

100

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** [redacted]  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** FW: Brief aan Mansveld over onderhoud op het spoor 14 februari 2013  
**Bijlagen:** brief aan staatssecretaris mansveld over onderhoud op het spoor achtergr....pdf

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 23 juni 2015 17:47  
**Aan:** Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK; [redacted]  
**CC:** [redacted]  
**Onderwerp:** Brief aan Mansveld over onderhoud op het spoor 14 februari 2013

Geachte mevrouw Dongen en [redacted]

Bijgaand de brief van 14 februari 2013 die bij dhr Eringa is opgevraagd.

Vriendelijke groet,

[redacted]  
*Secretariaat President-directeur ProRail Dhr. P. Eringa*

*Telefoonnummer* [redacted]

*Bezoekadres:* Hoofdgebouw ProRail De Inktpot kamer H2.22,  
Moreelsepark 3, 3511 EP Utrecht

*Postadres:* Postbus 2038, 3500 GA Utrecht

Lees [hier](#) de volledige tekst van de e-mail disclaimer. [Here](#) you can read the full e-mail disclaimer.

Aan de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw W. J. Mansveld  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum 14 februari 2013  
Ons kenmerk 3287322  
Bijlage(n) 10  
Onderwerp onderhoud op het spoor:  
achtergronden en feiten

Geachte mevrouw Mansveld,

Directie  
Bezoekadres  
Moreelsepark 3  
3511 EP Utrecht  
Postadres  
Postbus 2039  
3500 GA Utrecht

In deze brief zet ik kort uiteen hoe wij het onderhoud op het spoor georganiseerd hebben en dat het spoor veilig is. Daarbij geef ik aan waarom de zorgen die recent in media geuit zijn, feitelijk ongegrond zijn. Tevens licht ik onze rol als opdrachtgever van onderhoud toe, en onze keuze voor aanbesteden in concurrentie. Verder bied ik ten slotte enige toelichting op de uitspraak van de rechter inzake het kort geding aangaande het contractgebied Eemland. Als uitvoeringsorganisatie zijn we vooralsnog terughoudend geweest om deel te nemen aan de publieke discussie, mede omdat de aanbesteding Eemland onder de rechter was. Onjuiste feiten en beelden maken deze brief met achtergronden en feiten echter noodzakelijk.

### **Prestatie Gericht Onderhoud (PGO) verbetert spoorkwaliteit**

Nederland is voor spooronderhoud verdeeld in onderhoudsgebieden. Momenteel is twee derde van het onderhoud nog gecontracteerd via de klassieke OPC methode (geen concurrentie) en een derde via de nieuwe contractvorm prestatiegericht onderhoud (die wordt aanbesteed). Uiteindelijk worden alle onderhoudsgebieden in concurrentie aanbesteed. ProRail is namelijk net als Rijkswaterstaat, Schiphol en de Rotterdamse haven Europees aanbestedingsplichtig.

Er zijn publiekelijk zorgen geuit over de wijze waarop ProRail sinds 2008 haar onderhoud prestatiegericht aanbesteedt. Als we naar de relatie tussen prestatiegericht onderhoud en veiligheid kijken, dan tonen de feiten echter aan dat de kwaliteit en dus de veiligheid van het spoor door de nieuwe aanpak toeneemt. De prestatiegerichte onderhoudscontracten leveren een hogere beschikbaarheid van het spoor en hebben minder kwaliteitsissues dan de klassieke onderhoudscontracten<sup>1</sup>. In bijlage 1 staat een overzicht van de prestaties sinds de start van prestatiegericht onderhoud. Hieruit blijkt dat de kwaliteit van het spoor door de contractering van prestatiegericht onderhoud meetbaar toeneemt. Bijvoorbeeld is zichtbaar dat het aantal storingen van de treindienst afneemt met gemiddeld 15% en dat de tijd om deze storingen te verhelpen daalt met gemiddeld 18%. Tevens zijn cijfers opgenomen van de spoorstaafbreeken en spoorspattingen in Nederland, en van storingen en functiehersteltijden in PGO gebieden. De voornaamste reden van deze verbeteringen is dat de contracten ingebouwde prikkels hebben om storingen te voorkomen, waar de eerdere contracten (onbedoeld) het herstellen van storingen hoger beloonden.

<sup>1</sup> Zie bijlage 1: Overzicht ontwikkeling prestaties sinds start PGO.

Aannemers worden in deze nieuwe contracten actief beloond voor de mate waarin ze verbeteren. De veiligheidseisen in de nieuwe contracten (PGO) liggen voor zowel spoorveiligheid als arbeidsveiligheid hoger dan voorheen.

Een van de belangrijkste elementen van prestatiegericht onderhoud is dat we zowel sturen op storingsreductie en veiligheid, als ook op duurzame en degelijke infrastructuur. Het contract van de nieuwe aanpak bevat een groot pakket aan kwaliteitseisen die tevens borgen dat de levensduur van het spoor niet in het geding kan komen. Zoals hierboven aangegeven, tonen de cijfers tot nog toe dat het spoor dankzij prestatie gericht onderhoud van betere kwaliteit is en daarmee nog veiliger gaat worden dan het nu al is. Wij zijn in opdracht van het ministerie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het spoor in Nederland op korte en lange termijn, en houden de staat en het kwaliteitsniveau van de infrastructuur dan ook nauwkeurig in de gaten. Dat doen deels de aannemers voor ons binnen de gecontacteerde afspraken. Daarnaast controleren ProRail inspecteurs zelf regelmatig de staat van de infrastructuur.

De afgelopen jaren zijn er allerlei nieuwe technieken ontwikkeld om meer 'gericht' te kunnen onderhouden, zoals betere meettreinen, videoschouwtreinen, wisselinspectievoertuigen, softwarematige modellering van spoor en onderhoudsbehoefte, monitoringssystemen, geavanceerde spoorlijpmachines en analysemethoden om onderhoud te optimaliseren. De nieuwe contractering stimuleert aannemers om hun deskundigheid en innovatie maximaal in te zetten bij het opstellen van onderhoudsplannen. Dat levert meer kwaliteit en efficiëntie op. Een belangrijk onderdeel van prestatie gericht onderhoud is ook dat ProRail door alle biedende aannemers gezamenlijk een staat van het spoor laat opstellen, en dat het contract gepaard gaat met een eenmalige investering om het betreffende gebied op het gewenste startniveau te brengen.

## **Kosten**

Prestatiegericht onderhoud draagt naast bovengenoemde betere prestaties ook bij aan lagere en meer realistische kosten. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de onderhoudskosten in de jaren voor aanvang van het introduceren van prestatiegerichte onderhoudscontracten hard zijn opgelopen: een stijging van ruim 65% in het decennium 1999-2008<sup>2</sup>. In die periode was geen sprake van marktwerking. Met de komst van prestatiegerichte onderhoudscontracten zijn prikkels ingebouwd, gericht op zorgvuldig preventief onderhoud ter voorkoming van kostbare vervangingen en reparaties. De winst van prestatiegericht onderhoud zit hem dus in de juiste prikkels. Daarbij worden aannemers beloond met bonussen naarmate de prestaties beter worden. Kortom: het spoor wordt veiliger, de overlast voor reizigers neemt aanzienlijk af en de kosten voor de belastingbetaler dalen.

## **Continu verbeterproces**

Sinds de spoorsector in 2008 begonnen is met prestatiegerichte contracten, wordt de aanpak geregeld met de aannemers geëvalueerd. De bedoeling is om al gaande het proces de aanpak steeds verder te optimaliseren, en eventuele onbedoelde prikkels te corrigeren. In 2010 en in 2012 is de aanpak uitgebreid geëvalueerd. In 2012 heeft dit geleid tot diverse aanpassingen in de contractering en tot een convenant<sup>3</sup>. Ter verdere verbetering van prestatiegericht onderhoud heeft ProRail recent de opdracht gegeven voor een externe audit<sup>4</sup> door een onafhankelijke commissie. Alle vier de gecontracteerde onderhoudsaannemers zijn uitgenodigd hieraan deel te nemen. Ook de vakbonden is gevraagd om mee te praten. De audit is een vervolg op het genoemde proces dat reeds halverwege 2012 heeft geleid tot een convenant inzake prestatiegericht onderhoud. Naar ik hoop is de audit voor de zomer, en zo mogelijk eerder, afgerond. De leerpunten daaruit kunnen

<sup>2</sup> Zie bijlage 2: Kostenontwikkeling onderhoud afgelopen 15 jaar en bijlage 8: Gerealiseerde prijsreductie op PGO contracten

<sup>3</sup> Zie bijlage 3: Convenant ProRail en procescontractaannemers inzake Prestatie Gericht Onderhoud en Aanbesteden (september 2012)

<sup>4</sup> Zie bijlage 4: Opdrachtformulering PGO Audit 2013

leiden tot een verdere verbetering van de contracterings-methodiek en contracten. De vernieuwde onderhoudscontracten worden ingezet bij de volgende aan te besteden gebieden. Ik zal u te zijner tijd informeren over de resultaten van de audit, en de wijze waarop we aanbevelingen meenemen in de voortzetting van ons aanbestedingsbeleid.

We zien overigens dat de aanbevelingen van de Commissie Kuiken en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport aansluiten bij de constatering van onszelf en de aannemers. Voorbeelden hiervan is het activaregister. Ook bespreekt ProRail met de markt hoe te komen tot een betere spreiding van de werkzaamheden over het jaar.

## Historie onderhoud

Tot 1994 was het onderhoud bij NS Infra Services ondergebracht. Vervolgens is het onderhoud tot 1997 onder drie aannemers (Strukton Rail, Bam Rail en Volker Rail) verdeeld, in vaste geografische onderhoudsgebieden die bij het periodiek afsluiten van een contract niet wisselden. Vanaf 1997 heeft deze verdeling via output proces contracten (OPC) vorm gekregen. Er is al die jaren geen sprake van onderlinge concurrentie geweest. De spoorbeheerder schreef nauwkeurig de werkzaamheden voor, zonder resultaatsverplichting van de zijde van de aannemers. In de loop van de jaren zijn de kosten steeds verder gestegen, en is geconstateerd dat er onvoldoende grip van de spoorbeheerder mogelijk was op de kwaliteit van het spoor.

De wens ontstond om meer grip op kwaliteit te krijgen, en tegelijkertijd te komen tot een meer op samenwerking gerichte alliantie. Met de aannemers heeft de voorganger van ProRail een samenwerkingsmodel (zogenoemde OPC+ contracten) ontwikkeld. De NMa gaf aan te wensen dat we in concurrentie zouden aanbesteden. Er werd nu weliswaar sterker op output gestuurd, maar nog altijd zonder resultaatsverplichting. In eerste instantie daalde het aantal storingen, de langere termijn duurzaamheid van het spoor werd echter niet beter. De kosten namen enorm toe<sup>5</sup>, omdat onvoldoende omschreven was wat voor het geld aan kwaliteit verwacht werd. Werkzaamheden die de aannemer als extra bestempelde, werden ook extra gefactureerd. Onderhoud in Nederland is in deze periode aantoonbaar veel duurder geworden dan in andere landen om ons heen<sup>6</sup>.

In 2005 is ProRail opgericht. In 2005 en 2006 is volgens de wens van de NMa en conform Europese wetgeving besloten om ook onderhoud in concurrentie aan te besteden zoals dat in andere bouwsectoren al gebruikelijk was. Vanaf 2008 doen we dat door contractering van Prestatie Gericht Onderhoud. ProRail heeft een Europees erkenningssysteem gepubliceerd zodat partijen die willen meedingen naar opdrachten voor spooronderhoud zich kunnen kwalificeren om deel te nemen aan aanbestedingen. Erkenning vereist aantoonbaar voldoende kennis en kunde van de spoorse systemen. Momenteel zijn vijf onderhoudsaannemers erkend voor het (dagelijks) onderhoud<sup>7</sup>, vier daarvan hebben daadwerkelijk een of meerdere onderhoudsgebieden in contract.

## Ons spoor is veilig

"Nederland heeft een van drukst bereden, maar ook veiligste spoorssystemen ter wereld," aldus de heer Joustra als voorzitter van de Onderzoekraad voor Veiligheid. Veiligheid is de absolute prioriteit van ProRail, als beheerder van het Nederlandse spoor. Het komt vaker voor dat partijen hun zorgen uiten over arbeidsvoorwaarden of de invulling van ons opdrachtgeverschap; de feitelijke onjuistheden over veiligheid en onderhoud die nu worden ingezet om dergelijke zorgen kracht bij te zetten acht ik onwenselijk.

Gezien alle commotie heeft ProRail de aannemers 6 februari 2013 uitgenodigd. Hen is gevraagd concreet aan te geven welke zaken zij momenteel als onveilig ervaren. Alle vier de aannemers hebben expliciet aangegeven dat zij geen signalen hebben dat het spoor nu op enigerlei wijze onveilig zou zijn. Eenzelfde vraag is aan de vakbonden voorgelegd.

<sup>5</sup> Zie hiervoor bijlage 2: Kostenontwikkeling onderhoud afgelopen 15 jaar

<sup>6</sup> Zie hiervoor bijlage 5: Europese kostenbenchmark onderhoud (2005)

<sup>7</sup> Zie hiervoor bijlage 6: Overzicht marktaandeelen onderhoudsaannemers

ProRail heeft samen met railAlert en de aannemers een meldpunt opgericht, mochten er onverhoopt onveilige situaties aan de railinfrastructuur ontstaan waarvan spoormedewerkers vinden dat ze onveilig kunnen zijn en waarover communicatie in de reguliere werkrelaties niet effectief mogelijk is. Per 1 februari 2013 kan elke spoormedewerker zaken bij het meldpunt van railAlert melden, indien gewenst anoniem. De melder hoort terug wat er met zijn of haar bevindingen is gedaan.

## ProRail als opdrachtgever

ProRail BV is een zelfstandig bedrijf, en opdrachtgever voor aanleg en onderhoud van spoorwegen. ProRail is verplicht al het uitvoerende werk conform Europese wetgeving in concurrentie aan te besteden. ProRail valt onder de Europese richtlijn voor speciale sectoren zoals transport en nutsbedrijven (BASS). ProRail specificeert, koopt in en bewaakt de belangen van het spoor namens de Staat. Hiermee is ProRail een organisatie die goed vergelijkbaar is met Rijkswaterstaat, Schiphol en het Havenbedrijf Rotterdam. Met Rijkswaterstaat bestaat dan ook een alliantie om kennis uit te wisselen. ProRail heeft de deskundigheid om engineering-, bouw- en onderhoudsopdrachten te specificeren, en heeft geen uitvoerend bouw- en onderhoudspersoneel in dienst. ProRail besteedt inmiddels al jaren diensten, leveringen en werken in concurrentie aan in de markt. ProRail heeft samen met onder andere Schiphol, De Gasunie en het Havenbedrijf Rotterdam hetzelfde aanbestedingsreglement (ARN2006), waarbij gestreefd wordt naar een gelijkmatige benadering van de markt.

Sinds 2006 voeren wij met de aannemers gesprekken over aanbesteden in concurrentie, en sinds 2008 voeren we dat geleidelijk in. Er is begrip getoond om de transitie te faciliteren die aanbesteden vereist van de aannemersbedrijven. ProRail heeft als opdrachtgever belang bij het behoud van kennis en ervaring.

## Aanbesteding onderhoudsgebied Eemland in 2012<sup>8</sup>

In meerdere media uitingen wordt gesteld dat het gebied nu gegund wordt voor 25% van de huidige kosten. Dat is onjuist. De kostprijs van het nieuwe contract is 45% van de huidige onderhoudskosten. Dit is in lijn met de prijsreductie op eerder gegunde prestatiecontracten<sup>9</sup>. De vorige aanbesteding voor dit gebied heeft ProRail in maart 2012 uit eigen beweging gestaakt. De prestaties (een storingsreductie van 80%) die destijds werden geboden, waren naar ons oordeel onrealistisch. De aannemers hebben ons oordeel destijds onderschreven. De zorgen over de inschrijvingen voor het gebied Eemland stonden niet op zichzelf, ProRail constateerde bij recente onderhoudsaanbestedingen dat de beloftes steeds onrealistischer werden.

Na het stopzetten van de aanbesteding Eemland in maart 2012 is nog voor de zomer van 2012 door ProRail en de procescontractaannemers een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd<sup>10</sup>. Ook is het contract zo aangepast, dat meer beloven dan je waar kunt maken een stuk minder aantrekkelijk is geworden: via een financiële garantstelling is een aannemer zowel tijdens als ook een half jaar na contractperiode aansprakelijk voor eventuele fouten of nalatigheid.

Bij de tweede aanbesteding Eemland eindigde ASSET Rail bovenaan en daarom is het contract Eemland voorlopig<sup>11</sup> gegund. Tegen de voorlopige gunning van Eemland aan ASSET Rail, is door Strukton bezwaar ingediend. ProRail herkende zich niet in dit bezwaar omdat de aanbieding van ASSET Rail voor zowel de prijs als de beloofde performance overeenkomt met de verwachtingen van ProRail. Strukton heeft vervolgens een kort geding aangespannen, dat diende op 30 januari jl.

<sup>8</sup> Zie bijlage 7: Tijdlijn aanbesteding PGO gebied Eemland 2012-2013

<sup>9</sup> Zie bijlage 8: Gerealiseerde prijsreductie op PGO contracten

<sup>10</sup> Zie bijlage 3: Convenant onderhoudscontracten

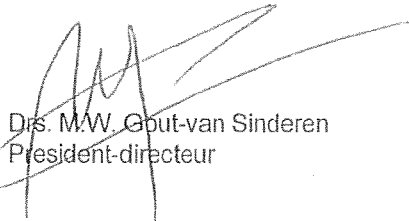
<sup>11</sup> Zie bijlage 9: Biedingen Eemland II; Gedurende de Alcatel termijn (wettelijke bezwaartermijn) en hangende het kort geding wordt nooit definitief gegund

De uitspraak is inmiddels bekend: "ProRail heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat zij in deze aanbestedingsprocedure in overeenstemming heeft gehandeld met haar intentie om uitsluitend commercieel haalbare inschrijvingen te accepteren. Overigens is niet gebleken dat er zodanige gebreken kleven aan de aanbestedingsprocedure dat deze dient te worden ingetrokken. De vorderingen van Strukton worden daarom afgewezen.<sup>12</sup>" Conform aanbestedingspraktijk wordt het contract voor gebied Eemland 2 per direct en definitief aan ASSET Rail gegund.

## Afrondend

Met de aanbesteding van prestatiegericht onderhoud in concurrentie doen we steeds verder een stap voorwaarts. We sluiten ons aan bij methoden die andere bouwsectoren al jaren hanteren: efficiënt onderhoud, voordat er problemen kunnen ontstaan. Het resultaat is veiliger, duurzamer spoor met minder reizigershinder. Als staatsbedrijf en opdrachtgever kent ProRail een verplichting om het hoogst mogelijke maatschappelijke rendement te behalen met belastinggeld. Wij blijven in open gesprek met alle aannemers en moedigen hen aan hun zorgen op constructieve wijze in te brengen in de nu gestarte audit 'PGO 2013'. Wij verwachten in de eerste helft van 2013 de resultaten beschikbaar te hebben die we dan uiteraard met u zullen delen.

