

Evaluatie voortgang 'Op de Rails'

Eindrapport
6 mei 2008



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Disclaimer

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (de "cliënt") heeft McKinsey & Company, Inc. The Netherlands ("McKinsey & Company") gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar opvolging van de aanbevelingen van het "Op de Rails" rapport.

In lijn met de aanbevelingen van de cliënt en de overeenkomst gedateerd februari 2008 (de "Overeenkomst") tussen de cliënt en McKinsey & Company hebben wij de eer het rapport hier bij te voegen. Dit rapport concentreert zich uitsluitend op de vraagstelling van het onderzoek en is geen beleidsnota, doet geen beleidsaanbevelingen, en is evenmin een evaluatie van het gevoerde beleid. Wij hebben het vertrouwen dat de cliënt en ProRail de voorschriften en eisen ten aanzien van gezondheid, veiligheid, milieu en wet naleven bij de bedrijfsuitvoering. Als adviseur zijn wij niet verantwoordelijk voor enige beslissing betreffende het besturen of uitvoeren van operaties. Wij zijn niet aansprakelijk jegens derden, overheidsinstellingen daarbij inbegrepen, wanneer de cliënt of ProRail de van toepassing zijnde voorschriften en/of eisen niet nakomt. De cliënt en ProRail dragen volledige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van (productie-)processen.

Bij het opstellen van dit rapport hebben wij gebruik gemaakt van de informatie afkomstig van de cliënt, Prorail en publiekelijk verkrijgbare informatie. Wij gaan uit van de juistheid van deze informatie en hebben de informatie niet altijd kunnen verifiëren. Derhalve kunnen wij niet instaan voor de juistheid en volledigheid van deze informatie en wijzen iedere aansprakelijkheid nadrukkelijk af.

Afschriften van dit rapport mogen uitsluitend aan derden beschikbaar worden gesteld conform de bepalingen zoals vastgelegd in de Overeenkomst. Derden die een afschrift ontvangen dienen ervan op de hoogte te zijn en te aanvaarden dat McKinsey & Company op generlei wijze verantwoordelijk is voor of garanties afgeeft ten aanzien van de inhoud van informatie, de juistheid en/of volledigheid van de informatie. Dit geldt eveneens voor enige schriftelijke en/of mondelinge informatie die is overgebracht of beschikbaar gesteld aan derden. McKinsey & Company staat niet in voor de geschiktheid en/of gepastheid van de inhoud van dergelijke informatie en wijst iedere verantwoordelijkheid gebaseerd op of afgeleid van dergelijk informatie uitdrukkelijk van de hand.

Inhoudsopgave

Evaluatie voortgang ‘Op de Rails’	1
I Aanbevelingen ‘Op de Rails’	2
II Onderzoeksmethode	6
1. Interpretatie van de opdracht	6
2. Beschikbare informatie	7
3. Onderzoeksproces	8
4. Evaluatie maatstaf	8
III Management samenvatting	10
1 Ambitie	16
1.1 Observaties over ambitie	16
1.2 Interpretatie van de observaties	18
1.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing	20
2 Structuuraanpassingen	21
2.1 Observaties over structuuraanpassingen	21
2.2 Interpretatie van de observaties	21
2.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing	21
3 Professionele organisatie	23
3.1 Prestatiemanagement	24
3.2 Externe relaties	28
3.3 Organisatie	34
3.4 Aanbesteding	39
3.5 Kennismanagement	43
4 Operationeel kader	46
4.1 Aansturing door Ministerie van V&W	46

4.2 Budget cyclus	52
4.3 Life Cycle Management	54
4.4 Regelgeving in spoorsector	56
5 Stimulans	58
5.1. Observaties over stimulans	58
5.2. Interpretatie van de observaties	63
5.3. Voortgang en voorgestelde bijsturing	65
6 Veiligheid	67
6.1 Toezichtvisie spoorwegveiligheid	67
6.2 Uitwerken zorgplicht voor veiligheid	69
6.3 Verkleinen afstand machinisten en verkeersleiding	73

Evaluatie voortgang 'Op de Rails'

In 2005 heeft de werkgroep ProRail van de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat het onderzoeksverslag 'Op de Rails' opgesteld, gedateerd 1 december 2005. In dit verslag formuleert de werkgroep zes aanbevelingen die zij noodzakelijk acht voor een voorspoedige ontwikkeling van de spoorsector. Recent heeft het Ministerie van V&W aan McKinsey & Company gevraagd om de gemaakte voortgang op ieder van de zes aanbevelingen te onderzoeken.

Dit rapport is de eindrapportage van dat onderzoek en is opgesteld in opdracht van en in nauwe samenwerking met het Ministerie van V&W. Zowel ProRail als het Ministerie van V&W heeft intensief en constructief meegewerkt aan het tot stand komen van dit rapport door het beschikbaar stellen van elektronische informatie en documenten, het verlenen van toegang tot personen op diverse niveaus en onderdelen van de twee organisaties en het verschaffen van input op concept rapportages.

Dit rapport is geen beleidsnotitie, doet geen beleidsaanbevelingen en is evenmin een evaluatie van het gevoerde beleid. De scope van dit rapport betreft uitsluitend de gemaakte voortgang met de zes aanbevelingen en de (nog) benodigde acties direct gerelateerd aan deze zes aanbevelingen.

De inhoud van dit document is als volgt:

- I. Overzicht aanbevelingen 'Op de Rails'
- II. Gehanteerde onderzoeksmethode
- III. Management samenvatting
- 1-6. Bevindingen per aanbeveling.

I *Aanbevelingen 'Op de Rails'*

In het onderzoeksverslag 'Op de Rails' van de werkgroep ProRail van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, gedateerd 1 december 2005, formuleert de werkgroep een zestal aanbevelingen die zij noodzakelijk acht voor een voorspoedige ontwikkeling van de spoorsector in de toekomst. Deze aanbevelingen zijn destijds als volgt geformuleerd:

1. **Ambitie:** Voor de spoorsector is ambitie gewenst. Te veel is in de afgelopen jaren gestuurd op de beschikbare middelen en deelbesluiten over losse projecten of maatregelen. Op alle niveaus is ambitie nodig ten aanzien van het spoorstelsel als geheel:
 - Op politiek niveau mag worden verwacht dat richting wordt gegeven aan de toekomst van het spoorstelsel: welke typen vervoer zijn nodig, welke vervoerstromen moeten worden geaccommodeerd, welke infrastructuur hoort daarbij, welke robuustheid is gewenst, welke (technische en andere) systemen horen daarbij etc. Nadrukkelijk hoort daarbij ook de afweging of men het geld voor die ambitie over heeft, zodat – indien dat niet het geval is – de ambities of het budget kunnen worden bijgesteld. ProRail heeft op dit niveau een rol in het onafhankelijk aangeven welke verschillende (kwaliteits-)scenario's mogelijk zijn en welke budgetten daaraan hangen.
 - Van ProRail zelf als professionele organisatie in de spoorsector mag ook ambitie verwacht worden. Dat betekent niet wachten tot er wat gevraagd wordt, maar mogelijkheden aandragen om het spoorstelsel – en dus de prestaties voor reizigers en verladers – continu te verbeteren. Het gaat daarbij zowel om creativiteit, meedenken en innoveren, als om een proactieve houding en de wil om bepaalde doelstellingen te bereiken en dat ook uit te stralen.
2. **Structuuraanpassing:** Omdat alle partijen rust van groot belang vinden voor de sector en de Spoorwet en de Concessiewet nog maar recent

in werking zijn getreden, acht de werkgroep op dit moment structuuringrepen niet raadzaam. Op basis van de bevindingen en conclusies van de werkgroep kan er reden zijn om keuzen uit het verleden ter discussie te stellen en elementen te benoemen, die niet goed werken c.q. moeten verbeteren. Of dit aanleiding zou moeten zijn voor structuurmaatregelen vergt een zorgvuldige afweging, die op basis van de informatie die de werkgroep heeft verzameld niet kan worden gemaakt, vooral omdat uitsluitend is gekeken naar praktische mogelijkheden om het functioneren van ProRail te verbeteren. In het kader van de evaluatie die volgend jaar start kan informatie worden verzameld over de structuur van de spoorwegsector en de gevolgen hiervan voor de geleverde prestaties. Naar aanleiding van die informatie kan de Kamer zich een oordeel vellen over de mate waarin de structuur goed functioneert.

3. Professionele organisatie: De ontwikkeling van ProRail in de richting van een professionele, op resultaat sturende organisatie vergt de komende jaren blijvende aandacht om zeker te stellen dat ingezette veranderingen daadwerkelijk worden doorgevoerd. Dat betekent dat op alle niveaus blokkades moeten worden opgeheven, die vernieuwing, innovatie en verbetering van de prestaties van ProRail in de weg staan. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Het bij alle typen aanbestedingen inclusief beheer en onderhoud formuleren van functionele eisen in plaats van gedetailleerde bestekken
- De borging van specialistische kennis bij ProRail, die verloren kan gaan nu ProRail steeds vaker manager is van uitvoeringsprocessen in plaats van uitvoerder.

4. Operationeel kader: Verkeer en Waterstaat moet doelstellingen formuleren en via wet- en regelgeving en budget de kaders stellen, waarbinnen ProRail moet functioneren. ProRail moet als professionele organisatie binnen die kaders zelfstandig kunnen opereren zonder bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met operationele zaken. In dit beeld passen:

- a) Absolute duidelijkheid over de variabelen, waarop Verkeer en Waterstaat stuurt en de gewenste prestaties.
- b) Langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en eventuele efficiencytaakstellingen.

- c) Life Cycle Management, waarbij ProRail op basis van objectieve gegevens uitgaven voor beheer en onderhoud en vervanging baseert.
- d) Zorgvuldig alle regelgeving, die in de spoorsector geldt, tegen het licht houden en beoordelen op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie. Ten aanzien van punt d) adviseert de werkgroep om op korte termijn, vooruitlopend op de evaluatie een project te starten om de lagere regelgeving, behorend bij de Spoorwegwet en de Concessiewet, op te schonen.

