoende wijze worden gerealiseerd. Aldus wordt er minder uitgegaan van louter dogmatische standpunten.



## **6 Financiële transparantie en corporate governance voor de dochterondernemingen van de NMBS-Groep**

### **6.1 Het fundamentele belang van transparantie**

Traditioneel vraagt de Europese Commissie transparantie tussen de openbare dienst en de commerciële activiteiten, tussen het infrastructuurbeheer en de treinoperatoren. Transparantie is echter veel meer dan zomaar een Europese financiële verplichting. Onze aandeelhouders, medewerkers, reizigers en klanten en vooral de belastingbetaler hebben immers recht op transparante informatie. Zonder transparantie is geen correct beheer mogelijk. Het is ook onze sterkste troef wanneer we partnerships sluiten want daarvoor is informatie nodig, en ook vertrouwen. In die optiek hebben onze partners het recht om onze financiële gezondheid na te gaan, en een zicht te krijgen op de kostenefficiëntie van de groep, de innovatiecapaciteit van onze medewerkers, de kwaliteit van onze governance.

Kwaliteitsvolle, duidelijke, begrijpbare, vergelijkbare informatie over de financiële toestand en de governance is dus noodzakelijk om performante spoorwegdiensten uit te bouwen (de beste kwaliteit tegen de scherpste prijs). Het maakt de organisatie “accountable”, of zij nu geliberaliseerd is, of zich in een monopolistische situatie bevindt.

Voor de NMBS-Groep is het belangrijk dat we een strategie uitwerken die overeenstemt met onze visie/missie, en dat we deze strategie operationeel en financieel vertalen. Tevens moeten we continu evalueren hoe we dit in de praktijk brengen en transparant communiceren bij alle tussenliggende fases.

Transparantie moet dus veel verder gaan dan de loutere Europese verplichtingen tot het voeren van gescheiden rekeningen. Ze moet ook toelaten om een zo helder mogelijk beeld te geven van elke entiteit van de Groep en van de financiële stromen tussen die entiteiten. Het rapport dat aan het Rekenhof werd gevraagd, is momenteel in opmaak. Het zal de verschillende stromen tussen de entiteiten in kaart brengen en tevens evalueren of er een absolute financiële scheiding tussen de activiteiten bestaat. De oprichting van aparte juridische entiteiten heeft zeker bijgedragen tot de transparantie tussen de infrastructuurbeheerder, het reizigersvervoer en het goederenvervoer. Vooral de oprichting van NMBS-Logistics heeft een aantal financiële stromen geëxpliciteerd die tot denken aanzetten. Niet alleen in de goederensectoractiviteit, maar ook in die activiteiten waarmee relaties van transfert pricing bestaan, bijvoorbeeld overslag of onderhoud van rollend materieel.

### **6.2 Best practice binnen de NMBS-Holding**

Mede op aansturen van haar Raad van Bestuur is transparantie vandaag al een van de principes van corporate governance van de NMBS-Holding en moet dit ook een speerpunt van onze corporate identity worden. Het beheer van haar kleinere dochterondernemingen en participaties van privaatrecht (exclusief NMBS en Infrabel) werden ingeschreven in een strikt strategisch en financieel kader, dat regelmatig en op transparante wijze gemonitord wordt. Bovendien werden principes van corporate en financiële governance aangenomen, verdeeld onder de dochterondernemingen van privaatrecht en

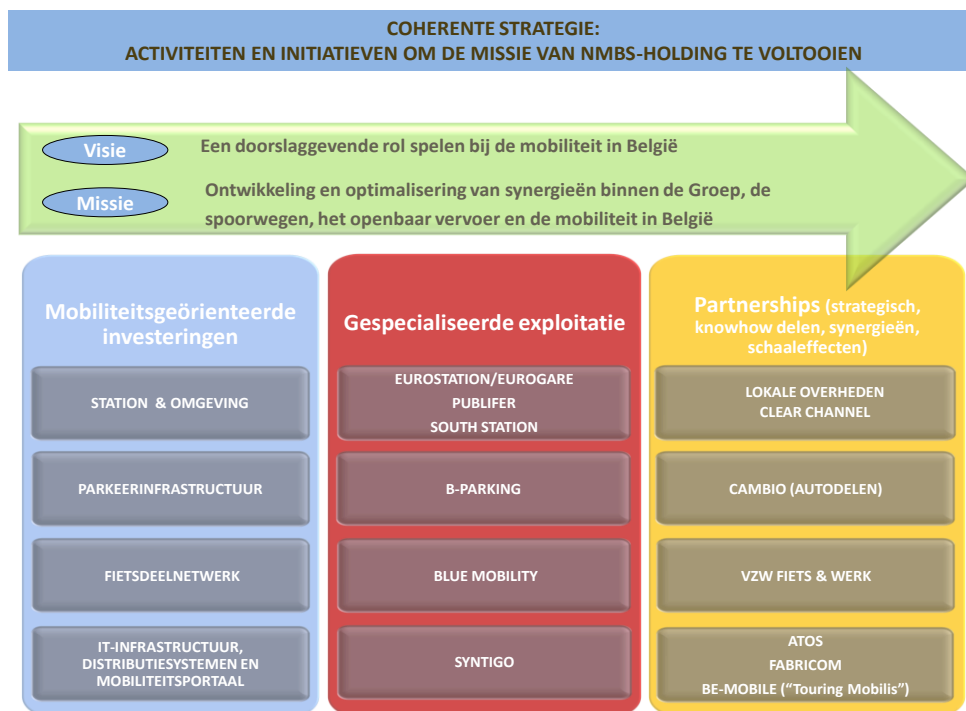
worden deze geregeld opgevolgd. Het organigram van de dochterondernemingen en deelnemingen blijft evenwel nog complex en er wordt momenteel onderzocht hoe dit kan vereenvoudigd kan worden.

Het doorvoeren en monitoren van dergelijke acties voor de hele NMBS-Groep zal leiden tot betere financiële informatie en een betere governance.

### 6.2.1 De strategische context

In haar visie om een doorslaggevende rol te spelen bij de mobiliteit in België, is het een missie van NMBS-Holding om een prominente rol op te nemen in de verdere ontwikkeling en optimalisering van synergieën, zowel binnen de NMBS-Groep als de mobiliteit in België in het algemeen. Het bestaan van dochterondernemingen en partnerships kadert volledig binnen deze missie.

