



Ref: R00872

Op de Rails progress review

In opdracht van:

ProRail

Opgesteld door:

Booz | Allen | Hamilton

Booz Allen Hamilton Ltd
7 Savoy Court
Strand
London WC2R 0JP

This document is confidential and intended solely for the use of the organisation to whom it is addressed.

This report was commissioned by, and prepared for, ProRail. The findings and conclusions set forth in the report represent the best professional judgement of Booz Allen Hamilton Limited, made after due and careful enquiry, based on the information made available to it by ProRail and other, publicly available sources. Booz Allen Hamilton Limited has relied on, and not independently verified, such data.

Booz Allen expressly disclaims any warranties with respect to the information, findings and conclusions stated in the report.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Op de Rails rapport	7
2.1 <i>Voorgeschiedenis en directe aanleiding</i>	7
2.2 <i>Werkgroep ProRail</i>	7
2.3 <i>Bevindingen.....</i>	8
2.4 <i>Aanbevelingen.....</i>	9
3 Visie	11
3.1 <i>Intentie</i>	11
3.2 <i>Interpretatie.....</i>	11
3.3 <i>Invulling en voortgang</i>	12
3.3.1 <i>Aanbeveling 1.1, input van ProRail voor ambities ministerie.....</i>	12
3.3.2 <i>Aanbeveling 1.2, ProRail visie.....</i>	12
4 Structuurwijziging.....	14
5 Professionalisering.....	15
5.1 <i>Intentie</i>	15
5.2 <i>Interpretatie.....</i>	15
5.3 <i>Invulling en voortgang</i>	16
5.3.1 <i>Aanbeveling 3.1, contractering op basis van functionele eisen.....</i>	16
5.3.2 <i>Aanbeveling 3.2, veilig stellen van specialistische kennis</i>	17
5.3.3 <i>Overige aspecten met betrekking tot professionalisering</i>	20
6 Operationeel kader.....	21
6.1 <i>Intentie</i>	21
6.2 <i>Interpretatie.....</i>	21
6.3 <i>Invulling en voortgang</i>	21
6.3.1 <i>Aanbeveling 4.1, eenduidige stuurvariabelen met prestatiewaarden.....</i>	21
6.3.2 <i>Aanbeveling 4.2, langjarige budgettaire afspraken.....</i>	22
6.3.3 <i>Aanbeveling 4.3, life-cycle management bij ProRail.....</i>	22
6.3.4 <i>Aanbeveling 4.4, heroverwegen van lagere wet- en regelgeving.....</i>	22
7 Stimulans voor verbetering van prestatie	24
7.1 <i>Intentie</i>	24
7.2 <i>Interpretatie.....</i>	24
7.3 <i>Invulling en voortgang</i>	25
7.3.1 <i>Aanbeveling 5.1, decentralisatie budgetten</i>	25
7.3.2 <i>Aanbeveling 5.2, afspraken in toegangsovereenkomst</i>	25
7.3.3 <i>Aanbeveling 5.3, grotere rol van vervoerders bij prioritering onderhoudsmaatregelen.....</i>	25
7.3.4 <i>Aanbeveling 5.4, invoeren bonus-males systemen</i>	26
7.3.5 <i>Aanbeveling 5.5, innovatie bevorderende maatregelen</i>	26
8 Spoorwegveiligheid	27
8.1 <i>Intentie</i>	27
8.2 <i>Interpretatie.....</i>	27
8.3 <i>Invulling en voortgang</i>	27
8.3.1 <i>Veiligheid in het algemeen.....</i>	27
8.3.2 <i>Aanbeveling 6.1, toezichtvisie</i>	28
8.3.3 <i>Aanbeveling 6.2: concretisering zorgplicht veiligheid</i>	28
8.3.4 <i>Aanbeveling 6.3, interactie treindienstleider-machinist.....</i>	28

Management samenvatting

In december 2005 heeft de vaste commissie Verkeer en Waterstaat het rapport 'Op de Rails' uitgegeven. In dit rapport zijn de prestaties van ProRail geëvalueerd en worden 6 aanbevelingen gegeven voor verbetering van de prestaties van ProRail en de aansturing door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

ProRail heeft opdracht gegeven om de voortgang op basis van deze aanbevelingen inzichtelijk te maken.

Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat ProRail hard werkt aan de professionalisering van de organisatie en vooruitgang heeft geboekt op alle fronten. Enkele aspecten blijven hierbij echter achter, dit betreft met name de aspecten waarbij ProRail en het ministerie gezamenlijk actie moeten ondernemen. Dit is met name het geval voor de heroverweging van de lagere wet- en regelgeving.

De hoeveelheid activiteiten die ProRail over de gehele breedte van het bedrijf gelijktijdig oppakt brengt het risico met zich mee dat de aandacht verspreid moet worden en dat een duidelijke focus ontbreekt. Hierdoor verkeren sommige initiatieven in de verkenningsfase terwijl andere initiatieven reeds geïmplementeerd zijn, zonder dat er voor alle activiteiten een duidelijk tijdschema bestaat.

De bevindingen ten aanzien van de voortgang op de 6 aanbevelingen zijn hieronder weergegeven.

1. Visie

Visie

- ▶ Definiëren ambitieniveau door het ministerie gesteund door input van ProRail
- ▶ Opstellen van een visie door Pro Rail

Voor het inzichtelijk maken van de impact van verandering van de vervoersvraag en –groei op de instandhoudingskosten, is door ProRail een causaal model opgesteld dat de relatie tussen input en output voor verschillende scenario's inzichtelijk maakt.

ProRail heeft op 4 domeinen een visie opgesteld. Deze domeinen betreffen markt, netwerk, corridor en techniek. Met deze 4 domeinen geeft ProRail een beeld van de marktontwikkelingen en de consequenties daarvan op netwerk en corridor niveau. Op het techniek vlak is voor een eerste systeem een visie ontwikkeld en bestaat er een gedefinieerde aanpak voor de overige systemen.

Indien de strategiedocumenten regelmatig herzien worden en er duidelijke onderlinge relatie is en een relatie met de strategische doelen in het jaarlijkse bedrijfsplan, dan wordt hiermee een goede invulling gegeven aan de aanbeveling.

Een nadere afstemming tussen de visies van ProRail en het ministerie moet nog plaatsvinden.

2. Structuurwijzigingen

Structuurwijziging

- ▶ Afwachten op de resultaten uit de evaluatie van de Spoorwegwet begin volgend jaar
- ▶ Niet doorvoeren van structuurmaatregelen

De aanbeveling om geen directe aanpassingen in de structuur te maken is begrijpelijk. De verantwoordelijkheid voor de structuur ligt bij het ministerie, maar vanwege de centrale rol die ProRail heeft in de sector, mag in de toekomst een leidende rol voor invulling op dit aspect verwacht worden.

3. Professionalisering

Professionalisering

- ▶ Opheffen van blokkades op alle niveaus die vernieuwing, innovatie en verbetering in de weg staan
 - Alle aanbestedingen op basis van functionele eisen
 - Borging van specialistische kennis van ProRail

ProRail onderneemt diverse acties om de professionaliteit van de organisatie te vergroten welke op een breder vlak betrekking hebben dan de aanbevelingen.

Met betrekking tot contracten op basis van functionele eisen, heeft ProRail diverse innovatieve contractvormen toegepast in de afgelopen jaren. Voor verbeteringen in de contracten voor het klein onderhoud is een implementatiestrategie ontwikkeld die loopt tot 2011. Een concreet overzicht onder welke omstandigheden welke contractvorm toegepast zou moeten worden is voor de gebieden groot onderhoud, vernieuwing en nieuwbouw nog niet opgesteld.

De borging van vitale kennis in de organisatie kent een duidelijk overzicht van activiteiten met diverse activiteiten die afgerond zijn. Een goede voortgang is geboekt en verdere acties zijn gepland om invulling te geven aan deze aanbeveling.

4. Operationeel kader

Operationeel kader

- ▶ Opstellen van de kaders door V&W waarbinnen ProRail kan functioneren
 - Definiëren eenduidige stuurvariabelen
 - Langjarige beschikbaarheid middelen
 - Life-cycle management
 - Analyseren en verbeteren van wet- en regelgeving

Er is een definitieve set van prestatieindicatoren beschikbaar, maar een verdere ontwikkeling van deze indicatoren is gewenst en in gang gezet zodat de waarden beter aansluiten bij de wensen van de klanten. Deze verfijningen worden uitgevoerd op basis van opgedane ervaring met de waarden van de indicatoren en de uitwerkingen van verstoringen hierop, zodat een langere doorlooptijd reëel is.

Afspraken over langjarige budgetzekerheid zijn gemaakt en opgenomen in de Nota Mobiliteit. Er bestaat nog verschil van mening tussen het ministerie en ProRail dat opgelost moet worden over de financiële stuurmiddelen die impact hebben op de bedrijfsvoering van ProRail.