5. **Stimulans:** In de institutionele driehoek NS – Verkeer en Waterstaat – ProRail is in het afgelopen decennium gekozen voor marktwerking en verzakelijking. Een complicatie daarbij is dat in vergelijking met bijvoorbeeld een land als Engeland er veel minder marktpartijen zijn. In Nederland is echter geen alternatief voor NS en geen alternatief voor ProRail. Daarnaast is de Staat van zowel NS als ProRail eigenaar van alle aandelen. Ten aanzien van het sturen op output werkt de beheerconcessie naar verwachting zeker op termijn goed om transparant te maken welke prestaties van ProRail mogen worden verwacht. Daar zijn in de afgelopen jaren belangrijke slagen gemaakt. De concessie werkt onvoldoende als prikkel om ProRail beter te laten presteren. De werkgroep stelt voor in 2006 een mix van instrumenten te ontwikkelen, die in samenhang ProRail aanzet tot betere prestaties. Hierbij kunnen de volgende opties in de discussie worden betrokken:

- Experimenten om bij de decentralisatie van het openbaar vervoer ook de infrastructuurbudgetten te decentraliseren, waarbij het voor de hand ligt dat binnen een dergelijk experiment het vervoer in combinatie met het infrabeheer wordt aanbesteed. Net als bij het vervoer kan het een disciplinerende werking hebben als kleine organisaties er in slagen resultaten te bereiken die grote spelers niet voor elkaar krijgen.
- Via de toegangsovereenkomst kunnen afspraken worden gemaakt tussen ProRail en vervoerders, die de samenwerking versterken.
- Op diverse terreinen zouden bonusmalus systemen kunnen worden ingebouwd, inclusief de verdeling van de kosten van geldteruggave aan de reiziger bijvertragingen.
- Vervoerders zouden een grotere rol kunnen krijgen bij de prioritering van maatregelen op het gebied van infrabeheer.

- Innovatiebevorderende maatregelen zouden kunnen worden genomen, waarbij het door de innovatie bespaarde geld deels mag worden gehouden door de innoverende partij, zodat er een prikkel tot innovatie ontstaat. Bij wijze van voorbeeld:
 - De vervoerder die nieuw, geluidsarm materieel inzet zou korting kunnen krijgen op de gebruiksvergoeding, die kan worden betaald uit de besparing op de kosten voor geluidsschermen.
 - De besparingen, die een aannemer realiseert door innovatie, zou hij deels zelf mogen houden.

6. Veiligheid: Ten aanzien van de spoorwegveiligheid beveelt de werkgroep aan

- Een toezichtvisie te ontwikkelen, die inzicht geeft in de rolverdeling tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, welk niveau van veiligheid mag worden verwacht als IVW en Onderzoeksraad hun werk doen, wat aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen wordt overgelaten en wat die eigen verantwoordelijkheid inhoudt.
- Ten aanzien van de spoorwegveiligheid beveelt de werkgroep aan de zorgplicht voor veiligheid, zoals opgenomen in de beheerconcessie, uit te werken in concrete maatregelen, zodat deze plicht in de praktijk betekenis krijgt.
- Ten aanzien van de spoorwegveiligheid beveelt de werkgroep aan om de grote afstand tussen bijvoorbeeld de machinisten, die dagelijks op de baan rijden en railverkeersleiders via organisatorische maatregelen te verkleinen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het creëren van een meldpunt, waar machinisten centraal bij ProRail onveilige toestanden kunnen melden, zodat veiligheidsklachten van mensen uit de dagelijkse praktijk sneller en adequater kunnen worden aangepakt.

II *Onderzoeksmethode*

Dit rapport betreft een evaluatie van de voortgang die ProRail heeft gemaakt op ieder van de zes aanbevelingen uit het rapport 'Op de Rails'. De onderzoeksmethode was erop gericht om op een heldere manier tot een zo objectief mogelijke evaluatie te komen. Hiertoe zijn de volgende vier aspecten zorgvuldig beschouwd:

1. Interpretatie van de opdracht
2. Beschikbare informatie
3. Onderzoeksproces
4. Evaluatie maatstaf.

Dit hoofdstuk licht de gehanteerde aanpak toe voor ieder van deze vier aspecten. De gemaakte keuzes zijn afgestemd met het Ministerie van V&W.

1. INTERPRETATIE VAN DE OPDRACHT

Allereerst is het van belang dat er een eenduidige interpretatie is van de centrale onderzoeksvraag bij de opdrachtgever en de uitvoerder van het onderzoek. De centrale onderzoeksvraag was tweeledig:

1. Kunt u aan de hand van het rapport 'Op de Rails' en de rapportage van Booz Allen Hamilton onderzoeken hoe invulling is gegeven aan de aanbevelingen van 'Op de Rails', waarbij ik u om een inhoudelijk oordeel vraag.

2. Kunt u een oordeel vellen over de voortgang die geboekt is op de aanbevelingen en of de ondernomen activiteiten bij de aanbevelingen de juiste zijn. Tevens wil ik u vragen om voorstellen tot eventuele bijsturing op te nemen in de rapportage.

Wij hebben bovenstaande vragen beantwoord door allereerst te onderzoeken - aansluitend op vraag 1 - of de genomen acties de juiste zijn: Bestaat er een verzameling van acties die helder gedefinieerd zijn en die gezamenlijk voldoen om – bij succesvolle uitvoering van deze acties - de aanbeveling te realiseren (“de goede dingen doen”)? Wij hebben hierbij nadrukkelijk onderzocht of er geen acties ontbraken die logischerwijs nodig zijn om de aanbeveling uit te voeren. Vervolgens hebben wij – aansluitend op vraag 2 - geanalyseerd wat de voortgang is geweest bij de uitvoering van deze acties. Immers, ProRail zou de goede acties gedefinieerd kunnen hebben maar de vraag blijft of deze acties ook voldoende voortvarend zijn opgevolgd en uitgevoerd (“de dingen goed doen”).

2. BESCHIKBARE INFORMATIE

Van groot belang voor de kwaliteit van dit onderzoek was voorts de kwaliteit van de vergaarde informatie inzake ieder van de zes aanbevelingen. Hiertoe hebben wij de volgende bronnen gebruikt teneinde een complete en volledige beschikking te verkrijgen over voor het onderzoek relevante informatie:

- Rapportages en informatie beschikbaar gesteld door Ministerie van V&W
- Rapportages en informatie beschikbaar gesteld door ProRail
- Circa 50 interviews met ProRail leidinggevenden en medewerkers zowel op hoofdkantoor als in de regio en vanuit alle relevante disciplines
- Circa 10 interviews met leidinggevenden en medewerkers van het Ministerie van V&W
- Circa 20 interviews met lokale overheden en vervoerders

- Interviews met de Inspectie V&W en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid
- Interviews met en informatie van diverse internationale experts inzake railinfrastructuur zowel binnen als buiten McKinsey & Company.

Op basis van bovenstaande bronnen menen wij tot een adequate informatie-verzameling te zijn gekomen.

3. ONDERZOEKSPROCES

Het onderzoeksproces heeft zich gericht op ieder van de zes aanbevelingen, waarbij per aanbeveling allereerst de feiten verzameld zijn (uit de onder twee beschreven informatiebronnen) en getoetst. Vervolgens zijn deze feiten geïnterpreteerd in relatie tot de (onder 1. beschreven) centrale onderzoeksvraag.

Deze werkzaamheden zijn in een iteratief proces uitgevoerd in samenwerking met zowel ProRail als het Ministerie van V&W. Tijdens het onderzoek hebben wij met het Ministerie van V&W en met ProRail alle feiten en interpretaties van deze feiten getoetst op correctheid en volledigheid en waar nodig aangepast. ProRail heeft in de laatste week van het onderzoek toegang gekregen tot een concept rapportage welke in een tweetal sessies met het Ministerie van V&W zijn getoetst op feitelijke correctheid en kwaliteit van de aanbevelingen.

Tot slot hebben wij de feiten en de interpretatie van deze feiten binnen het projectteam en met diverse internationale experts getoetst. Deze internationale experts zijn onder meer behulpzaam geweest bij interpretatie van de feiten in relatie tot de situatie in andere Europese landen.

4. EVALUATIE MAATSTAF

De grootste uitdaging bij uitvoering van dit onderzoek was de uiteindelijke interpretatie van de gegevens om te komen tot een evaluatie van de voortgang. Hierbij doet de vraag zich voor wat de “objectieve norm” is bij interpretatie van de vraag of ProRail “voldoende voortgang” heeft geboekt met uitvoering van ieder van de zes aanbevelingen. Voor een uniek bedrijf als ProRail is er immers niet op

alle onderdelen een goede benchmark beschikbaar waardoor in die gevallen het onderzoeksteam een eigen norm diende vast te stellen. Bij het bepalen van deze norm zijn de volgende factoren in acht genomen:

- Allereerst hebben wij rekening gehouden met het feit dat ProRail een fusie is van drie organisaties; ProRail heeft tot en met 2006 tijd aan integratie van de oorspronkelijke organisaties moeten besteden hetgeen tijd om aan alle aanbevelingen te werken onder druk heeft gezet.
- Vervolgens hebben wij rekening gehouden met het feit dat ProRail een spoorbedrijf is en geen onderneming die in de vrije markt opereert. Als “benchmark” zijn derhalve zoveel mogelijk andere Europese railinfrastructuurondernemingen gehanteerd.
- Rekening houdend met voorgaande twee factoren, hebben wij als norm gehanteerd wat “gemiddeld genomen” verwacht zou mogen worden van een goed functionerende railinfrastructuuronderneming in deze context en niet wat maximaal haalbaar zou zijn. In de voorgestelde bijsturing maken we vervolgens onderscheid tussen de bijsturing die nodig is om aan de aanbevelingen uit ‘Op de Rails’ te voldoen en overige voorgestelde bijsturing die de prestatie van ProRail verder kan verbeteren.

De gedane constatering in dit rapport zijn onderbouwd met feiten. De interpretatie van de feitelijke situatie tegenover bovenstaande norm – noodzakelijk om de vraagstelling te beantwoorden – heeft met grootst mogelijke professionele zorgvuldigheid en objectiviteit plaatsgevonden.

III *Management samenvatting*

ProRail is een organisatie die in een complexe omgeving opereert. Allereerst is het beheer van één van de drukst bezette railinfrastructuurnetwerken van Europa geen sinecure; slechts één Europees land kent een hogere benutting van het spoor met 92 treinkilometer per kilometer hoofdspoor per dag versus 78 voor Nederland en circa 40 tot 50 voor de meeste andere Europese landen. Daarnaast ondergaat de Europese spoorsector momenteel een groot aantal veranderingen gedreven door verdergaande liberalisering van het personen- en goederenvervoer.