Om de brede waaier van mobiliteitsgeoriënteerde investeringen optimaal te kunnen valoriseren, is er behoefte aan een diversiteit van specialisaties op het domein van architectuur, bouwkundige studies, vastgoed, parkeerbeheer, publicitair beheer, enz. Dankzij verschillende dochterondernemingen kunnen deze gespecialiseerde operationele activiteiten, door een deskundig management ter zake met een zekere autonomie worden georganiseerd, zonder dat NMBS-Holding haar strategische controle verliest. Dit uiteraard ook allemaal binnen een governance kader, uitgetekend door de moedermaatschappij.



## 6.2.2 De corporate governance

De corporate governance werd in maart 2010 door de Raad van Bestuur van de NMBS Holding uniform vastgelegd. Deze corporate governance code bepaalt 19 gedragslijnen die volgende doelstellingen beogen:

- Doelstelling 1: De samenhang van de strategie tussen NMBS-Holding en haar dochterondernemingen verzekeren
- Doelstelling 2: Waarborgen dat de strategie van de dochterondernemingen correct wordt uitgevoerd
- Doelstelling 3 : Een correcte aanwending van de middelen verzekeren
- Doelstelling 4: Toezien op een transparante rapportering naar de moedermaatschappij

De code is gebaseerd op de best practices die doorheen de jaren door de verschillende dochterondernemingen van de NMBS-Holding werden ontwikkeld en inspireert zich tevens op de aanbevelingen van Guberna, dat op het vlak van governance gerenommeerd is.

Deze principes werden door de raden van bestuur van de verschillende dochterondernemingen goedgekeurd. Ze worden ook regelmatig door de beheersorganen van die dochterondernemingen geëvalueerd.

### H-SM FORMULEERT RICHTLIJNEN TER BEVORDERING VAN EEN COHERENT BESTUUR EN VOLGT DEZE OP.

#### CORPORATE GOVERNANCE

Governance richtlijnen voor NMBS-Holding dochterondernemingen van privaatsrecht ter bevordering van:

- een coherente strategie;
- een correcte uitvoering van de strategie
- een correcte aanwending van middelen
- een transparante terugkoppeling (Document RB maart 2010)

⇒Interne analyses door de dochters: 2010 en 2012  
⇒Algemene analyses: 3de kwartaal 2012

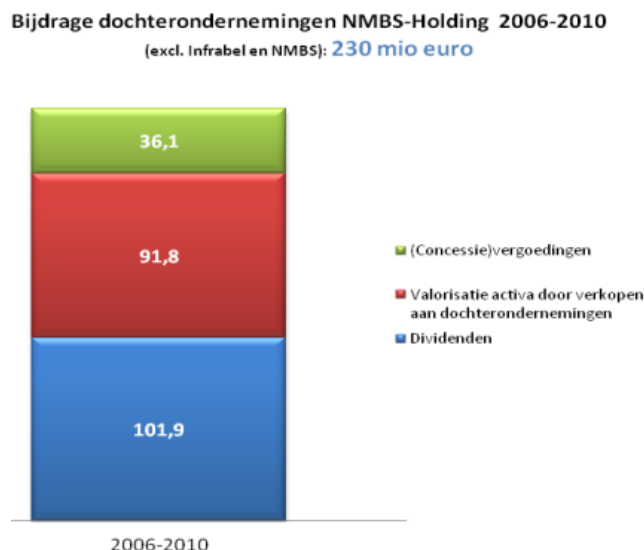
#### FINANCIAL GOVERNANCE

NMBS-Holding beheert de thesaurie van de groep. Binnen een holdingstructuur is het opportuun dat de resultaatsverwerking in een proces wordt vastgelegd waarbij zowel moeder- als dochterondernemingen nauw worden betrokken. Dit laat de betrokken ondernemingen toe hun financiële planning van het volgende boekjaar te optimaliseren. (Document RB mei 2011 )

⇒ Eerste budgettaire ronde: 2e semester 2011 & 1ste kwartaal 2012

### 6.2.3 De financiële governance

Overeenkomstig de principes van financiële governance worden de financiële stromen vastgelegd in overleg met de dochterondernemingen, waarbij de NMBS-Holding haar rol als aandeelhouder vervult en de dochterondernemingen op een budgettaire basis hun voorstellen doen.



Bovendien, naast de strategische waarde van dochterondernemingen, deelnemingen en joint ventures, dragen de dochterondernemingen eveneens financieel bij aan de resultaten van NMBS-Holding. Dit kan door betaling van dividenden, het betalen van een (concessie)vergoeding of door meerwaarden die NMBS-Holding realiseert bij overdracht van activa aan dochterondernemingen. Over de periode 2006-2010 bedroeg deze bijdrage 230 miljoen euro.

Enkele belangrijke activiteiten die een recurrente vorm van inkomsten zullen genereren op lange termijn zijn inkomsten uit de exploitatie van publicitaire ruimte op spoorwegdomein, de exploitatie van kwaliteitsvolle parkings en de commercialisering van overtollige capaciteit op het glasvezelnetwerk.

De sanering en de maximalisatie van de financiële bijdrage aan de aandeelhouder levert de nodige financiële slagkracht om historische schulden verbonden aan commerciële activiteiten op te vangen of om commerciële activiteiten als goederenactiviteit van de NMBS te ondersteunen.

### 6.2.4 Evaluatie van de performantie van elke juridische entiteit

De NMBS-Holding evalueert regelmatig de strategie en de bestaansredenen van de dochters en subdochteren die onder haar toezicht staan. Tijdens die evaluatie worden de volgende parameters gebruikt:

1. **De strategische evaluatie** is bedoeld om de meerwaarde van een dochteronderneming voor de missie van de NMBS-Holding te onderzoeken ("Een doorslaggevende rol spelen bij de mobiliteit in België") en om na te gaan hoe die missie in de praktijk wordt omgezet ("Ontwikkeling en optimalisering van synergieën binnen de Groep, de spoorwegen, het openbaar vervoer en de mobiliteit in België"). Deze evaluatie wordt gemaakt aan de hand van de volgende criteria:
  - coherentie met de strategie van de NMBS-Holding;
  - financiële return;

- risicobeheersing (in functie van kapitaal, sector, product- en klantenportefeuille, resultaten);
- (commerciële en financiële) vooruitzichten.

2. De **evaluatie van de noodzaak tot filialisering** gebeurt op basis van de volgende criteria:

- Is er voor de uitoefening van de activiteit een toelating, licentie of certificaat nodig?
- Houdt de activiteit risico's in die beter in de perimeter van een specifieke juridische entiteit kunnen worden ondergebracht?
- Biedt de activiteit de mogelijkheid tot samenwerking met partners of kan ze schaalvoordelen opleveren?
- Is er voor de activiteit een zekere flexibiliteit nodig op sociaal vlak?
- Vragen de activiteit of diens stakeholders een duidelijke afzondering van de financiële stromen?