ProRail maakt gebruik van life-cycle management voor investeringsafwegingen voor bedragen hoger dan EUR 0,5 miljoen. Een verdere verdieping en verbetering van het life-cycle management alsmede de toepassing door de medewerkers is gewenst en wordt geïmplementeerd.

Het heroverwegen van lagere wet- en regelgeving is een aspect waarin weinig voortgang geboekt is door verschillende inzichten in de aanpak van deze heroverweging van het ministerie en ProRail. ProRail heeft gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbeveling door het uitvoeren van onderliggende studies om de behoefte aan wet- en regelgeving vast te stellen.

5. Stimulans voor de verbetering van de prestatie

Stimulans

- ▶ Ontwikkelen van een mix van instrumenten die in samenhang ProRail stimuleert tot betere prestaties
 - Decentraliseren van de infrastructuurbudgetten
 - Versterken samenwerking tussen vervoerders en ProRail via de toegangsovereenkomst
 - Grotere rol van de vervoerders bij prioriteitstelling van onderhoud- en vernieuwingswerken
 - Invoeren van bonus – malus systemen
 - Opstellen van innovatie bevorderende maatregelen

Een keuze voor decentralisatie van de overheidsbudgetten voor infrastructuur, met als achtergrond het introduceren van nieuwe inframanagers waaraan ProRail zich kan meten, ligt bij het ministerie. ProRail bereidt zich wel voor op een eventuele decentralisatie, tevens meet ProRail zijn prestaties met andere Europese infrabeheerders.

De toegangsovereenkomsten met de vervoerders worden jaarlijks opgesteld waarin de verwachte prestaties over en weer ieder jaar verder ontwikkeld worden. Hiermee wordt een goede invulling aan de aanbeveling gegeven.

ProRail heeft een proces gedefinieerd waarin de vervoerders invloed hebben op het beheerplan. Op dit moment is er geen noodzaak om dit proces aan te passen.

Een bonus/malus systeem tussen vervoerders en ProRail wordt ontwikkeld in het kader van de toegangsovereenkomst en met aannemers in innovatieve contractvormen. Tussen het ministerie en ProRail zijn geen nieuwe initiatieven ondernomen voor het stimuleren van verbetering van de prestaties.

6. Veiligheid

Veiligheid

- ▶ Ontwikkelen van een toezichtvisie door het ministerie
- ▶ Uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid in concrete aspecten
- ▶ Verkleinen van de afstand tussen machinisten en treindienstleiders

Veiligheid heeft de hoogste prioriteit voor ProRail. Als professionele organisatie trekt ProRail lering van ongelukken met de focus op het verbeteren van de veiligheid.

Het opstellen van de toezichtvisie is een activiteit voor het ministerie.

Een nadere concretisering van de zorgplicht voor veiligheid zoals deze in de beheerconcessie opgenomen is, hangt samen met het doorontwikkelen van de veiligheids prestatieindicatoren dat voorzien is voor implementatie in het beheerplan van 2008.

Initiatieven om de afstand tussen machinisten en treindienstleiders te verkleinen worden geïmplementeerd met de focus op de professionaliteit van de treindienstleider en het geven van feedback naar machinisten op de door hen gedane melding.

1 Inleiding

In december 2005 is het rapport 'Op de Rails' verschenen, opgesteld door de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Het rapport heeft als doel het functioneren van ProRail inzichtelijk te maken.

Het rapport geeft een zestal aanbevelingen die betrekking hebben op zowel de prestaties van ProRail als de aansturing door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Sinds de publicatie van de rapportage zijn er Tweede Kamer verkiezingen geweest en heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een andere samenstelling. ProRail wil de voortgang op de punten van aanbeveling inzichtelijk maken en heeft Booz Allen Hamilton gevraagd een voortgangsrapportage op te stellen.

Deze rapportage geeft de resultaten van het onderzoek weer. In hoofdstuk 2 is een samenvatting van de 'Op de Rails' rapportage opgenomen met aan het einde van dat hoofdstuk een overzichtstabel van de aanbevelingen met de specifieke aandachtspunten. De bevindingen ten aanzien van de individuele aanbevelingen worden in de hoofdstukken 3 tot en met 8 besproken.

Dit voortgangsonderzoek is uitgevoerd aan de hand van onderstaand model op basis van interviews met de gehele Raad van Bestuur van ProRail en directie, aangevuld met relevante documentatie.



Figuur 1: onderzoeksmodel

2 Op de Rails rapport

2.1 Voorgeschiedenis en directe aanleiding

In 1995 is de NS verzelfstandigd en zijn de taakorganisaties Railinfrabeheer, Railned en de Railverkeersleiding – die later zouden opgaan in ProRail – apart geplaatst. In 2003 zijn de taakorganisaties uitgeplaatst. Sinds 1995 hebben deze organisaties hun taken moeten verrichten in een omgeving, waarin een gebrek was aan institutionele spelregels en financiële kaders. Met de Spoorwegwet en de Concessiewet, die recent in werking zijn getreden, is hierin voorzien. Sinds 1 januari 2005 bestaat ProRail formeel. ProRail is dé organisatie, die integraal verantwoordelijk is voor het railinframangement in Nederland. De Kamer en het Kabinet hebben met elkaar afgesproken om te bezien of de nieuwe verhoudingen in de spoorwegsector werken, zoals ze zijn bedoeld, en of de beoogde doelstellingen worden behaald. Voorafgaand aan deze evaluatie, in 2005, voelde de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de behoefte om zich een inhoudelijk gedegen beeld te vormen van de organisatie ProRail en de omgeving, waarin ProRail opereert. Daarom heeft zij een werkgroep uit haar midden gevraagd om feitenonderzoek te doen om de inhoudelijke kennis van zaken van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat te verdiepen.

2.2 Werkgroep ProRail

Op 19 april 2005 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de werkgroep ProRail ingesteld¹. Als leden van de werkgroep zijn benoemd:

- Y.J. van Hijum (CDA, voorzitter)
- S.A.M. Dijkema (PvdA)
- P.H. Hofstra (VVD)
- A.M.V. Gerkens (SP)
- A.J.W. Duyvendak (GroenLinks).²

De werkgroep is vanuit de ambtelijke organisatie ondersteund door V.M. Kool (adjunct-griffier Verkeer en Waterstaat, griffier van de werkgroep), R.A. Noordsij (adjunct-griffier Rijksuitgaven) en S. Dekker (rijkstraine bij de commissie Verkeer en Waterstaat en het OVB). A. Kruijt en H.J. Jacobs hebben als documentalist vanuit de Dienst Informatievoorziening de werkgroep terzijde gestaan.

Als doel van de werkgroep heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de werkgroep meegegeven:

“Deze werkgroep heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in het functioneren van ProRail, de organisatie die in Nederland spoorwegen aanlegt, beheert en onderhoudt. Het gaat de commissie hierbij om thema’s als sturingsrelaties, financieringsstromen, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede de geleverde prestaties. Tegen de achtergrond van de recente inwerkingtreding van het concessiemodel en de evaluatie terzake, die op termijn zal plaatsvinden acht de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het zinvol om op dit punt informatie in te winnen om zich zo alvast op een open en transparante wijze een beeld te vormen van het reilen en zeilen van ProRail.”³

¹ Bij brief van die datum (kenmerk 05-VW-B-013) heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat namens deze commissie de Voorzitter van de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het bestaan en de aard van de werkzaamheden van de werkgroep ProRail.

² De heer Duyvendak heeft zich op 5 september 2005 teruggetrokken als lid van de werkgroep vanwege persoonlijke omstandigheden.

³ Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk 05-VW-B-013).

Na een analyse van de vastgestelde doelstelling is de werkgroep begonnen met een werkbezoek aan ProRail. Op basis van door de werkgroep gedefinieerde onderwerpen, heeft ProRail een serie presentaties gegeven. Daarnaast heeft de werkgroep een overzicht opgesteld waaruit een series met interviews volgden. Het concept rapport is ingezien door ProRail voor feitelijke onnauwkeurigheden en opmerkingen die vervolgens neer zijn gelegd in de appendix van het rapport. Het definitieve rapport is gepubliceerd in december 2005.

2.3 Bevindingen

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

Dit vereist een intensivering en verbetering van de samenwerking van ProRail met haar externe partners.