Een dergelijke complexe en veranderende omgeving stelt hoge eisen aan ProRail als relatief jonge organisatie, officieel ontstaan in 2005 uit haar drie voorlopers. Tot en met 2006 heeft ProRail tijd moeten besteden aan integratie van deze drie voorlopers. Momenteel bevindt ProRail zich in een transformatieproces gericht op aanpassing aan deze veranderende omgeving, met als belangrijk onderdeel de voltooiing van de uitvoering van de 6 aanbevelingen uit het 'Op de Rails' rapport.

Tegen deze achtergrond ontstaat het beeld van een professionele organisatie die haar kerntaak zoals omschreven in de beheerconcessie onmiskenbaar goed uitvoert en die ook duidelijke verbetering boekt bij uitvoering hiervan. Zo scoort ProRail op gebied van efficiëntie en effectiviteit gemiddeld of bovengemiddeld in vergelijking met andere Europese infrastructuurbedrijven. Tevens heeft ProRail, ondanks enkele grote storingen in 2007 die veel media-aandacht kregen, op het gebied van onbeschikbaarheid van het spoor juist sterke vooruitgang geboekt. Deze daalde van 8 minuten per duizend treinkilometer in 2006 naar 6 in 2007, gedreven door meer treinkilometers, minder storingen en een snellere hersteltijd.

Diverse geconstateerde verbeteringen in prestaties zijn te relateren aan uitvoering van de aanbevelingen uit het 'Op de Rails' rapport. Een aantal door ProRail uitgevoerde acties heeft ertoe geleid dat ProRail momenteel "best in class" is vanuit Europees perspectief op een aantal belangrijke processen waaronder performance management, stimulans en aanbesteding. Gegeven de betere

prestaties en huidige kwaliteit van uitvoering van de meeste belangrijke processen, is de conclusie dat ProRail de aanbevelingen uit het 'Op de Rails' rapport grotendeels met voldoende voortgang heeft opgevolgd.

Terwijl de prestaties op de kerntaak dus goed zijn, verloopt er ook een aantal belangrijke zaken in relatie tot de zes aanbevelingen minder goed, voornamelijk gerelateerd aan lokale overheden, vervoerders en projectmanagement. De oorzaak hiervan ligt vooral in aanbeveling 3 rondom "professionele organisatie". Ondanks voortgang op deze aanbeveling (bijvoorbeeld prestatie management) is een aantal acties nog niet ondernomen. Enerzijds is dit een gevolg van bewuste prioriteitstelling (met prioriteit voor kerntaak, integratie, achterstallig onderhoud) anderzijds valt dit te wijten aan een tot nog toe te nauwe interpretatie van deze aanbeveling door ProRail. Hoewel dit slechts één van de zes aanbevelingen is, is het wel de meest omvattende en moet er nog meer gebeuren om van ProRail in alle belangrijke opzichten een professionele organisatie te maken.

In totaal zien wij de volgende drie benodigde bijstellingen voor ProRail op gebied van "professionele organisatie" (aanbeveling 3) en "veiligheid" (aanbeveling 5):

- 1) **Professionele Organisatie - Externe Relaties:** ProRail is nog onvoldoende een klantgerichte organisatie die zowel lokale overheden als vervoerders als klant beschouwt. Klanttevredenheid onder deze klanten laat recent (2007) een daling zien. Voor lokale overheden komt ontevredenheid vooral voort uit het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie bij ProRail. Voor vervoerders is de voornaamste bron van ontevredenheid gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. Het klanttevredenheidsonderzoek moet verbeterd worden zodat de precieze oorzaken van ontevredenheid per relatie beter duidelijk worden. ProRail heeft al in 2007 vastgesteld dat verbetering nodig is en gaat een nieuwe versie van het onderzoek uitvoeren in de zomer van 2008. Het is van groot belang dat hierbij zowel het onderzoek als de rapportage zo opgezet worden dat per lokale overheid en vervoerder een analyse van tevredenheid en een actieplan kan worden gemaakt. Daarnaast moet ProRail een transparante communicatiestrategie naar de lokale overheden en vervoerders ontwikkelen en implementeren. Het moet zowel voor de klant als binnen ProRail duidelijk zijn wie, wanneer, waarover communiceert richting de

klant. ProRail heeft aangegeven dat het recent geïnitieerde programma “Klantfocus” deze problematiek adresseert.

- 2) **Professionele Organisatie – Organisatie:** De huidige organisatie van ProRail is begrijpelijk in het licht van de integratie van de drie vroegere NS taakorganisaties. Er staat met de huidige organisatie een bedrijf dat beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid op het spoor borgt. Echter, de huidige organisatie als voortvloeisel uit de fusie is nog niet optimaal. Voor een aantal kerntaken is de verantwoordelijkheid niet eenduidig belegd en is er sprake van een onnodig groot aantal overdrachtsmomenten binnen de organisatie. Hoewel ProRail de vijf kerntaken van een railinfrastructuurbeheerder erkent en heeft belegd, zou herschikking van verantwoordelijkheden en uitvoering gegroepeerd rondom deze vijf kerntaken leiden tot reductie van het aantal overdrachtsmomenten tussen afdelingen, optimalisatie van de interne communicatie en verhoging van de klantgerichtheid. Hierbij zou ProRail met name de kerntaken “asset management” en “projectmanagement” duidelijker moeten definiëren. De verantwoordelijkheid voor deze kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidiger belegd worden in zowel de centrale als de regionale organisatie.

- 3) **Veiligheid:** ProRail realiseert een gemiddeld tot boven gemiddeld veiligheidsresultaat vanuit Europees perspectief, veiligheidsprojecten zijn of worden geïmplementeerd en een ‘ProRail Safety Officer’ wordt aangesteld om het totaal overzicht over veiligheid te bewaken. Implementatie van een aantal belangrijke projecten laat voldoende voortgang zien. Dit is onder meer terug te zien in de positieve ontwikkeling van een aantal indicatoren op het gebied van veiligheid. Deze voortgang is echter niet aanwezig bij alle projecten. Bovendien is de communicatie aan het Ministerie van V&W over de samenhang en voortgang van de lopende veiligheidsprojecten en het verwachte veiligheidsniveau onvoldoende. Om te voldoen aan de aanbeveling is van belang om voor een strategisch onderwerp als veiligheid één duidelijke visie en een alomvattend plan van aanpak te ontwikkelen, waarbij de samenhang tussen individuele projecten helder wordt. Daarbij is het belangrijk om alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats binnen ProRail te monitoren en waar nodig bij te sturen. De ‘ProRail Safety Officer’, die sinds kort gezocht wordt en die deze transparantie moet

gaan verschaffen, dient op korte termijn te worden aangesteld. Een specifieke actie die op korte termijn moet worden opgepakt is evaluatie van het nieuwe proces om de afstand tussen machinisten en treindienstleiders te verkleinen. Hoewel een nieuw proces voor melding van onveilige situaties is ontworpen en geïmplementeerd blijkt de tevredenheid onder machinisten niet toegenomen. Evaluatie is vereist om dit te begrijpen en om samen met de vervoerders verbeteringen aan te brengen.

Terwijl bovengenoemde bijsturingen door ProRail zelf uitgevoerd dienen te worden, zien wij tevens de volgende twee benodigde bijsturingen in de interactie en samenwerking tussen ProRail en het Ministerie van V&W. Deze hebben betrekking op “Ambitie” (aanbeveling 1) en “Operationeel Kader” (aanbeveling 4):

- 4) **Ambitie:** Om een goede werking van de sector te garanderen is het van belang dat de rol van ProRail volledig helder is voor zowel het Ministerie van V&W als voor ProRail. De visie van het Ministerie van V&W over de spoorsector wordt in grote lijnen overgenomen in ProRail’s visie. Echter, er is op dit moment nog verschil van inzicht over de exacte rol van ProRail. Het Ministerie van V&W ziet ProRail als een publieke dienstverlener, waarbij de relatie met het Ministerie van V&W kan worden gekenmerkt als subsidieverlener versus subsidieaanvrager of als opdrachtgever versus opdrachtnemer. ProRail ziet zichzelf meer in transitie van een taakorganisatie naar een “maatschappelijke onderneming” met bijvoorbeeld alternatieve inkomstenbronnen. Een eerste afstemming over deze rol heeft plaats gevonden, maar heeft nog niet geleid tot volledige helderheid. Het valt aan te bevelen om deze afstemming voort te zetten en een gezamenlijk beeld overeen te komen over de rol van ProRail, zodat deze uiterlijk bij de evaluatie van de spoorwegwetgeving kan worden geformaliseerd. Hierbij is het van belang dit gezamenlijke beeld concreet en helder te definiëren en binnen beide organisaties te communiceren om verschil tussen gewenste en feitelijke focus van bedrijfsvoering te vermijden.
- 5) **Operationeel Kader:** Aansturing van ProRail door het Ministerie van V&W omhelst zowel onderhoud en vernieuwing van spoorinfrastructuur als een groot aantal projecten. Dit operationele kader van aansturing kan worden ingedeeld in outputsturing (resultaatsverplichting), inputsturing

(inspanningsverplichting) en projectsturing. Het Ministerie van V&W en ProRail kunnen vanuit Europees perspectief als één van de voorlopers gezien worden op gebied van implementatie van outputsturing. Toch is in onze optiek niet volledig aan de aanbeveling voldaan aangezien rond het begrip outputsturing verwarring bestaat tussen beide organisaties; vaak wordt verondersteld dat outputsturing voor het volledige bedrijfsproces geldt terwijl op onderdelen ook inputsturing en projectsturing wordt toegepast. Daarnaast is het mogelijk om de outputsturing zelf te verbeteren op het gebied van KPI definities, KPI meting en het stellen van de grens- en richtwaarden. Dit is al vastgesteld in het HCG onderzoek en heeft geleid tot de aanbeveling om de KPI Treinpaden en de KPI Klanttevredenheid Vervoerders toe te voegen. Dit wordt door ProRail begin 2009 geïmplementeerd in het 'Next-generation' Dashboard. De inputsturing kan verbeterd worden door één helder overzicht van alle veiligheid en milieuacties samen te stellen en op te volgen. Bij projectsturing zou het Ministerie van V&W gezien de ontevredenheid van lokale overheden zich kunnen laten informeren over status en voortgang van 'werken derden'. Om volledig te voldoen aan deze aanbeveling, zou een gezamenlijk onderschreven definitie van outputsturing helder op papier moeten worden gezet. Tevens moet de meting voor de KPI 'Transfer' minder subjectief plaatsvinden en moeten meerjarige doelstellingen per KPI worden geïntroduceerd, waarbij zowel het perspectief van ProRail vervoerders als overheid wordt afgewogen. Het Ministerie van V&W dient hierbij de grens- en richtwaarden per KPI kritisch te toetsen op ambitie en realisme.