Hoogachtend,



Dr. M.W. Gout-van Sinderen  
President-directeur

---

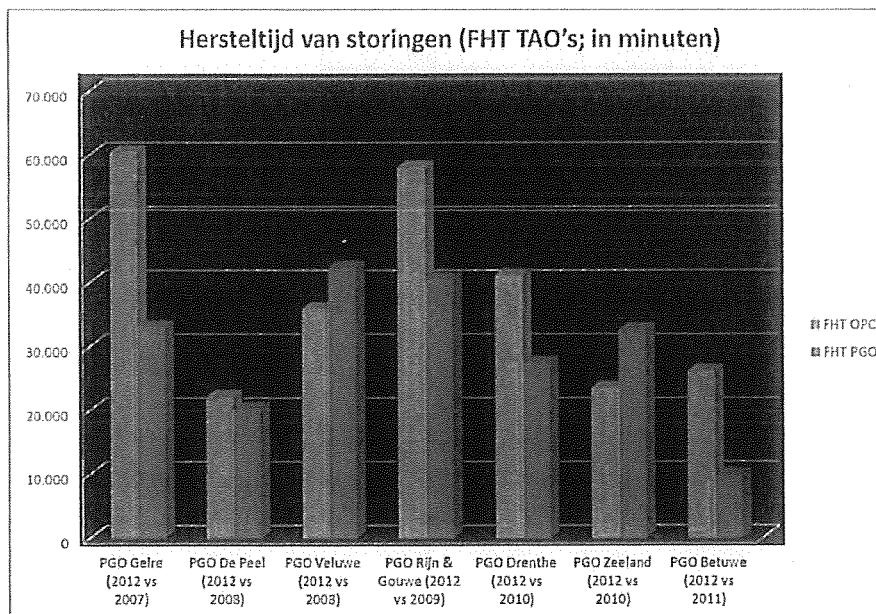
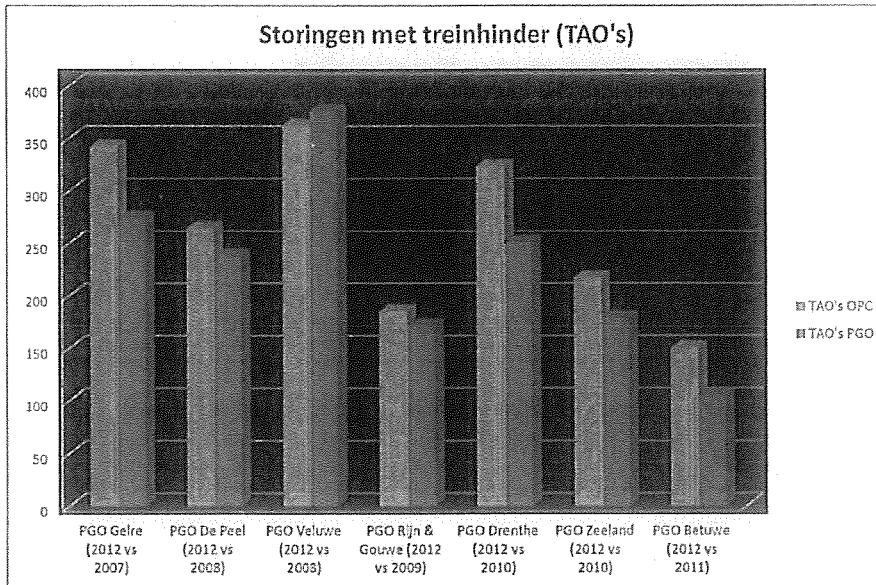
<sup>12</sup> Zie bijlage 10: Vonnis kort geding 13 februari 2013

## bijlagen

1. Overzicht ontwikkeling prestaties sinds start PGO
2. Kostenontwikkeling onderhoud afgelopen 15 jaar
3. Convenant ProRail en procescontractaannemers inzake Prestatie Gericht Onderhoud en aanbesteden (september 2012)
4. Opdrachtformulering PGO audit 2013
5. Europese kostenbenchmark onderhoud (2005)
6. Overzicht marktaandeelen onderhoudsaannemers
7. Tijdelijk aanbesteding PGO contractgebied Eemland 2012-2013
8. Gerealiseerde prijsreductie op PGO contracten
9. Biedingen Eemland II
10. Vonnis rechtbank 13 februari 2013

## Bijlage 1: Ontwikkeling prestaties sinds start PGO

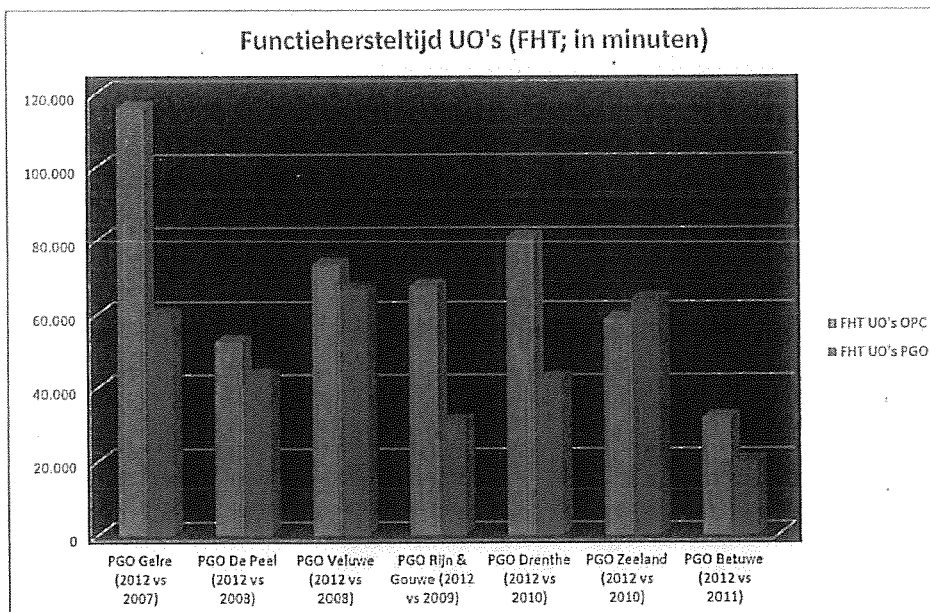
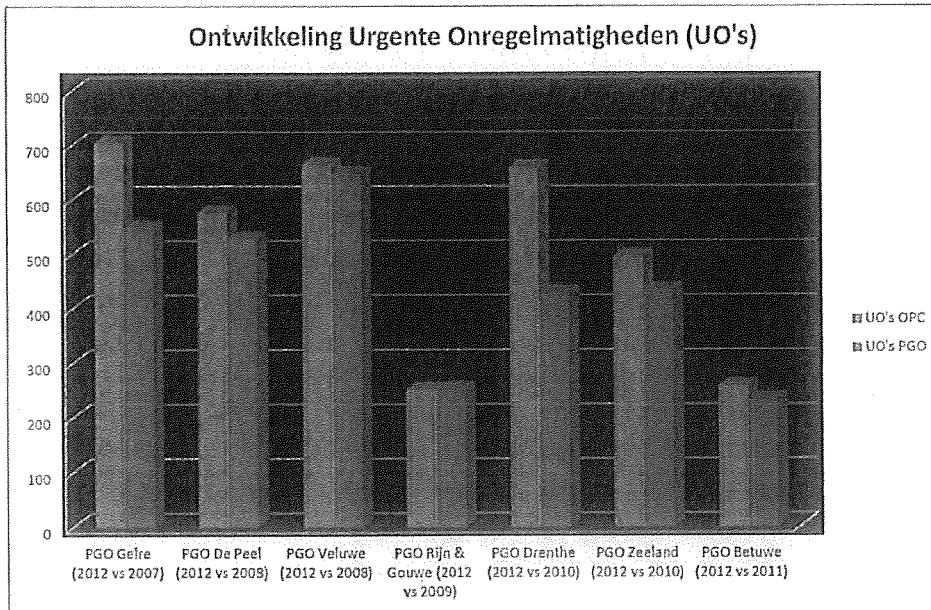
### 4.1 Ontwikkeling storingen met treinhinder en functiehersteltijd



- De gemiddelde reductie in Treindienst Aantastende Onregelmatigheden (TAO's) betreft 15%; reducties van 20% tot 30% lijken echter goed mogelijk te zijn.
- De gemiddelde reductie in Functiehersteltijd (FHT) van TAO's betreft 18%; reducties van 30% of hoger lijken echter goed mogelijk te zijn.
- De grafieken hebben betrekking op TAO's en FHT van TAO's welke door onderhoud van de aannemer zijn te beïnvloeden.
- De grafieken betreffen de procentuele reductie tussen het jaar 2012 (PGO) en het jaar voorafgaand aan het jaar van gunning van het PGO contract. Dit varieert tussen 2007 en 2011.

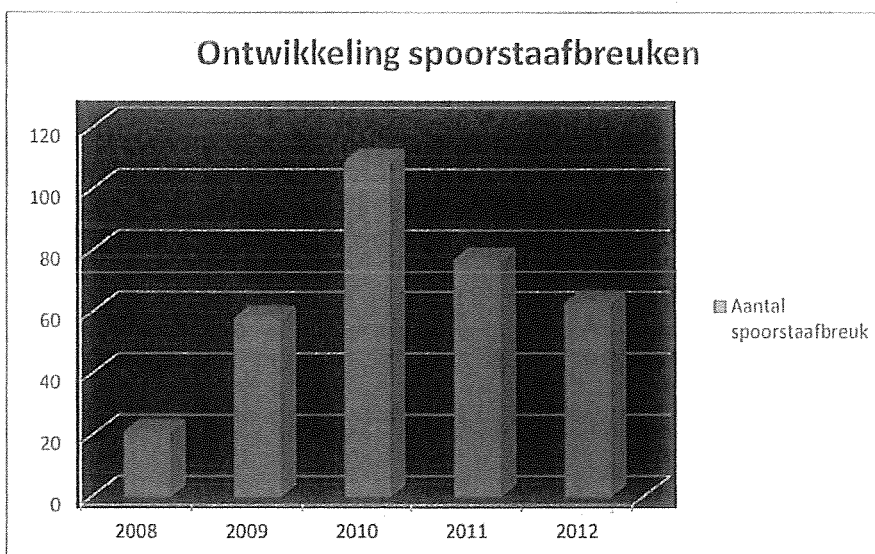
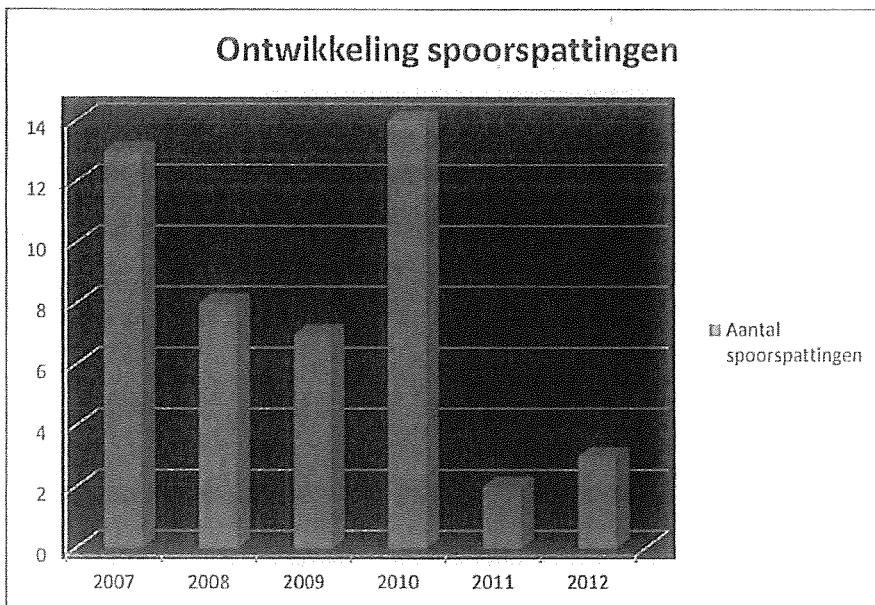


## 4.2 Ontwikkeling Urgente Onregelmatigheden en functiehersteltijd



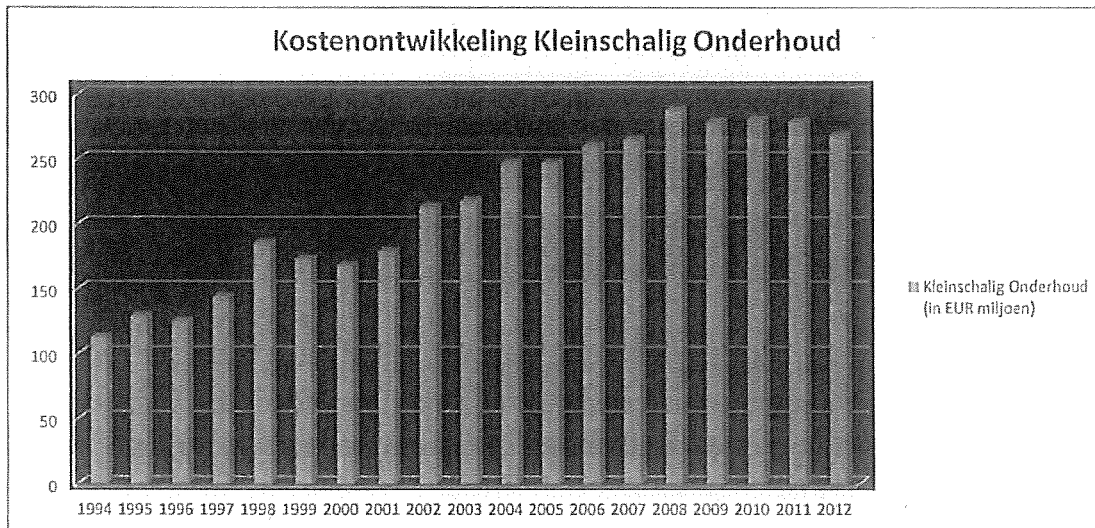
- De gemiddelde reductie in Urgente Onregelmatigheden (UO's) betreft 13%; reducties van 20% tot 30% lijken echter goed mogelijk te zijn.
- De gemiddelde reductie in FHT van UO's betreft 29%; reducties van 30% of hoger lijken echter goed mogelijk te zijn.
- De grafieken hebben betrekking op UO's en FHT UO's welke door onderhoud van de aannemer zijn te beïnvloeden.
- De grafieken betreffen de procentuele reductie tussen het jaar 2012 (PGO) en het jaar voorafgaand aan het jaar van gunning van het PGO contract. Dit varieert tussen 2007 en 2011.

### 4.3 Ontwikkeling spoorspattingen en spoorstaafbrecen



- De figuren hebben betrekking op de gehele Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur
- Het aantal spoorspattingen is van 79 in 2006 terug gebracht naar 3 in 2012
- Het aantal spoorstaafbrecen is recent teruggebracht naar ca. 60 in 2012

## Bijlage 2: Kostenontwikkeling Onderhoud afgelopen 15 jaar



- De kosten betreffen het budget 'kleinschalig' onderhoud zoals dat intern ProRail wordt genoemd.
- Gedurende het decennium vóór ProRail met PGO contractering startte (1999- 2008), zijn de kosten voor kleinschalig onderhoud met ruim 65% toegenomen.
- Echter, doordat de onderhoudsaannemer het onderhoudswerk in de PGO gebieden efficiënter inricht is deze stijging een halt toegeroepen, en lopen de kosten inmiddels terug.
- Door deze aanbesteding 'nieuwe stijl' is de afgelopen jaren per PGO contractgebied tussen de 40% en 60% bespaard ten opzichte van de oude contracten.
- De totale onderhoudskosten voor kleinschalig onderhoud bedroegen in 2012 EUR 269 miljoen; bij verdere uitrol van PGO kan dit nog verder dalen in de toekomst.

## Bijlage 3: Convenant ProRail en procesaannemers inzake Prestatie Gericht Onderhoud en aanbesteden september 2012

### INTENTIEOVEREENKOMST

Tussen: Asset Rail BV, Bam Rail BV, Strukton Rail BV, Volker Rail BV en ProRail BV

#### Overwegende dat:

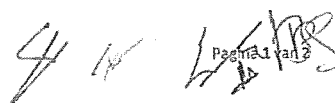
- De gesprekken die in de periode april 2012 – juni 2012 tussen onderhoudsaannemers en ProRail onder regie van ProRail hebben plaatsgevonden en die hebben geleid tot kwalitatieve verbeteringen van de onderhoudscontracten, resulterende in PGO 2.0 die voor het eerst is toegepast in de tweede aanbesteding van PGO Eemland.
- ProRail en de onderhoudsaannemers binnen een imperfecte markt opereren met feitelijk één opdrachtgever en vier opdrachtnemers.
- De verplichting van ProRail de inschrijvingen van de onderhoudsaannemers voor PGO-contracten zowel kwalitatief als commercieel te toetsen op realiseerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.
- De bij ProRail bestaande procedure Gunnen op Realistische Prijs, recentelijk gewijzigd in de procedure Abnormaal Lage Inschrijving (ALI).
- Het verzoek van de onderhoudsaannemers aan ProRail ogenschijnlijk abnormaal lage inschrijvingen te toetsen en deze inschrijvingen, indien deze toets leidt tot de conclusie dat er sprake is van een abnormaal lage inschrijving, terzijde te leggen.
- Het gegeven dat de in deze overeenkomst genoemde intenties rechtegens niet afdwingbaar zullen zijn, maar bedoeld zijn om de in de vorige overweging geformuleerde doelstelling te bereiken.

#### Leidende tot:

- De verplichting van ProRail de inschrijvingen van de onderhoudsaannemers, conform de procedure ALI, te toetsen op commerciële haalbaarheid;
- De verplichting van ProRail bij de inschrijvers, middels de in de procedure ALI beschreven Verzoeken tot Opheldering, de (onderbouwing tot de) commerciële haalbaarheid te verifiëren en daarna abnormaal lage inschrijvingen onderbouwd terzijde te leggen.
- Van commerciële haalbaarheid is geen sprake indien het totaal van de inschrijving lager is dan de door ProRail bepaalde minimum evaluatieprijs, of bepalende onderdelen daarvan, zoals, doch niet uitputtend, zijn verstaan UO-profielen, functie hersteltijden, etc, en bovendien de verificatie van de onderbouwing van de inschrijving niet tot een andere conclusie heeft geleid.
- Mocht ProRail tot een dergelijke, verstrekkende conclusie komen, zal ze haar conclusie laten toetsen door een tot dat moment niet in het betreffende aanbestedingsdossier Ingevoerde kostensdeskundige, die een onafhankelijk tweede oordeel velt.
- Dit onafhankelijke oordeel wordt gevalideerd door een aanbestedingsjurist van ProRail.
- Dit gezamenlijk oordeel zal worden voorgelegd aan de Tenderboard Asset Management, die de beslissing neemt of de inschrijving terzijde wordt gelegd, dan wel dat ze voldoet.
- ProRail zal, indien zij een inschrijving terzijde legt, dit kenbaar maken aan de inschrijvende partijen, zonder daarbij de inhoudelijke onderbouwing te leveren.
- De betreffende partij heeft, nadat het contract met de winnende inschrijver rechtsgeldig gesloten is, en de termijnen daarop bezwaar of beroep in te stellen zijn verstreken, het recht de inhoudelijke onderbouwing in een evaluatiegesprek toegelicht te krijgen.