Met vervoerders gaat het erom alles op alles zetten om de prestaties van het spoorstelsel als geheel te verbeteren. Daarbij erkent de werkgroep overigens dat de politiek door de vele reorganisaties en bezuinigingen in de jaren negentig medeverantwoordelijk is voor de achteruitgang in de prestaties van de spoorsector. De wijze, waarop vanaf 1995 de splitsing van NS en de taakorganisaties in de praktijk is vormgegeven, is achteraf gezien ondoordacht en onverstandig geweest. Aanvankelijk is dit ten koste gegaan van lange termijndenken en integraliteit bij spoor- en stationsontwikkeling. Ook is beheer en onderhoud van het bestaande spoorwagennet verwaarloosd ten gunste van megaprojecten, die budgetten voor andere projecten sterk uitholden. Pas sinds 2001 is de sector met vallen en opstaan weer terug op de weg naar prestatieverbetering.

Ten aanzien van de samenwerking met decentrale overheden is het belangrijk dat ProRail een omgeving creëert, waarin ProRail en decentrale overheden – ieder met behoud van eigen taken en verantwoordelijkheden – op een betere manier samenwerken op zulke uiteenlopende terreinen als stationsontwikkeling, (inpassing van) infrastructuur en veiligheid van overwegen. Nu is ProRail voor gemeenten en provincies nog te veel een loket en te weinig een gesprekspartner.

ProRail heeft zich in zijn hoedanigheid van opdrachtgever voor aannemers en leveranciers recentelijk goed ontwikkeld op het terrein van innovatieve aanbestedingsvormen en contractmanagement bij nieuwbouw, met name kunstwerken.

Op het gebied van vervanging en beheer en onderhoud zijn er binnen ProRail nog veel weerstanden tegen het overlaten aan de markt van wat men vroeger zelf deed. De neiging blijft bestaan om te werken met gedetailleerde technische voorschriften in plaats van functionele specificaties. Hier liggen kansen voor ProRail om met dezelfde middelen betere resultaten te behalen. Dergelijke kansen liggen er ook bij een minder uniforme en meer gedifferentieerde benadering van het spoorstelsel. Door niet aan elk baanvak dezelfde eisen te stellen kunnen op sommige verbindingen middelen worden bespaard, die weer kunnen worden ingezet bij

urgente knelpunten elders. Hiervoor ontbreekt vooralsnog het wettelijk en/of beleidsmatig kader. Bij ProRail leven op dit punt wel ideeën, maar die kunnen – onder meer door een gebrek aan informatie – nog niet in de praktijk worden gebracht.

Over de betrokkenheid van Verkeer en Waterstaat bij ProRail is er in de buitenwereld vrij massieve kritiek op vooral de grote hoeveelheid lagere regelgeving, behorend bij de Spoorwegwet en de Concessiewet, maar ook op het grote aantal besluiten, waarvoor ProRail afhankelijk is van Verkeer en Waterstaat. Beiden hebben een stagnerende werking op de voortgang van projecten in de spoorwegsector. De werkgroep kan op basis van haar informatie op dit punt geen finale uitspraken doen, maar meent wel dat dit met voorrang moet worden aangepakt door het ministerie.

Naast de aansturing en de controle van ProRail is het ook een taak van Verkeer en Waterstaat om ProRail te stimuleren met de gegeven middelen haar prestaties continu te verbeteren. De werkgroep meent dat het instrument van de beheerconcessie niet volstaat, maar dat aanvullende instrumenten nodig zijn om dit te bewerkstelligen.

Ten aanzien van de spoorwegveiligheid ten slotte heeft de commissie vanuit verschillende bronnen aanwijzingen, dat hier extra aandacht voor nodig is, die ertoe moet leiden dat de organisatie van het toezicht op veiligheid beter wordt en het veiligheidsbeleid op operationeel niveau voortvarender ter hand wordt genomen.

2.4 Aanbevelingen

Als belangrijkste richtingen voor de nabije toekomst doet de werkgroep een zestal aanbevelingen:

1. In de spoorsector is op alle niveaus visie nodig en de ambitie en de wil om die visie te realiseren.
2. Omdat alle partijen rust van groot belang vinden voor de spoorsector en de nieuwe wetgeving voor de sector nog maar recent in werking is getreden, acht de werkgroep op dit moment structuuringrepen niet raadzaam. Naar aanleiding van de geplande evaluatie kan de Kamer in 2008 een oordeel vellen of de structuur goed functioneert.
3. Op alle niveaus moeten blokkades worden opgeheven die verhinderen dat ProRail zich verder ontwikkelt tot een professionele op resultaat sturende organisatie.
4. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet – beter dan nu – stabiele kaders bieden, waarbinnen ProRail zijn taak kan vervullen, zoals in het vorige punt verwoord. Een belangrijke actie voor de korte termijn is om vooruitlopend op de evaluatie van de nieuwe verhoudingen in de spoorwegsector alvast een project op te starten om de lagere regelgeving behorend bij de Spoorwegwet op te schonen.
5. In aanvulling op de beheerconcessie is een slimme mix van maatregelen nodig, die ProRail stimuleren tot continue verbetering van zijn prestaties. Een onderdeel daarvan is het versterken van de samenwerking tussen ProRail en vervoerders. De werkgroep doet hiervoor concrete voorstellen.
6. Extra aandacht is op korte termijn nodig voor spoorwegveiligheid. Dit vereist een toezichtvisie, operationalisering van de zorgplicht voor veiligheid, die in de beheerconcessie is vastgelegd en operationele maatregelen om de samenwerking tussen ProRail, vervoerders en derden te verbeteren.

De aanbevelingen bevatten naast de hoofdpunten tevens specifieke aandachtspunten, deze zijn samengevat in onderstaande figuur.

Aanbevelingen	
Visie	<ul style="list-style-type: none">▶ Definiëren ambitieniveau door het ministerie gesteund door input van ProRail▶ Opstellen van een visie door Pro Rail
Structuurwijziging	<ul style="list-style-type: none">▶ Afwachten op de resultaten uit de evaluatie van de Spoorwegwet begin volgend jaar▶ Niet doorvoeren van structuurmaatregelen
Professionalisering	<ul style="list-style-type: none">▶ Opheffen van blokkades op alle niveaus die vernieuwing, innovatie en verbetering in de weg staan<ul style="list-style-type: none">– Alle aanbestedingen op basis van functionele eisen– Borging van specialistische kennis van ProRail
Operationeel kader	<ul style="list-style-type: none">▶ Opstellen van de kaders door V&W waarbinnen ProRail kan functioneren<ul style="list-style-type: none">– Definiëren eenduidige stuurvariabelen– Langjarige beschikbaarheid middelen– Life-cycle management– Analyseren en verbeteren van wet- en regelgeving
Stimulans	<ul style="list-style-type: none">▶ Ontwikkelen van een mix van instrumenten die in samenhang ProRail stimuleert tot betere prestaties<ul style="list-style-type: none">– Decentraliseren van de infrastructuurbudgetten– Versterken samenwerking tussen vervoerders en ProRail via de toegangsovereenkomst– Grotere rol van de vervoerders bij prioriteitstelling van onderhoud- en vernieuwingswerken– Invoeren van bonus – malus systemen– Opstellen van innovatie bevorderende maatregelen
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none">▶ Ontwikkelen van een toezichtvisie door het ministerie▶ Uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid in concrete aspecten▶ Verkleinen van de afstand tussen machinisten en treindienstleiders

NL 010 000 04-01

Figuur 2: overzicht van de aanbevelingen

3 Visie

3.1 Intentie



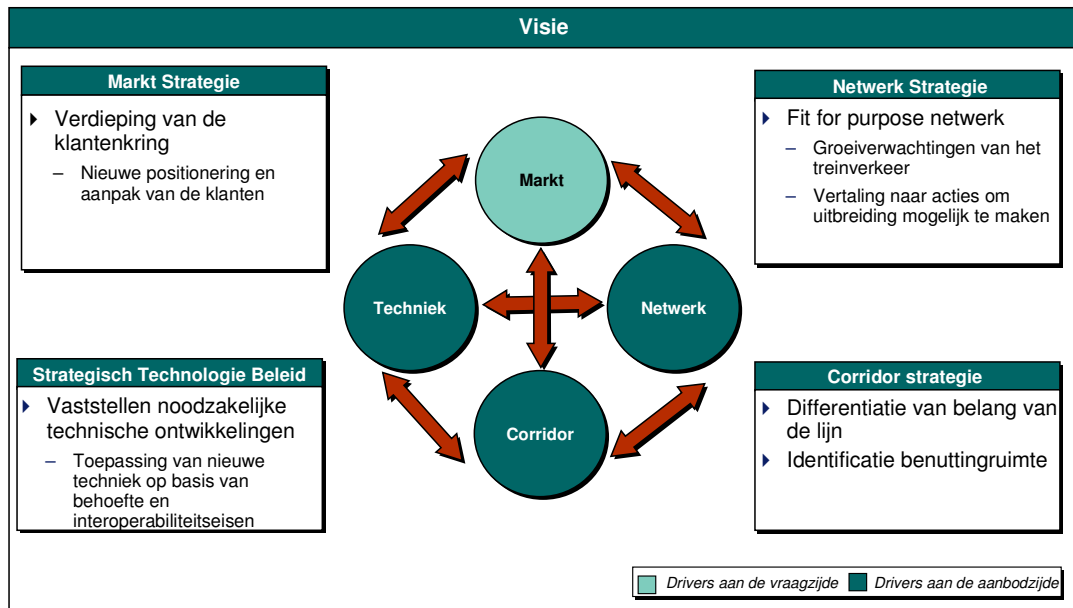
- ▶ Definiëren ambitieniveau door het ministerie gesteund door input van ProRail
- ▶ Opstellen van een visie door Pro Rail