Voor de aanbevelingen "Structuuraanpassingen" (aanbeveling 2) en "Stimulans" (aanbeveling 5) is geen bijsturing benodigd; structuurwijzigingen hebben zoals aangegeven in de aanbeveling niet plaatsgevonden waarmee aan de aanbeveling is voldaan; op gebied van Stimulans heeft ProRail zeer voortvarend een groot aantal maatregelen genomen waarmee zij vanuit Europees perspectief vooruitstrevend is op gebied van toepassing van stimulans binnen een railinfrastructuurbeheerder.

Samenvattend zien wij dat de aanbevelingen uit het 'Op de Rails' rapport grotendeels zijn opgevolgd afgezien van de bovenstaande vijf benodigde bijsturingen om volledig aan de zes aanbevelingen uit het 'Op de Rails' rapport te voldoen. Daarnaast zijn er tijdens ons onderzoek onderwerpen naar voren gekomen die niet strikt nodig zijn om te voldoen aan de aanbevelingen, maar die

de prestaties van ProRail verder kunnen verbeteren. Het proces van performance management is goed maar kan op specifieke onderdelen verder worden aangescherpt. Binnen het operationeel kader is langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en eventuele efficiencytaakstellingen, maar de efficiencytaakstelling is nog niet volledig onderbouwd met concrete acties. ProRail heeft nog voldoende tijd om dit te realiseren. Verder heeft ProRail een goede set van instrumenten ontwikkeld die de prestatie van ProRail bevordert; deze set kan echter verder worden verbeterd door toevoegen van alternatieve stimulerende maatregelen richting vervoerders en lokale overheden. Voor verdere detaillering van deze en andere verbeteronderwerpen verwijzen we naar de hoofdstukken waar de voortgang op de individuele aanbevelingen wordt geëvalueerd.

In de aanbevelingen uit 'Op de Rails' en de hierboven genoemde bijsturing wordt beschreven *wat* ProRail op dit moment moet doen. Hierbij is het van belang dat ProRail de *hoe* duidelijk definieert. Onze aanbeveling - om blijvende vooruitgang te garanderen in een veranderende omgeving - is om binnen het huidige transformatieproces een integrale visie op te stellen voor diverse strategische onderwerpen (zoals veiligheid) en daaraan een helder plan van aanpak te koppelen om deze visie te realiseren. Deze plannen dienen consistent en helder uitgedragen te worden binnen de organisatie teneinde draagvlak voor de wijzigingen en snelheid van implementatie te verhogen. Veel van de overige elementen die nodig zijn om een organisatie succesvol te transformeren worden door ProRail reeds benut, waaronder goed performance management, stimulans voor betere prestaties en investeringen in opleiding en personeel.

Tot slot menen wij dat een belangrijke rol is weggelegd voor het Ministerie van V&W voor succesvolle realisatie van de bijsturingen en het transformatieproces. Gegeven de positie van ProRail als 'monopolist' is het logisch dat het Ministerie van V&W strak toezicht houdt om te zorgen dat deze transformatie ook daadwerkelijk slaagt. Het Ministerie van V&W speelt hierbij een duale rol en kan enerzijds helpen bij uitvoering van twee van de vijf voorgestelde bijsturingen waarin zij een groot aandeel heeft en anderzijds toezien op uitvoering van de eerste drie bijsturingen die betrekking hebben op ProRail zelf. ProRail is op de goede weg om zich te transformeren tot een professionele en klantgerichte organisatie; daar waar nodig zal het Ministerie van V&W ProRail echter moeten helpen om bij het afleggen van deze weg een tandje bij te zetten, zodat de finish binnen de kwalificatietijd gehaald wordt.

1 *Ambitie*

De eerste aanbeveling uit 'Op de Rails' betreft de ambitie voor de spoorsector. Dit hoofdstuk beschrijft de observaties, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing op dit gebied.

1.1 OBSERVATIES OVER AMBITIE

Het Ministerie van V&W en ProRail hebben beide een duidelijke visie geformuleerd op de toekomst van de spoorsector in Nederland.

Allereerst beschrijft de visie van het Ministerie van V&W hoe nu en in de toekomst de groeiende stroom reizigers en goederen vervoerd dient te worden door Nederland. Deze visie is terug te vinden in verschillende documenten (onder andere de Nota Mobiliteit deel 1- september 2004, de Nota Mobiliteit deel 4 PKB-april 2006, het Regeerakkoord 2007, de LMCA-brief - november 2007):

- “Het spoor is zeer geschikt om grote aantallen reizigers en goederen te vervoeren”.
- “De kerntaak van het spoor is dan ook het verwerken van grote vervoersstromen, op een veilige manier en zonder een groot beslag te leggen op schaarse ruimte. Het aangeboden vervoer op het Hoofdrailnet zal moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en de economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits en moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van alle landsdelen”.
- “Het doel is groei mogelijk te maken door de betrouwbaarheid – en daarmee de capaciteit – op het bestaande spoornet te vergroten, tegen een redelijke kostendekkingsgraad”.

- “Voor personenvervoer heeft het regeerakkoord de ambitie om in deze kabinetsperiode voor het personenvervoer per spoor 5 procent groei per jaar mogelijk te maken en om op de middellange termijn spoorboekloos te rijden op een aantal corridors”.
- “Voor regionaal personenvervoer betekent dit maatwerk en keten-optimalisatie met het overig openbaar vervoer en andere mobiliteiten”.
- “Voor goederenvervoer moet een toekomstvaste routestrategie ontwikkeld worden. Goederenvervoer per spoor is van belang voor een goede bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen. Het rijk zet in op vervoer op lange afstanden”.

De visie van ProRail stelt dat ProRail een betrouwbare leverancier van capaciteit wil zijn en geeft aan hoe ProRail groei wil verwezenlijken. In het Beheerplan 2008 beschrijft ProRail haar missie als:

- “ProRail wil de beste netwerkmanager van Europa zijn”.
- “ProRail werkt als partner in de spoorsector mee aan het oplossen van mobiliteitsvraagstukken nu en straks”.
- “ProRail zorgt voor voldoende, betrouwbare en veilige infrastructuur”.
- “ProRail levert zijn klanten treinpaden, transfercapaciteit en informatiediensten en doet dat op een transparante en maatschappelijk verantwoorde wijze, met gemotiveerde, professionele medewerkers”.

Aangezien deze visie volgens ProRail zelf nog onvoldoende toegespitst is op de rolverandering van ProRail van een taakorganisatie naar een maatschappelijke onderneming heeft ProRail meer recent vier strategische zoekvelden bepaald welke een meer concrete invulling aan de ProRail missie geven:

- “ProRail wil meer ruimte creëren voor het goederenvervoer”.
- “ProRail wil substantieel meer treinpaden realiseren op de drukke corridors in de brede Randstad”.

- “ProRail wil differentiatie op regionale lijnen; beheer en onderhoud tegen substantieel lagere kosten door specialisatie en aandacht voor de samenwerking met de regionale en lokale publieke partners”.
- “ProRail wil meer verdien capaciteit ontwikkelen, waarbij gestreefd wordt naar meer inkomsten uit andere bronnen dan de subsidie van V & W”.

Deze strategische zoekvelden moeten nog worden verwerkt in een aangepaste visie maar worden door ProRail beschouwd als integraal onderdeel daarvan.

1.2 INTERPRETATIE VAN DE OBSERVATIES

De visies van het Ministerie van V&W en ProRail zijn beide voldoende ambitieus. Hoewel de bewoording op onderdelen licht verschillen, blijkt dat de beide visies in hoofdlijnen gedeeld worden. Een verschil in visie komt echter tot uitdrukking in het verschil van inzicht tussen beide partijen over de strategische invulling van de rol die ProRail moet spelen in de sector en de daarmee gepaard gaande bevoegdheden en vrijheden.

In het algemeen gaat een ambitieuze visie uit van een realistische en significante verbetering ten opzichte van de huidige status quo. De visie van het Ministerie van V&W bevat meerdere elementen die aan dit criterium voldoen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Het realiseren van 5 procent groei per jaar voor het personenvervoer in deze kabinetsperiode. Dit is een significant hogere groei dan eerder vastgelegd in de Nota Mobiliteit 2004.
- Op de middellange termijn spoorboekloos rijden op een aantal corridors, wat zowel door het Ministerie van V&W als ProRail wordt geambieerd, is ambitieus aangezien spoorboekloos rijden nog nergens in Nederland is geïmplementeerd.

Op dezelfde gronden kan van de visie en de strategische velden van ProRail gezegd worden dat er voldoende ambitie van uit gaat. Deze ambitie kan bijvoorbeeld gevonden worden in:

- ProRail wil de beste netwerkmanager van Europa zijn, wat momenteel nog niet op alle prestatie indicatoren het geval is en derhalve duidt op streven naar verbetering (Zie aanbeveling 3 voor meer detail over prestatie indicatoren).
- ProRail streeft naar differentiatie op regionale lijnen. Dit is momenteel om uiteenlopende redenen nog niet mogelijk en behelst een verbetering van de service en keuzemogelijkheden voor vervoerders en vervoersautoriteiten.
- Het ontwikkelen van verdien capaciteit uit andere bronnen dan de subsidie van het Ministerie van V&W is relatief nieuw voor ProRail en is een ander voorbeeld van ambitie voor een bedrijf dat momenteel nog voor 84 procent van de inkomsten afhankelijk is van de subsidie van de overheid en de gebruiksvergoeding.

Zoals aangegeven komen de twee visies in grote lijnen overeen. De visie van het Ministerie van V&W over de spoorsector wordt in grote lijnen overgenomen in ProRail's visie. Hoewel niet alle elementen van de visie van het Ministerie van V&W letterlijk in de bewoordingen van ProRail zijn terug te vinden, blijkt uit interviews dat deze visie wel degelijk door ProRail in grote lijnen wordt gedeeld.