Deze evaluatie, die regelmatig gemaakt wordt, zal leiden tot voorstellen om de organogrammen van de vennootschappen te vereenvoudigen. Indien de dochteronderneming of de subdochter op een gegeven moment slecht scoort op deze evaluatie, wordt de kwestie van het verder behoud van de dochter/subdochter besproken met de betrokken beheersorganen.

### 6.3 Marktspelers binnen een economische sector

De spoorsector kent traditioneel een ruim gamma aan activiteiten. Succesvolle spelers in de spoorsector in het buitenland tonen aan dat deze geïntegreerde benadering een cruciale rol speelt in hun succes.

Er moet hierbij gedacht worden aan dienstverlening inzake voor- en natransport, immobiliënactiviteiten, informatie aan de reiziger, communicatietechnologie, commerciële exploitatie van multimodale stations, onderhoud van rollend materieel, het financieel beheer van rollend materieel (RSC), multimodale overslag,...

De ervaringen van B-Holding leren ons dat wanneer voldoende aandacht wordt besteed aan de correcte opvolging en governance deze activiteiten niet alleen financieel bijdragen tot het geheel, maar ook het succes van het vervoer per spoor bewerkstelligen.

De organisatie van dergelijke activiteiten aan de hand van privaatrechterlijke filialen leidt tot participaties in verschillende voordelen:

- Meer transparantie inzake financiële stromen dan de louter boekhoudkundige opsplitsing van rekeningen;
- De mogelijkheid deze activiteiten open te stellen onder transparante voorwaarden voor andere spelers op de markt;
- Het behouden van know-how en activiteiten in België;
- Een grotere druk om marktconform en winstgevend te functioneren;

Een toekomstige structuur voor de Belgische spoorwegen vanuit een ruimere sectorbenadering kan aldus als belangrijke economische hefboom kan gehanteerd worden in een steeds groeiende markt rond mobiliteit en spoor.

De noodzakelijke voorwaarden van ondernemingszin, marktconformiteit, benchmarking en open – acces worden hierbij niet alleen in een theoretische blauwdruk, maar ook in een economische realiteit gegoten.

Het is noodzakelijk dat de populistische insteek van “het kluwen aan filialen” doorprikt wordt. Meer nog: de recente filialisering van Logistics is een voorbeeld van hoe filialisering veeleer bijdraagt tot het blootleggen van disfuncties en verlieslatende activiteiten die ten koste gaan van het niveau van andere dienstverlening.

**Ook zonder initiatieven vanuit de EU zou transparantie een wezenlijk onderdeel moeten zijn van de bedrijfsvoering.**

**De oprichting van afzonderlijke rechtspersonen kan hiertoe, mits de nodige opvolging en governance, toe bijdragen.**

**Dergelijke financiële participaties kunnen ook een belangrijke dynamiek leveren in de verdere financiële gezondmaking en in het doelbewust creëren van een gezonde open marktwerking binnen de sector.**

## 7 Het HR-luik

Bij de herstructurering zal veel aandacht moeten gaan naar het HR-luik en het sociale luik.

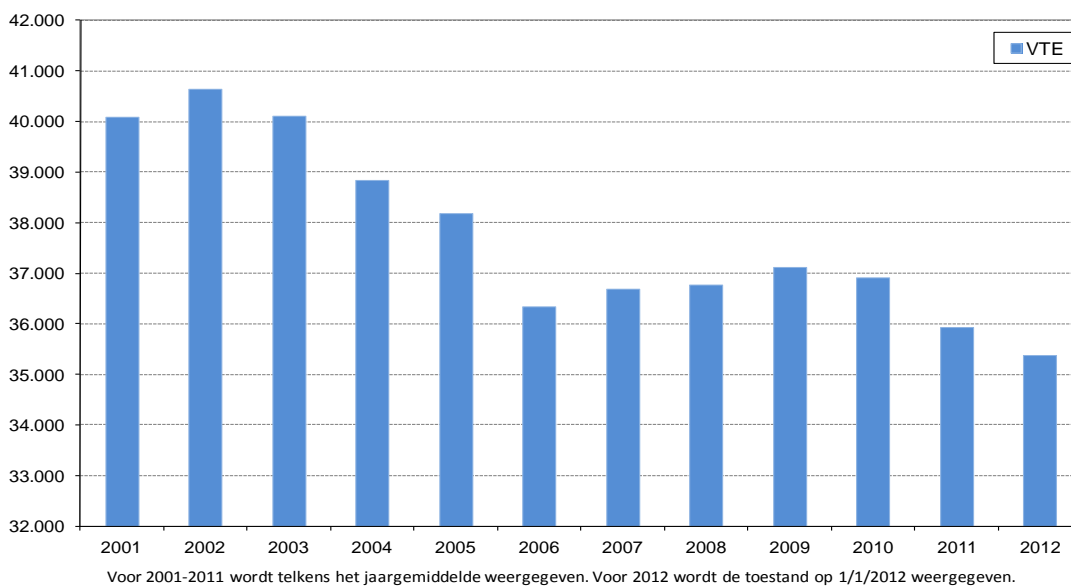
Dit is niet alleen nodig om de nieuwe structuren voldoende draagkracht en legitimiteit te bieden, maar is ook een absolute noodzaak om de spoorwegen operationeel te houden.

De meeste spoorcompetenties werden binnenshuis ontwikkeld en zijn in veel gevallen niet op de markt beschikbaar. Het optimaal inzetten van deze competenties is dan ook de eerste uitdaging. Een klassiek “centraal – decentraal” debat woedt binnen de HR-gemeenschap van de groep. Een nieuwe structuur dient onvermijdelijk de HR – governance te definiëren.