Het spoorstelsel wordt gekenmerkt door een lange doorlooptijd van vernieuwingen en uitbereidingen, tussen het initiatiemoment en het tijdstip dat de werkzaamheden afgerond zijn. Een duidelijke toekomstvisie is van belang om tijdig in te kunnen spelen op een veranderende vraag en daarmee de rol van het spoor in de mobiliteit van Nederland te verzekeren en te versterken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaalt als budgethouder het ambitieniveau voor de spoorsector. ProRail speelt hierin een belangrijke ondersteunende rol omdat zij over de meeste toegepaste kennis en inzichten beschikt. ProRail heeft hiermee een sleutelrol in het opstellen van een visie voor de spoorsector.

3.2 Interpretatie

Een totale visie voor de spoorsector is onder te verdelen in vier domeinen, zie onderstaande figuur. Voor het beheer en de ontwikkeling (aanpassing en uitbreiding) van de infrastructuur is een visie noodzakelijk op netwerk en corridor niveau. Vanwege de lange doorlooptijd van technische vernieuwingen is een duidelijke visie op het gebied van technische ontwikkelingen noodzakelijk. Vanuit zijn rol in de markt is ProRail in staat een beeld te vormen van de marktontwikkelingen en welke impact die hebben op de ontwikkeling van de vraag naar rail infrastructuur.



Figuur 3: vier domeinen voor een totale visie

3.3 Invulling en voortgang

3.3.1 Aanbeveling 1.1, input van ProRail voor ambities ministerie

Voor het inzichtelijk maken van de impact van verandering van de vervoersvraag en –groei op de instandhoudingskosten, is door ProRail een causaal model opgesteld dat de relatie tussen input en output voor verschillende scenario's inzichtelijk maakt. Dit model is volgens planning einde 2007 operationeel⁴.

3.3.2 Aanbeveling 1.2, ProRail visie

ProRail geeft concrete invulling aan de toekomstvisie door op de vier verschillende domeinen een visie neer te leggen waarin de ambities van het bedrijf geformuleerd worden. Er bestaat een verschillend ontwikkelingsniveau van deze visies.

In het jaarlijkse bedrijfsplan zijn concrete strategisch doelstellingen opgenomen, die gerelateerd zijn aan deze strategische visies.

Marktstrategie

In de bedrijfsstrategie richt ProRail zich op een verdieping van de klantenkring. Dit wordt vormgegeven door zich in toenemende mate ook te richten op de opdrachtgevers van de vervoerders, de klanten van de klanten. Daarnaast is er richting decentrale overheden en regionale vervoerders een groeiende aandacht voor maatwerk.

Netstrategie

De netstrategie vindt zijn grondslag in de wisselwerking tussen de groeiverwachtingen van het treinverkeer en de acties die dienen te worden genomen om dit fysiek mogelijk te maken. Elke twee tot drie jaar wordt de strategie geëvalueerd en als nodig aangepast. Het onderhoudsbudget is hieraan gekoppeld dat de basis vormt van het herstelplan spoor.

Corridor strategie

ProRail is continue op zoek naar mogelijkheden om de benutting van het netwerk te verbeteren. Benuttingsanalyses van individuele lijnen zijn uitgevoerd om de mate waarin het spoorweginfrastructuur daadwerkelijk wordt benut te identificeren als basis voor de ontwikkeling van een operationeel model waarin meer treindiensten worden aangeboden. Een voorbeeld is het 6/6 model voor de Randstad (6 intercity en 6 sprinters). Daarnaast is op basis van de benuttingsanalyse de baanvakwaarde vastgesteld hetgeen de basis is voor het vormgeven van differentiatie van onderhoudsactiviteiten.

In aanvulling op de benuttingsanalyses is tevens een onderzoek naar de kostendekkingsgraad van spoorlijnen uitgevoerd. In september 2007 start het onderzoek naar verbetermogelijkheden van de kostendekkingsgraad van individuele lijnen. Een voorbeeld van de mogelijkheden is het onderzoek naar het 'vertrammen' van de lijn Zwolle-Kampen.

Strategische technologiebeleid

De technische systemen van de spoorweginfrastructuur zijn door ProRail ingedeeld in 12 techniek gebieden. Voor deze gebieden voert ProRail analyses uit om een beter inzicht te krijgen in de prestatie van de technische systemen. Hierbij wordt gekeken of de systemen aan vernieuwing toe zijn gebaseerd op de gevraagde

⁴ *Financieringsystematiek (FS) V&W – ProRail projectplan 2007, 21/06/2007*

functionaliteit tezamen met de doelstellingen voor interoperabiliteit. Deze analyses worden vanuit 4 stappen benaderd:

1. Inzichtelijk maken van de huidige en toekomstige gevraagde functionaliteit;
2. Huidige staat van de technische systemen inzichtelijk maken (inclusief leeftijd en toekomstige beschikbaarheid reserveonderdelen/ondersteuning door leverancier);
3. Vaststellen van de oplossing;
4. Opstellen plan voor implementatie.

Het eerste techniekgebied waarvoor deze aanpak doorlopen is, is de 'treinbeveiliging' met het ERTMS implementatieplan. Voor het uitvoeren van analyses voor de overige technische gebieden is nog geen concrete planning gemaakt.

4 Structuurwijziging

Structuur wijziging

- ▶ Afwachten op de resultaten uit de evaluatie van de Spoorwegwet begin volgend jaar
- ▶ Niet doorvoeren van structuurmaatregelen

De bevindingen en aanbevelingen in de 'Op de Rails' rapportage zouden reden kunnen zijn om bepaalde keuzen uit het verleden ter discussie te stellen of bepaalde elementen te verbeteren. Vanwege het feit dat ten tijde dat de Op de Rails rapportage opgesteld werd, de Spoorwegwet en de Concessiewet recent in werking waren getreden, heeft de werkgroep aanbevolen om de bestaande structuur ongemoeid te laten.

Door de structuur ongemoeid te laten kan ProRail zich richten op de professionalisering en wordt praktische ervaring opgedaan met de structuur die van belang is bij de evaluatie van de wetten in 2008.

De verantwoordelijkheid voor de structuur ligt bij het ministerie. ProRail heeft op basis van haar kennis en inzicht over het spoorstelsel en de relatie met de vervoerders (de markt), een centrale rol in de spoorsector. Op basis van deze centrale rol, mag van ProRail in de toekomst op dit punt een leidende rol verwacht worden.

5 Professionalisering

5.1 Intentie

Professionalisering

- ▶ Opheffen van blokkades op alle niveaus die vernieuwing, innovatie en verbetering in de weg staan
 - Alle aanbestedingen op basis van functionele eisen
 - Borging van specialistische kennis van ProRail

In de beheerconcessie zijn afspraken gemaakt over de professionalisering van ProRail. Deze professionalisering moet er toe leiden dat de sturingsrelatie tussen het ministerie en ProRail niet op input geschiedt maar op output. Met het programma outputsturing dat hiervoor loopt zal, naar waarschijnlijkheid, in januari 2008 de overgang naar outputsturing gerealiseerd kunnen worden. Het kunnen sturen op output is een onderdeel van de professionalisering. Het is belangrijk dat ook andere aspecten van professionalisering meegenomen worden, waarbij twee aspecten met name zijn genoemd:

- aanbestedingen op basis van functionele eisen
- borging van specialistische kennis binnen ProRail

5.2 Interpretatie

ProRail is opdrachtgever voor werkzaamheden aan de infrastructuur van het spoorwegennet. Daarmee is zij verantwoordelijk voor kosteffectiviteit van de in opdracht gegeven werken. Kosteneffectiviteit steunt op twee pijlers, te weten:

- kwaliteit
- prijs

Voor het waarborgen van kwaliteit is het noodzakelijk dat ProRail de vitale kennis van de eigen systemen in huis heeft om offertes en ontwerpen te kunnen beoordelen en om bij storingen zelf de regie te kunnen nemen. Voor inzicht en sturing in de kwaliteit van de nieuwbouw, onderhoud en vernieuwingswerken speelt bouwmanagement een cruciale rol.