De onderhoudsaannemers hebben toegezegd dat:

- Indien ProRail aldus handelt, ze de beslissing van ProRail zullen respecteren en niet ter discussie zal stellen, c.q. zullen procederen over de conclusie.

 Pagina 1 van 2

## Bijlage 4: Opdrachtformulering PGO Audit 2013

25 januari 2013

### 1. Aanleiding voor deze "PGO Audit 2013"

De afgelopen weken hebben in het teken gestaan van de vraag hoe ProRail en de aannemers gezamenlijk, met respect voor ieders verantwoordelijkheden en uitdagingen, de ingezette koers van Prestatie Gericht Onderhoud (PGO) verder kunnen verbeteren. Om dit proces te structureren en te objectiveren, is het plan ontstaan voor een externe audit, middels een onafhankelijke commissie. De audit is een vervolg op het proces dat reeds halverwege 2012 is ingezet; middels het convenant hebben we gezamenlijk de koers uitgestippeld die we met vastberadenheid zouden gaan volgen. De gunning van Eemland II stelt het vereiste vertrouwen op de proef, en zet zichtbaar druk op de onderlinge verhoudingen. Desondanks blijven alle partijen zich nog altijd expliciet committeren aan de vier topdoelstellingen van ProRail; de betrokkenheid om van de ingezette koers een succes te maken is nog steeds groot.

ProRail is overtuigd van het potentieel van de contractvorm PGO. Tegelijkertijd wil ProRail de zorgen die rondom de invoering van PGO-contracten leven bij de opdrachtnemers serieus nemen: welk effect gaat een verdere uitrol van PGO hebben op de omzet, de marktverdeling, de medewerkers, het rendement? Hoe neem je je personeel en de vakbonden mee in dit verhaal? Aan ons als opdrachtgever dus de taak om helderheid, duidelijkheid en zekerheid te bieden, opdat de opdrachtnemer daarop kan inspelen. Gedurende het transitieproces waar we gezamenlijk middenin zitten, dienen we voldoende aandacht te besteden aan de effecten van verandering. Dit vereist van ons allen een constructieve houding en gedrag. De cultuur van onze sector om onvrede snel op straat te leggen draagt ons inziens niet bij aan dit proces. ProRail committeert zich gedurende deze audit aan een mediastille en rekent erop dat de overige deelnemers zich daarbij aansluiten.

Gezien de reacties op de gunning van Eemland II concluderen we dat de doorgevoerde verbeteringen via het gezamenlijk ondertekend convenant in september uiteindelijk niet het gewenste effect hebben gehad. Om die reden starten we nu audit 2: 'PGO Audit 2013'. Gedurende deze audit wordt Reset PGO tijdelijk gestaakt. Bij oplevering van het audit rapport bespreken ProRail en aannemers samen de uitkomsten van de audit.

### 2. Doel en scope van de audit

#### Doel

Het doel van deze audit is om op de kortst mogelijke termijn een zorgvuldig proces te organiseren teneinde de PGO systematiek te verbeteren. Het is geen gemakkelijke opgave om snelheid en zorgvuldigheid te combineren. De wens van ons allen om snel tot duidelijkheid te komen en de aanbestedingen weer voort te zetten is echter legitiem. Door te kiezen voor een onafhankelijke commissie van vier personen verwachten we voldoende zorgvuldigheid te bieden.

De vraag die moet worden beantwoord luidt: Op welke wijze kan de contractering van het kleinschalig spooronderhoud in Nederland optimaal geregeld worden zodat aan de volgende eisen wordt voldaan?

De commissie wordt gevraagd de ervaringen met reeds lopende PGO-contracten mee te nemen in haar onderzoek. De diepgang van de aanbevelingen wordt mede bepaald door de beperking van de periode waarin het onderzoek gedaan moet worden (twee maanden) en de inbreng van de partijen ten aanzien van de wenselijkheid om specifieke aanbevelingen met meer of minder diepgang te verwoorden. Tevens wordt de commissie gevraagd specifieke aandacht te geven aan de wijze waarop transitie-risico's beheerst worden, en hoe de rollen van opdrachtnemer en opdrachtgever dienen te veranderen.

De commissie betreft de uitkomsten van het kort geding inzake Eemland II voor zover relevant voor PGO in haar rapport en aanbevelingen.

### 3. Methodiek van de audit

#### Samenstelling commissie

De audit zal worden uitgevoerd door een commissie van vier bestaande uit (namen nog onder voorbehoud van instemming van de partijen):

1. George Hammer, voorzitter bestuur Rail Infra Opleidingsinstituut
2. Sicco Santema, professor marketing en supply management TU Delft
3. Jan Telgen, professor dr. Hoogleraar Inkoopmanagement
4. *Vertegenwoordiger bouwnijverheid o.b.v. toevoeging door aannemers*

De commissie wordt ondersteund door een secretaris die voortgang, vastlegging en rapportage borgt.

De commissie ontvangt haar opdracht van ProRail. De commissie zal onafhankelijk van alle partijen (ProRail en de aannemers) haar aanbevelingen opstellen ten aanzien van de maatschappelijk meest wenselijke inrichting van het PGO contracteringsproces. De commissie stelt alles in het werk om antwoord te geven op alle onderdelen van de vraagstelling.

#### Wie wordt betrokken bij de audit?

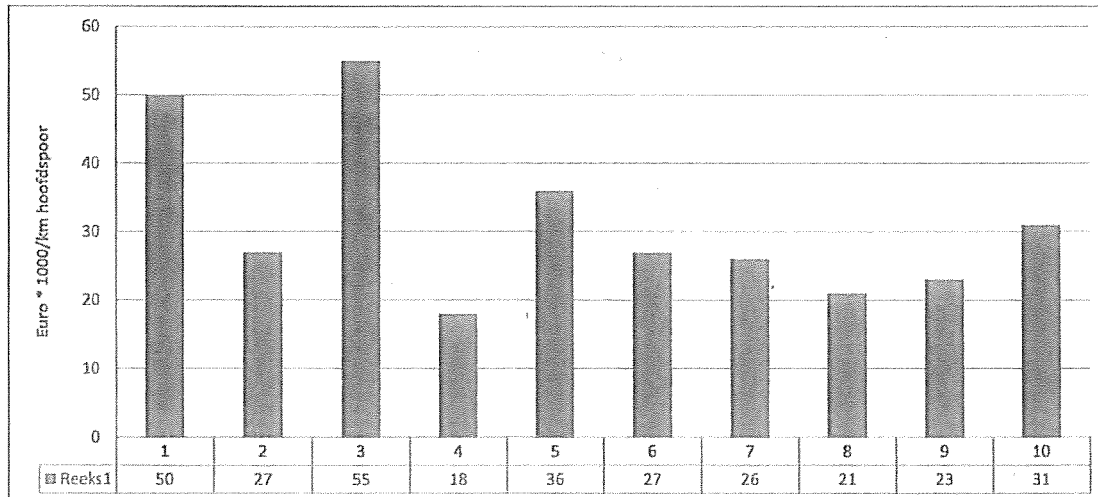
De opdrachtformulering van PGO Audit 2013 gaat uit van de medewerking van alle vier Proces Contract Aannemers en ProRail. Mocht een van de partijen besluiten niet deel te nemen, dan blijft gedurende het gehele audit proces de uitnodiging staan alsnog aan te sluiten.

1. De commissie heeft de vrijheid om op eigen initiatief individuen of partijen te benaderen en te interviewen. Suggesties daartoe kunnen ook worden aangedragen door de partijen zoals genoemd onder 2)
2. In ieder geval bevrage de commissie ProRail, Asset Rail, Bam Rail, Strukton Rail en Volker Rail, en tevens minimaal één lid van de Raad van Bestuur van deze organisaties
3. De onder 2) genoemde partijen committeren zich om daartoe zo veel mogelijk de agenda beschikbaar te maken, mits tijdig wordt aangegeven wanneer dergelijke gesprekken aan de orde zijn.

#### 4. Audit proces

- De onafhankelijke commissie voert uitvoerige interviews met betrokkenen zoals beschreven onder 'wie wordt betrokken'

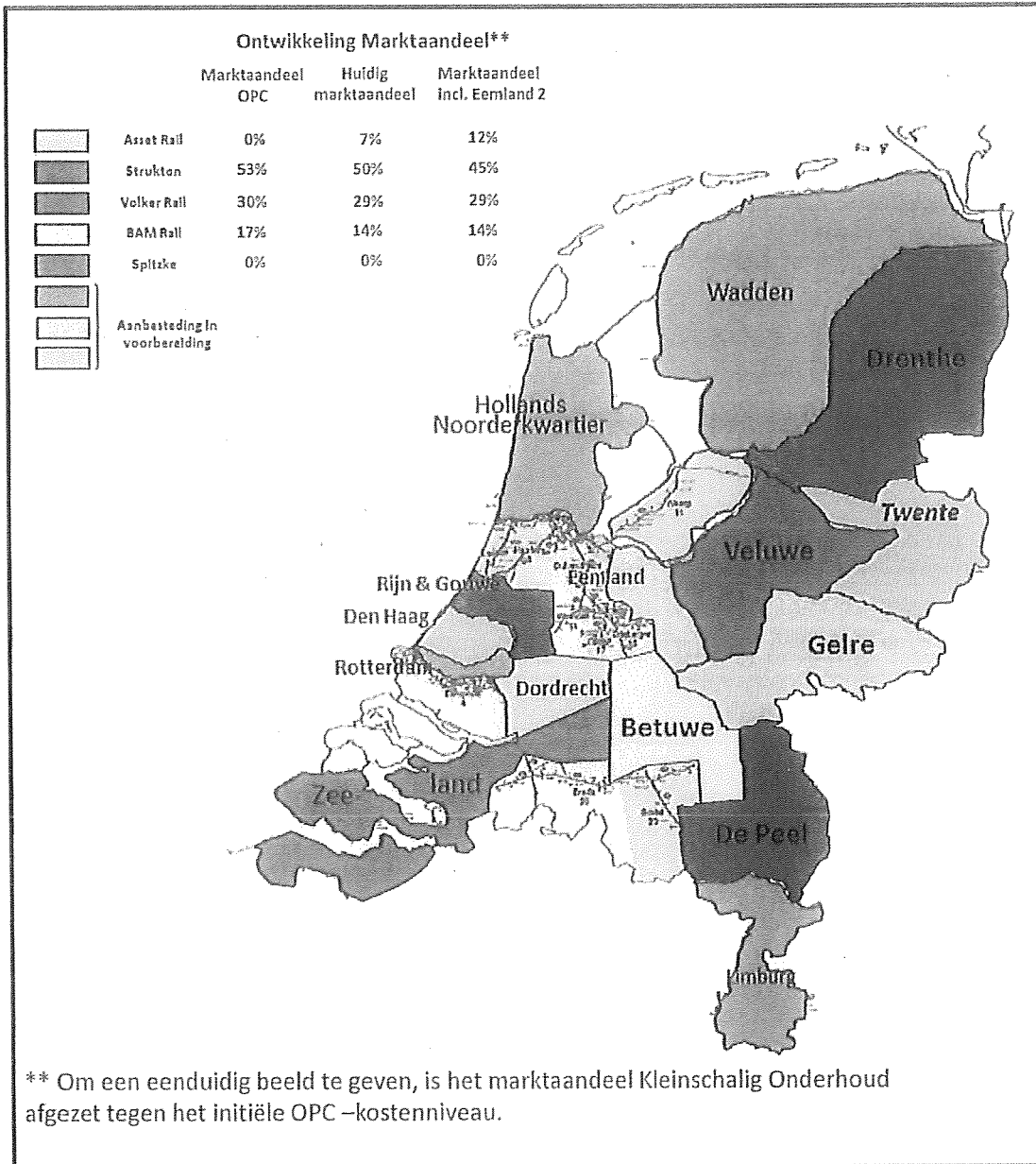
## Bijlage 5: Europese kostenbenchmark onderhoud (2005)



- De kosten betreffen het budget 'kleinschalig' onderhoud zoals dat intern ProRail wordt genoemd.
- De kolommen betreffen West-Europese landen. Land 1 is Nederland. Land 2 is Zwitserland, een land dat qua spoorinfrastructuur en treinbelasting erg op Nederland lijkt. Land 3 is België. De 10e kolom is het gemiddelde van de landen.
- De kosten zijn volledig geharmoniseerd naar: koopkracht, wisseldichtheid, mate van elektrificatie, enkel of dubbel spoor en treinkilometers.
- Conclusie: Nederland loopt uit de pas met de kosten voor Kleinschalig Onderhoud. Kostenreductie zou minimaal 25% moeten zijn.

Bron: interne rapportage eind 2005 aan management ProRail aangaande kostendoelstellingen voor aanbestedingen vanaf 2007.

## Bijlage 6: Overzicht marktaandelen onderhoudsaannemers





## **Bijlage 7: Tijdslijn aanbesteding PGO gebied Eemland 2012-2013**

---

### **Maart 2012:**

- ProRail haalt PGO Eemland van de markt vanwege onrealistische kwaliteitsaanbiedingen, en gaat gesprekken met onderhoudsaannemers aan over onrealistische inschrijvingen en verbeterpotentieel. Eemland wordt vooralsnog niet gegund.

### **Mei en juni 2012:**

- Gespreksrondes met onderhoudsaannemers. Uitkomst; gemeenschappelijk doel geformuleerd, 14 aanpassingen PGO contracteringsmodel en opstellen vijf 'gedragsregels' voor aanbesteden.
- Eind juni 2012 inhoudelijke reactie van ProRail aan IL&T over quick scan onderhoud. ProRail heeft schriftelijk gereageerd dat de veiligheid nu niet in het geding is en de quick scan feitelijke onderbouwing mist. Aannemers hebben ook kunnen reageren.

### **Juli 2012**

- Start nieuwe aanbesteding PGO Eemland 2, na wijziging contract op 14 punten

### **September 2012**

- ProRail en aannemers sluiten convenant over samenwerking op onderhoud

### **Oktober 2012**

- Strukton en ProRail bespreken PGO in interview met Cobouw
- Deadline ontvangst biedingen onderhoudsaannemers voor PGO Eemland 2
- Zorgvuldige beoordeling van de aanbiedingen.

### **November 2012**

- Bekendmaking voorlopige gunning ProRail PGO Eemland 2 aan ASSET Rail
- Ontvangst brief FNV bondgenoten en FNV Bouw en Infra met zorgen over klein onderhoud en PGO waarna gesprek met deze partijen volgt
- Brief Strukton aan Tweede Kamer over aanbestedingsbeleid en tegenreactie van andere onderhoudsaannemers aan diezelfde Tweede Kamer:
  1. Strukton zegt dat "de bezuinigingen die spoorbeheerder ProRail doorvoert op het onderhoud van het spoor, zullen onherroepelijk gaan leiden tot vertragingen en mogelijk tot zeer ernstige ongelukken. Strukton vreest taferelen zoals in het Britse Hatfield, toen in 2000 vier mensen omkwamen. Dat ongeluk was te wijten aan onvoldoende onderhoud, aldus Strukton."
  2. In reactie schrijven BAM, VolkerWessels en ASSET Rail (= Dura Vermeer, Imtech, Arcadis): "wij steunen ProRail [...] omdat hiermee de weg naar de noodzakelijke vernieuwing, innovatie en efficiency verhoging bij het onderhoud op het spoor is ingeslagen. Hoewel ondertekenende partijen erkennen dat de vernieuwing die Prestatie Gericht Onderhoud beoogt, in de praktijk nog doorontwikkeld moet worden, wordt de visie achter deze contractvorm gedeeld. Reeds gegunde PGO-contracten blijken nu al tot een significant lager aantal storingen te leiden tegen tegelijkertijd lagere kosten. Bovendien leveren zij veel praktijkervaring die input voor verbetering van de contractvorm zal opleveren. Het nu stopzetten van aanbesteding van deze nieuwe vorm van onderhoudscontracten zal tot ernstige gevolgen voor de spoorsector leiden."
- Toelichting door de staatssecretaris in AO onder andere over aanbestedingsbeleid en toezegging brief

### **December 2012**

- Audit in opdracht van ProRail in afstemming met onderhoudsaannemers over verloop proces contractering van Eemland 2. Dit is uitgevoerd door prof dr. Telgen en dhr. Hammer. Uitslag geeft aan dat ProRail conform spelregels heeft gehandeld.
- Bezwaar Strukton tegen voorlopige gunning aan ASSET rail en aankondiging kort geding
- Toelichting Staatssecretaris per brief aan Tweede Kamer over aanbestedingsbeleid

### **Januari 2013**

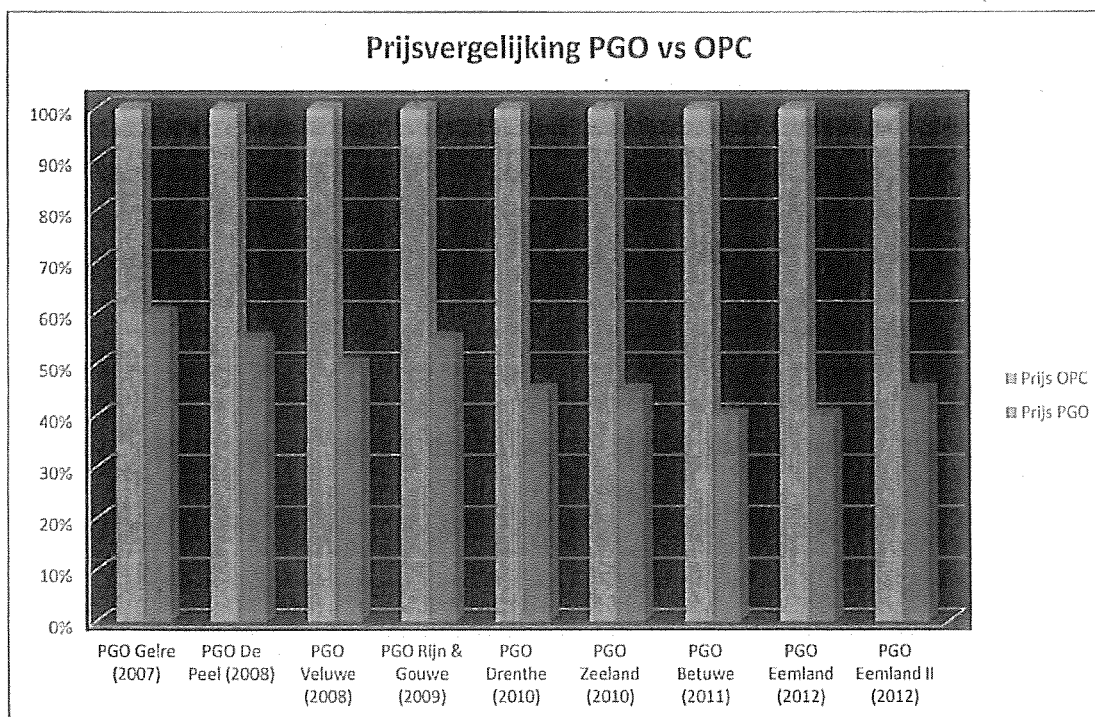
- Vastlopen CAO-onderhandelingen tussen bonden en onderhoudsaannemers
- Rechtszaak Strukton tegen ProRail en ASSET rail vanwege niet correct verlopen aanbestedingsproces Eemland 2

- Publicatie IL&T quickscan na wob verzoek Volkskrant en vakbond zwarte corps

**Februari 2013**

- Stakingsdreiging door cao-conflict onderhoudsaannemers met werknemers/vakbonden

## Bijlage 8: Gerealiseerde prijsreductie op PGO contracten



- Om deze besparingen heen zit een bandbreedte van een aantal procenten a.g.v. fluctuaties in bijvoorbeeld bonussen en het mee- of tegenvallen van exogene storingen (storingen die niet in het risicoprofiel van de aannemer vallen).
- De prijsdaling tussen PGO Eemland II (Asset Rail) en Eemland OPC (Strukton) is ca. 55%. Dit ligt in lijn met reeds gerealiseerde kostenreductie op andere PGO contracten, zie de figuur. De prijs van de aanbieding van Asset Rail ligt voor ProRail op hetzelfde niveau als de aanbieding van Strukton bij Eemland I, en past binnen de kostenraming van ProRail. Als aanvullende financieringsbronnen van Asset Rail worden meegerekend, dan ligt het prijsniveau zelfs boven het prijsniveau van de aanbieding van Strukton bij Eemland I.
- De opmerking van Strukton dat Asset Rail op een kwart van de huidige OPC prijs zit is onjuist. Strukton gaat hierbij uit van het netto maandbedrag van Asset Rail (EUR 229k p/m) i.p.v. het bruto maandbedrag (EUR 400k p/m) inclusief aanvullende financiering. Dit laatste bedrag is de juiste weergave van wat Asset Rail werkelijk zal uitgeven aan het spoor onder PGO Eemland.