### 7.1 De optimale inzet van personeel tegen de laagste kost

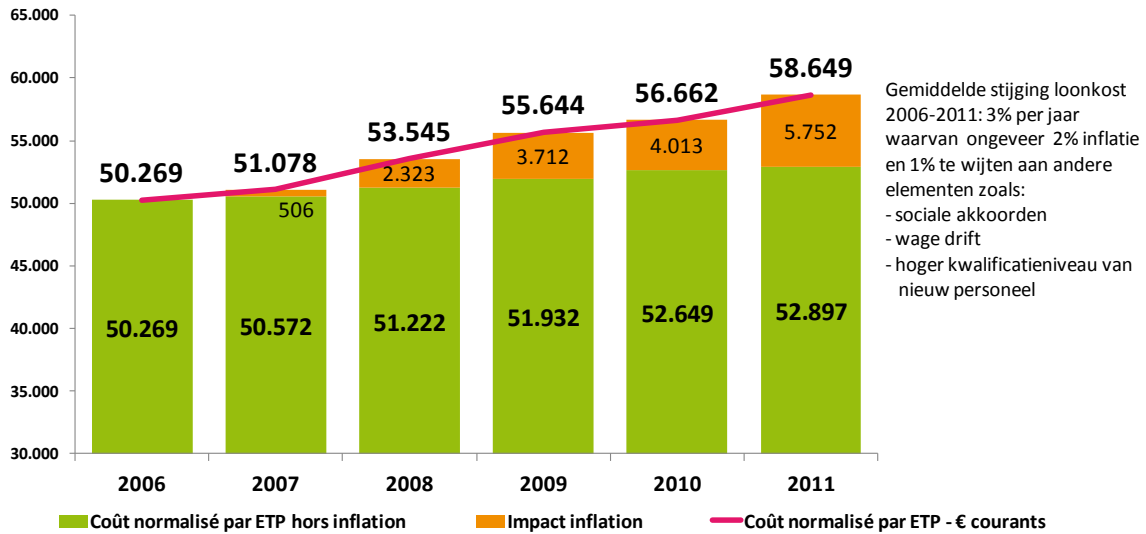
Zonder in detail te treden moeten hierbij drie hefbomen onderscheiden worden: het aantal VTE in dienst, de evolutie van de gemiddelde kostprijs van een VTE en de hieraan verbonden administratiekosten.

⇒ Inzake personeelsevolutie moet vastgesteld worden dat deze de jongste jaren onder controle kon worden gehouden.



⇒ Inzake de evolutie van de gemiddelde kostprijs per VTE moet vastgesteld worden dat deze over een periode van 5 jaar is toegenomen met ongeveer 1% per jaar in reële termen. Er kan dus eveneens gesteld worden dat de kostprijs per VTE op een aanvaardbare manier evolueert.

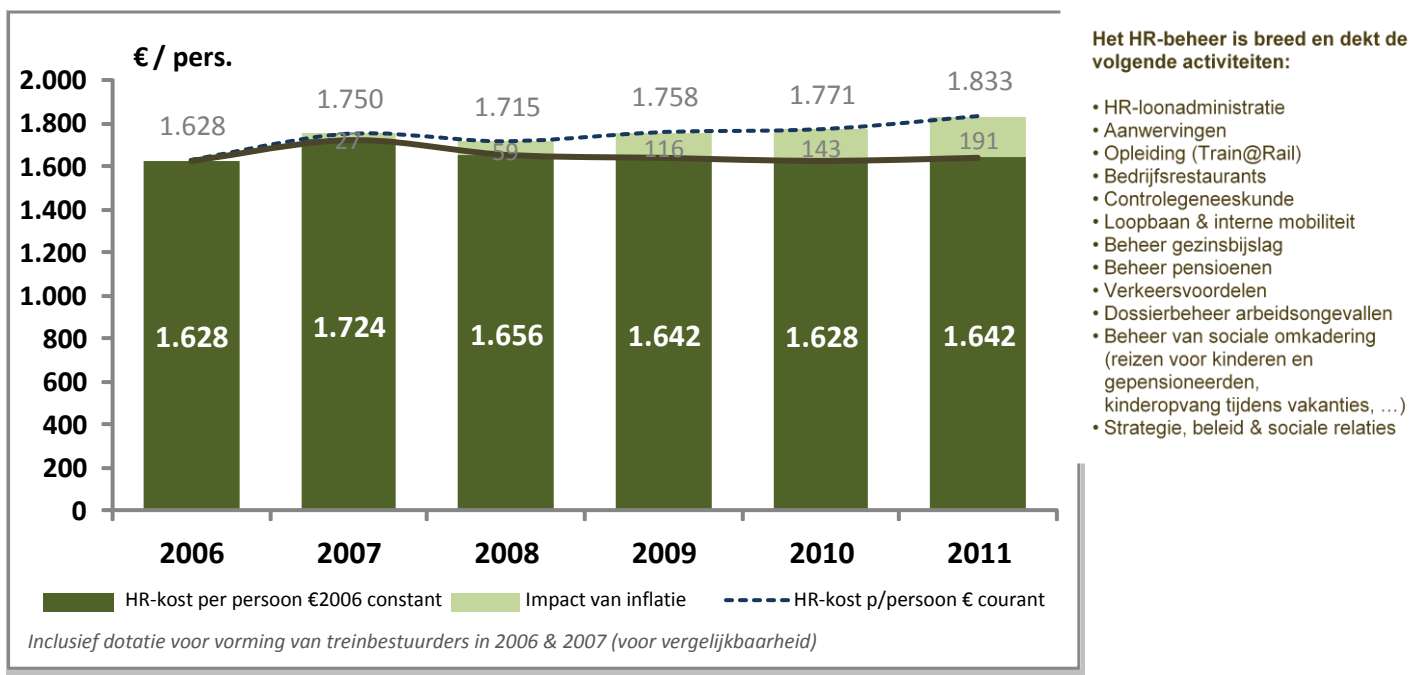
## Evolution du Coût du Personnel par ETP



Stijging kost per VTE	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Stijging index	1,0 %	3,5 %	2,5 %	0,5 %	2,7 %
Stijging andere	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,3 %	0,8 %
Totaal	1,6 %	4,8 %	3,9 %	1,8 %	3,5 %

⇒ Inzake de administratiekosten voor het personeel moet opgemerkt worden dat deze zich vanzelfsprekend zeer verspreid bevinden binnen de hele organisatie. Voor wat betreft de centrale administratiekosten op het niveau van NMBS- Holding kan gesteld worden dat deze met 3% van de totale loonkost over de periode 2006-2011 nagenoeg gelijk bleven in reële termen. Het is onmogelijk een betrouwbare evolutie te geven voor de administratiekosten bij de verschillende entiteiten en directies van de groep.