Een belangrijk voorwaarde voor het realiseren van een lage prijs is een vrije marktwerking. Voor een goede vrije marktwerking is een level playing field voor alle betrokken partijen. Hierbij zijn twee aspecten te onderscheiden:

- *Beschikbaarheid van vitale kennis:* Met de liberalisering van de spoorwegen zijn belangrijke specifieke kennisonderdelen van de spoorinfra verspreid over diverse organisaties en bedrijven die hieruit voortgekomen zijn, terecht gekomen. Hierdoor is niet in alle gevallen sprake van een level playing field en kan de vrije marktwerking belemmerd worden.
- *Standaardisatie van de spoor infrastructuur:* De lijninfrastructuur zoals ondermeer het spoor, de bovenleiding en de treinbeveiliging, hebben een zekere mate van standaardisatie nodig vanuit het oogpunt van de interactie met de treinen en aspecten met betrekking tot interoperabiliteit. Daarnaast is deze standaardisatie van belang om een vrije marktwerking voor onderhoud- en vervangingsprojecten te kunnen garanderen.

5.3 Invulling en voortgang

5.3.1 Aanbeveling 3.1, contractering op basis van functionele eisen

ProRail is op zoek naar nieuwe contractvormen om de kosteneffectiviteit te verhogen. De tendens is om het aantal standaard gedetailleerde contracten – de traditionele RAW⁵ en bouwstenen bestekken – te verminderen en meer aan te besteden op basis van design & construct voor kunstwerken en grondwerken en op basis van engineer & construct voor de spoorse disciplines.

Er worden door ProRail drie typen werkzaamheden onderscheiden welke allemaal afzonderlijke mogelijkheden op het gebied van contractering bieden. Deze type zijn:

- Klein onderhoud
- Groot onderhoud en vernieuwing
- Nieuwbouw

In onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

Klein onderhoud

Het klein onderhoud is sinds 1997 ondergebracht in OPC contracten, Output-Proces-Contract, verdeeld over 39 regio's. Door het ontbreken van goede indicatoren voor de kwaliteit van de spoorinfrastructuur hadden deze contracten meer een input karakter. Er is in de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van deze indicatoren en er is hiermee in het kader van het programma 'koploper' ervaring opgedaan op een viertal lijnen in het land.

De OPC contracten moeten voor 2011 allen vernieuwd worden. De eerste aanbesteding voor de regio Gelre zal plaatsvinden eind 2007, waarna na evaluatie, de andere regio's (inmiddels gereduceerd tot 20) aanbesteed zullen worden.

Definitie fase:	proef op 4 lijnen, programma 'koploper'	gereed 07/2007
Initiatie fase:	1 ^{ste} aanbesteding regio Gelre	gereed 12/2007
Implementatie fase:	doorvoeren voor andere regio's	10/2007 – 10/2008

Groot onderhoud en vernieuwing

Groot onderhoud en vernieuwing wordt normaliter projectsgewijs aanbesteed. Zo kan het voorkomen dat binnen hetzelfde gebied binnen een relatief korte tijd, 2 à 3 jaar, meerdere projecten uitgevoerd moeten worden met dus ook meerdere buitendienststellingen. Door het clusteren van dergelijke projecten in één opdracht, kan de aannemer de uitvoering van die projecten op elkaar afstemmen en optimaliseren op geld en buitendienststellingstijd. Twee voorbeelden van dergelijke projecten zijn:

- *Maaslijn*: Omvangrijke vernieuwingswerken tussen Venlo en Nijmegen over een periode van 2 jaar. De vernieuwingsactiviteiten omvatten spoor- en dwarsliggervernieuwingen. Daarnaast worden diverse wissels en overwegen vernieuwd of gesaneerd. Er zal op meerdere locaties tegelijkertijd worden gewerkt.
- *Mega 1*: onderhoudsactiviteiten in Regio Zuid zijn voor de komende drie jaar gecombineerd in 1 contract

Op basis van de ervaringen met deze contracten wordt een nadere koers bepaald ten aanzien van contracteringsvormen in het groot onderhoud en vernieuwing.

⁵ RAW is een systematiek voor het opstellen van bestekken in de grond-, wegen en waterbouw sector

Nieuwbouw

Bij nieuwbouw zijn de diversiteit, complexiteit en de omvang van het werk belangrijke factoren in het bepalen van de optimale contracteringsvorm. Sinds 1999 heeft ProRail naast design en construct contracten een drietal innovatieve contractvormen uitgetoet.

Formatie van allianties met de opdrachtgever

De basis van een alliantie is dat de opdrachtgever en opdrachtnemer samen werken om de risico's te pareren. Dit vereist teamwork van beide partijen die normaliter tegenover elkaar aan tafel zitten.

De alliantie vorm is voor de eerste maal toegepast bij de Betuweroute voor het deel tussen Sliedrecht en Gorinchem en heeft bijgedragen tot aantoonbare kostenbesparingen⁶. De alliantie is opnieuw als contractvorm gekozen voor de spoorverdubbeling bij Houten.

Het gebruik van systems engineering voor de nieuwe Hanzelijn

Systems engineering vormt het methodische kader met behulp waarvan wordt gedefinieerd, ontworpen, gebouwd (geverifieerd en gevalideerd) en ten slotte instandgehouden. Systems engineering heeft derhalve betrekking op de gehele life-cycle van een project. De basis van systems engineering wordt gevormd door een set van functionele eisen.

Het principe van systems engineering wordt toegepast bij de bouw van de Hanzelijn.

Value Engineering

Value Engineering is een systematische methode om met behulp van functie analyse de waarde van een product te verbeteren. De waarde is de ratio tussen functie en kosten. Vrij vertaald is value engineering een check of het ontwerp de wensen afdekt en niet meer of minder. ProRail werkt samen met de ontwerper voor de validatie betreffende de mate waarin het ontwerp voldoet aan de functionele eisen.

Value engineering wordt als experiment al enige tijd toegepast en heeft aangetoond dat hiermee besparingen gerealiseerd kunnen worden⁷.

Een concreet overzicht onder welke omstandigheden welke contractvorm toegepast zou moeten worden is voor de gebieden groot onderhoud, vernieuwing en nieuwbouw nog niet opgesteld.

5.3.2 Aanbeveling 3.2, veilig stellen van specialistische kennis

Het versterken van de eigen kennispositie is voor ProRail een middel om de deskundigheid als opdrachtgever te verbeteren. Het handelt daarom bij kennismanagement niet om kennis sec maar wordt in relatie tot verbetering van de prestaties van de bedrijfsprocessen gebracht met een focus op twee aspecten:

- professionalisering als opdrachtgever door uitbreiding expertise
- bevorderen van de marktwerking door vitale kennis voor alle marktpartijen beschikbaar te maken.

⁶ No Guts, no Story, Het verhaal van de Waardse alliantie, ISBN-10: 9077947027, oktober 2005

⁷ De samenhang der dingen, ref 20614050, 7 juni 2006

De activiteiten op het gebied van kennismanagement zijn onder te verdelen in de volgende 5 hoofdaspecten:

1. Actieplan kennis
2. Organisatie
3. Meer kennis naar binnen halen
4. Kennis expliciteren
5. Opzetten spoor kennisinstutie

Sub 1: Actieplan Kennis

Met het actieplan kennis wordt het verschil tussen de noodzakelijke en aanwezige kennis in kaart gebracht⁸. Alle activiteiten en processen binnen ProRail zijn hiervoor onderverdeeld en samengevat in kennisgebieden. Het technische kennisgebied is opgedeeld in technische systemen. Elk gebied en systeem wordt geanalyseerd om een inzicht te verkrijgen in het huidige kennisniveau, het benodigde kennisniveau en de vereiste stappen die nodig zijn om tot het gewenste niveau te komen.

De methode is als eerste toegepast voor het systeem “treinbeveiliging” binnen het technische kennisgebied. De gekozen aanpak is zeer effectief gebleken doordat het zowel de juiste inzichten gaf als de vereiste maatregelen om de gewenste kennisniveau te verkrijgen. Deze zal verder toegepast worden over de overige kennisgebieden.

Definitie fase:	vaststellen methode	gereed 01/2007
Initiatie fase:	testen methode voor 1 systeem	gereed 07/2007
Implementatie fase:	voor andere technische systemen	10/2007 – 10/2008
	voor overige kennisgebieden	?