## Bijlage 9: Biedingen Eemland II

ProRail betaalt de winnende inschrijver vooraf een bedrag van € 7 miljoen om de infrastructuur vanaf de start naar een hoger niveau te brengen. Dit bedrag was tijdens de aanbestedingsprocedure bij alle partijen bekend en voor alle partijen even hoog.

Het totale bedrag dat ProRail betaalt bestaat dus uit een maandbedrag (inschrijving) én een eenmalig bedrag van € 7 miljoen bij de start van het contract, samen de **hoofdsom** (zie tweede kolom van de tabel). De winnende inschrijver kan dit eenmalige bedrag vooraf gebruiken om preventief onderhoud uit te voeren op die plaatsen waar dat het meest loont (preventief onderhoud), zodat storingen gereduceerd worden.

Het **contractbedrag** waarvoor de aanbesteding voorlopig is gegund aan Asset Rail betreft € 24 miljoen, wat neerkomt op een maandbedrag van circa € 400.000 over de gehele contractperiode van 5 jaar.

Dit bedrag van circa € 400.000 per maand is nodig om het gebied op het gewenste hoge niveau te onderhouden. ProRail betaalt over 5 jaar € 20 miljoen. Asset Rail zelf investeert additioneel € 4 miljoen aan het onderhoud in dit contractgebied.

Naar het zorgvuldige oordeel van ProRail is de aanbidding acceptabel, omdat deze bovengemiddeld scoort op het gebied van preventief onderhoud, zodat lagere onderhoudskosten realistisch zijn. Anderzijds voorziet Asset Rail lagere vaste kosten door deze aanbidding op haar huidige contract "PGO Gelre", aangezien beide contractgebieden naast elkaar liggen. Er is objectief sprake van synergie.

	Inschrijving (1)	Hoofdsom (2)	Contractbedrag (3)
Strukton Rail BV	€ 59.339.280	€ 66.339.280	€ 66.339.280
ASSET Rail	€ 13.765.200	€ 20.765.200	€ 24.040.140
Volker Rail Nederland BV	€ 21.778.380	€ 28.778.380	€ 28.778.380
BAM Rail BV	€ 33.829.980	€ 40.829.980	€ 40.829.980

(1) Maandbedrag bij inschrijving \* 60 maanden

(2) Som van het totaal aan maandbedragen + € 7 miljoen voor afwijkingvrij maken

(3) Hoofdsom aangevuld met additionele investeringen van aannemer zelf

Bron: aanbestedingswebsite ProRail ([www.aanbestedingen.prorail.nl](http://www.aanbestedingen.prorail.nl))



IN NAAM DER KONINGIN

**onnis**

**RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND**

Afdeling Civiel recht

zitting houdend te Utrecht

zaaknummer / rolnummer: C/16/334412 / KG ZA 12-907

**Vonnis in kort geding van 13 februari 2013**

in de zaak van

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
**STRUKTON RAIL B.V.**,  
statutair gevestigd en kantoorhoudende te Utrecht,  
eiseres in de hoofdzaak,  
verweerster in het incident,  
advocaat mr. L.C. van den Berg te 's-Gravenhage,

tegen

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
**PRORAIL B.V.**,  
gevestigd te Utrecht,  
gedaagde in de hoofdzaak,  
verweerster in het incident,  
advocaten mr. G.W. van der Bend en mr. S. Vermeulen te Amsterdam,

en

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
**ASSET RAIL B.V.**,  
gevestigd te Amersfoort,  
eiseres in het incident,  
gevoegde partij aan de zijde van ProRail,  
advocaat mr. J.W.A. Meesters te Amsterdam,

Partijen zullen hierna Strukton, ProRail en Asset Rail worden genoemd.

## **I. De procedure**

I.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 18 december 2012;
- de producties van de zijde van Strukton (26);
- de producties van de zijde van ProRail (5);
- de incidentele conclusie tot voeging van Asset Rail;
- de producties van de zijde van Asset Rail (3);
- de mondelinge behandeling van 30 januari 2013;

- de pleitnota van Strukton;
- de pleitnota van ProRail;
- de pleitnota van Asset Rail.

1.2. Ten slotte is vonnis bepaald.

## 2. De feiten

2.1. ProRail heeft in 2011/begin 2012 de opdracht 'Prestatiegericht Onderhoud Contractgebied Eemland' (hierna: PGO Eemland I) aanbesteed. Prestatiegericht onderhoud is een wijze van onderhoud waarbij de opdrachtnemer (deels) vrij is te bepalen welke onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd moeten worden om de infrastructuur te laten voldoen aan de door ProRail gespecificeerde condities. ProRail heeft Strukton bij brief van 15 februari 2012 meegedeeld dat zij voornemens was de opdracht voor dit project aan haar te gunnen.

2.2. In april 2012 heeft ProRail de aanbesteding gestaakt, omdat zij had geconstateerd dat er inschrijvingen waren gedaan met irreële storingsprofielen.

2.3. Na deze intrekking heeft overleg plaatsgevonden tussen ProRail en de vier gegadigden, te weten Strukton, Asset Rail, BAM Rail B.V. en Volker Rail B.V. Het doel van dit overleg was tot een 'reset' te komen van de ontstane aanbestedingssituatie, waarbij de aanbestedingsmethodieken leidden tot kwalitatief en commercieel onrealiseerbare biedingen. De intentie van deze 'reset' was om te streven naar biedingen die zowel commercieel als kwalitatief realiseerbaar, rechtmatig en doelmatig zouden zijn.

2.4. Naar aanleiding van dit overleg hebben genoemde partijen op 26 september 2012 een intentieovereenkomst gesloten. Deze luidt onder meer als volgt:

### "INTENTIEOVEREENKOMST

Tussen: Asset Rail BV, Bam Rail BV, Strukton Rail BV, Volker Rail BV en ProRail BV

Overwegende dat:

- De gesprekken die in de periode april 2012 - juni 2012 tussen onderhoudsaannemers en ProRail onder regie van ProRail hebben plaatsgevonden en die hebben geleid tot kwalitatieve verbeteringen van de onderhoudscontracten, resulterende in PGO 2.0 die voor het eerst is toegepast in de tweede aanbesteding van PGO Eemland.
- ProRail en de onderhoudsaannemers binnen een imperfecte markt opereren met feitelijk één opdrachtgever en vier opdrachtnemers.
- De verplichting van ProRail de inschrijvingen van de onderhoudsaannemers voor PGO-contracten zowel kwalitatief als commercieel te toetsen op realiseerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.
- De bij ProRail bestaande procedure Gunnen op Realistische Prijs, recentelijk gewijzigd in de procedure Abnormaal Lage Inschrijving (ALI).
- Het verzoek van de onderhoudsaannemers aan ProRail ogenschijnlijk abnormaal lage inschrijvingen te toetsen en deze inschrijvingen, indien deze toets leidt tot de conclusie dat er sprake is van een abnormaal lage inschrijving, terzijde te leggen.
- Het gegeven dat de in deze overeenkomst genoemde intenties rechtens niet afdwingbaar zullen zijn, maar bedoeld zijn om de in de vorige overweging geformuleerde doelstelling te bereiken.

Leidende tot

- De verplichting van ProRail de inschrijvingen van de onderhoudsaannemers, conform de procedure ALI, te toetsen op commerciële haalbaarheid;

- De verplichting van ProRail bij de inschrijvers, middels de in de procedure ALI beschreven Verzoeken tot Opheldering, de (onderbouwing tot de) commerciële haalbaarheid te verifiëren en daarna abnormaal lage inschrijvingen onderbouwd terzijde te leggen.
- Van commerciële haalbaarheid is geen sprake indien het totaal van de inschrijving lager is dan de door ProRail bepaalde minimum evaluatie prijs, of bepalende onderdelen daarvan, zoals, doch niet uitsluitend, zijn verstaan UO-profielen, functie hersteltijden, etc, en bovendien de verificatie van de onderbouwing van de inschrijving niet tot een andere conclusie heeft geleid.
- Mocht ProRail tot een dergelijke, verstrekkende conclusie komen, zal ze haar conclusie laten toetsen door een tot dat moment niet in het betreffende aanbestedingsdossier ingevoerde kostendeskundige, die een onafhankelijk tweede oordeel velt.
- Dit onafhankelijke oordeel wordt gevalideerd door een aanbestedingsjurist van ProRail.
- Dit gezamenlijk oordeel zal worden voorgelegd aan de Tenderhoofd Asset Management, die de beslissing neemt of de inschrijving terzijde wordt gelegd, dan wel dat ze voldoet.
- ProRail zal, indien zij een inschrijving terzijde legt, dit kenbaar maken aan de inschrijvende partijen, zonder daarbij de inhoudelijke onderbouwing te leveren.
- De betreffende partij heeft, nadat het contract met de winnende inschrijver rechtsgeldig gesloten is, en de termijnen daarop bezwaar of beroep in te stellen zijn verstreken, het recht de inhoudelijke onderbouwing in een evaluatiegesprek toegelicht te krijgen.

De onderhoudsaannemers hebben toegezegd dat:

- Indien ProRail aldus handelt, ze de beslissing van ProRail zullen respecteren en niet ter discussie zal stellen, e.g. zullen procederen over de conclusie.
- (...)"

2.5. De Procedure ProRail "Abnormaal lage inschrijvingen" (hierna: procedure ALI) stelt ProRail in staat langs twee routes te sturen op aanbestedingsresultaten die niet in de weg staan van een kwalitatief goede uitvoering. De eerste route voorziet in een terugtrekking voor de opdrachtnemer. Met betrekking tot de tweede route staat in de procedure ALI het volgende vermeld:

"De tweede route loopt via of analoog aan artikel 59 van het Bas. Dit artikel dient ter bescherming van aanbestedende diensten en voorziet in een regeling voor inschrijvingen die gezien de te verrichten werken, leveringen of diensten abnormaal laag lijken (in verhouding tot de eigen ProRail-begroting). In zo'n situatie zal ProRail, voordat een dergelijke inschrijving kan worden afgewezen, de desbetreffende inschrijver(s) schriftelijk verzoeken middels een Verzoek tot Opheldering (VTO) om binnen een bepaalde termijn uitleg te geven over de samenstelling van de inschrijving. Er bestaat geen verplichting voor ProRail om een abnormaal lage inschrijving te onderzoeken of af te wijzen. Het is derhalve toegestaan om, zonder uitleg, direct over te gaan tot gunning.

(...)"

ProRail kan de inschrijving(en) afwijzen als zij de verduidelijkingen niet, niet tijdig of niet volledig ontvangt. Als de gevraagde verduidelijkingen er op tijd zijn, kan ProRail met de inschrijver(s) overleggen om de samenstelling van de inschrijving(en) te onderzoeken. Dit wordt schriftelijk vastgelegd in een door beide partijen te ondertekenen verslag. Indien op voorhand duidelijk is waardoor de inschrijving abnormaal laag is, vindt geen overleg plaats.

Dit onderzoek; VTO eventueel in combinatie met het verslag kan tot verschillende conclusies leiden.

- a. De inschrijver heeft een juist beeld van de hoeveelheid werkzaamheden en de kosten die hij daarvoor moet maken, en hij kan goed uitleggen waarom zijn inschrijving zo laag is.
  - b. De inschrijver lijkt zich niet bewust van de hoeveelheid werkzaamheden en de kosten ervan. In dat geval zal ProRail hem alsnog de gelegenheid bieden om gebruik te maken van de terugtrekking.
- (...)"

c. Ondanks de toelichtingen van de inschrijver is niet duidelijk waarom de inschrijving abnormaal laag is. In bovengenoemde gevallen (met uitzondering van de situatie waarin de inschrijver alsnog gebruik maakt van de terugtrekking, als bedoeld onder punt 2) kan ProRail de gunningsprocedure met inbegrip van de betreffende inschrijving verder voortzetten, indien ProRail van mening is dat de lage inschrijving niet zal leiden tot problemen in de uitvoering. Daarbij kijkt ProRail vooral naar de financiële draagkracht van de inschrijver en het albreukrisico voor ProRail bij een problematische uitvoering van de werkzaamheden. (...)"

Ingeval van gunning gebeurt dit met inbegrip van de betreffende inschrijving, de getekende VTO's en indien van toepassing, het ondertekende verslag. In de VTO wordt onder meer het volgende vastgelegd. "Het eventuele verlies dat de inschrijver bij de uitvoering van de opdracht – volgens ProRail – zal maken, vormt geen reden voor de inschrijver om op enig moment de voortgang van de uitvoering van de opdracht te stagneren of bijbetaling te verlangen." (...)"

---

2.6. In oktober 2012 heeft ProRail de opdracht PGO Eemland opnieuw aanbesteed (hierna: PGO Eemland II). Het betreft een niet-openbare aanbestedingsprocedure, waarop het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass), het Aanbestedingsreglement Nuttsectoren 2006 versie 1.04 (ARN 2006) en de procedure ALI van toepassing zijn. Blijkens artikel 3 van de concept Overeenkomst Prestatiegericht Onderhoud (hierna: de Overeenkomst PGO), die aan de inschrijvers ter hand is gesteld, ziet de opdracht op het op basis van de vraagspecificatie en de aanbieding uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden in het contractgebied Eemland.

2.7. ProRail heeft de inschrijvers in het kader van PGO Eemland II gevraagd tijdens de aanbesteding een lijst op te stellen van alle afwijkingen die zich volgens hen in het contractgebied voordoen. ProRail heeft de verschillende lijsten die op die manier zijn verkregen samengevoegd in één lijst. De eerste lijst bevatte ruim 2900 punten en is door ProRail op 5 oktober 2012 aan de inschrijvers ter hand gesteld. Op 12 oktober 2012 heeft ProRail een nieuwe lijst aan de inschrijvers gezonden waarop nog ruim 2000 punten stonden.

2.8. ProRail heeft ten behoeve van PGO Eemland II, in afwijking van PGO Eemland I, in artikel 4 van de Overeenkomst PGO een eenmalige opdracht opgenomen voor het afwijkingsvrij maken van het spoor. In genoemd artikel is bepaald dat de opdrachtnemer in een periode van 6 maanden na aanvang opdracht zorg dient te dragen dat alle onderdelen van de infrastructuur die afwijken ten opzichte van de eisen in de vraagspecificatie (en uitgangspunten voor de aanbieding gesteld door ProRail) wel gaan voldoen aan deze eisen. ProRail stelt hiervoor een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar. De lijst van 12 oktober 2012 geldt daarbij uitdrukkelijk als indicatief en niet-limitatief.

2.9. Blijkens artikel 3 van de Aanbestedingsleidraad 'PGO Contractgebied Eemland' (hierna: de Aanbestedingsleidraad) geldt als gunningscriterium de economisch meest voordelige inschrijving. Dit criterium wordt ingevuld met 9 subcriteria, waaronder de hoogte van het aangeboden maandbedrag, zoals gedefinieerd in de overeenkomst. Ingevolge artikel 1.14 van de Overeenkomst PGO wordt onder maandbedrag verstaan: "Het in de Overeenkomst genoemde bedrag dat Opdrachtnemer maandelijks kan declareren voor uitvoeren van de Onderhoudswerkzaamheden".

2.10. Strukton heeft op 26 oktober 2012 haar inschijvingsstukken bij ProRail ingediend.

2.11. Bij brief van 16 november 2012 heeft ProRail aangekondigd voornemens te zijn de opdracht PGO Eemland II te gunnen aan Asset Rail, omdat deze volgens ProRail de economisch meest voordelige aanbieding heeft gedaan. Uit de toelichting die ProRail in deze brief heeft gegeven, blijkt dat Asset Rail een maandbedrag van € 229.420 heeft geboden en Strukton een maandbedrag van € 988.988.

2.12. Uit nadere informatie is gebleken dat de aanbieding van Strukton bij de beoordeling door ProRail van alle inschrijvingen op de laatste plaats is geëindigd. Strukton heeft bij brief van 21 november 2012 bezwaar gemaakt tegen het voornemen de opdracht aan Asset Rail te gunnen.



---

2.13. ProRail heeft bij brief van 5 december 2012 de bezwaren van Strukton verworpen en haar gunningsvoornemen ongewijzigd gehandhaafd.

### 3. Het geschil

- 3.1. Strukton vordert bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,
- I. ProRail te verbieden om het werk PGO Eemland II te gunnen aan Asset Rail of enige andere partij;
  - II. ProRail te gebieden om de aanbesteding in te trekken en - zo zij nog tot gunning van de opdracht PGO Eemland wenst over te gaan - tot heraanbesteding over te gaan op een zodanige wijze dat de participanten aan die heraanbesteding een eerlijke en gelijke kans op de opdracht zullen maken, waarbij de te stellen voorwaarden voor die aanbesteding ook daadwerkelijk objectief en transparant zullen worden toegepast;
  - III. te bepalen dat ProRail bij een schending van het onder I. genoemde verbod en het onder II. genoemde verbod een dwangsom verbeurt van € 10 miljoen;
  - IV. ProRail te veroordelen in de kosten van deze procedure, de kosten van rechtsbijstand daaronder begrepen.