Een verschil in visie komt echter tot uitdrukking in het verschil van inzicht tussen beide partijen over de rol die ProRail moet spelen in de sector. Het Ministerie van V&W ziet ProRail als een publieke dienstverlener, waarbij de relatie met het Ministerie van V&W kan worden gekenmerkt als subsidieverlener versus subsidieaanvrager of als opdrachtgever versus opdrachtnemer. ProRail ziet zichzelf meer in transitie van een taakorganisatie naar een "maatschappelijke onderneming", die moet kunnen leven van gebruiksvergoedingen. Daarbij wil ProRail eerste stappen zetten om meer alternatieve verdien capaciteit te ontwikkelen, waarbij gestreefd wordt naar meer inkomsten uit andere bronnen dan de subsidie van het Ministerie van V&W. Begin 2008 zijn middels een gezamenlijke strategiesessie eerste stappen gezet om overeenkomsten en verschillen van de visies van het Ministerie van V&W en ProRail helder te krijgen. In deze sessie heeft de nadruk gelegen op het in kaart brengen van al die elementen waarover partijen eenzelfde beeld hebben. Uit interviews blijkt dat er na deze sessie nog elementen zijn waarover verschillend wordt gedacht. Beide partijen zijn zich bewust van deze elementen en de mogelijke consequenties die

dit kan hebben voor verschil in gewenste en feitelijke focus van de bedrijfsvoering. Er is nog verdere afstemming nodig om volledige helderheid over de rol van ProRail te krijgen, zodat deze uiterlijk bij de evaluatie van de spoorwegwetgeving kan worden geformaliseerd.

1.3 VOORTGANG EN VOORGESTELDE BIJSTURING

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

ProRail en het Ministerie van V&W hebben beide de juiste acties ondernomen behorend bij de aanbeveling. Er is door beide partijen een duidelijke visie ontwikkeld die grotendeels op elkaar aansluit en die als leidraad geldt voor de te volgen activiteiten door ProRail.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Sinds 2005 is er voldoende vooruitgang geboekt door beide partijen op deze acties. Qua niveau verhouden beide visies zich goed tot de visies van andere Europese overheden en Europese infrastructuurbeheerders.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Om goede werking van de sector te garanderen, is het van belang dat de rol van ProRail volledig helder is voor zowel het Ministerie van V&W als voor ProRail. Zoals aangegeven is er op dit moment nog sprake van verschil van inzicht over de exacte rol van ProRail. Eerste afstemming over deze rol heeft plaats gevonden, welke heeft geleid tot helderheid op onderdelen. Het valt aan te bevelen om dit gezamenlijke proces van afstemming voort te zetten en zodanig in te richten dat er een gedeeld en volledig beeld tot stand komt over de rol van ProRail. Hierbij is het van belang dit gezamenlijke beeld concreet en helder op papier te zetten en breed binnen beide organisaties te communiceren om volledige duidelijkheid binnen beide organisaties te bewerkstelligen.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Verdere bijsturing is niet gewenst.

2 *Structuuraanpassingen*

In 'Op de Rails' werden structuuringrepen in de sector niet raadzaam bevonden. Dit hoofdstuk beschrijft de observaties, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing op dit gebied.

2.1 OBSERVATIES OVER STRUCTUURAAANPASSINGEN

Omdat de Spoorwegwet en de Concessiewet nog maar recent in werking waren getreden en omdat alle partijen rust van groot belang vonden voor de sector werden structuuringrepen in de sector niet raadzaam geacht in 'Op de Rails'. Of er aanleiding is voor structuurmaatregelen vergt een zeer zorgvuldige afweging, die indien gewenst in het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet kan worden gemaakt. De afgelopen jaren zijn er geen aanpassingen gedaan in de structuur van de sector.

2.2 INTERPRETATIE VAN DE OBSERVATIES

De structuur van de sector is de afgelopen jaren ongemoeid gelaten, wat in overeenstemming is met de aanbeveling.

2.3 VOORTGANG EN VOORGESTELDE BIJSTURING

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

Aan de aanbeveling om geen structuuringrepen te doen is tot op heden voldaan. In het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet die dit jaar start kan informatie

worden verzameld over de structuur van de spoorwegsector en de gevolgen hiervan voor de geleverde prestaties.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Niet van toepassing.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Er is geen bijsturing nodig om aan deze aanbeveling te voldoen.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Er is geen bijsturing nodig.

3

Professionele organisatie

De commissie stelt in 'Op de Rails' dat de ontwikkeling van ProRail in de richting van een professionele, op resultaat sturende organisatie de komende jaren blijvende aandacht vergt. Hierbij moeten op alle niveaus blokkades worden opgeheven, die vernieuwing, innovatie en verbetering van de prestaties van ProRail in de weg staan. Als aandachtspunten worden genoemd het proces van aanbesteding evenals de borging van specialistische kennis bij ProRail.

“Het opheffen van alle blokkades die ProRail in de weg staan bij de ontwikkeling in de richting van een professionele organisatie” is een brede aanbeveling. In de samenvatting van 'Op de Rails' wordt aangegeven dat onder andere een intensivering en verbetering vereist is van de samenwerking van ProRail met haar externe klanten, waarbij vervoerders en decentrale overheden expliciet worden genoemd. Daarnaast zijn uiteraard de expliciet genoemde aandachtsgebieden van belang, te weten het proces van aanbesteding en de borging van specialistische kennis. De in de aanbeveling genoemde verbetering van de prestatie van ProRail komt tot uiting in het door ProRail gehanteerde prestatie management.

Om deze brede aanbeveling helder te bespreken hebben wij dit hoofdstuk onderverdeeld in vijf paragrafen. Deze paragrafen beschrijven observaties, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing op ieder van de volgende vijf gebieden:

- ***Prestatiemanagement:*** Wat is de prestatie van ProRail en hoe wordt deze gemeten en besproken binnen ProRail?
- ***Relatie met externe partijen:*** Hoe is de huidige samenwerking met vervoerders en lokale overheden?

ProRail heeft 9 KPI's gedefinieerd met daaronder 31 specifieke NPI's

Grenswaarde voor outputsturing afgesproken met Ministerie V&W

KPI	NPI	KPI	NPI
1 Klanttevredenheid	1 Klanttevredenheid vervoerders	6 Veiligheid en milieu	18 Systeemveiligheid - trein-trein
	2 Klanttevredenheid overheden		19 Systeemveiligheid - ontsparingen
	3 Klanttevredenheid publiek		20 Arbeidsveiligheid
2 Bijsturing	4 Bijsturing conform afspraken	7 Financiën	21 Overhead
	5 Onregelmatigheden rijweginstelling		22 Kosten per treinkilometer
	6 Info voorziening conform afspraken	8 Personeel	23 Ziekteverzuim
3 Beschikbaarheid	7 Beschikbaarheid totaal		24 Medewerker tevredenheid/betrokkenheid
	8 Gepland niet-beschikbaar (onderhoud)		25 RGB afspraken over kennisgmt.
	9 Ongepland niet-beschikbaarheid (storingen)		26 RGB afspraken over leiderschap.
4 Transfer	10 Treinpad		27 Interne benoeming sleutelposities
	11 Waardering reinheid - objectief	28 Interne doorstroming	
	12 Waardering reinheid - subjectief	29 Competentie op/boven norm	
	13 Waardering sociale veiligheid - overdag	30 Vertrek medewerkers	
	14 Waardering sociale veiligheid - 's avonds	9 Innovatie	31 Innovatie
15 Toegankelijkheid			
5 Benutting	16 Benutting		
	17 Geslaagde beroepen NMa		

ProRail mist een KPI over status en voortgang projecten

Bron: Beheerplan ProRail 2008; Beheerconcessie; ProRail KPI boekje 2008; HCG

Schema 1

- **Organisatie:** Welke organisatie hanteert ProRail ter ondersteuning van het uitvoeren van haar kerntaken?
- **Proces van aanbesteding:** Hoe vindt momenteel het proces van aanbestedingen plaats?
- **Borging van kennis:** Hoe draagt ProRail zorg voor borging van de juiste kennis binnen de organisatie?

3.1 PRESTATIEMANAGEMENT

Prestatiemanagement is meer dan alleen het meten van een aantal Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Het beslaat het hele proces van strategische planning, definiëren van KPI's, vaststellen van doelen op deze KPI's en deze vertalen in budgetten en acties, objectief meten van voortgang op de KPI's, houden van robuuste prestatiegesprekken en het hebben van juiste ondersteunende factoren hiervoor. Deze paragraaf beschrijft de observaties over de manier waarop ProRail prestatimanagement toepast, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing

3.1.1 Observaties over prestatimanagement

ProRail heeft een breed prestatimanagementproces ontworpen en geïmplementeerd. Er worden niet alleen KPI's gedefinieerd en gemeten, maar ProRail gebruikt prestatiegesprekken en ondersteunende factoren om de prestatie van ProRail continue te verbeteren.