Sub 2: Organisatie

- Bouwmanagement was een taak die voorheen uitbesteed was aan ingenieursbureaus. Om de kwaliteit van de projecten te garanderen en hiervoor ook verantwoordelijkheid te dragen is er voor gekozen om het bouwmanagement in eigen huis onder te brengen.
- Voor de onder sub 1 genoemde systemen zijn systeemmanagers benoemd. De managers fungeren als vraagbaak en zijn verantwoordelijk voor het veiligstellen en bewaren van de opgedane kennis.
- Het personeels aannamebeleid voor belangrijke functies binnen het bedrijf is mede afhankelijk van de relevante kennis. De benoeming van P. Buck (voormalig directeur uitvoering Betuweroute) als directeur Infraprojecten is een voorbeeld hiervan.
- Permanente aandacht van het management voor kennis wordt gewaarborgd door het aanstellen van twee adviseurs kennismanagement binnen de afdeling “Spoorontwikkeling”.

Deze activiteiten zijn allen doorgevoerd, de adviseurs starten op 1 september 2007.

⁸ Plan van aanpak kennismanagement, v1, 09/01/2007

Sub 3: Meer kennis naar binnen halen

Met de liberalisatie van de NS is de kennis verspreid geraakt over verschillende instanties die voort zijn gekomen uit de NS. Een deel van die kennis is vitaal. Enerzijds dient ProRail als professionele organisatie zelf over vitale kennis te beschikken, mede om continuïteit te garanderen, maar anderzijds is algemene toegankelijkheid tot deze kennis ook van belang om een level playing field te creëren en daarmee een goede vrije marktwerking te waarborgen. Welke kennis vitaal is, is geïdentificeerd binnen het Actieplan Kennis zoals hierboven is beschreven. Twee concrete voorbeelden van het binnenhalen van vitale kennis zijn:

- Loxia alliantie: vitale kennis op het gebied van het vastleggen van treinbeveiligingsontwerpen lag bij de twee ingenieursbureaus die uit de splitsing van NS zijn voortgekomen, Movares (Holland Railconsult) en Arcadis (Articon). De kennis, belichaamd in ongeveer 25 personen, is nu ondergebracht in de alliantie onder gezamenlijk management van ProRail, Movares en Arcadis.
- Tribase alliantie: voor het operationele beheer van de spoorse IT infrastructuur hebben de drie grootste spooraanneemers het bedrijf Tribase opgezet. Door het specialistische werk aan IT infrastructuur bleek dat andere IT bedrijven altijd gebruik moesten maken van Tribase en er van echte concurrentie geen sprake was. Daarnaast is het operationeel beheer van IT systemen van cruciaal belang voor de uitvoering van de treindienst. ProRail heeft met Tribase een alliantie gevormd waardoor ProRail meer invloed heeft op de operationele processen en de vrije marktwerking kan versterken. Deze alliantie is in een kort tijdbestek van 3 maanden opgezet en is operationeel sinds 1 augustus 2007.

In aanvulling hierop is er een continue aandacht voor het verlagen van inhuur en werven van mensen op basis van het kennisprofiel. Dit is een doorlopende activiteit.

Sub 4: Kennis expliciteren

Het vastleggen en beschikbaar stellen van kennisbronnen, zoals:

- ProRail werkprocessen, gereed
- Activa database, wijze van vastleggen uniform voor alle technische disciplines, vullen gereed eind 2007 voor de belangrijkste assets
- Internet applicaties als Railpedia en kennis site van de Betuweroute, beiden operationeel.

Sub 5: Opzetten spoor kennisinstituut

De kennis over het spoorstelsel ligt bij een relatief beperkt aantal mensen die voor diverse bedrijven werkzaam zijn. Voor het bundelen van deze kennis en zorgdragen voor uitwisseling wordt gedacht over het opzetten van het spoor kennisinstituut. Dit kennisinstituut zou ook een rol moeten spelen in de opleidingen van studenten om te zorgen dat nieuwe jonge werknemers in de spoorbranche over relevante kennis beschikken en voor de spoorbranche kiezen.

De leerstoel railbouwkunde aan de TU Delft blijft gehandhaafd.

Dit aspect bevindt zich in de definitie fase en er is nog geen concreet tijdspad opgesteld.

5.3.3 Overige aspecten met betrekking tot professionalisering

Een aantal aspecten die in de 'Op de Rails' rapportage naar voren komen zijn niet opgenomen als aanbeveling. Drie aspecten hiervan worden in onderstaande nader toegelicht.

Operational control centre Rail

Voor het optimaliseren van de beslissingen in de bijsturing is ProRail doende met het opzetten van een operational control centre rail. De interne afdelingen van ProRail die hiervoor benodigd zijn, zijn in een proeffase bij elkaar gebracht. Het is de bedoeling om hierin tevens de transportbesturingscoördinatie van de vervoerders onder te brengen zodat alles wat noodzakelijk is voor monitoring en bijsturing fysiek bij elkaar gebracht is.

De proeffase intern ProRail is eind 2007 gereed. De planning is dat eind 2007 tevens de definitie fase met de vervoerders afgerond kan worden met de initiatie fase in 2008. Eind 2010 zou het systeem dan volledig operationeel moeten zijn.

Dubbel nationaal computer centrum

Voor het verhogen van de bedrijfszekerheid wordt gewerkt aan een volledig back-up systeem van de computersystemen van de verkeersleiding met geplande ingebruikname in 2010.

Relatiemanagement

ProRail heeft mede naar aanleiding van de 'Op de Rails' rapportage het relatiemanagement aangepast. Richting de vervoerders worden de relaties onderhouden door de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement en richting de omgeving door de ProRail regio's. Hierbij zijn de regiodirecteuren het centrale aanspreekpunt die zorgen dat de juiste gesprekspartners aan tafel komen te zitten. Het goed laten functioneren van de back office hiervoor is een lopende actie.

6 Operationeel kader

6.1 Intentie

Operationeel kader

- ▶ Opstellen van de kaders door V&W waarbinnen ProRail kan functioneren
 - Definiëren eenduidige stuurvariabelen
 - Langjarige beschikbaarheid middelen
 - Life-cycle management
 - Analyseren en verbeteren van wet- en regelgeving

ProRail moet als professionele organisatie, binnen vastgestelde kaders, zelfstandig kunnen opereren zonder bemoeienis van het ministerie. Deze kaders moeten door het ministerie in wet- en regelgeving en in budgetten vastgesteld worden. De aspecten die hieraan ten grondslag liggen betreffen:

- eenduidige stuurvariabelen met prestatiewaarden
- langjarige budgettaire afspraken
- life-cycle management bij ProRail voor transparantie in uitgaven
- heroverwegen van lagere wet- en regelgeving

6.2 Interpretatie

Stuurvariabelen zijn een middel om de prestaties van een organisatie te meten op basis van gerealiseerde resultaten. Deze stuurvariabelen moeten daarom aansluiten bij de taken of doelen van een bedrijf. De taken van ProRail zijn vastgelegd in de beheerconcessie en de stuurvariabelen moeten daarop aansluiten.

Samen met vastgestelde stuurvariabelen vormen de wijze van berekening en de gehanteerde grenswaarden een totale set die de prestaties van ProRail inzichtelijk maken.

Het hebben van langjarige budgettaire zekerheid is voor ProRail van belang om ook meerjarige afspraken te kunnen maken. Dit heeft mede relatie met innovatieve contractvormen waar in enkele gevallen door clustering de projectduur verlengd wordt tot enkele jaren. In dit licht is ook relevant de wijze waarop dit budget wordt toegekend, zijnde een dekking voor afschrijving of een vergoeding voor investeringen.

Voor het vaststellen van noodzakelijke budgetten waarin ook groeiscenario's meegenomen worden is inzicht in de kosten van groot belang. Om dit inzicht te geven is een goed life-cycle management noodzakelijk waarin de effecten van (tijdelijke) onderbesteding en groei inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Het heroverwegen van de lagere wet- en regelgeving is noodzakelijk omdat deze de oude situatie met de oude publieke en interne regelgeving verplicht gesteld heeft. Sommige regelgeving werkt contraproductief en staat vernieuwing, differentiatie en flexibiliteit in de weg.

6.3 Invulling en voortgang

6.3.1 Aanbeveling 4.1, eenduidige stuurvariabelen met prestatiewaarden

De stuurvariabelen zijn de prestatie indicatoren zoals die in het kader van de overgang naar outputsturing opgesteld worden. Deze indicatoren dekken nu wel de werkzaamheden van ProRail af maar sluiten nog niet geheel aan bij wat voor de

klanten belangrijk is. De prestatie indicatoren worden doorlopend verder ontwikkeld om trend te houden met de verzakelijking van de relatie tussen ProRail en de vervoerders. Tevens wordt op basis van de ervaringen beschouwd of de prestatieindicatoren de juiste inzichten geven en of bijvoorbeeld de diverse aspecten niet teveel uitgemiddeld worden. Bij het verder ontwikkelen van de prestatieindicatoren wordt aandacht besteed aan het kunnen blijven weergeven van trends. Alle prestatie indicatoren zijn voorzien van waarden.

Op de prestatie indicatoren voor veiligheid wordt nader ingegaan in paragraaf 8.3.3.