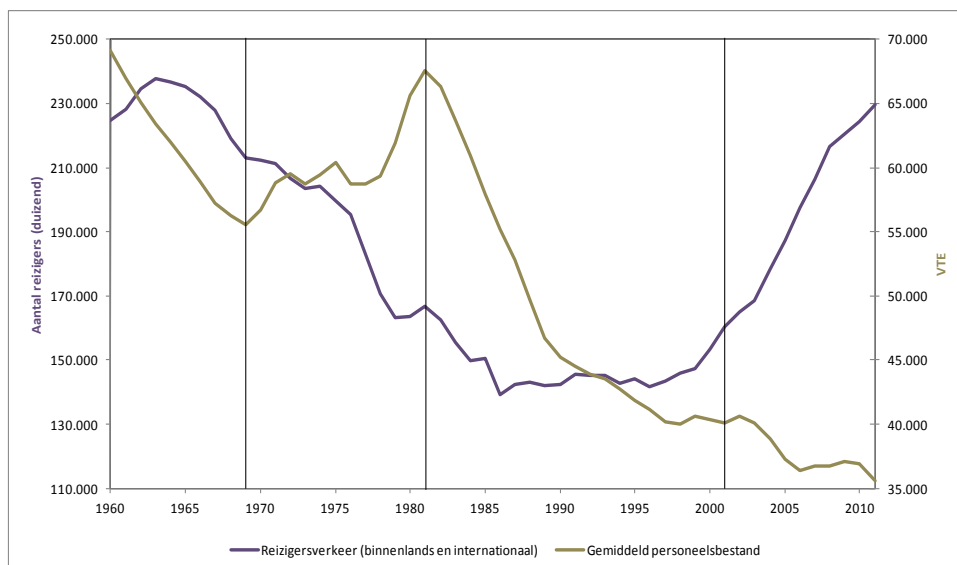
## Administratiekosten HR-beheer: beperkt tot 3 % van de loonkost





Niettegenstaande hieruit kan besloten worden dat de personeelskost van de NMBS – Groep onder controle is, moet gewezen worden op het belang en de impact van de recente productiviteitsverbetering.

Mits enige overdrijving kan gesteld worden dat de NMBS – Groep sedert 1980 haar reizigersaantallen verdubbelde en tegelijkertijd haar personeelsaantallen halveerde. Vooral de jongste 10 jaar is deze productiviteitstoename zeer uitgesproken.



Deze evolutie is onvermijdelijk en heeft geenszins haar einddoel bereikt. Indien wij het betrokken personeel op een gemotiveerde manier willen betrokken houden, dient deze tendens gestaag, maar ook beheersbaar verdergezet te worden.

## 7.2 De HR-governance

Het HR-beleid binnen de NMBS-groep wordt gekenmerkt door drie belangrijke functies: een normgevende functie, een sociale functie en een “sociaal-secretariaatsfunctie”.

Voor elk van deze HR-functies is een aangepaste “governance” aangewezen.

### 7.2.1 De normgevende functie

De spoorwegen kennen een eigen spoorwegstatuut dat door de Raad van Bestuur van de NMBS-Holding (en vroeger door de geïntegreerde NMBS) wordt vastgesteld. Het bedrijf stelt zich bijgevolg op als normgevende overheid.

Dit normgevend kader wordt door heel wat operationele diensten als te rigide en overgedetailleerd beschouwd. Deze situatie is ongetwijfeld eigen aan de statutaire context waarbij teveel gereguleerd wordt i.p.v. een generieke methodologie te ontwikkelen.

Eenzijds dringt zich een grondige modernisering en vereenvoudiging op. Deze vereenvoudiging moet de operationele diensten en directies toelaten flexibeler in te spelen op specifieke omgevingsfactoren, het profiel van de medewerkers, de soms zeer specifieke arbeidsorganisaties,... Anderzijds is het onvermijdbaar om de basisprincipes inzake arbeidsomstandigheden, vakbondsrelaties, referenties inzake verloning centraal te bepalen.

Het is in dit kader dat de Nationale Paritaire Commissie, samengesteld uit de vakorganisaties en de drie ondernemingen van de Groep, dient gesitueerd te worden.

Het is een legitieme verwachting van de vakorganisaties om de rol van de NPC in de breedte uit te breiden, en bepaalde bevoegdheden te verduidelijken met betrekking tot contractueel personeel en met betrekking tot bepaalde filialen naar privaat recht met veelal commerciële activiteiten. Anderzijds kan in de huidige context hogervermelde vereenvoudiging en modernisering van de (arbeid-) reglementen niet plaatsvinden zonder het uitdrukkelijk akkoord van de vakorganisaties. Men dient er zich van bewust te zijn dat deze context (samenstelling procedures, “het” statuut) in wettelijke bepalingen geregeld is.

### 7.2.2 De sociale functie

De HR-functie wordt gekenmerkt door een ruime sociale functie zoals een eigen ziekenfonds, het eigen beheer inzake gezinsbijlagen, het beheer van de pensioenen.

Het (statutair) personeel van de NMBS-Groep geniet van een uniek sociaal statuut. Dit vormt een belangrijk onderdeel van de “cheminot”- cultuur, van de binding tussen de personeelsleden en het bedrijf en ook van het engagement van de medewerkers. Het niveau van sociale bescherming is vergelijkbaar met andere vergelijkbare sectoren en bedrijven en stelt o.i. geen probleem. Wel stellen wij vast dat de zeer “eigenzinnige” manier waarop deze sociale bescherming georganiseerd wordt leidt tot (financiële en juridische) risico's voor de onderneming en het betrokken personeel. Dergelijke bijzonderheden geven aanleiding tot een toenemend misbegrip vanwege andere werknemersgroepen en de media. Het is onze overtuiging dat belangrijke stappen werden gezet inzake het “standaardiseren” en “normaliseren” van de manier waarop het uitzonderlijke niveau van sociale bescherming georganiseerd wordt. Deze tendens moet naar de toekomst toe worden verdergezet, zonder dat aan het niveau van sociale bescherming geraakt wordt. Dit vergt een uitgesproken sociale consensus en een zeer gecoördineerde aanpak. De governance zal veeleer paritair moeten georganiseerd worden.

### 7.2.3 De sociaal - secretariaatsfunctie

Een HR – Shared Service Center (HR – SSC) voor de NMBS - Groep is als het ware vanzelfsprekend voor een groep met de omvang en de eigenheid van de NMBS- Groep.

Door overigens ook de arbeidsmarkt gemeenschappelijk te benaderen als één grote werkgever om “talent” aan te trekken, zonder in competitie te treden, laten we dus het schaalvoordeel ten volle spelen.