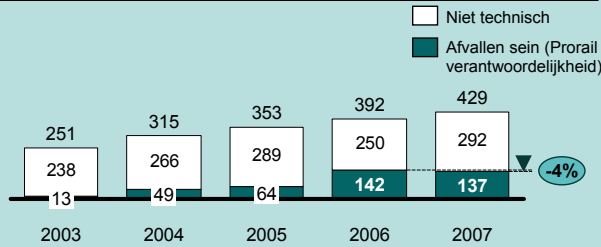
- ProRail heeft negen KPI's gedefinieerd: Klanttevredenheid, Bijsturing, Beschikbaarheid, Transfer, Benutting, Veiligheid en milieu, Financiën, Personeel en Innovatie. Voor deze negen KPI's is een totaal van 31 Nadere Prestatie Indicatoren (NPI's) gedefinieerd [Zie 1].
- Voor alle NPI's worden doelstellingen afgesproken over te behalen prestaties in overleg met bedrijfseenheidsdirecteuren. Deze doelstellingen behelzen zowel richtwaarden op specifieke NPI's als ook concrete acties die moeten worden gerealiseerd. De richtwaarden op

De ontwikkeling van ProRail op een aantal belangrijke indicatoren

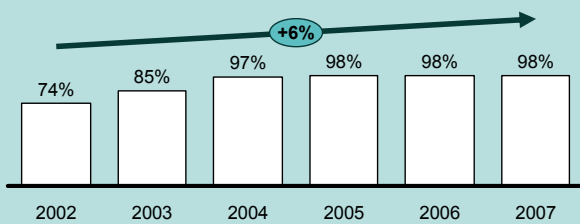
Gemiddelde jaarlijkse groei

Kwaliteit en veiligheid

Passage stoptonend sein Aantal



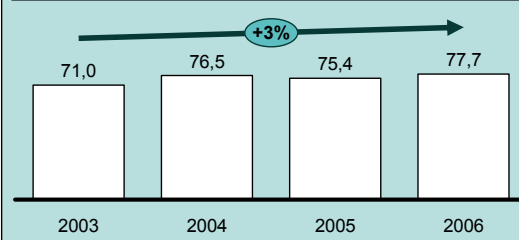
Kwaliteit van bijsturing en informatievoorziening Percentage conform afspraak



Efficiëntie en effectiviteit

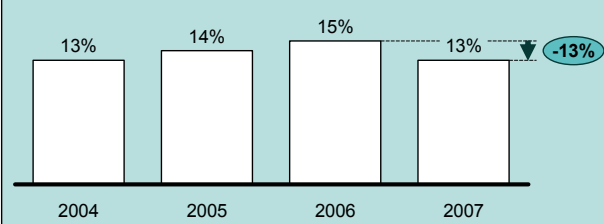
Benutting

Treinkilometer per kilometer hoofdspoor per dag



Zakelijke doelstellingen en financiën

Overheadkosten als percentage van netto kosten Procent



Bron: ProRail; UIC; Ministerie van V&W

Schema 2

Totale onbeschikbaarheid door TAO's is afgenomen met 20% tussen 2006 en 2007

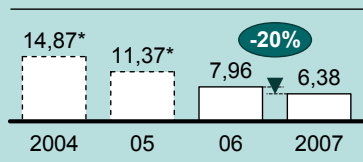
Niet vergelijkbaar door wijziging definitie en meetsysteem

- De totale onbeschikbaarheid als gevolg van treindienst aantastende onregelmatigheden (TAO's) is een functie van de functiehersteltijd en het aantal TAO's en treinkilometers

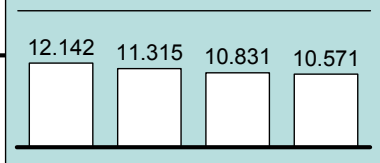
- Functiehersteltijd is bepaald als de periode tussen melding van een TAO en hervatting van de treindienst

- Functiehersteltijd kan negatief beïnvloed worden door factoren als scherpere eisen voor veiligheid en drukte op de weg

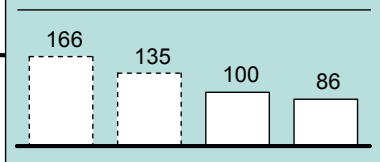
Totale onbeschikbaarheid Minuten/duizend treinkilometer



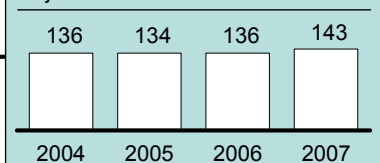
TAO's (gecorrigeerd)* Aantal



Functiehersteltijd** Minuten



Aantal treinkilometers Miljoen kilometer



* Cijfers voor TAO's zijn gecorrigeerd voor wijzigingen in het meetsysteem op basis van analyse door onderzoeksbureau Q-Delft.

** De methode van registratie van functiehersteltijd is tussen 2004 en 2006 een aantal keer gewijzigd. Alleen gegevens voor de jaren 2006 en 2007 is te vergelijken aangezien binnen ProRail handmatig gecorrigeerd is voor de verschillende methodes

Bron: ProRail; UIC

Schema 3

NPI's zijn gebaseerd op historische prestatie en onderhandelingen over haalbaarheid.

- De prestatie van verschillende bedrijfseenheden op gemaakte afspraken wordt besproken in formele reviews. Tussen portefeuillehouder van de Raad van Bestuur en de directie van alle bedrijfseenheden vinden twee tot vier wekelijkse gesprekken plaats over voortgang. Daarnaast worden op basis van kwartaalrapportages gesprekken gevoerd.
- In het managementcontract van de leden van de Raad van Bestuur en van de directeuren van de bedrijfseenheden is sprake van variabele beloning. Maximaal 15 procent van de beloning is variabel en afhankelijk van het realiseren van de gemaakte afspraken wat betreft richtwaarden op NPI's en succesvol afronden van afgesproken specifieke acties.

De ontwikkeling van ProRail laat de laatste jaren een gemengd beeld zien. Een aantal belangrijke indicatoren toont een positieve trend, terwijl de KPI klanttevredenheid voor de vervoerders een achteruitgang laat zien. De huidige performance van ProRail is in lijn met andere Europese infrastructuuroperators of op belangrijke onderdelen zelfs beter.

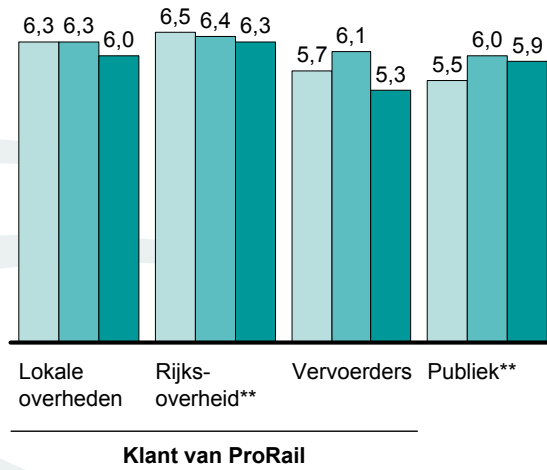
- Een aantal belangrijke indicatoren zoals passage stoptonend sein, kwaliteit van bijsturing en informatievoorziening, benutting en overheadkosten laat een positieve trend zien [Zie Schema 2].
- De totale onbeschikbaarheid van het spoor als gevolg van Treindienst Aantastende Onregelmatigheden (TAO's) is in 2007 sterk afgenomen [Zie Schema 3]. Deze positieve ontwikkeling komt voornamelijk door een sterke reductie in functiehersteltijd alhoewel ook het aantal TAO's licht is afgenomen. Functiehersteltijd is hierbij gedefinieerd als periode tussen de melding van de TAO en de hervatting van de treindienst.
- Klanttevredenheid, zoals gemeten in het klanttevredenheidsonderzoek van ProRail, laat een negatieve trend zien. Zowel bij vervoerders als bij lokale overheden is de tevredenheid in 2007 afgenomen ten opzichte van de jaren ervoor [Zie Schema 4].

Klanttevredenheid van ProRail laat tussen 2006 en 2007 een negatieve ontwikkeling zien

Klanttevredenheid*, schaal 1-10



- Sinds 2005 wordt een imago onderzoek afgenomen onder stakeholders van ProRail
- Tussen 2005 en 2006 is inhoud van vragenlijst en precieze samenstelling respondenten niet 100% vergelijkbaar
- In 2007 is een aantal vragen specifiek over klanttevredenheid toegevoegd



- De tevredenheid van vervoerders en lokale overheden laat een negatieve trend zien
- Tevredenheid van rijksoverheid daalt langzaam maar niet significant

* n = 340 Vervoerders (n=55); Rijksoverheid (n=32); Decentrale overheid (n=110); Aannemer/ingenieur (n=73); Overig(n=70)
 ** Niet significante afname

Bron: ProRail Imago- en Klanttevredenheidsonderzoek 2007; ProRail benchmarkstudie 2008 concept v2

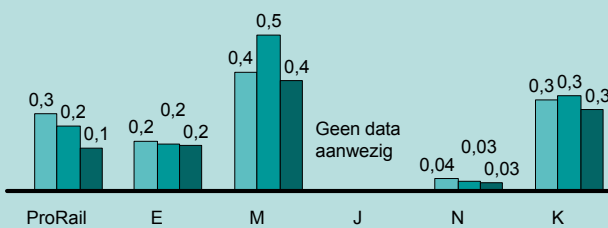
Schema 4

Huidige performance van ProRail is in lijn met andere Europese infrastructuuroperators*



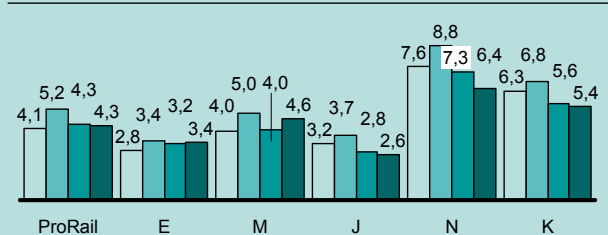
Kwaliteit en veiligheid

Slachtoffers (dodelijk en niet-dodelijk)
Aantal per miljoen treinkilometers



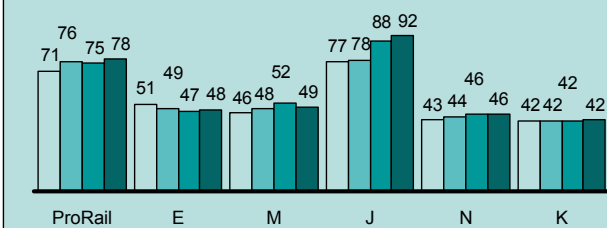
Zakelijke doelstellingen en financiën

Life Cyce Cost per treinkilometer
Totale kosten voor onderhoud en vernieuwing; €

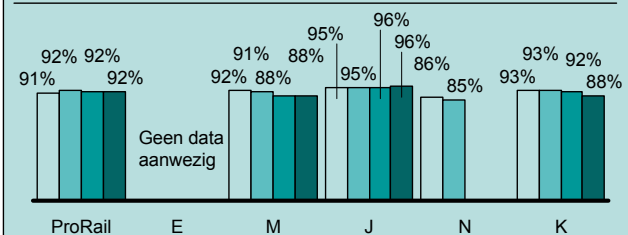


Efficiëntie en effectiviteit

Benutting
Treinkilometer per kilometer hoofdspoor per dag



Punctualiteit**
Aankomst minder dan 5 minuten te laat, procent



* Voor anonimiteitredenen zijn Europese infrastructuuroperators anders dan ProRail weergegeven met een letter