3.2. ProRail voert verweer tegen deze vorderingen van Strukton.

3.3. Asset Rail vordert in het incident dat zij wordt toegelaten als voegende partij aan de zijde van ProRail.  
Asset Rail vordert in de hoofdzaak dat Strukton bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad, niet ontvankelijk wordt verklaard in haar vorderingen, althans dat de vorderingen van Strukton worden afgewezen. Asset Rail vordert zowel in het incident als in de hoofdzaak Strukton te veroordelen in de proceskosten, waaronder de nakosten vermeerderd met wettelijke rente.

3.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

### 4. De beoordeling

#### In het incident tot voeging

4.1. Strukton en ProRail hebben geen bezwaar gemaakt tegen de incidentele vordering van Asset Rail om zich in dit geding te voegen aan de zijde van ProRail. De voorzieningenrechter zal de incidentele vordering daarom toewijzen en de voeging toestaan.

4.2. Omdat een voeging niet anders dan na het instellen van een incident kan plaatsvinden en Strukton en ProRail geen verweer hebben gevoerd tegen het incident zullen de proceskosten in het incident worden gecompenseerd, in die zin dat iedere partij haar eigen kosten draagt.

#### In de hoofdzaak

4.3. Het spoedeisend belang van de zaak is uit het gestelde en gevorderde voldoende aannemelijk geworden.

#### Ontvankelijkheid

4.4. ProRail en Asset Rail stellen zich op het standpunt dat Strukton niet-ontvankelijk is in haar vorderingen, omdat zij door ondertekening van de intentieovereenkomst afstand heeft gedaan van haar recht te klagen over de conclusie van ProRail inzake de commerciële haalbaarheid van de inschrijving van Asset Rail, zolang ProRail conform de intentieovereenkomst en de procedure ALI heeft gehandeld. ProRail en Asset Rail stellen dat dit laatste het geval is geweest. Zij wijzen er in dit verband op dat ProRail Asset Rail conform de intentieovereenkomst en de procedure ALI tot twee maal toe een verzoek om opheldering heeft gestuurd om de commerciële haalbaarheid van haar inschrijving te verifiëren. Daarnaast heeft er op 6 november 2012 een gesprek tussen ProRail en Asset Rail plaatsgevonden. De antwoorden van Asset Rail hebben tot de conclusie geleid dat zij een juist beeld heeft van de werkzaamheden en de kosten ervan en goed kan uitleggen waarom haar inschrijving zo laag is. Conform de procedure ALI heeft ProRail in het gespreksverslag opgenomen dat het eventuele verlies dat Asset Rail bij de uitvoering van Eemland II zal maken geen reden vormt voor haar om op enig moment de voortgang van de uitvoering van de opdracht te stagneren of bijbetaling te verlangen.

4.5. Strukton heeft niet gemotiveerd betwist dat ProRail de commerciële haalbaarheid van de inschrijving van Asset Rail op de hierboven weergegeven wijze heeft onderzocht. Ook een auditcommissie die op verzoek van ProRail is samengesteld, is blijkens haar e-mail van 18 december 2012 tot de conclusie gekomen dat zij geen reden heeft om te twifelen aan de correctheid van de gevolgde procedure in PGO Eemland II. Het voorgaande leidt de voorzieningenrechter tot het oordeel dat ProRail de inschrijving van Asset Rail in overeenstemming met de intentieovereenkomst en de procedure ALI heeft getoetst op commerciële haalbaarheid. Nu ProRail daarbij tot de conclusie is gekomen dat de inschrijving van Asset Rail commercieel haalbaar is en dat er geen aanleiding is haar inschrijving als abnormaal laag terzijde te leggen, hoefde zij deze conclusie op grond van de intentieovereenkomst niet te laten toetsen door een kostendeskundige, een aanbestedingsjurist en de Tenderboard Asset Management. ProRail stelt terecht dat zij ingevolge vaste jurisprudentie een discretionaire bevoegdheid heeft bij het al dan niet terzijde leggen van abnormaal lage inschrijvingen en dat andere inschrijvers in beginsel niet kunnen verlangen dat de aanbestedende dienst een inschrijving afwijst omdat deze abnormaal laag is, nu dit ter beoordeling van de aanbestedende dienst is. In de intentieovereenkomst en de procedure ALI is bij deze uitgangspunten aangesloten.

4.6. Gezien het voorgaande moet worden geoordeeld dat Strukton door ondertekening van de intentieovereenkomst haar recht heeft verwerkt te procederen over de conclusie van ProRail dat de inschrijving van Asset Rail commercieel haalbaar is. De intentieovereenkomst sluit echter niet uit, dat Strukton in kort geding de geldigheid van de aanbestedingsprocedure aan de orde kan stellen, waaronder de vraag of ProRail daarbij het transparantiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel in acht heeft genomen. Strukton heeft hierbij ook belang, omdat de conclusie dat er zodanige gebreken kleven aan de aanbestedingsprocedure dat deze dient te worden ingetrokken, tot heraanbesteding kan leiden. Bij de beoordeling van de geldigheid van de aanbestedingsprocedure kan het daarom toch nodig zijn inhoudelijk op de inschrijving van Asset Rail in te gaan.

#### Inhoudelijk

4.7. Strukton legt aan haar vorderingen ten grondslag dat de wijze waarop ProRail haar eigen aanbestedingsvoorwaarden heeft toegepast niet overeenstemt met wat een normaal

handelend inschrijver mocht verwachten. Strukton stelt dat ProRail zich op voorhand jegens de inschrijvers heeft verbonden om alleen te gunnen aan een inschrijver die een reële bieding heeft gedaan, maar dat ProRail zich in de aanbestedingsprocedure niet aan die verplichting heeft gehouden. Hierdoor heeft Strukton feitelijk geen gelijke en eerlijke kans gehad op de opdracht en kan de aanbesteding en de voorgenomen gunning niet in stand blijven. De bezwaren van Strukton spitsen zich toe op een drietal punten, te weten de wijze waarop ProRail met de vergoeding voor het afwijkingsvrij maken van het spoor blijkt te zijn omgegaan, de wijze waarop ProRail omgaat met toekomstige (en daarmee onzekere) bonusen en de verzwaarde eisen die ProRail heeft gesteld voor PGO Eemland II maar die zij klaarblijkelijk niet (onverkort) heeft toegepast in haar beoordeling van de biedingen.

4.8. Bij het antwoord op de vraag op welke wijze de aanbestedingsvoorwaarden dienen te worden uitgelegd en te worden toegepast, is van belang wat het Europese Hof van Justitie in de zaak *Succhi di Frutta* (HvJ 29 april 2004, zaak C-496/99 PbEG 2004 C 118 en de Hoge Raad (HR 4 november 2005, LJN AU 2806) hebben overwogen en als uitgangspunt voorop hebben gesteld, namelijk dat het aanbestedingsrecht twee centrale beginselen kent: het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers en het daarvan afgeleide transparantiebeginsel.

Het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers beoogt de ontwikkeling van een gezonde en daadwerkelijke mededinging tussen de aan de aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht deelnemende ondernemingen te bevorderen en vereist dat alle inschrijvers bij het opstellen van het in hun offerte gedane voorstel dezelfde kansen krijgen: voor alle mededingers moeten dezelfde voorwaarden gelden.

Het transparantiebeginsel strekt, in samenhang daarmee, ertoe te waarborgen dat elk risico van favoritisme en willekeur door de aanbestedende dienst wordt uitgebannen en impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in het aanbestedingsbericht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, opdat enerzijds alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde wijze kunnen interpreteren, en anderzijds de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de betrokken opdracht van toepassing zijn. Dat brengt niet alleen mee dat alle aanbieders gelijk worden behandeld, maar ook dat zij in gelijke mate, mede met het oog op een goede controle achteraf, een duidelijk inzicht moeten hebben in de voorwaarden waaronder de aanbesteding plaatsvindt.

Daarnaast moet ook acht worden geslagen op de bewoordingen van de aanbestedingsvoorwaarden, gelezen in het licht van de gehele tekst van alle relevante aanbestedingsstukken. Daarbij komt het aan op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen waarin die stukken zijn gesteld. Bij die uitleg kan onder meer worden gekeken naar de elders in de aanbestedingsstukken gebruikte formuleringen.

#### *Het afwijkingsvrij maken van het spoor*

##### *De verhouding tussen de lijsten van 5 en 12 oktober 2012*

4.9. Strukton stelt in de eerste plaats dat zij als deskundig en zorgvuldig handelende inschrijver de contractvoorwaarden zo heeft gelezen dat niet alleen de ruim 2000 punten uit de niet limitatieve lijst van 12 oktober 2012 moesten worden verholpen, maar ook de ruim 900 punten die in de lijst van 5 oktober 2012 nog door ProRail waren gesignaleerd. Zij is hierdoor bij haar inschrijving uitgegaan van een groter aantal te verholpen punten dan Asset Rail en mocht hiervan ook uitgaan.

4.10. De voorzieningenrechter overweegt dat sprake is van een prestatiegericht onderhoudscontract, waarvan een kenmerk is dat de opdrachtgever niet gedetailleerd voorschrijft welke werkzaamheden de aannemer moet verrichten, maar de prestatie-eisen omschrijft. Daarbij is het aan de onderhoudsaannemer zelf om in te schatten welke werkzaamheden nodig zijn.

Voor de lijst met afwijkingen van 5 oktober 2012 geldt, dat de inhoud hiervan is gebaseerd op de door de inschrijvers aangeleverde informatie en dat ProRail de ontvangen informatie slechts heeft gebundeld en samengevoegd. ProRail heeft toegelicht dat deze lijst met 2900 punten veel dubblures bevatte, bijvoorbeeld ten aanzien van het repareren van hekwerken, en dat zij daarom op 12 oktober 2012 een nieuwe lijst heeft opgesteld waarin het aantal te verhelpen punten is teruggebracht tot 2000. De voorzieningenrechter stelt vast dat blijkens de 13<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, waarmee de lijst van 12 oktober 2012 aan de inschrijvers is verstrekt, de lijst van 5 oktober 2012 daarbij is komen te vervallen, nu onder de opsomming van de bij deze Nota verstrekte documenten expliciet is bepaald:

"Eerder gepubliceerde versies van bovenstaande documenten komen hierbij te vervallen."

Het had Strukton als behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver dus redelijkerwijs duidelijk kunnen zijn dat zij bij haar inschrijving geen rekening meer hoefde te houden met de 900 punten die van de lijst van 5 oktober 2012 waren verwijderd.

#### *De besteding van het bedrag van € 7 miljoen*

4.11. Strukton stelt voorts dat zij er na bestudering van de aanbestedingsvoorwaarden van is uitgegaan, en er ook van mocht uitgaan, dat het bedrag van € 7 miljoen dat ProRail specifiek voor het afwijkingsvrij maken van het spoor heeft geraamd en ter beschikking stelt, gebaseerd is op een reële inschatting van de kosten die hiervoor daadwerkelijk gemaakt moeten worden. ProRail blijkt bij de beoordeling van de inschrijving van Asset Rail echter niet uit te gaan van het aangeboden maandbedrag, maar van het maandbedrag dat wordt gecorrigeerd met het overgrote deel van de € 7 miljoen voor het afwijkingsvrij maken. Daarmee maakt zij de biedingen feitelijk onvergelijkbaar.

4.12. ProRail stelt dat het bedrag van € 7 miljoen dat voor het afwijkingsvrij maken is begroot veel hoger is dan de kosten die hiervoor daadwerkelijk moeten worden gemaakt en het bedrag dat Asset Rail en VolkerRail hiervoor hebben geoffreerd. Dit komt doordat de begroting van ProRail grotendeels is gebaseerd op volledige vervanging van alle gebrekkige onderdelen tegen nieuwwaarde, met gebruikmaking van zogenaamde TESI-codes. De onderhoudsaannemers hebben daarentegen bij hun inschrijving kunnen begroten op basis van hun eigen taxatie welke herstelmethode in werkelijkheid zou worden gebruikt. In lijn met de opzet van PGO-contracten had ieder van hen de vrijheid in plaats voor volledige vervanging te kiezen voor een efficiëntere en voordeligere herstelmethode. Bij dwarsliggers kan bijvoorbeeld worden gekozen voor verlijming in plaats van volledige vervanging. ProRail stelt dat dit de onderhoudsaannemers bekend was, en verwijst hiervoor naar een e-mail van 22 oktober 2012 van ProRail aan de onderhoudsaannemers, waarin onder meer het volgende wordt vermeld:

"In de lijst van Afwijkingsvrij te maken infrastructuur (...) die als onderdeel van de 13<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen is verstrekt, zijn behalve de geconstateerde Afwijkingen, ook TESI codes verstrekt. ProRail heeft deze TESI codes louter informatief verstrekt bijvoorbeeld om eenvoudig te kunnen filteren in de lijst. Het is dus nadrukkelijk niet zo dat Afwijkingen per definitie conform de vermelde TESI code dienen te worden hersteld; Gegadigde dient de betreffende Afwijking te herstellen en dient zelf invulling te geven aan de hiervoor benodigde activiteiten."

4.13. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het Strukton gelet op deze e-mail redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat met het daadwerkelijk afwijkingsvrij maken van

het spoor een lager bedrag van € 7 miljoen kon zijn gemoeid, afhankelijk van de wijze waarop zij aan deze verplichting gestalte wilde geven. In artikel 1.4.1 van de Aanbestedingsleidraad wordt met betrekking tot het afwijkingsvrij maken van het contractgebied voorts vermeld:

“Indien gegadigden van mening zijn dat zij meer of minder kosten zullen maken om te voldoen aan de verplichtingen in de overeenkomst dienen deze kostenconsequenties verwerkt te worden in het aan te bieden maandbedrag.”

Gelet hierop had het Strukton eveneens redelijkerwijs duidelijk kunnen zijn dat het de inschrijvers was toegestaan het surplus van de € 7 miljoen te verdisconteren in het door hen aan te bieden maandbedrag, zoals Asset Rail in haar aanbieding ook heeft gedaan.

#### *Relais en dwarsliggers*

4.14. Strukton klaagt er voorts over dat ProRail haar aanbestedingskader ten aanzien van de relais en de dwarsliggers, die in de lijst van 12 oktober 2012 worden vermeld, niet heeft toegepast of in ieder geval niet op een wijze die een redelijk handelend inschrijver had mogen en moeten verwachten. Volgens Strukton miskennen ProRail en Asset Rail dat 351 van de 511 relais die in deze lijst staan opgenomen, niet verrekenbaar zijn en dat daarmee reeds een bedrag van ongeveer € 400.000 is gemoeid.

Strukton stelt voorts dat uit de lijst volgt dat ruim 6300 dwarsliggers gebreken vertonen, waaraan tijdens de looptijd van de te sluiten overeenkomst onderhoud moet worden gepleegd. Gelet op de door ProRail gestelde prestatie- en duurzaamheidseisen acht Strukton een kostenpost van ruim € 2 miljoen voor het vervangen van de gebrekkige dwarsliggers reëel. Asset Rail zal in haar aanbieding niet zijn uitgegaan van de duurzame maatregel van vervanging maar van meer tijdelijke herstelmaatregelen zoals verlijming. Dit is echter geen duurzame methode die voldoet aan de gestelde eisen.

4.15. Asset Rail heeft als productie 1 een door haar opgesteld ‘Overzicht verrekenbare relais’ in het geding gebracht, waarin zij onder verwijzing naar een lijst met verrekenprijzen van ProRail, verstrekt bij de 13<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, onderbouwt dat alle 511 relais verrekenbaar zijn en dat hiervoor eenheidsprijzen zijn opgenomen. Door Strukton is niet gesteld dat dit overzicht geen juiste weergave van de feiten zou geven. Gelet hierop is voldoende aannemelijk geworden dat de relais niet meegenomen hoefden te worden in het budget voor het afwijkingsvrij maken van het spoor. Ten aanzien van de dwarsliggers geldt dat het binnen het kader van het prestatiegericht onderhoudscontract aan de onderhoudsaannemer zelf is om in te schatten welke werkzaamheden nodig zijn en dat Asset Rail voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat uit de lijst van 26 oktober 2012 niet zonder meer volgt dat alle 6300 dwarsliggers gebreken vertonen en vervangen dienen te worden. Gelet hierop kan niet worden gesteld dat ProRail in dit opzicht het aanbestedingskader niet goed heeft toegepast.

#### *De maandbedragen*

4.16. Strukton klaagt er voorts over dat ProRail in verschillende uitingen uitgaat van verschillende maandbedragen. ProRail hanteert in haar aankondiging van de uitslag van de aanbesteding het maandbedrag van € 229.420 dat door Asset Rail daadwerkelijk is aangeboden en op basis waarvan Asset Rail de opdracht gegund heeft gekregen. In een latere toelichting die de afdeling AKI (Aanbestedingszaken Inkoop en Kostenmanagement) van ProRail op haar site heeft geplaatst, wordt echter uitgegaan van hele andere, samengestelde maandbedragen, waarin de gunningssystematiek volgens Strukton niet voorziet. Volgens Strukton is het op grond van de aanbestedingsvoorwaarden niet mogelijk

het spoor afwijkingsvrij te maken voor het bedrag van € 1,3 miljoen dat Asset Rail hiervoor bij haar inschrijving heeft uitgetrokken.

4.17. De toelichting op de website van AKI, waarnaar Strukton verwijst, vermeldt onder meer het volgende:

"Toelichting op wijziging van de inschrijfbetragten:

Op de aanbestedingssite van ProRail/AKI stond het kale bedrag van de aanbiedingen van de inschrijvers (de inschrijving, zie eerste kolom van de tabel). ProRail betaalt de winnende inschrijver vooraf een bedrag van 7 miljoen euro om de infrastructuur vanaf de start naar een hoger niveau te brengen. Dit bedrag was tijdens de aanbestedingsprocedure bij alle partijen bekend en voor alle partijen even hoog. Dit bedrag is in eerste instantie niet bij de aanbiedingen opgeteld, waardoor de bedragen van alle vier de inschrijvers op de site inmiddels gecorrigeerd zijn met dit bedrag. Het totale bedrag dat ProRail betaalt bestaat dus uit een maandbedrag en een eenmalig bedrag van 7 miljoen bij de start van het contract, de hoofdsom (zie tweede kolom van de tabel met betaling). De winnende inschrijver kan dit eenmalige bedrag vooraf gebruiken om preventief onderhoud uit te voeren op die plaatsen waar dat het meest loont (preventief onderhoud), zodat storingen gereduceerd worden.

De contractbedragen waarop de aanbesteding uiteindelijk voorlopig is gegund, is opgebouwd uit een maandbedrag van circa 400.000 euro over een contractperiode van 5 Jaar wat voor Assetrail op 24 miljoen voor de gehele contractperiode neerkomt (het bedrag van gunning, zie laatste kolom in de tabel). Dit bedrag van circa 400.000 per maand is nodig om het gebied op het gewenste hoge niveau te onderhouden, ProRail betaalt over 5 jaar 20 miljoen. Voor de resterende 4 miljoen staat Asset Rail garant. Naar het zorgvuldig oordeel van ProRail is dit acceptabel, omdat de aanbesteding bovengemiddeld scoort op het gebied van preventief onderhoud, zodat lagere onderhoudskosten realistisch zijn. Anderzijds voorziet Asset Rail lagere vaste kosten door deze aanbesteding op haar huidige contract "PGO Gelre", aangezien beide contractgebieden naast elkaar liggen. Er is objectief sprake van synergie.  
(...)"