Inzake opleiding, loonadministratie, fiscale en parafiscale verplichtingen, personeelsbeheer,... is de centrale administratie ongetwijfeld nog te duur. Zoals vermeld zijn deze kosten wel degelijk onder

controle en wordt een reële bijdrage geleverd tot de financiële vooruitgang van de groep. Een uniek HR – SSC is voor deze activiteiten dan ook een evidente oplossing op voorwaarde van een governance gebaseerd op een leverancier-klantrelatie en op voorwaarde van een volgehouden productiviteitsverbetering.

### **7.3 Bereidheid tot verandering**

Het is gepast om in het hoofdstuk rond het HR-management een aantal cruciale punten aan te stippen wil men straks tot een geslaagde herstructurering komen.

#### **7.3.1. De nood aan een ruim gedragen ondernemingsplan**

Ter voorbereiding van het nieuwe beheerscontract dat afgesloten moet worden met de overheid en parallel met de discussies over de hervorming van de structuren, moet ook een nieuw ondernemingsplan uitgewerkt worden.

Dit ondernemingsplan moet uitgaan van de krachtlijnen van de mobiliteitspolitiek en doelstellingen van de regering. Het ondernemingsplan moet gebaseerd zijn op een nieuwe en toekomstgerichte visie voor de spoorweggroep.

In het kader van dit ondernemingsplan is het noodzakelijk, teneinde de vastgelegde doelstellingen te bereiken, dat ook concrete operationele verbeteringen opgenomen worden.

Belangrijke productiviteitsverbeteringen zijn nog te realiseren zonder aan het niveau van dienstverlening te raken. Veelal zijn deze momenteel moeilijk bespreekbaar ingevolge een zeker conservatisme, werkgelegenheidseffecten, lokale symboliek bij sommige stakeholders, een misbegrepen invulling rond “openbare dienst”. Hierbij kan gedacht worden aan voorbeelden als :

- het optimaliseren van de distributie door middel van loketten;
- het rationaliseren in de onthaalfunctie bij de operator ( loketten, perron, trein);
- de strategie rond en de organisatie van het onderhoud, inclusief midlife – update, aan rollend materieel

Een sterk onderschreven consensus omtrent een aantal van deze concrete items is zeer belangrijk, ongeacht de nieuwe structuren.

#### **7.3.2. Het publiekrechtelijk statuut**

De wetgever dient er zich van bewust te zijn dat een debat over structuren, de creatie van een autonome infrastructuurbeheerder, de openstelling van de markt in een concurrentiële omgeving, niet altijd compatibel is met een aantal wettelijke belemmeringen zoals bijvoorbeeld: de huidige redactie van artikel 29 van de wet van '91, de huidige redactie van artikel 13 van dezelfde wet, de zeer strikte toepassing van de taalwetgeving, de zeer strikte toepassing van de wetgeving inzake motivering van bestuurshandelingen, de zeer strikte toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten,...

Zonder het belang van dergelijke wetgeving in vraag te willen stellen, integendeel, dient de wetgever er zich van bewust te zijn dat het publiekrechtelijk statuut bepaalde eisen stelt waaraan andere ondernemingen niet noodzakelijk onderworpen zijn.

## 8 Een duurzaam mobiliteitsbeleid

Bij de zoektocht naar de toekomstige structuur ligt het voor de hand dat we een analyse maken van de wetgeving, dat we een vergelijking maken met andere landen, dat we de problemen en successen van het huidige model analyseren, etc.

Minstens even belangrijk is het te onderzoeken **hoe de mens zich in de toekomst zal verplaatsen** en of het toekomstige spoorwegmodel daar wel op de beste manier op inspeelt. Het zou fout zijn om dit bij het bedenken van een nieuwe structuur over het hoofd te zien.

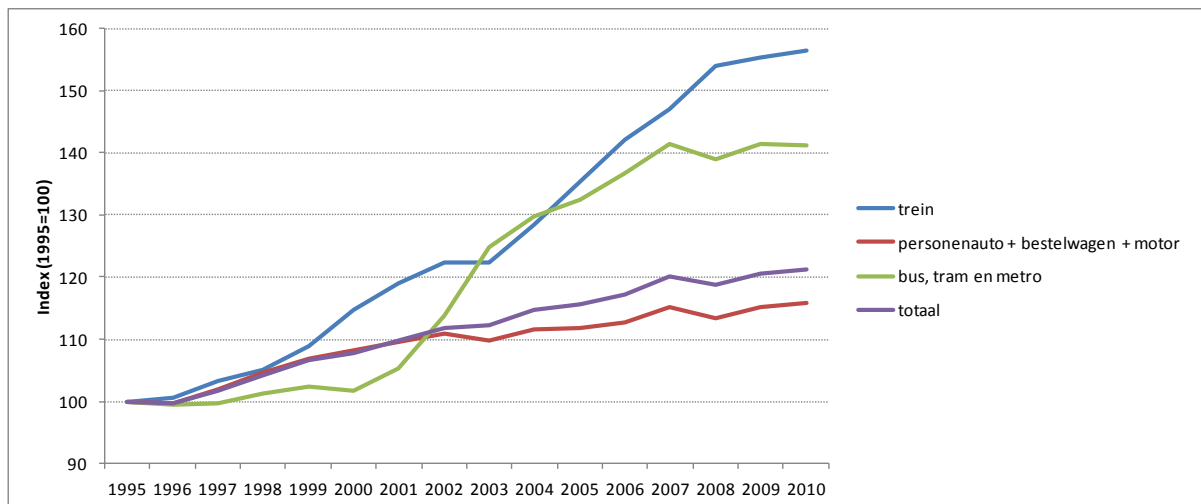
Maatschappelijke tendensen en technologische ontwikkelingen zullen ervoor zorgen dat de **mobiliteit morgen anders** zal verlopen dan degene die we vandaag kennen. De groei en de vergrijzing van de bevolking, de verdere verstedelijking, de stijgende vraag naar mobiliteit, de ontwikkeling van het internet, het verbod op voertuigen met fossiele brandstoffen in steden, de stijgende prijs van en de schaarser wordende energie, uitstootnormen, fileproblemen... zullen een fundamentele impact hebben op hoe we ons in de toekomst zullen verplaatsen.

De vraag naar mobiliteit en transport zal blijven toenemen. Mobiliteit is dan ook een noodzaak voor **individuele en collectieve ontplooiing en groei**. Tegelijkertijd hebben een aantal transportmodi de grenzen van hun capaciteit bereikt. Uitbreidingsinvesteringen kennen een te grote financiële of maatschappelijke kost. De **mobiliteit van de 21<sup>e</sup> eeuw moet anders benaderd worden dan het huidige silo-denken**.