** Punctualiteit wordt zowel door vervoerder als ProRail beïnvloed

Bron: Eurostat; NS; UIC

Schema 5

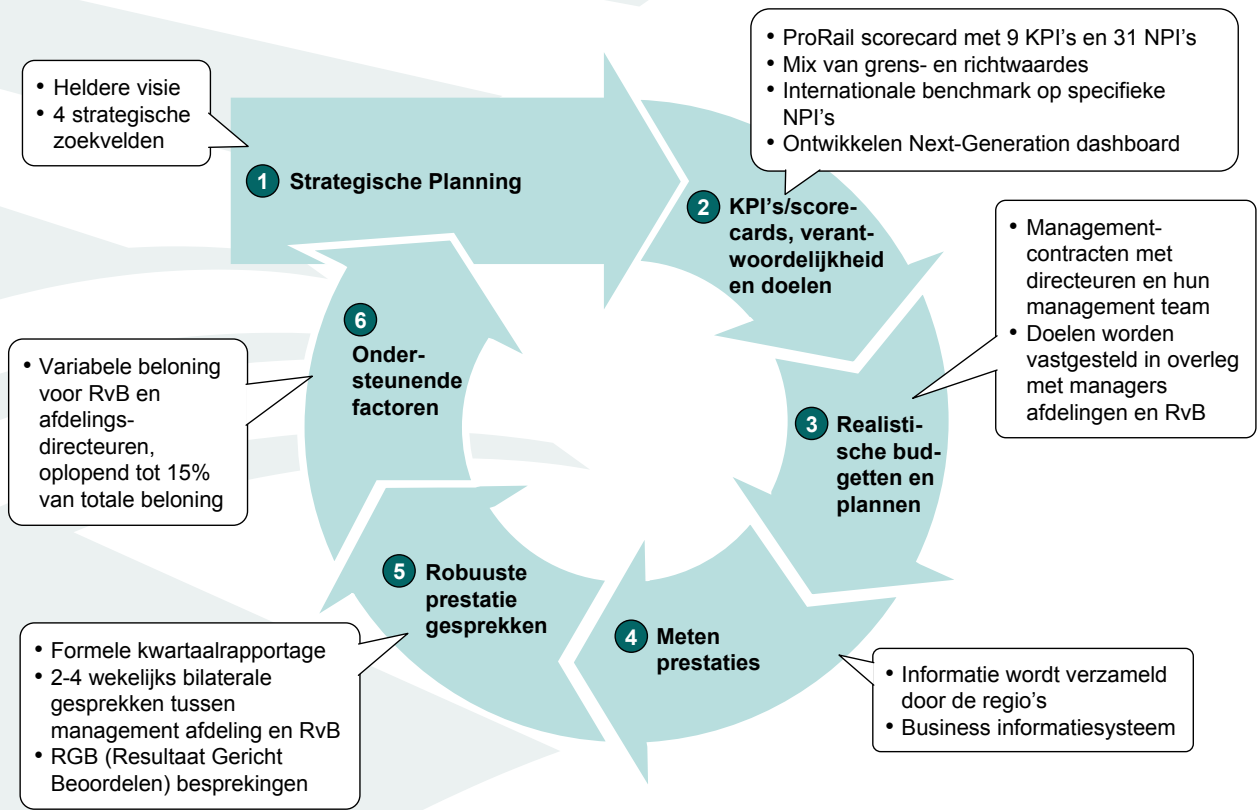
- De huidige performance van ProRail is in lijn met andere Europese infrastructuuroperators. Op het gebied van 'efficiëntie en effectiviteit' zien we dat de punctualiteit constant hoog is, terwijl de benutting van het spoor relatief hoog is. Op het gebied van 'kwaliteit en veiligheid' is het aantal ongevallen en slachtoffers laag in vergelijking met omringende landen. De totale kosten per treinkilometer (zoals gemeten in de UIC benchmark) zijn gemiddeld binnen Europa, terwijl maar één land lagere kosten heeft bij een vergelijkbare benutting [Zie Schema 5].

3.1.2 Interpretatie van de observaties

Een goed prestatieproces bestaat uit zes stappen: strategische planning, vaststellen van KPI's, maken van realistische plannen, meten van prestaties, houden van prestatiegesprekken en het hebben van ondersteunende factoren. Bij ProRail zijn al deze elementen in meer of mindere mate aanwezig, waarmee het prestatieproces als goed en compleet is te bestempelen [Zie Schema 6]. Op enkele elementen is verdere verbetering nog mogelijk.

- De gehanteerde KPI's en NPI's voor een railinfrastructuurbeheerder moeten vier gebieden omvatten: Kwaliteit & veiligheid, Efficiëntie & effectiviteit, Financiën en Personeel. De door ProRail gehanteerde KPI's en NPI's dekken deze gebieden af.
- ProRail hanteert in totaal 31 NPI's, waarvan bijna de helft betrekking heeft op 'Kwaliteit en veiligheid'. Dit aantal van 31 NPI's is te groot en moet worden teruggebracht. Tegelijkertijd moeten enkele specifieke NPI's worden toegevoegd om belangrijke aandachtsgebieden in het dashboard naar voren te laten komen. In de tweede helft van 2007 heeft Holland Consulting Group (HCG) in opdracht van het Ministerie van V&W onderzocht of ProRail klaar is voor de overgang op outputsturing. In het kader van dit onderzoek heeft HCG de aanbeveling gedaan tot het opnemen van de NPI Treinpaden en de NPI Klanttevredenheid Vervoerders in het dashboard. ProRail heeft deze aanbeveling ter harte genomen en werkt aan implementatie via ontwikkeling van het 'next-generation' dashboard. De implementatie van dit nieuwe dashboard is gepland voor begin 2009. In het huidige dashboard ontbreekt een NPI die 'Voortgang op projecten (planning en budget)' weergeeft.

Alle elementen van best practice performance management worden in meer of mindere mate ingevuld bij ProRail



Bron: Interviews; McKinsey

Schema 6

- Het vaststellen van richtwaarden op NPI's gebeurt momenteel in bilateraal overleg tussen RvB en directeuren en gedeeltelijk op basis van internationale vergelijking en historische trend van ProRail. Hierdoor rijst de vraag of alle richtwaarden voldoende objectief en ambitieus zijn. Dit kan worden geobjectiveerd door in de toekomst meer gebruik te maken van externe benchmarks.
- Consequence management is ingevoerd in meerdere lagen van de organisatie in de vorm van variabele beloning. De impact hiervan is echter beperkt (maximaal 15 procent van de totale beloning indien alle KPI's niet worden gehaald).

3.1.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

ProRail heeft de juiste acties ondernomen op het gebied van prestatie management. Het prestatie management bevat alle elementen van een goed systeem, waarbij in een aantal gevallen op de specifieke elementen verbetering mogelijk is.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voortgang op dit deel van de aanbeveling is goed. Het proces van prestatie management, zoals bij ProRail neergezet, is compleet en in vergelijking met andere infrastructuuroperators goed.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Onze aanbeveling is om prestatie management in de huidige vorm te blijven uitvoeren. Het huidige prestatie management proces stelt ProRail prima in staat om de performance continue te monitoren en te verbeteren. Er is dan ook geen bijsturing nodig om aan dit deel van de aanbeveling te voldoen.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Op elementen kan het prestatieproces verder worden aangescherpt. Een aantal praktische verbeterpunten kan door ProRail zelf worden opgepakt:

- Toevoegen van NPI over voortgang van projecten (planning en budget), objectiveren van target setting en verder doorvoeren van consequence management.
- Reduceren van het totaal aantal NPI's in het dashboard zodat enkel de uiterst relevante overblijven. Hierbij kan vooral op gebied van 'Kwaliteit en veiligheid' gereduceerd worden.
- Afronden van toevoeging van de NPI Treinpaden en de NPI Klanttevredenheid Vervoerders in het dashboard, in lijn met de aanbeveling van Holland Consulting Group (HCG). ProRail werkt hier al aan spoedige implementatie door middel van het 'next-generation' dashboard.

3.2 EXTERNE RELATIES

Deze paragraaf beschrijft de observaties over externe relaties, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

3.2.1 Observaties over Externe relaties

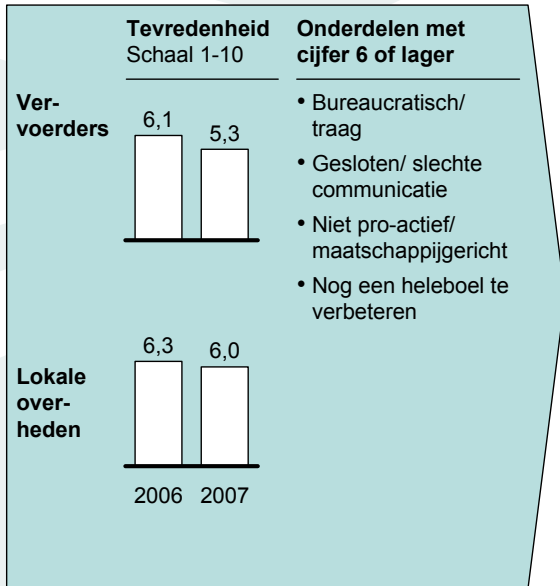
ProRail heeft in het uitvoeren van haar taken relaties met diverse externe partijen. In dit onderdeel wordt gefocust op de lokale overheden en de vervoerders. Tevredenheid onder deze externe relaties toont een wisselend beeld. De lokale overheden lijken redelijk tevreden over ProRail. De ontevredenheid die er bij hen toch is, wordt vooral veroorzaakt door het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie van processen en besluitvorming bij ProRail. Klanttevredenheid onder vervoerders is beperkt. Voornaamste bron van ontevredenheid bij vervoerders zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. Het project Klantfocus is gestart om de klanttevredenheid te vergroten. Hoewel ProRail

Klanttevredenheid van vervoerders en lokale overheden is in 2007 gedaald

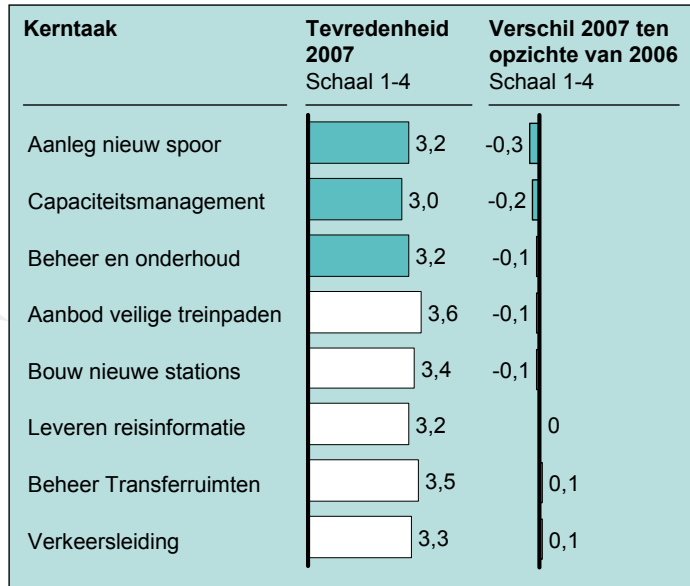
Anoniem onderzoek door extern onderzoeksbureau*

■ Significante afname in 2007

De overall tevredenheid daalt ...