4.18. ProRail heeft toegelicht dat het door Asset Rail geoffreerde netto maandbedrag binnen de kostenraming valt die zij hiervoor heeft opgesteld. Zij heeft ingeschat dat de daadwerkelijke kosten voor het afwijkingsvrij maken van het spoor tussen de € 5 en 2 miljoen zouden liggen. Omdat hiervoor een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar was gesteld, zou de onderhoudsaannemer over de gehele contractperiode een bedrag van tussen de € 2 en 5 miljoen overhouden. Dit komt overeen met een surplus van minimaal € 33.000 en maximaal € 83.000 per maand. Als deze bedragen worden verdisconteerd met de bandbreedte voor het bruto maandbedrag van € 238.700 tot € 461.300 dat van tevoren was geraamd, dan ontstaat een nieuwe bandbreedte van ongeveer € 207.000 tot € 427.000. Dit is de bandbreedte voor het netto bedrag. Het aangeboden netto maandbedrag van Asset Rail van € 229.420 valt hierbinnen. ProRail heeft de verhouding tussen het netto maandbedrag en het bruto maandbedrag toegelicht in onderstaande tabel.

	Raming ProRail	Asset Rail
maandbedrag onderhoudsplan		€ 309.634
maandbedrag vaste kosten		€ 91.035
Subtotaal	€ 240.000 - 460.000	€ 400.669
Afwijkingsvrij maken	€ - 33.000 - 83.000	€ - 95.000
overige kosten/baten		€ - 76.249
Totaal maandbedrag (cf aanbidding)	€ 207.000 - 427.000	€ 229.420

4.19. ProRail benadrukt dat het prestatiegerichte karakter van deze aanbestedingsprocedure naar zijn aard met zich brengt dat grote verschillen in de

aangeboden prijs zijn te verwachten en dat Asset Rail overtuigend heeft toegelicht waarom haar prijsaanbieding van € 1,3 miljoen voor het afwijkingsvrij maken een reëel bedrag is, hoewel het onder de bandbreedte van € 5 tot 2 miljoen ligt. Asset Rail verwacht bijvoorbeeld synergievoordelen te kunnen behalen uit het onderhoud dat zij verricht voor het naastgelegen PGO-contractgebied Gelre. Door het onderhoud van beide contractgebieden te combineren kan zij de wachttijden of verplaatsingen van haar monteurs aanzienlijk verminderen. Gedurende de eerste zes maanden van PGO-Eemland II hebben deze synergievoordelen ook betrekking op het afwijkingsvrij maken. ProRail heeft voorts toegelicht dat het aangeboden storingsprofiel van Asset Rail op elk onderdeel reëel is en dat een lager storingsprofiel leidt tot een lagere evaluatieprijs. De inschrijver met de laagste evaluatieprijs heeft de economisch meest voordelige inschrijving gedaan. Dat is dus niet noodzakelijk de inschrijver met het laagste maandbedrag. Om te bevorderen dat het aangeboden storingsprofiel ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt is in het PGO-contract een bonus/malus-regeling van toepassing.

4.20. Nu uit artikel 1.4.1. van de Aanbestedingsleidraad volgt dat de inschrijvers het surplus van de € 7 miljoen op het aangeboden maandbedrag in mindering mochten brengen, moet worden geoordeeld dat de gunningssystematiek in deze mogelijkheid voorziet en dat ProRail, rekening houdend met dit surplus, de aangeboden bruto maandbedragen kon omrekenen naar netto maandbedragen. Gelet op de toelichtingen die ProRail en Asset Rail hebben gegeven is niet gebleken dat het bedrag van € 1,3 miljoen dat Asset Rail voor het afwijkingsvrij maken van het spoor heeft ingecalculeerd, niet reëel zou zijn. ProRail en Asset Rail hebben ter zitting verklaard dat niet ter discussie staat dat Asset Rail het spoor voor dit bedrag binnen 6 maanden afwijkingsvrij dient te maken en dat de vermelding op de website van AKI "De winnende inschrijver kan dit eenmalige bedrag [van € 7 miljoen; toevoeging voorzieningenrechter] vooraf gebruiken om preventief onderhoud uit te voeren op die plaatsen waar dat het meest loont (preventief onderhoud)" op geen enkele wijze aan deze verplichting kan afdoen.

4.21. Op grond van het voorgaande wordt geconcludeerd dat Strukton aan ProRail niet op de hierboven aangevoerde gronden het verwijt kan maken dat ProRail de aanbestedingsvoorwaarden heeft toegepast in afwijking van wat een behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver had mogen verwachten en dat zij hierdoor geen gelijke en eerlijke kans zou hebben gehad op de opdracht.

#### De bonussen

4.22. Strukton stelt dat uit de door ProRail na de aanbesteding bekendgemaakte cijfers blijkt dat de bieding van Asset Rail door ProRail alleen levensvatbaar wordt geacht, indien het maandbedrag ook nog wordt gecorrigeerd met mogelijk door Asset Rail in de uitvoering te behalen bonussen. Op de website van AKI wordt vermeld dat Asset Rail voor de resterende 4 miljoen garant staat. Strukton kan deze uiting niet volgen, nu de aanbestedingsstukken nergens de mogelijkheid bieden om garant te staan voor een resterend bedrag. Voor zover het hier gaat om € 4 miljoen aan mogelijk toekomstige bonussen die Asset Rail al heeft ingeboekt om op haar maandbedrag uit te komen, is sprake geweest van ongelijke biedingen. De door de aannemer te verkrijgen bonussen hangen af van zeer uiteenlopende en deels onvoorzienbare omstandigheden waarop de aannemer lang niet altijd invloed heeft. Het door derden belemmeren van de treinenloop kan ertoe leiden dat een bonus niet wordt verkregen, terwijl de aannemer daarop geen invloed heeft. Gelet op de door ProRail kenbaar gemaakte wens om tot reële biedingen te komen en de verplichtingen die ProRail dienaangaande op zich heeft genomen, behoeften inschrijvers niet te

verwachten dat in de beoordeling volstrekt onzekere elementen meegenomen zouden worden. ProRail heeft aldus in strijd gehandeld met het door haar neergelegde aanbestedingskader zoals dat door een redelijk handelende en zorgvuldige inschrijver begrepen diende te worden, aldus Strukton.

4.23. ProRail stelt dat het bij PGO-aanbestedingen juist de bedoeling is dat een inschrijver de te verwachten bonussen doorberekent in het aan te bieden maandbedrag. Hierdoor geven de prijsaanbiedingen een reëel beeld van de door de opdrachtgever te maken kosten.

Asset Rail heeft nog toegelicht dat zij inderdaad een bepaald bedrag aan verwachte bonussen heeft ingecalculeerd, maar niet voor € 4 miljoen. Zij stelt dat het haar vrij stond om aan ProRail een korting te verstrekken op het door haar aangeboden maandbedrag en om besparingen en efficiencyvoordelen in het maandbedrag te verdisconteren, zolang de commerciële haalbaarheid van haar aanbieding gewaarborgd is. Zij heeft terzake en commerciële afweging gemaakt die aan het realiteitsgehalte van haar aanbieding niet afdoet en heeft desgevraagd aan ProRail verklaard dat zij onvoorwaardelijk al haar verplichtingen uit hoofde van het onderhoudscontract zal nakomen.

4.24. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft ProRail voldoende aannemelijk gemaakt dat het uitdrukkelijk de bedoeling is bij een PGO-aanbesteding dat de te verwachten bonussen dienen te worden doorberekend in het aan te bieden maandbedrag en dat dit Strukton redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn. Voor belemmering van de treinenloop door derden geldt voorts dat dit als een van buiten komende storing wordt beschouwd die geen invloed heeft op de toe te kunnen bonus of malus. In artikel 27.2 van de Algemene Voorwaarden voor het Prestatiegericht Onderhoud wordt hierover het volgende vermeld:

"De opdrachtnemer is in het kader van de Overeenkomst niet verantwoordelijk en risicodragend voor Onregelmatigheden indien deze worden veroorzaakt door:

(...)

- het betreden van het Contractgebied door personen en dieren (spoorlopers, suicide, aanrijdingen) mits de aanwezige afschermingsmaatregelen in de vereiste conditie zijn."

Gezien het voorgaande kan niet worden gesteld dat Pro Rail ten aanzien van de mogelijkheid van het incalculeren van de te verwachten bonussen in het maandbedrag heeft gehandeld in strijd met het door haar neergelegde aanbestedingskader, zoals dat door een behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver begrepen diende te worden en dat in de beoordeling van de inschrijvingen volstrekt onzekere elementen zijn meegenomen.

#### Kostenraming

4.25. Strukton stelt dat de aanbestedingsdocumentatie van PGO Eemland II constant aan verandering onderhevig is geweest en dat er door ProRail in totaal 14 Nota's van Inlichtingen zijn uitgegeven. De eisen en randvoorwaarden voor de aanbesteding van PGO Eemland II zijn hierbij aanzienlijk verzwaard ten opzichte van PGO Eemland I. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de in de 12<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen toegevoegde eis dat tussen twee reparaties aan een spoorstaaf ten minste 80 meter spoorstaaf zonder reparaties of gebreken moet liggen. Strukton stelt dat het hierdoor feitelijk niet meer mogelijk zal zijn om kleine stukken van 3 tot 6 meter rails te vervangen indien zich een klein gebrek voordoet, zoals voorheen gebruikelijk was. Er gaat daarom van deze eis een sterk prijsverhogend effect uit. Dit geldt ook voor andere toegevoegde eisen, zoals de toevoeging van de spoorstaafvervanging aan het risicodomein van de opdrachtnemer, de verscherpte eisen aan de spoorgeometrie en het van toepassing verklaren van een strengere



veiligheidsregime (NVW 2012). ProRail had de effecten van deze hogere eisen ook in haar beoordeling moeten meenemen, maar heeft dit niet gedaan. Uit de brief van ProRail van 5 december 2012 blijkt dat de raming van PGO Eemland II ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de raming van PGO Eemland I. Strukton stelt zich op het standpunt dat ProRail zonder actuele raming niet in staat is de biedingen te toetsen aan de scope van het daadwerkelijk aanbestede werk en daarmee handelt in strijd met het transparantiebeginsel.

4.26. ProRail en Asset Rail hebben gesteld dat er voor PGO Eemland II weliswaar een aantal wijzigingen ten opzichte van PGO Eemland I is doorgevoerd, maar dat deze beperkt zijn en niet noopten tot een aanpassing van de kostenraming. ProRail heeft betwist dat de additionele eis in PGO Eemland II dat tussen twee reparaties aan een spoorstaaf ten minste 80 meter spoorstaaf zonder reparaties of gebreken moet liggen tot aanzienlijke additionele kosten zal leiden, nu in de 12<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen hierover is bepaald dat deze eis niet met terugwerkende kracht van toepassing is op de infra die conform artikel 4 van de overeenkomst PGO afwijkingsvrij dient te worden gemaakt. De eis is dus alleen van toepassing op nieuwe reparaties. Volgens ProRail komt het statistisch gezien maar enkele keren per jaar voor dat er een reparatie plaatsvindt aan een gedeelte van een spoorstaaf waarbinnen 80 meter in de vijf voorafgaande jaren ook al een reparatie heeft plaatsgevonden en dat de eis daarom slechts beperkte kosten met zich brengt.

Asset Rail heeft gesteld dat voor de toevoeging van de spoorstaafvervanging aan het risicodomein van de opdrachtgever geldt dat de daadwerkelijke impact van deze wijziging in verband met de lange levensduur van de spoorstaven en de relatief korte looptijd van het contract zeer gering is. Uit onderzoek door ingenieursbureau ARCADIS, dat Asset Rail heeft laten uitvoeren, blijkt volgens Asset Rail dat de gevolgen van de verscherpte eisen in de spoorgeometrie eveneens gering zijn. Asset Rail erkent dat het veiligheidsregime NVW 2012 inderdaad stringenter is, maar stelt dat er voldoende mogelijkheden zijn om met innovatieve oplossingen het werk veilig uit te voeren op basis van een concurrerende prijs, waardoor het kostenverhogende effect beperkt is.

4.27. ProRail en Asset Rail hebben voorts gesteld dat een aantal wijzigingen, zoals additionele buiten termijn aanvragen en een duidelijke beschrijving van de slijpwerkzaamheden, juist weer kostenverlagend werkt en dat het eisenpakket per saldo nagenoeg gelijk is gebleven. Volgens ProRail is de bandbreedte van de kostenraming van € 238.700 tot € 461.300 bovendien ruim genoeg om eventuele kostenverschillen op te vangen. Daarbij merkt ProRail op dat een raming nooit echt accuraat is en dat de aannemer dit zelf beter kan bepalen. De raming is slechts een ruw middel om te budgetteren en dient voor een eerste beoordeling of sprake is van een abnormaal lage aanbidding.

4.28. Strukton heeft haar stellingen naar aanleiding van het verweer van ProRail en Asset onvoldoende nader onderbouwd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter hebben ProRail en Asset Rail voldoende aannemelijk gemaakt dat de scope voor de opdracht PGO Eemland II ten opzichte van PGO Eemland I niet aanzienlijk is verzwaaard en dat ProRail hierdoor bij de beoordeling van de inschrijvingen uit kon gaan van de kostenraming die voor PGO Eemland I was opgesteld.

#### *Conclusie*

4.29. Gezien het voorgaande is niet gebleken dat de wijze waarop ProRail haar eigen aanbestedingsvoorwaarden heeft toegepast niet overeenstemt met wat een behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver mocht verwachten en dat Strukton hierdoor

feitelijk geen gelijke en eerlijke kans gehad op de opdracht zou hebben gehad. ProRail heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat zij in deze aanbestedingsprocedure in overeenstemming heeft gehandeld met haar intentie om uitsluitend commercieel haalbare inschrijvingen te accepteren. Ook overigens is niet geblokken dat er zodanige gebreken kleven aan de aanbestedingsprocedure dat deze dient te worden ingetrokken. De vorderingen van Strukton worden daarom afgewezen.

4.30. Strukton zal als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van ProRail en Asset Rail worden veroordeeld. De kosten aan de zijde van ProRail en Asset Rail worden voor ieder van hen begroot op:

- griffierecht	€	575,00
- salaris advocaat		<u>816,00</u>
Totaal	€	1.391,00

4.31. De nakosten, waarvan Asset Rail betaling vordert, zullen op de in het dictum weergegeven wijze worden begroot. De gevorderde wettelijke rente over de nakosten zal als volgt worden toegewezen.

## 5. De beslissing

De voorzieningenrechter

### In het incident

- 5.1. wijst de incidentele vordering toe;
- 5.2. compenseert de proceskosten tussen partijen;

### In de hoofdzaak

- 5.3. wijst de vorderingen af;
- 5.4. veroordeelt Strukton in de proceskosten, aan de zijde van ProRail tot op heden begroot op € 1.391,00;
- 5.5. veroordeelt Strukton in de proceskosten, aan de zijde van Asset Rail tot op heden begroot op € 1.391,00;
- 5.6. veroordeelt ProRail, onder de voorwaarde dat zij niet binnen 14 dagen na aanschrijving door Asset Rail volledig aan dit vonnis voldoet, in de na dit vonnis ontstane kosten, begroot op:
  - € 131,00 aan salaris advocaat, vermeerderd met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW met ingang van de vijftiende dag na aanschrijving,
  - te vermeerderen, indien betekening van het vonnis heeft plaatsgevonden, met een bedrag van € 68,00 aan salaris advocaat en de exploitkosten van betekening van het vonnis, vermeerderd met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW met ingang van de vijftiende dag na betekening;
- 5.7. verklaart dit vonnis wat betreft de kostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

---

Dit vonnis is gewezen door mr. J.J.M. de Laat en in het openbaar uitgesproken op  
13 februari 2013.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*



VOOR GROESSE  
DE GRIFFIER VAN DE RECHTBANK  
MIDDEN-NEDERLAND

*[Handwritten signature]*



83

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Strukton Groep N.V.  
De heer G.P. Sanderink  
Postbus 1025  
3600 BA Maarssen

**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur  
Plesmanweg 1-6  
2597 JG Den Haag

Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070 456 000  
F 070 456 111

**Kenmerk**  
IENM/BSK-2015/7671

Datum 16 JAN. 2015  
Betreft Reactie brief d.d. 12 januari 2015

Geachte heer Sanderink,

U heeft 12 januari 2015 een brief aan mijn collega minister Schultz-van Haegen gericht met als belangrijkste onderwerp het prestatie gericht onderhoud op het spoor (PGO). Omdat de PGO transformatie binnen de spoorportefeuille valt, reageer ik op uw brief.

Ik ga samen met de secretaris-generaal de heer Riedstra op korte termijn met de stuurgroep PGO in gesprek om door te spreken over de ontstane situatie. Om geen verkeerde verwachtingen te wekken wijs ik u op het feit dat ProRail als uitvoeringsorganisatie de volledige verantwoordelijkheid draagt voor het PGO-traject en de aanpak en besluiten die hierin worden genomen. Ik heb in deze de rol van concessieverlener voor het beheer, onderhoud en vervanging op het spoor. Dat betekent dat het ministerie ProRail vanuit deze rol wel op de prestaties aanspreekt, maar geen directe interventies kan doen in bijvoorbeeld de onderhoudsstrategie.

In uw brief schrijft u dat ProRail eenzijdig het convenant PGO 3.0 opzegt en dat u het ministerie verantwoordelijk houdt voor die stap. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft geen juridische dan wel enige andere rol ten aanzien van het door u genoemde convenant uit 2013. In dit convenant zijn onder meer afspraken gemaakt over transformatie naar PGO 3.0 binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving. Het ministerie van IenM heeft op verzoek van ProRail op juridisch gebied geadviseerd over de voor het PGO-traject relevante vigerende Europese en nationale aanbestedingswet- en regelgeving. Het is de verantwoordelijkheid van ProRail om keuzes te maken naar aanleiding van deze advisering.

De kwaliteit en veiligheid van het spoor hebben voor mij zeer hoge prioriteit. In de afspraken die het ministerie met ProRail maakt wordt een goede balans tussen kwaliteit en veiligheid zo maximaal mogelijk geborgd. Dit is dan ook vastgelegd in de nieuwe beheerconcessie voor de spoorinfrastructuur die sedert 1 januari van kracht is en in de Beleidsprioriteitenbrief waarin ik ProRail voor 2015 heb verzocht onder meer de focus te richten op de kwaliteit van de infrastructuur en de ILT-aanbevelingen goede navolging te geven in het PGO-traject.



Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mahsveld

**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

**Kenmerk**  
IENM/BSK-2015/7671

84

Staatssecretaris

**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur  
**Contactpersoon**

*Accountmanager ProRail*

# beslisnota

Gespreksnota t.b.v. gesprek met PGO Stuurgroep 21/1

**Datum**

16 januari 2015

**Ons kenmerk**

IENM/BSK-2015/9010

**Doel**

- u voor te bereiden op het gesprek dat u op 21 januari heeft met de leden van de Stuurgroep PGO
- u te informeren over de stand van zaken van de aanbestedingen
- u te adviseren om voor het gesprek op 21 januari ook dhr. Patrick Buck uit te nodigen

**Resultaten**

- Het is van belang dat Strukton er samen met ProRail en de andere aannemers uitkomt in de PGO stuurgroep. Hierin neemt IenM geen deel. Het is van belang dat Strukton een duidelijk beeld heeft van de rol van IenM.
- Het is van belang dat de aannemers ervaren dat het ministerie begrip en betrokkenheid toont bij de mogelijk grote implicaties voor de marktpositie (en daarmee mogelijke sociale onrust) die de openbare aanbestedingen van de PGO-gebieden met zich meebrengen.

**Uw bijdrage**

U kunt de aannemers vragen:

- hoe zij aankijken tegen de voortgang van het PGO 3.0-proces en wat hierbij hun aandachtspunten en eventuele zorgen zijn
- u kunt de aannemers vragen naar hun beeld van de naleving van het PGO convenant.

U kunt aangeven dat:



[Redacted]

**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

**Datum**  
16 januari 2015

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2015/9010

[Redacted]

**Advies**

[Redacted]

**Uw counterparts**

Uitgenodigd zijn de leden van de Stuurgroep PGO:

- Dhr. Aike Schoots, CEO Strukton Rail
- Dhr. Rob van Wingerden, lid Raad van Bestuur BAM
- Dhr. Henri van der Kamp, algemeen directeur VolkerRail
- Dhr. Koene Talsma, lid Raad van Bestuur Dura Vermeer i.c. AssetRail
- dhr. Jan Kees de Pagter, onafhankelijk procesbegeleider van de Stuurgroep PGO

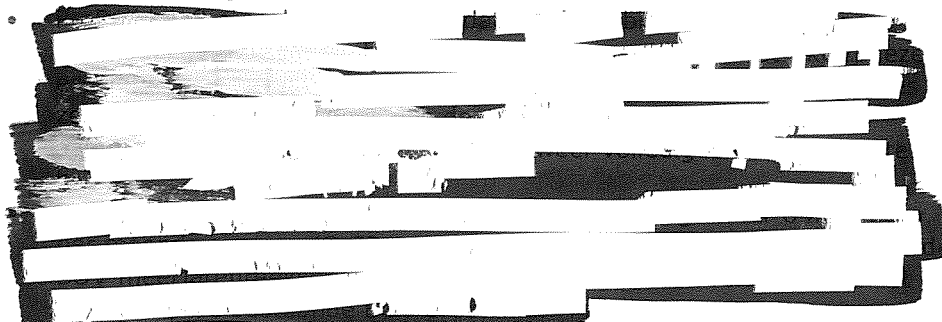
[Redacted]

**Kernpunten dossier**

- Binnen de PGO stuurgroep is een patstelling ontstaan over het starten van 3 openbare aanbestedingen waarbij oude OPC- en PGO 2.0-contracten

worden omgezet naar PGO 3.0.

- Er zijn binnen de stuurgroep PGO interpretatieverschillen ontstaan over het PGO convenant (2013). Het verst gaat Strukton, die spreekt van 'eenzijdige opzegging van het convenant'. De andere aannemers willen graag de zorgen uiten naar het ministerie, maar wel door met de uitvoering van het convenant en de verdere aanbesteding.
- Het proces binnen de stuurgroep PGO is erg gevoelig en er zijn grote financiële belangen mee gemoeid. Actieve inhoudelijke inmenging van IenM is nu niet verstandig noch gewenst. Het is van belang dat IenM achter de aanpak van ProRail staat en geen ruimte geeft aan de vier aannemers, bijvoorbeeld in de zin van aanvullende juridische adviezen.



- De onzekerheid en risico's zijn met het nieuwe aanbestedingsvoorstel voor de aannemers toegenomen: in het PGO-convenant was er alleen sprake van 9 openbare aanbestedingen. Daar zijn er nu 7 bijgekomen. Daarnaast heeft Strukton last van een krimpende marktpositie: recent heeft Strukton bedrijf meerdere grote aanbestedingen verloren. Ook ligt Strukton momenteel rond een aantal grote RWS-projecten in conflict met RWS.

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

**Datum**

16 januari 2015

**Ons kenmerk**

IENM/BSK-2015/9010

DE DIRECTEUR-GENERAAL BEREIKBAARHEID,

drs. L.M.C. Ongering



## Toelichting

### Stand van zaken

De onderhoudscontracten voor kleinschalig onderhoud zijn oorspronkelijk allemaal OPC-contracten (Output Process Contracten), waarbij regievoering volledig bij ProRail ligt. Tot het klein onderhoudswerk behoren met name het voorkomen en verhelpen van storingen aan de baan, de wissels, de bovenleiding, de seinen en de stroomvoorziening. Sinds 2008 zijn er 7 onderhoudsgebieden aanbesteed om enerzijds te veranderen naar meer preventief onderhoud (voorkomen dat infrastructuur gaat storen) en anderzijds te voldoen aan wetgeving die stelt dat ProRail dergelijke contracten dient aan te besteden. Hierbij ontstond een flinke prijsstijging tussen de aannemers waardoor sommige gebieden verliesgevend zijn. Begin 2013 zijn alle aanbestedingen gestaakt, door toenemende spanningen en verschillen van inzicht tussen ProRail en de aannemers. Dit mondde uit in de rechtszaak van Strukton tegen ProRail inzake de aanbesteding van PGO-gebied Eemland. Geconstateerd werd dat de PGO 2.0 contracten naast de beoogde, ook onwenselijke prikkels bevatten, leidend tot een 'race to the bottom'. Na onafhankelijk advies werd besloten tot een nieuwe contractvorm, PGO 3.0 waarbij meer evenwicht is gevonden tussen de prikkels. Alle aannemers hebben zich akkoord verklaard met PGO 3.0.

In 2013 is daarom het "Convenant PGO 3.0" door ProRail en alle vier de aannemers ondertekend. Met PGO 3.0 wil ProRail de overgang maken naar proactief onderhoud, gericht op verhoging van beschikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid en duurzaamheid van het spoor. Bij de overgang naar PGO 3.0 wil ProRail een grote verbetering op kwaliteit en veiligheid maken, maar ook de prijs-kwaliteit verhouding (welke onder tien jaar OPC tot een kostenstijging van 65% heeft geleid) aanzienlijk realistischer maken (PGO 3.0 ca. 30/40% goedkoper dan OPC) en volledig juridisch *compliant* zijn. Het convenant bevat drie grote afspraken:

- komen tot 4 aanbestede pilotcontracten PGO 3.0
- bepalen volgorde van de aanbestedingen OPC naar PGO 3.0 en uitvoering in 2015, 2016 en 2017
- transformeren van de 7 oude PGO 2.0 contracten naar PGO 3.0

Daarnaast bevat het convenant vele afspraken over hogere kwaliteit, opleidingsniveau, datamanagement, en het gezamenlijk uitwerken en voorbereiden van de aanbestedingen, zoals datamanagement, het ontwikkelen van specificaties voor de gebieden en het verbeteren van de operationele samenwerking. De uitvoering van de afspraken uit het convenant staat onder leiding van de Stuurgroep PGO, waarin onder voorzitterschap van ProRail de vier aannemers zijn vertegenwoordigd.

In de eerste helft van 2014 hebben de eerste vier aanbestedingen van de pilot 3.0 gebieden plaatsgevonden. Tijdens deze pilotperiode hebben ProRail en de aannemers al veel lastige onderwerpen uit het convenant verder uitgewerkt (o.a. contractvoorwaarden, risicoverdeling, de prijsprikkels) waarover nu geen discussie meer kan ontstaan.

### Bestuurskern

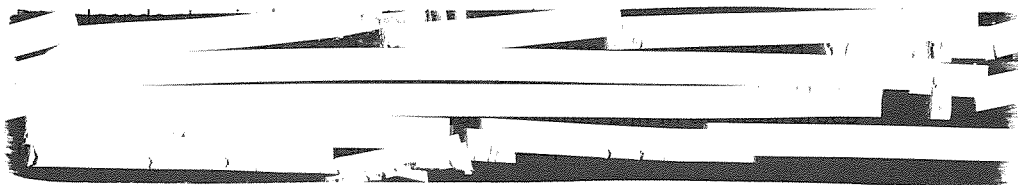
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

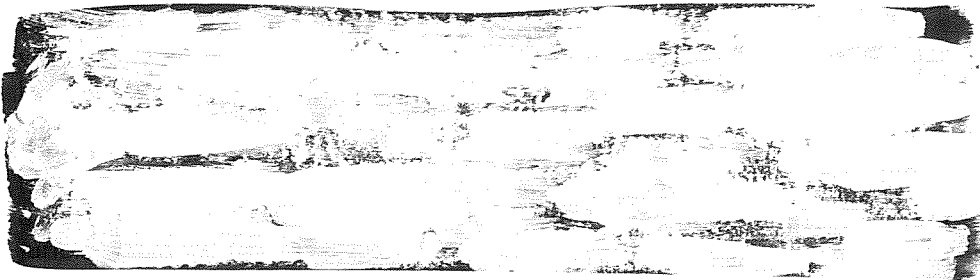
### Datum

16 januari 2015

### Ons kenmerk

IENM/BSK-2015/9010





**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

**Datum**  
16 januari 2015

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2015/9010

Enkele voorbeelden van positieve resultaten uit huidige PGO 2.0 gebieden

- PGO Den Haag: het aantal TAO's (storingen met reizigershinder) is in 2014 t.o.v. 2013 met 10% afgenomen en het totaal aantal storingen zelfs met bijna 20%.
- PGO Eemland: Ook hier nemen de TAO's en storingen af. Schommelden de storingen in 2013 nog rond de 150, in 2014 liggen ze rond de 110. Deze nog voorzichtige verbetering laat zich al zien in het eerste jaar van overname door een nieuwe aannemer. Bij een looptijd van 10 jaar (de contractduur bij PGO 3.0 contracten) is een significante trendmatige verbetering te verwachten.

#### **Huidige aanbestedingsvoorstel van ProRail aan de aannemers**





**Bestuurskern**  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
Afd. Infrastructuur

**Datum**  
16 januari 2015

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2015/9010

**Duiding ontstane commotie**



[REDACTED]

**Van:**  
**Verzonden:**  
**Aan:**  
**Onderwerp:**

---

**Van:** Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK  
**Verzonden:** dinsdag 20 januari 2015 14:43  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: tbv gesprek aannemers

Beste [REDACTED]  
Dank voor de informatie. Hopelijk is Patrick er snel weer bovenop. Tweede punt helder!  
Hellen

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 20 januari 2015 14:41  
**Aan:** [REDACTED]; DGB; Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK  
**Onderwerp:** tbv gesprek aannemers

Beste Hellen, [REDACTED]

Patrick Buck is helaas geveld door een zware griep – we hadden gisteren de hoop dat hij er morgen weer een beetje bovenop zou zijn maar dat lijkt geenszins het geval. Daarom zal Wim Knopperts als COO aanschuiven – hij is qua inhoud en proces zo mogelijk nog beter geïnformeerd dus dat zal geen enkel probleem zijn.

[REDACTED]

Met hartelijke groet,

**Pro Rail** [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Moreelsepark 3 - Postbus 2038 - 3500 GA Utrecht

[REDACTED]

TIP: Volg het laatste nieuws over ProRail via onze blog op [www.prorail.nl](http://www.prorail.nl)  
<http://twitter.com/prorail>

Lees [hier](#) de volledige tekst van de e-mail disclaimer. [Here](#) you can read the full e-mail disclaimer.

✓90

[Redacted]

**Van:** [Redacted]  
**Verzonden:** [Redacted]  
**Aan:** [Redacted]  
**Onderwerp:** [Redacted]

[Redacted]

**Van:** Riedstra, S. (Siebe) - SG  
**Verzonden:** dinsdag 3 maart 2015 11:21  
**Aan:** Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK  
**Onderwerp:** FW: Vragen RTL

Ter info.

Lijkt me prima lijn. Rijdt alles een beetje. [Redacted]

Siebe

-----Original Message-----

**From:** Hans Alders [[hans@aldersadvies.nl](mailto:hans@aldersadvies.nl)]  
**Sent:** Tuesday, March 03, 2015 10:07 AM W. Europe Standard Time  
**To:** Riedstra, S. (Siebe) - SG  
**Subject:** Vragen RTL

Beste Siebe,

Een onderzoekt journalist van RTL heeft vragen gesteld over de PGO contracten.  
[Redacted] Hij stelt de vraag waarom PWC een onderzoek doet.

De eerste aanbesteding (de pilot) heeft vragen opgeroepen. Medewerkers hebben gevraagd om vrijwaringsbewijzen (de compliance officer heeft daarop gewezen) en dat is voor de RvC aanleiding geweest om PWC opdracht te geven een en ander te onderzoeken. Naast de vrijwaringsbewijzen zijn er ook andere redenen om te onderzoeken. De hoving van het bedrag van 24 naar 34 mln en de duur van de contracten (van 3 naar 10 jaar).

Het onderzoek is ver gevorderd. Er zijn geen aanwijzingen voor persoonlijke begunstiging/verrijking.

[Redacted]  
We zullen aangeven dat het onderzoek plaats vindt. Een onderzoek om te zien of de pilot goed tot stand is gekomen enquete wet- en regelgeving goed in elkaar zit. We geven ook aan dat kritische geluiden intern mede aanleiding is geweest voor de RvC om tot dit onderzoek te besluiten.  
het onderzoek loopt jog en zal binnenkort worden afgerond.

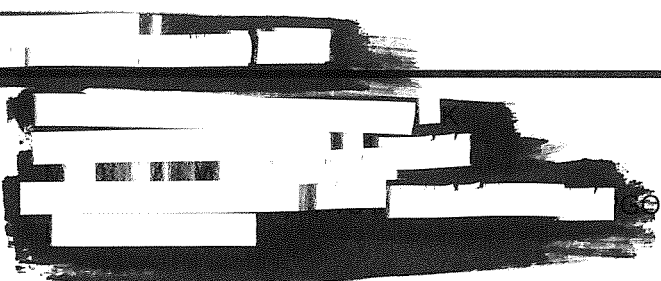
Er is contact tussen voorlichting ProRail en het ministerie.

Ik meen er goed aan te doen je hierover te informeren.

Groet, Hans

Verstuurd vanaf mijn iPad

**Van:**  
**Verzonden:**  
**Aan:**  
**Onderwerp:**  
**Bijlagen:**



---

**Van:** Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK  
**Verzonden:** dinsdag 3 maart 2015 20:30  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** FW: woordvoeringslijn RvC inzake RTL vragen PGO

Voor het geval je dit nog niet had...

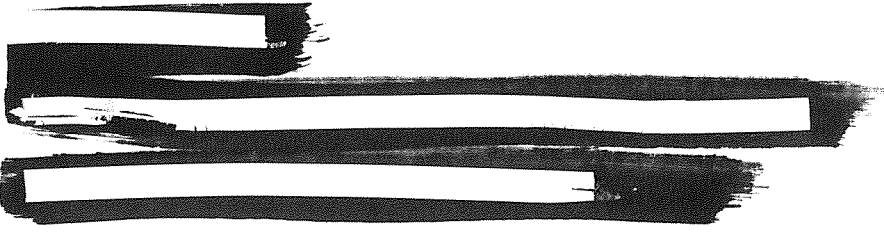
---

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 3 maart 2015 20:27  
**Aan:** [redacted] Dongen, H.A.M. van (Hellen) - BSK  
**CC:** [redacted]  
**Onderwerp:** woordvoeringslijn RvC inzake RTL vragen PGO

Hellen [redacted] bijgaand de lijn namens RvC na overleg met Alders. Deze is inmiddels verstuurd aan RTL.

Met hartelijke groet,

**Pro Rail**



Moreelsepark 3 - Postbus 2038 - 3500 GA Utrecht



TIP: Volg het laatste nieuws over ProRail via onze blog op [www.prorail.nl](http://www.prorail.nl)  
<http://twitter.com/prorail>

Lees [hier](#) de volledige tekst van de e-mail disclaimer. [Here](#) you can read the full e-mail disclaimer.

Reactie naar RTL/René Lukassen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 31 maart 2015 12:52  
**Aan:**  
**Onderwerp:** FW: inbelgegevens | belafsprak SG/Sanderink op 8/4

Ter info.

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 31 maart 2015 10:27  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** RE: inbelgegevens | belafsprak SG/Sanderink op 8/4

[Large redacted block]

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 31 maart 2015 9:42  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** RE: inbelgegevens | belafsprak SG/Sanderink op 8/4

[Redacted block]

-----Original Message-----

**From:** [redacted]  
**Sent:** Tuesday, March 31, 2015 09:35 AM W. Europe Standard Time  
**To:** [redacted]  
**Subject:** FW: inbelgegevens | belafsprak SG/Sanderink op 8/4



Alvast ter info.

Ik zal Siebe vragen of hij wil dat er iemand bij dit (telefonische) gesprek aanschuift

Groet,

---

**Van:**

**Verzonden:** dinsdag 31 maart 2015 8:52

**Aan:**

**Onderwerp:** inbelgegevens | belafpraak

Dag

Recent hebben wij een belafpraak ingepland tussen de heren Riedstra en Sanderink voor volgende week woensdag (8 april) om 10.45 uur.

Hartelijke groet,

This e-mail is personal. For our full disclaimer, please visit

95

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** woensdag 22 april 2015 16:31  
**Aan:** [redacted]  
**CC:** [redacted]  
**Onderwerp:** RE: Info t.b.v gesprek Siebe a.s. vrijdag 24 april om 09.00 uur met dhr. Sanderink inzake: Bijpraten over "probleemdossiers" .

Beste [redacted]

Ik ben mij op dit moment niet bewust van een 'probleemdossier' aan de spoorkant. Ik heb ook geen verdere terugkoppeling gekregen van het vorige gesprek tussen Siebe en dhr. Sanderink en vermoed ook dat het hier hoofdzakelijk om wegenprojecten is gegaan. Kortom, van onze kant komt er dus geen voorbereiding.

Vriendelijke groet,

-----Original Message-----

**From:** [redacted]  
**Sent:** Wednesday, April 22, 2015 12:45 PM W. Europe Standard Time  
**To:** [redacted]  
**Subject:** Info t.b.v gesprek Siebe a.s. vrijdag 24 april om 09.00 uur met dhr. Sanderink inzake: Bijpraten over "probleemdossiers" .

Goedemiddag heren,

Volgt er nog info van jullie kant voor dit gesprek.  
Wellicht n.a.v. gesprek Jan Hendrik met dhr. Sanderink op 9 april j.l.

Zo ja, wanneer kan ik dat dan verwachten?

Alvast dank.

Groet,  
[redacted]

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** woensdag 1 april 2015 9:46  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** RE: Inbelgegevens | belafsprak SG/Sanderink op 8/4

Dag [redacted]

Dat zou prima zijn.