Het staat als een paal boven water dat het **openbaar vervoer en het spoorvervoer** in het bijzonder hierbij een onmisbare rol speelt en zal blijven spelen.

Sinds 2000 stijgt het reizigersvervoer per spoor drie keer sneller dan alle andere modi samen. De modal shift is vandaag een feit. De trein is niet meer weg te denken, vooral niet voor de woon-werkverplaatsingen tijdens de spitsuren. Zo neemt bijna 70 % van de pendelaars tussen Brugge en Brussel de trein.

## Modal shift in België



Het Federaal Planbureau voorspelt dat het personenvervoer tussen 2005 en 2030 met 30 % zal stijgen. Voor de reizigerskilometers per spoor betekent dat een groei van 75 %.

Opdat een sterk groeiniveau kan gehaald worden is het volgens de UITP (*International Association of public transport*) de taak van de overheden en de openbare vervoersmaatschappijen om het grote publiek te overtuigen om zijn gewoontes te veranderen door **innovatieve producten en diensten** te ontwikkelen die voldoen aan de kwalitatieve verwachtingen van dat publiek en die afgestemd zijn op hun levensstijl. Binnen de hele bedrijfsactiviteit moet **de klant centraal** staan en moet hij kunnen beschikken over een « **mobility package** », met andere woorden een portefeuille van mobiliteitsproducten en diensten, **die aan de hand van IT-oplossingen** tot een geïntegreerd totaalpakket gebundeld worden.

Om voldoende groei te bereiken moet het **mobiliteitsgebeuren** in het openbaar vervoer **naadloos** verlopen.

Ook begrippen als co-modaliteit of ketenmodaliteit vertrekken nog teveel van een centralistische aanbodsbenadering. In de toekomst moet de transportbehoefte van de klant centraal staan. De ambitie hierin is om de bestaande en toekomstige ruimte - , capaciteits- en financiële limieten niet enkel te proberen te verleggen door bijkomende investeringen, maar ook door de beschikbare **capaciteit optimaal** te benutten. De informatie aan de bevolking en bijgevolg het ICT- gebeuren zullen hierdoor een steeds centralere rol spelen.

Deze holistischere en klantgerichte omgang met het mobiliteitsvraagstuk waarbij de beleving van de klant centraler staat dan de monolithische aanbodstrategie, waarbij gedeelde ervaringen belangrijker zijn dan bezit, noemen we de “**genetwerkte mobiliteit**”, of de “cloud commuting” of de “mobility smart grid”.

Hoe gaat iemand om 9 uur op maandag naar de Wetstraat? En hoe doet iemand dat die daar om 23 uur moet zijn? Hoe ga je van de place du Parc in Bergen het best naar de Vrijdagsmarkt in Gent? Met de wagen, met de trein of eventueel in een combinatie met de bus, deelauto en/of deelfiets?

De toekomstige groep is enerzijds, door de aard van haar huidig basisproduct dat van nature afhankelijk is van een aanbod aan oplossingen voor de “first and last mile”, maar anderzijds ook door haar grootte, geografische aanwezigheid en investeringskracht, een uitgesproken partner om deze ruimere visie rond mobiliteit te helpen implementeren. Het zou een vergissing zijn om zich op de loutere “core business” van het treinvervoer te willen concentreren want de mobiliteit en het treinvervoer functioneert niet op die manier.

Bijgevolg moet in de nieuwe organisatie ruimte gevonden worden voor:

1. De **stations als mobiliteit service punten**. De stations zijn de intermodale knooppunten bij uitstek die een verbinding vormen tussen trein, bus, tram, fiets of auto. Ze moeten in de toekomst nog meer fungeren als dienstencentra, waardoor de gebruiker “slim” tijd wint in het station in plaats van elke ochtend en avond een reeks verplaatsingen aan elkaar te moeten rijgen. Hiertoe is het essentieel een gevarieerd dienstenaanbod uit te bouwen met zowel sociale dienstverlening (crèche, toeristische infobalie, postpunt...) als commerciële diensten (shopping, horeca,...). Een verdere dimensie wordt bereikt door de nood aan verplaatsingsbehoefte te verkleinen door in en in de directe omgeving van de stations diensten uit te bouwen die de mobiliteitsnood ondervangen. Vanuit die filosofie worden de stations nog hechter ingebed in het stadswefsel, promoten we vastgoedontwikkeling in stationsomgevingen en ontwikkelen we bijkomende diensten zoals overal toegankelijke wifi, meeting places, satellietkantoren en andere diensten die toelaten om de mobiliteitsnood te beperken en beter mogelijk te maken met het openbaar vervoer. De basisinfrastructuur daarvoor wordt opgenomen in het investeringsplan en de diensten zullen zelfstandig of met partners ontwikkeld worden. Aldus is de “Europese discussie” over stations als spoorweginfrastructuur of stations als huis van de operator al geruime tijd achterhaald en door de economische realiteit voorbijgestoken. 30 % van de bezoekers van het station in Brugge nemen niet de trein, maar maken gebruik van de infrastructuur om redenen van de bus, de parking, de dienstverlening,...
2. Vanuit deze visie over een genetwerkte duurzame mobiliteit en de noodzaak aan een efficiënt budgettair beheer moet een **betere balans** gevonden worden tussen “**fysieke mobiliteit**” (het verplaatsen van goederen en mensen), “**virtuele mobiliteit**” (het transport van bits en bytes) en “**het optimaliseren van mobiliteit**” (het vermijden van verplaatsingen). Een belangrijke rol m.a.w. voor ICT en reizigersinformatie. De real-time-informatie dient trouwens ook hier alweer ruimer te zijn dan de loutere treingebruiker. We dienen de klant centraal te stellen. Eenmaal correct geïnformeerd in zijn keuze maakt deze automatisch een keuze die leidt tot een maximaliseren van zijn gebruiksgemak en een optimaliseren van de capaciteit van de verschillende vervoersmodi.

## 9 Sleutelementen voor een nieuwe organisatie van de spoorwegen in België

### 9.1 De reiziger/klant als uitgangspunt voor groeiende, duurzame mobiliteit

Duurzame mobiliteit verder ontwikkelen is een doelstelling voor de komende decennia. Duurzame mobiliteit is in de eerste plaats een mobiliteit waarvan de groei wordt opgevangen door duurzame vervoersmodi. De trein speelt hierbij een sleutelrol. Het Federaal Planbureau gaat uit van een groei van het aantal reizigers-km per spoor van 75% tussen 2005 en 2030.