6.3.2 Aanbeveling 4.2, langjarige budgettaire afspraken

De langjarige budgettaire afspraken zijn gemaakt tussen ProRail en het ministerie en vastgelegd in de Nota Mobiliteit tot het jaar 2020. De politiek heeft echter altijd het budget recht en ProRail kan geen rechten ontlenen aan de getallen in de Nota. Het vormt voor ProRail wel de basis voor wat beschikbaar is.

In de Nota Mobiliteit is uitgegaan van een jaarlijkse groei van het vervoer met 1%, de financiële consequenties van een grotere groei moeten nader overeengekomen worden.

Een onderdeel van discussie is of de vastgestelde budgetten een dekking van de afschrijvingskosten zijn, danwel een vergoeding voor de investeringskosten. Hierin verschillen het ministerie en ProRail nog van mening. ProRail wil graag een dekking van de afschrijvingskosten omdat dat ondersteunend is aan het werken op basis van life-cycle management.

Gerelateerd hieraan is de wens van ProRail om een (beperkt) eigen vermogen te hebben als risicoreservering. Hiermee zou ProRail in staat zijn om mee- en tegenvallers in projecten zelf op te vangen. Hierover zijn het ministerie en ProRail in gesprek.

6.3.3 Aanbeveling 4.3, life-cycle management bij ProRail

Op dit moment worden keuzes voor alle investeringen boven de EUR 0,5 miljoen gemaakt op basis van de life-cycle, waarin tevens de beschikbaarheid beschouwd wordt.

Het life-cycle management waarin toestand- en gebruikafhankelijk onderhoud in opgenomen is, is in verdere ontwikkeling. De basis hiervoor is een volledige actuele asset database. De 70% meest bepalende assets voor de kosten zijn eind 2007 in kaart gebracht. Daarnaast richt de doorontwikkeling zich op het verbeteren van de inschatting van onderhoudskosten, beschouwingen van kosten voor niet-beschikbaarheid, opleidingen van en gebruik door het personeel.

Het afronden van de volledige implementatie is voorzien voor 1 juli 2009⁹.

6.3.4 Aanbeveling 4.4, heroverwegen van lagere wet- en regelgeving

Zowel het ministerie als ProRail zien de noodzaak van het heroverwegen van de lagere wet- en regelgeving in. Tot op heden zijn er initiatieven geweest om dit aspect aan te pakken, maar verschil in inzicht tussen het ministerie en ProRail hoe deze heroverweging uitgevoerd moet worden hebben de daadwerkelijke uitvoering tot op heden in de weg gestaan.

ProRail heeft voorgesteld om de noodzakelijke regels van de basis opnieuw op te bouwen.

⁹ ProRail life-cycle management ontwikkelingsplan (concept), ref TA/AP/0953/03-285982, 23/01/2007

ProRail heeft in het kader van de mogelijkheden van het uitvoeren van metro exploitatie op de Hoekse Lijn, een onderzoek gedaan naar de institutionele en juridische mogelijkheden hiervan¹⁰. Dit onderzoek is in de basis toepasbaar voor alle regionale lijnen. In parallel houdt ProRail casussen bij waarin de beperkingen van de regelgeving gebleken is. Een voorbeeld hiervan is het project Maastricht – Lanaken.

¹⁰ *Institutionele & juridische mogelijkheden Hoekse Lijn (concept)*

7 Stimulans voor verbetering van prestatie

7.1 Intentie

Stimulans

- ▶ Ontwikkelen van een mix van instrumenten die in samenhang ProRail stimuleert tot betere prestaties
 - Decentraliseren van de infrastructuurbudgetten
 - Versterken samenwerking tussen vervoerders en ProRail via de toegangsovereenkomst
 - Grotere rol van de vervoerders bij prioriteitstelling van onderhoud- en vernieuwingswerken
 - Invoeren van bonus – malus systemen
 - Opstellen van innovatie bevorderende maatregelen

In het afgelopen decennium is in de institutionele driehoek NS – Verkeer en Waterstaat – ProRail gekozen voor marktwerking en verzakelijking. Een echte marktwerking wordt bemoeilijkt omdat er voor zowel ProRail als de NS feitelijk geen alternatief is. Daarnaast is de Staat de enige aandeelhouder van zowel NS als ProRail. De verwachting is dat de outputsturing het verwachte en gerealiseerde prestatie niveau van ProRail transparant maakt. De beheerconcessie geeft echter onvoldoende prikkels om een verbetering van prestaties te realiseren en daarmee de kosteneffectiviteit te verhogen.

7.2 Interpretatie

Een professionele organisatie is zelf op zoek naar prestatie verbetering, de algemene drijfveer hiervoor is het maken van winst. Omdat ProRail geen winst en verliesrekening kent, zijn andere prikkels nodig om verbetering van prestaties aan te jagen en te belonen. Prikkels voor prestatieverbeteringen dienen echter niet door ProRail zelf vastgesteld te worden maar door het ministerie. ProRail speelt wel een rol in het aangeven hoe bepaalde prikkels ingevuld kunnen worden.

Bij het invoeren van, met name, financiële prikkels is het belangrijk om een averechtse werking te voorkomen. Indien bijvoorbeeld de kwaliteit van de infrastructuur te laag is door een tekort aan financiële middelen, dan kan een boete dit tekort slechts groter maken.

‘Op de Rails’ geeft een aantal suggesties voor prikkels:

1. Decentralisatie van infrabudgetten zou de toetreding van nieuwe kleine spelers op de markt mogelijk maken, vergelijking van de prestaties van deze kleine spelers met die van ProRail kan een prikkel zijn voor prestatieverbetering.
2. Afspraken tussen ProRail en de vervoerders worden vastgelegd in de toegangsovereenkomst. Hierin kunnen nadere afspraken opgenomen worden over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de infrastructuur.
3. Een grotere rol van de vervoerders bij de prioritering van maatregelen op het gebied van infrabeheer
4. Introductie van bonus-malus systemen
5. Innovatie bevorderende maatregelen waarbij de innoverende partij zelf een deel van de opbrengsten mag behouden

In de volgende paragraaf zal gekeken worden wat de invulling en voortgang is van deze 5 punten.

7.3 Invulling en voortgang

7.3.1 Aanbeveling 5.1, decentralisatie budgetten

Een keuze voor decentralisatie van de infrabudgetten, met als achtergrond het introduceren van nieuwe inframanagers waaraan ProRail zich kan meten, ligt bij het ministerie. De gedachte hierachter is begrijpelijk, ProRail is echter van mening dat het breed houden van de activiteiten over het gehele land met een diversiteit aan soorten lijnen, juist een stimulans is.

Het meten aan andere infrabeheerders is een aspect dat onderdeel is van de driejaarlijkse benchmark, waarbij de prestaties van ProRail vergeleken worden met die van buitenlandse, meest Europese, infrabeheerders.

Door ProRail wordt wel ingespeeld op eventuele ontwikkelingen in deze richting. Zo wordt op dit moment een studie uitgevoerd naar de rol die ProRail zou kunnen spelen in Kolibri, een netwerk van regionale trams in Groningen.

7.3.2 Aanbeveling 5.2, afspraken in toegangsovereenkomst

De toegangsovereenkomst is een overeenkomst tussen ProRail en de vervoerder waarmee toegang tot het netwerk verleend wordt aan de vervoerder.

In deze toegangsovereenkomst worden afspraken gemaakt over de infrastructuur, verkeersleiding en transfervoorzieningen in de vorm van waarden voor prestatieindicatoren. Tevens worden ontwikkelafspraken tussen beide partijen in de overeenkomst opgenomen, gericht op een continue verbetering van de samenwerking en de prestaties.

Bij het opstellen van de toegangsovereenkomsten met de goederenvervoerders ligt in 2007 de nadruk op zowel differentiatie van de gebruiksvergoeding als de kosten van annuleringen van gereserveerde paden door de vervoerders. Bij het personenvervoer ligt de nadruk op differentiatie van de kwaliteit van corridors op basis van belangrijkheid in termen van vervoerstromen.

In aanvulling op de toegangsovereenkomst is er tussen ProRail en NS een separate overeenkomst ten aanzien van reisinformatie.

Deze toegangsovereenkomsten worden jaarlijks afgesloten en gaan in bij de dienstregelingwijziging per begin december.

7.3.3 Aanbeveling 5.3, grotere rol van vervoerders bij prioritering onderhoudsmaatregelen

De uit te voeren werkzaamheden worden door ProRail vastgelegd in het Beheerplan Spoor. Dit Beheerplan Spoor wordt ter consultatie aan de vervoerders voorgelegd.