Wat dan precies de bedoeling is van de confernce call op 8 april is mij niet helemaal duidelijk, maar als de inhoud op 24 april aan de orde komt dan loopt het mi goed.

Misschien goed om het toch even met Siebe kort te sluiten.

1. Doel van gesprek 8 april ervan uitgaande dat 24 april inhoudelijke dossiers worden besproken.
2. Of er nog ondersteuning gewenst is op 8 dan wel 24 april (voor het laatste zullen we sowieso een dossier aanleveren vanuit RWS).

Groet,

**Van:** ~~\_\_\_\_\_~~  
**Verzonden:** woensdag 1 april 2015 8:57  
**Aan:** ~~\_\_\_\_\_~~  
**Onderwerp:** RE: inbelgegevens | belafpraak SG/Sanderink op 8/4

Ha

Op vrijdag 24 april om 09.00 uur heeft Siebe een afspraak staan met dhr. Sanderink inzake: Bijpraten over "probleemdossiers".

De afspraak op 8 april is 15 minuutjes, omdat de heer Sanderink vóór de afspraak op 24/4 even telefonisch contact wilde met Siebe.

Siebe is akkoord hiermee.

Ik zal hem in ieder geval jouw mail laten zien, maar verandert dit iets?

Groet,

**Van:** ~~\_\_\_\_\_~~  
**Verzonden:** dinsdag 31 maart 2015 22:24  
**Aan:** ~~\_\_\_\_\_~~  
**Onderwerp:** RE: inbelgegevens | belafpraak SG/Sanderink op 8/4

Beste

Bedankt voor de vooraankondiging.

Nu is het zo dat Jan Hendrik volgende week donderdag 9 april óók een afspraak heeft met Sanderink over ongetwijfeld dezelfde thematiek (samenwerking Strukton / MaVa).

Het zou onze voorkeur hebben als JH eerst een gesprek heeft Sanderink en aansluitend Siebe. Met name omdat de escalatie DG - SG dan in tact blijft (omgekeerd werkt dat niet) en Siebe eventuele discussiepunten die overblijven uit het gesprek kan bespreken.

Kortom, het zou onze voorkeur hebben om het gesprek met Siebe iets naar achteren te verplaatsen.

Het gesprek (op kantoor) met JH naar voren halen is erg lastig, oa vanwege korte paasweek.

Zie jij gelegenheid om dit met Siebe te overleggen?

Als er iets niet duidelijk is wil ik het gerust nader toelichten.

Dank alvast voor je reactie.

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 21 maart 2015 8:52  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** inbelgegevens | belafsprak

Dag [redacted]

Recent hebben wij een belafsprak ingepland tussen de heren Riedstra en Sanderink voor volgende week woensdag (8 april) om 10.45 uur.

De heer Sanderink heeft aangegeven deze call graag samen met de heer (Aike) Schoots te willen voeren.

Als gevolg hiervan zijn inbelgegevens noodzakelijk.

Vriendelijk verzoek of de heer Riedstra in wil bellen op het volgende nummer: [redacted] gevolgd door de pincode [redacted]

Mocht de heer Riedstra vanuit zijn zijde ook een deelnemer op willen voeren, dan is dat uiteraard geen probleem. De callruimte is vier tot vijf deelnemers.

Hartelijke groet,

[redacted] | Executive assistant to Mr. G.P. Sanderink | Sanderink Investments B.V.

## Kwartaalrapportage PGO

Voortgang convenant PGO 3.0

**Vertrouwelijk**

Van \_\_\_\_\_  
Eigenaar \_\_\_\_\_  
Kenmerk \_\_\_\_\_  
Versie 1  
Datum 13 mei 2015  
Bestand Kwartaalrapport versie 1  
Onderwerp \_\_\_\_\_  
Status Concept

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Voortgang PGO 3.0 verbeterprogramma</b>	<b>3</b>
2.1	Kennis, opleiding & operationele samenwerking	3
2.2	Datamanagement	4
2.3	Contractontwikkeling	4
<b>3</b>	<b>Planning 2015 en verder</b>	<b>4</b>

## 1 Inleiding

In eerdere correspondentie is afgesproken dat I&M zal toezien op de verdere uitrol van het prestatiegericht onderhoud (PGO) door middel van een door ProRail op te stellen PGO-verbeterprogramma. Het doel van deze kwartaalrapportage is daarom primair de staatssecretaris van I&M te informeren over de voortgang van het geheel van verbeteracties voorafgaand aan belangrijke stappen in de PGO uitrol.

Deze rapportage bevat een beknopt overzicht/weergave van de verbetermaatregelen op basis van de afspraken uit het PGO 3.0 convenant met de sporaanemers en daarnaast een planning van de verdere uitrol van de PGO-contracten.

## 2 Voortgang PGO 3.0 verbeterprogramma

Wat is er het afgelopen halfjaar gebeurd aan de componenten uit het PGO verbeterprogramma?

### 2.1 Kennis, opleiding & operationele samenwerking

Vrijwel direct na de start van de PGO 3.0 contracten is een PGO branchebreed opleidingsprogramma gestart, hetgeen enerzijds bijdraagt aan het vergroten van de PGO kennis, maar anderzijds ook ten goede komt aan de operationele samenwerking. Het programma zal tenminste 2 jaar lopen en bevat de volgende componenten:

➤ *PGO e-learning.*

Eind 2014 is PGO e-learning van start gegaan, een digitale leer methode om kennis te maken met de basisprincipes van PGO. De e-learning module is in eerste instantie ontwikkeld voor ProRail, maar wordt nu ook breder getrokken richting de aannemers. Er staan dit jaar 2 nieuwe modules gepland, te weten storingsmanagement en risicomangement/toetsproces. Volgend jaar volgen o.a. nog de modules kwaliteitsmanagement en omgaan met (contract)wijzigingen.

➤ *Rail Infra Opleidingen (RIO)*

Begin 2015 is een bezoek gebracht aan Rail Infra Opleidingen, het gezamenlijke opleidingscentrum van ProRail en de sporaanemers. Er zijn afspraken gemaakt om het opleidingsinstituut een aantal (branchebreed) PGO gerichte opleidingen te laten verzorgen, o.a.:

- Opbouw e-learning. De uitvoering van het programma vindt nu plaats binnen ProRail, maar de bedoeling is om dit uiteindelijk te laten verzorgen door het RIO.
- PGO opleidingsdagen. In een 4-daagse training worden de basisbeginselen van PGO bijgebracht. Deze worden nu nog intern gegeven, maar gaan eind 2016 over naar het RIO.

➤ *Programma Start Ups (PSU) en Programma Follow Ups (PFU).*

Voor elk van de 4 pilotcontracten hebben inmiddels 1 of meerdere PSU/PFU sessies plaatsgevonden. De bijeenkomsten zijn bedoeld om een sfeer te creëren van constructieve samenwerking en vinden plaats onder externe begeleiding. In gezamenlijkheid tussen het contractteam van ProRail en de aannemer worden tijdens de sessies praktijkgericht in rollenspellen 1 of meerdere contractaspecten onder de loep genomen. De sessies bevatten m.n. maatwerk en de focus is hierbij gericht op de gezamenlijke doelen binnen het desbetreffende PGO contract. Dit wordt als zinvol en constructief beoordeeld door alle partijen.

## 2.2 Datamanagement

➤ *Programma spoordata.*

Dit programma is er op gericht om m.n. de objecten informatie binnen de spoorbranche op orde te brengen. Er lopen inmiddels aanbestedingen om ook daadwerkelijk de data te gaan verzamelen.

➤ *Informatie Levering specificaties (ILS)*

De spoorbranche wil op een eenduidige en efficiënte manier infra informatie gegevens uitwisselen. Uitgangspunt is dat ProRail en alle onderhoudsaannemers over dezelfde informatie van de Assets beschikken. Het is de bedoeling dat de Informatie Levering Specificaties (ILS) onderdeel worden van het PGO contract. Van de uiteindelijk 21 uit te rollen specificaties zijn vanuit de transitiekamer datamanagement inmiddels 9 specificaties gereed gekomen te weten: spoor, wisselconstructie, overwegen (type Vialis), wisselverwarmingsinstallatie, spoorbegrenzing, es-las, GRS (geïsoleerd spoorstroomloop), EBS(+), seinen en borden. In behandeling bij de transitiekamer zijn momenteel nog ATBvv, bovenleiding 1500V, wisselbediening en operationeel beheer (o.a. afscherming baan). De planning is om deze medio juli op te leveren. Nog in voorbereiding binnen de afdeling ProRail infrasystemen en binnenkort aan te leveren bij de transitiekamer zijn: lokale voeding, centrale voeding, kunstwerken en relais. De afspraak is dat deze eind 2015 als specificatie gereed zijn.

## 2.3 Contractontwikkeling

Het is een continue proces om met voortschrijdende inzichten te komen tot een verbeterde contractvorm en aanbestedingsvorm, welke samen moeten leiden tot het gunnen van onderhoudscontracten met de juiste prijs-/kwaliteitsverhouding. Na de implementatie van de 4 pilotcontracten hebben er diverse evaluatiesessies plaatsgevonden. O.a. individuele gesprekken per ON en evaluaties met tracémanagers, het landelijk overlegorgaan procescontracten waarin ook aannemers zitting hebben (LOPC) en de Programmaraad PGO. De Output van deze evaluaties is gebruikt voor meerdere contractaanpassingen t.b.v. PGO 3.1. Onderstaand noemen we de belangrijkste:

➤ *Aangepaste risicoverdeling op het gebied van spoorstaafvervangings*

In de huidige contracten bestaat er verschil van inzicht over de risicoverdeling ON-OG bij spoorstaafvernieuwingen, met name bij grote lengtes/boog spoorstaafvervangingen. Aannemers vinden dat zij te veel opdraaien voor de grotere lengtes. In de nieuwe contracten wordt er daarom een plafond ingebouwd t.a.v. de maximaal jaarlijks door ON te vernieuwen lengtes.

➤ *Gezamenlijke faalvormen en oorzaken (landelijke uniforme)*

Alle spoorse infra-objecten worden bij aanvang van elk PGO contract door de ON geanalyseerd op mogelijke faalvormen en faaloorzaken. Vervolgens dient de ON hier bijbehorende beheersmaatregelen voor te treffen. Inmiddels is er dermate veel kennis vergaard over deze materie dat de spoorbranche de beschikbare kennis op dit gebied wil delen, verder verbeteren en uniformeren. In de nieuwe PGO contracten worden daarom de bekende faalvormen en faaloorzaken mee gecontracteerd, met de verplichting voor de ON om daarbij zelf de beheersmaatregelen te nemen. Dit is de minimale set waarvoor de ON beheersmaatregelen moet treffen.

## 3 Planning 2015 en verder

In afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de gang van zaken rondom de aanbesteding van de pilotcontracten (PWC rapport) is er nog niet gestart met aanbesteden van de gebieden De Peel 2, Rotterdam en Hollands Noorderkwartier. ProRail wil hier uiterste zorgvuldigheid betrachten en n.a.v. de lessons learned mogelijke verbeteringen nog



# ProRail

meenemen in de komende aanbestedingen. De aanbesteding van de eerstvolgende contracten na de pilotcontracten stond aanvankelijk gepland op 1 april en zal nu naar achteren verschuiven. Ook de rest het programma zal hierdoor vermoedelijk iets naar achteren gaan. In onderstaand figuur het oorspronkelijke plan. In de volgende rapportage zal er meer bekend zijn over de wijzigingen in de planning.

einde huidige contract		2015	2016	2017	2018	2019	2020
PGO de Peel	31-12-2014						
PGO Valuwe	30-6-2015						
PGO Rijngouwe	30-9-2016						
PGO Drenthe	30-11-2016						
PGO Zeeland	31-12-2016						
PGO Betuwe	31-5-2017						
PGO Friesland	31-5-2018						
PGO Hollands Noorderkwartier (Haarlogwaard/Alkmaar)							
PGO Rotterdam (Rotterdam)							
PGO Amsterdam (Amsterdam)							
PGO Bollenstreek (Haarlem)							
PGO Dordrecht (Dordrecht)							
PGO Zuidreef (Weesp/Duivendrecht)							
PGO Utrechtse Heuvelrug (Utrecht/Woerden/Driebergen)							
PGO Limburg (Roermond/Waastrecht)							
PGO Brabant (Borsselen/Breda)							

Legenda	voorbereiding	→	Verlenging huidige PGO contracten
	aanbesteding	★	Gunning en start mobilisatie
	mobilisatie	★	Start PGO 3.0 Onderhoud

## Colofon

Titel Kwartaalrapportage PGO  
Documentnummer  
Versie/Datum  
Status Concept  
Van  
Eigenaar  
Projectleider  
Distributie  
Document Kwartaalrapport versie 1

## Autorisatie

gecontroleerd prl  
projectleider

paraaf	datum
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Ter attentie van de Staatssecretaris  
Mevrouw W. Mansveld  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Datum 11 juni 2015  
Ons kenmerk 3753948  
Bijlage(n) 1  
Onderwerp PGO 3.0.

Geachte mevrouw Mansveld,

Raad van Commissarissen

Bezoekadres  
De Inktpot  
Moreelsepark 3  
3511 EP Utrecht

Postadres  
Postbus 2038  
3500 GA Utrecht

De Raad van Commissarissen heeft zich het afgelopen jaar een aantal keren gebogen over het Prestatiegericht onderhoud (PGO). In de vergadering van de Raad van 2 november 2014 is uitgebreid aandacht besteed aan het al dan niet in compliance zijn. Een en ander heeft geresulteerd in een brief d.d. 13 november 2014 van de zijde van de directie waarin deze problematiek met u gedeeld is en uitdrukkelijk is gevraagd om de daarbij aan de orde zijnde afweging juridisch (Landsadvocaat) te toetsen. Met de brief van de Secretaris-Generaal van 10 december 2014 is daarover helderheid ontstaan en deze is bepalend voor het verdere proces. Er is uitdrukkelijk gekozen voor een juridisch robuuste transformatiestrategie, waarbij de huidige situatie van non-compliance met geldende aanbestedingsregels zo kort mogelijk moet worden gehouden.

In de brief van 13 november 2014 wordt ook aandacht besteed aan een pilot in dit kader: "Als eerste fase van het convenant zijn inmiddels 4 andere gebieden in de vorm van pilotgebieden gecontracteerd volgens PGO 3.0. De aanbesteding van deze 4 is enkelvoudig ondershands geschied met grenswaarden zoals beschreven in het convenant. Aangezien deze contracten zijn omgezet omwille van het experimentele karakter en om te oefenen met de nieuwe PGO 3.0. contract is bewust niet gekozen voor openbare aanbesteding, maar voor een pilot voor elk van de spooraanneemers".

In de brief van de Secretaris-Generaal van 13 december 2014 wordt hieraan niet afzonderlijk aandacht besteed.

In deze periode heeft de compliance-officer van ProRail in een gesprek met de voorzitter van de Raad melding gemaakt van een aantal signalen met betrekking tot de compliance aspecten van de genoemde pilots. De compliance-officer heeft daarbij een rapport van haar bevindingen overhandigd. De Raad heeft op basis daarvan in haar vergadering van 21 november 2014 besloten een extern onderzoek in te stellen. Ook in contacten met het Ministerie (aandeelhouder en beleid) is daarover informatie verstrekt. Het onderzoek is opgedragen aan PWC en is vanuit de Raad begeleid door de voorzitter van de Audit Commissie.

De Raad heeft inmiddels het gedetailleerde rapport van PWC ontvangen. Het rapport laat zien dat er geen sprake is van persoonlijke verrijking of bevoordeling.

Wel moet worden vastgesteld dat de contracten niet in lijn zijn met de aanbestedingsregels en dat deze pilots – gelet op de looptijd - resulteren in een non-compliance tot 2024. De overwegingen die daarbij doorslaggevend zijn geweest zijn van operationele aard en gelijk aan de vermelde in de brief van 13 december 2014. Overwegingen van operationele aard die geen rechtvaardiging vormen om van het aanbestedingsrecht af te wijken.

Daarnaast wordt in het rapport stil gestaan bij de contracteerprijs en de verschillen daarbij tussen A(fdeling) K(ostenmanagement en I(nkoop) en de tracemanagers. Een punt waaraan de Raad in het verdere vervolg aandacht zal besteden en door de President-directeur moet worden betrokken bij de nieuwe inrichting van het proces.

De Raad heeft besloten om de bevindingen in het rapport te leggen naast de voorgenomen aanbesteding van de volgende PGO contracten (2015). Deze toetsing zal betekenen dat de aanbesteding later zal plaats vinden dan oorspronkelijk is aangenomen.

Voorts hebben we besloten met de betrokken aannemers te spreken over deze non-compliance situatie die noch in het belang is van ProRail, noch in het belang van de "gebonden" spooraanneemers. Wij realiseren ons zeer wel het uitgangspunt "afpraak is afspraak", desalniettemin menen wij dat een gesprek op zijn plaats is, waarbij gesproken zal worden over tussentijdse evaluatie, opnieuw aanbesteden bij onder performance, verkorting van de contractduur etc.

Het PWC rapport besteedt ook aandacht aan het fenomeen van de "gebonden" aannemers. Immers er is sprake van toegelaten aannemers. Weliswaar kunnen ook andere aannemers daarvoor kwalificeren, maar daaruit vloeit wel enige beperking voort. Hierdoor kunnen eenvoudig afhankelijkheden ontstaan. Die bijzondere situatie leidt er ook toe dat bij enig dispuut de aannemers zich wenden tot het ministerie. De indruk kan zo maar ontstaan van een "hof van appel". In het gesprek over de afbakening van de rollen van de aandeelhouder en de Raad een punt dat in de komende besprekingen zeker aandacht verdient.

De Raad meent er goed aan te doen u langs deze weg te informeren over het uitgevoerde onderzoek en de daaraan verbonden conclusie van voortgezette non-compliance tot 2024. De Raad zal zich in gesprekken met de aannemers inzetten om tot een wijziging van deze situatie te komen (gericht op het verkorten van de periode van non-compliance) en zal u van de voortgang op de hoogte houden.

De Raad heeft de President-directeur gevraagd de lessen van dit onderzoek uitdrukkelijk te betrekken bij de vormgeving en inrichting van de voorgenomen aanbesteding van drie PGO-contracten in 2015. In het verlegde daarvan is hem gevraagd het proces binnen ProRail zodanig in te richten dat herhaling voorkomen wordt en dat verantwoordelijkheden helder worden belegd. De Raad beschouwt dit als een situatie van "eens en nooit meer".

Tot slot. Een onderzoeksrapport als het onderhavige bevat een gedetailleerde beschrijving van het hele proces en de personen die daarin rollen hebben vervuld. Een dergelijk rapport leent zich derhalve niet om met anderen te delen. De conclusies van de bevindingen moeten echter wel gedeeld worden. Wij hebben PWC gevraagd een geanonimiseerde samenvatting daarvan te maken. U treft dit bijgaand aan.

Vanzelfsprekend zijn wij tot een toelichting bereid.

Hoogachtend,

Hans Alder,  
President-commissaris