Een dergelijke groei is slechts mogelijk indien het aanbod van het openbaar vervoer afgestemd is op de nieuwe **verwachtingen en beleving van zowel de klanten als de reizigers** en aangepast is aan hun **lifestyle**. Flexibiliteit en innovatie zijn daarbij niet weg te denken.

Vandaag de dag hebben de reizigers nood aan een **geïntegreerd mobiliteitsaanbod**, waarbij de trein een sleutelrol speelt binnen een geoptimaliseerde mobiliteit. **Meer duurzame mobiliteit is genetwerkte mobiliteit, die dankzij de ruimere rol van ICT, reizigersinformatie en de stations als dienstenknooppunten een evenwicht waarborgt tussen fysieke, virtuele en geoptimaliseerde mobiliteit.**

### 9.2 De NMBS-Groep als motor van de genetwerkte mobiliteit en facilitator voor het openen van de spoorwegmarkt

Genetwerkte mobiliteit vergt een solidaire **samenhang** van de verschillende activiteitstakken/branches binnen de Groep en ook de **samenwerking** met andere **partners**.

**Open samenwerking** met alle actoren die in het duurzame mobiliteitsgebeuren een rol spelen, is essentieel om de genetwerkte mobiliteit optimaal te kunnen uitbouwen.

Zowel in haar eigen belang als in dat van de reiziger en de klant, zal de Groep op de spoorwegmarkt optreden als stimulator en facilitator voor marktopening, voor het aantreden van nieuwe operatoren en voor het aanbieden van essentiële diensten die de ontwikkeling van de concurrentie ondersteunen.

### 9.3 De beste prijs-kwaliteitsverhouding

Ook kwaliteit is een conditio sine qua non om deze groei te realiseren.

De Groep moet op korte termijn de Europese nummer 1 in kwaliteit worden - waarbij veiligheid en stiptheid prioritair zijn - zonder dat dit een impact heeft op de kostprijs van de dienstverlening.

Nieuwe efficiëntiewinsten moeten het mogelijk maken om meer te produceren en tegelijkertijd de eenheidskost terug te dringen.

De aldus gegenereerde besparingen zullen dan aangewend worden om te investeren in de groei van duurzame mobiliteit.

#### **9.4 Financiële gezondheid**

Binnen de Groep is er geen plaats voor een structureel verlieslatend bedrijf.

De openbare dienstverlening moet in evenwicht zijn en alle andere activiteitstakken / branches van de Groep moeten winstgevend zijn.

In overleg met de directie/vakbonden/overheid moet er voor elke entiteit een precieze actiekalender worden uitgewerkt die toelaat het evenwicht te bereiken of rendabel te worden, waarbij de drie partijen geresponsabiliseerd worden.

#### **9.5 Een optimale aanwending van de overheidsmiddelen en toegang tot mobiliteit**

Het beheerscontract moet de aan te bieden openbare dienstverlening in detail beschrijven en rekening houden met de behoeften van de Belgische bevolking en economie.

De interne organisatie van de Groep moet waarborgen dat de overheidsmiddelen optimaal besteed worden, wat onontbeerlijk is om iedereen toegang tot de openbare dienstverlening te kunnen garanderen.

#### **9.6 Transparantie van de financiële stromen**

Financiële transparantie is veel meer dan zomaar de Europese verplichtingen tot het splitsen van de rekeningen. Onze aandeelhouders, onze medewerkers, onze reizigers, onze klanten en de belastingbetalers hebben recht op transparante informatie.

Het is ook onze sterkste troef om nieuwe partnerships te sluiten.

Vooraf op het vlak van de financiële stromen blijkt nog veel vooruitgang mogelijk. De nieuwe structuren moeten totale transparantie van de financiële stromen mogelijk maken en de garantie bieden dat iedere vorm van kruissubsidiëring uitgesloten is.

De oprichting van afzonderlijke rechtspersonen kan, met de nodige opvolging en governance, ook bijdragen tot de transparantie. Dergelijke financiële participaties kunnen ook een belangrijke dynamiek genereren bij het nastreven van de financiële gezondheid en doelbewust bijdragen tot een gezonde open marktwerking binnen de sector.



## 9.7 Een sterke regulator

De Belgische regulator staat als eerste garant voor een billijke en niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur en moet dan ook met bijkomende menselijke en informaticamiddelen worden versterkt. De toegang tot en de actiemiddelen van de regulator moeten worden vereenvoudigd.

## 9.8 Tarifiering

De tarifiering van infrastructuurgebruik en vervoerdiensten is een essentieel onderdeel van het spoorwegsysteem. Dit laat met name toe om bepaalde actoren al dan niet te stimuleren. Daarom moet de tarifiering in alle onafhankelijkheid vastgelegd worden door een instantie buiten de Groep. Aldus kunnen governance en structuur gebaseerd worden op meer terzake doende doelstellingen.

## 9.9 Verandering door vereenvoudiging

De nieuwe Groep moet breken met het huidige governance-systeem.

De nieuwe governance moet uiting geven aan een veranderende mindset, van "My Tracks, Your Trains" naar "Our Railways". Een governance en een structuur die zowel operationeel als financieel als inzake strategische lijnen meer "alignering, regie of integratie" garanderen.

## 9.10 Sociale consensus

Het nieuwe organisatiemodel dient rekening te houden met de doelstellingen van alle partijen die betrokken zijn bij duurzame mobiliteit.

Bij de hervorming van de Groep zal veel aandacht moeten gaan naar het sociale luik. Dit is niet alleen nodig om de nieuwe structuren voldoende draagkracht en legitimiteit te geven, maar is ook een absolute noodzaak om de spoorwegen operationeel te houden.

De eerste uitdaging zal erin bestaan het personeel optimaal in te zetten. De productiviteitsstijging van de voorbije 10 jaar moet gestaag, maar ook beheersbaar, verdergezet worden.

Daarnaast moet in de nieuwe structuur de HR governance goed gedefinieerd worden. Het HR-beleid wordt gekenmerkt door drie belangrijke functies: een normgevende functie, een sociale functie en een sociaal-secretariaatsfunctie. Voor elke van deze HR-functies is een aangepaste "governance" vereist.

In het nieuw ondernemingsplan dat zal uitgewerkt worden ter voorbereiding van het nieuwe beheerscontract zullen concrete operationele verbeteringen opgenomen worden teneinde de vastgelegde doelstellingen te bereiken. Een sterk onderschreven consensus omtrent een aantal van deze productiviteitsverbeteringen is zeer belangrijk, ongeacht de nieuwe structuren.