Werkzaamheden gaan vaak gepaard met buitendienststellingen. Het vastleggen van buitendienststellingen gaat in overleg tussen ProRail en de vervoerders waarbij ProRail inzicht geeft in de keuzemogelijkheid qua aantal en duur van de buitendienststellingen.

Indien capaciteitsproblemen in de planningsfase voor het spoorboekje optreden dan kunnen alle partijen een zogenaamde 'Overbelastverklaring spoor' aanvragen. Aan de hand van deze verklaringen wordt naar een structurele oplossing, inclusief maatregelen in de infrastructuur, gezocht.

ProRail ziet op dit punt geen grotere rol voor de vervoerders weggelegd, enerzijds omdat de diverse vervoerders tegengestelde belangen hebben en anderzijds om inbreuk op haar kerntaak te voorkomen, en er is aan deze aanbeveling daarom geen verdere invulling gegeven.

7.3.4 Aanbeveling 5.4, invoeren bonus-males systemen

ProRail werkt aan de invoering van bonus-males systemen in relatie tot de vervoerders. Dit wordt meegenomen als onderdeel van de toegangsovereenkomsten, zie paragraaf 7.3.2.

7.3.5 Aanbeveling 5.5, innovatie bevorderende maatregelen

Innovatie bevorderende maatregelen kunnen liggen op het niveau ministerie – ProRail en ProRail – aannemer. Voor dit laatste niveau heeft ProRail invulling gegeven aan innovaties in contractvormen, waarbij allianties zoals de Waardse alliantie, zie paragraaf 5.3.1, een voorbeeld is hoe door een financiële prikkel de kosteneffectiviteit verhoogd kan worden.

Een andere invulling aan innovatie bevorderende maatregelen is de ProRail prijsvraag. Hier wordt de markt uitgenodigd oplossingen aan te dragen voor een thema waarbij de winnaar budget krijgt om het idee nader uit te werken en te implementeren. Deze prijsvraag is in 2005 voor de eerste maal uitgeschreven met als thema 'Hoe kan het spoor worden onderhouden met veel minder hinder?'. De vraag van de tweede prijsvraag in 2006 luidde 'Hoe krijgen we op regionale lijnen meer reizigers en lagere kosten?'

8 Spoorwegveiligheid

8.1 Intentie

Veiligheid

- ▶ Ontwikkelen van een toezichtvisie door het ministerie
- ▶ Uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid in concrete aspecten
- ▶ Verkleinen van de afstand tussen machinisten en treindienstleiders

Veiligheid is het belangrijkste aspect in de gehele spoorweg sector. De huidige rolverdeling tussen de diverse partijen geeft geen eenduidigheid ten aanzien van verantwoordelijkheden van die partijen op het gebied van de veiligheid. Het begrip veiligheid is tevens niet nader gedefinieerd. Als gevolg hiervan is niet inzichtelijk welk niveau van veiligheid het systeem biedt of zou moeten bieden en of de communicatie tussen diverse partijen afdoende is om een veilige bedrijfsvoering te garanderen

8.2 Interpretatie

Om het hoogste niveau van veiligheid te realiseren is een cultuur noodzakelijk die is gefocust op leren van (bijna-) ongelukken en het blijven zoeken naar verbeteringen, mede omdat het realiseren van 100% veiligheid niet mogelijk is. Veiligheid kan hierbij onderverdeeld worden in systeemveiligheid en arbeidsveiligheid. Onderzoek naar de directe en achterliggende oorzaak van ongevallen is een belangrijk aspect. In dergelijk onderzoek spelen zowel ProRail als de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (IVW) als de Onderzoeksraad voor de veiligheid een rol.

ProRail heeft daarnaast de primaire verantwoordelijkheid voor de systeemveiligheid van de spoorinfrastructuur en voor de randvoorwaarden voor de arbeidsveiligheid. Daarnaast speelt de Verkeersleiding een centrale rol in de operationele veiligheid.

8.3 Invulling en voortgang

8.3.1 Veiligheid in het algemeen

In 2005 en 2006 hebben zich een aantal incidenten op het spoor voorgedaan die voor ProRail aanleiding zijn geweest om een programma in te richten om de veiligheid verder te versterken. Op basis van nader onderzoek naar de ongevallen is de Veiligheidsagenda¹¹ opgesteld, die 4 speerpunten voor veiligheidsverbetering definieert:

- Veiligheid in de keten
- Intensiever risicomangement
- Betere handhaving
- Werkzaamheden vragen tijd

Deze punten zijn nader uitgewerkt in het Veiligheids Verbeterprogramma¹². Dit programma is opgesteld door een speciaal hiervoor samengesteld team 'Improvement Safety Management' onder leiding van een van buiten aangetrokken deskundige. Dit team is rapporteert direct aan de Raad van Bestuur.

¹¹ Veiligheidsagenda, ref 20646013, 2/11/2006

¹² Veiligheid Verbeter Programma ProRail 2007 – 2008, ref 0.2.JTK/GS; 28/06/2007

ISM is een tijdelijke organisatie, gericht op ondersteuning van de organisatie op het gebied van veiligheid. De verantwoordelijkheid blijft bij de verschillende afdelingen van ProRail.

Definitie fase:	veiligheidsagenda	06/2006 – 11/2006
Initiatie fase:	veiligheidsprogramma:	12/2006 – 07/2007
Implementatie fase:	uitvoeren acties:	08/2007 – 12/2008

8.3.2 Aanbeveling 6.1, toezichtvisie

Het opstellen van een toezichtvisie die inzicht geeft in de rolverdeling tussen Inspectie en de Onderzoeksraad en het vaststellen van de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen wordt door ProRail beschouwd als primaire verantwoordelijkheid voor het ministerie. ProRail ziet hier een belangrijke relatie met wet- en regelgeving die de basis vormt voor het vastleggen van de verantwoordelijkheden.

Het uitblijven van een dergelijke visie leidt potentieel tot verstarring van de onderlinge relaties tussen de IVW, de Ongevallenraad en ProRail hetgeen niet in het belang is van de veiligheid.

8.3.3 Aanbeveling 6.2: concretisering zorgplicht veiligheid

De aspecten van de zorgplicht voor veiligheid zijn meer concreet vormgegeven in prestatieindicatoren welke als onderdeel van de transitie naar outputsturing opgesteld worden. Voor veiligheid zijn prestatie indicatoren opgesteld op het gebied van systeem veiligheid en arbeidsveiligheid opgesteld, met onderliggende indicatoren die afzonderlijke incidenten weergeven.

De ervaringen met de KPI laten zien dat deze niet voldoende sensitief is voor de gebeurtenissen - incidenten, ongevallen en bijna ongevallen. Als onderdeel van het Veiligheid Verbeterprogramma wordt in het derde en vierde kwartaal van 2007 nader invulling gegeven aan de veiligheid prestatieindicatoren voor opname in het beheerplan 2008.

8.3.4 Aanbeveling 6.3, interactie treindienstleider-machinist

In de uitvoering van de dienstregeling speelt de treindienstleider een centrale rol in het verwerken van (veiligheids-) meldingen. De treindienstleider is het aanspreekpunt voor de machinist en het doorgeefluik naar de afdeling Inframanagement voor inspectie, advies en herstel, alsmede naar de vervoerders via de back office om hen op de hoogte te stellen van afwijkingen zodat zij het logistieke proces kunnen evalueren. In geval van acute situaties informeert de treindienstleider ook het direct achterop komende verkeer.

Vanwege deze belangrijke rol is er een continue aandacht voor de prestaties en verbetering van prestaties van treindienstleiders. Er lopen drie programma's voor het borgen en uitbereiden van de professionaliteit van de treindienstleiders, zie Figuur 4.



Figuur 4: activiteiten met betrekking tot verkleinen afstand machinist - treindienstleider

Het leren en ontwikkelen is een continue programma met een jaarlijks terugkerende hertoets. Het benoemen van de senior verkeersleiders loopt tot einde 2007.

De aanpak van de werkdruk¹³:

Definitie fase:	opstellen meetinstrumenten	gereed 07/2007
Initiatie fase:	testen op post Eindhoven	09/2007 – 12/2007
Implementatie fase:	doorvoeren andere posten	01/2008 – 12/2008

De planning en voorbereidingen van werkzaamheden is een aspect van de fysieke werklast en dit is vooruitlopend als apart programma opgepakt¹⁴.

Definitie fase:	gereed 10/2006
Implementatie fase:	gereed 02/2007

Informatie terugkoppeling

Definitie fase:	vaststellen methode	gereed 07/2007
Initiatie fase:	realiseren terugmelding	07/2007 – 11/2007
Implementatie fase:	niet van toepassing	

¹³ Meten van werkbelasting, presentatie aan OCVL, ref 20700414, 18-1-2007

¹⁴ Naar een beheerste planning en voorbereiding van buitendienststellingen, ref 20645699, 17/10/2006