... dat blijkt ook uit de daling in tevredenheid over drie kerntaken



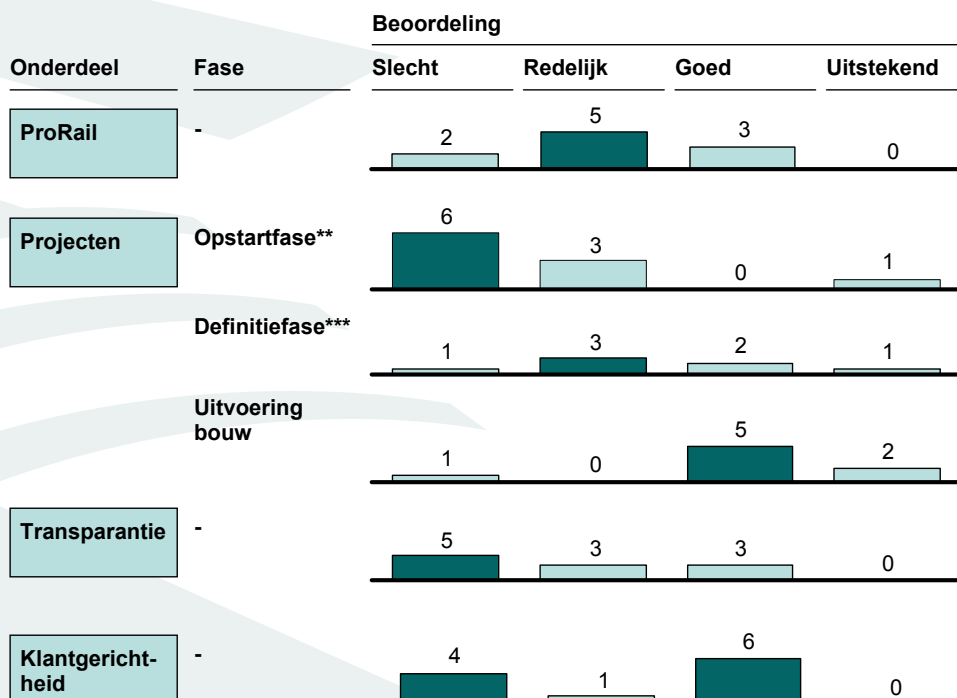
* n = 340 Vervoerders (n=55); Rijksoverheid (n=32); Decentrale overheid (n=110); Aannemer/ingenieur (n=73); Overig(n=70)
Bron: ProRail Imago- en klanttevredenheidsonderzoek 2007

Schema 7

Beoordeling van lokale overheden over ProRail, projecten, transparantie en klantgerichtheid

Aantal geïnterviewde lokale overheden (11*)

■ Meest genoemd



* Niet alle geïnterviewde overheden hebben alle vragen beantwoord

** Tijdsduur van intake klantwens tot start van verkenning planstudie

*** Uitvoering van verkenning en/of planstudie

Bron: Interviews lokale overheden

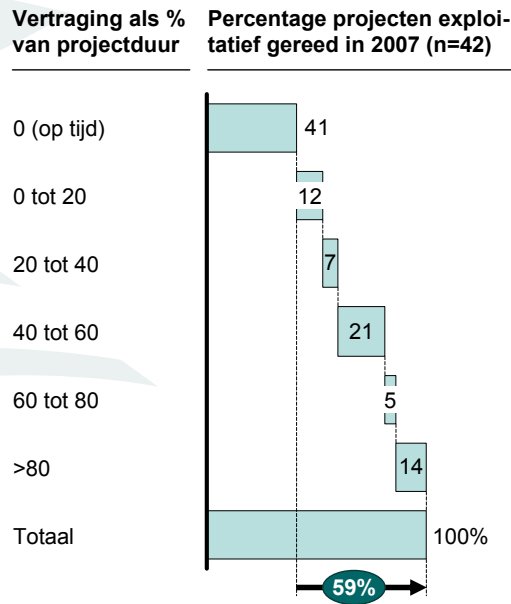
Schema 8

aangeeft dat de einddatum van het project niet in het geding komt, loopt een aantal tussenstappen achter op planning.

- De rol van lokale overheden richting ProRail is voornamelijk die van opdrachtgever van projecten. Voorbeelden zijn projecten in opdracht van provincies en stadsgewesten aan de spoorinfrastructuur of de zogenaamde 'werken derden' in opdracht van gemeenten (bruggen, tunnels of geluidsschermen). Vervoerders zijn onder te verdelen in goederen- en personenvervoerders. De relatie van ProRail tot de vervoerders is het toewijzen van aangevraagde capaciteit, sluiten van de jaarlijkse toegangsovereenkomst en het realiseren van wijzigingen aan de spoorinfrastructuur (voornamelijk uit budget 'Kleine Infra') zoals het realiseren van perronverhoging of de aanleg van een keervoorziening.
- Lokale overheden beschrijven hun tevredenheid over ProRail als redelijk. Ontevredenheid komt vooral voort uit het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie bij ProRail. Deze oorzaken zijn niet alom bekend binnen ProRail en een integraal plan om de problemen landelijk op te lossen is niet aanwezig.
 - Het klanttevredenheidsonderzoek van ProRail laat een daling in tevredenheid onder lokale overheden zien van 6,3 in 2005 tot 6,0 in 2007 [Zie Schema 7]. Uit het onderzoek in 2007 is niet te achterhalen waarover verschillende groepen ontevreden waren. Ook is niet af te leiden wat de ontevredenheid van de lokale overheden per regio is.
 - Uit interviews komt naar voren dat lokale overheden in hun rol als klant voor 'werken derden' tevreden zijn over de uitvoering van projecten. De duidelijke rol van de ProRail projectleider in de uitvoering en de daarmee samenhangende heldere communicatie, speelt een grote rol in dit element van klanttevredenheid [Zie Schema 8].
 - Lokale overheden zijn echter ontevreden over opstartfase van projecten en transparantie van ProRail [Zie Schema 8]. De lokale overheden ervaren een lange tijd voor opstarten van verkenningen en planstudies en een gecompliceerde overeenstemming over

59% van de projecten 'werken derden' gerealiseerd in 2007 zijn vertraagd ten opzichte van planning zoals bekend tijdens planstudie fase*

- Voor analyse is gebruik gemaakt van projectduur zoals weergegeven in de 'workaround' van Infraplanvorming; oorspronkelijk geplande einddatum komt uit overzicht van ARPOS historie op het moment van 'bouwbesluit akkoord' en tenminste in fase planstudie 2B
- Scopewijzigingen en externe omstandigheden** kunnen project-vertragingen veroorzaken; dit is niet inbegrepen in analyse
- Door reorganisatie Infraprojecten is kwaliteit historische ARPOS data niet optimaal. Proces om kwaliteit ARPOS data te verhogen is in ontwikkeling



- 59% van de projecten vertraagd ten opzichte van datum exploitatief gereed na definitief bouwbesluit akkoord
- Vertraagde projecten hebben een gemiddelde vertraging van 69% van geplande projectduur

* Vertraging ten opzichte van geplande datum exploitatief gereed zoals weergegeven in ARPOS vanaf moment dat het veld "bouwbesluit akkoord" gestabiliseerd is; tenminste vanaf fase planstudie 2B of gedurende realisatie

** Voorbeelden van externe omstandigheden zijn bezwaarschriften bewoners, vertraagde vergunningen en interferentie met andere projecten; externe omstandigheden kunnen ook in planning worden opgenomen

Bron: ProRail

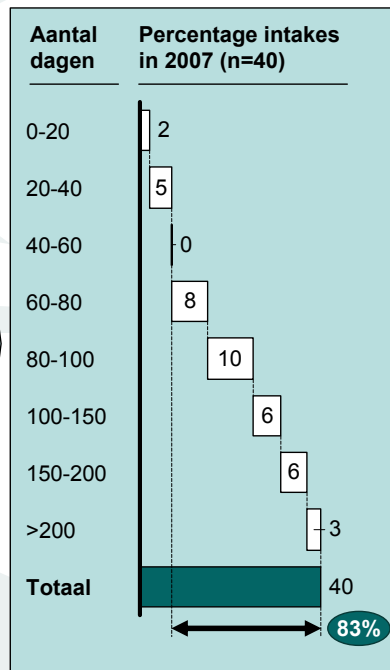
Schema 9

In regio Noord-Oost is doorlooptijd van intake klantwensen in 2008 sterk verbeterd; van 83% te laat in 2007 naar 0% te laat in 2008

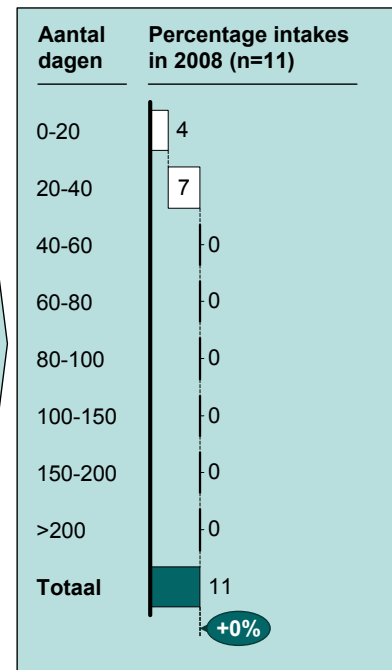
Van het intake proces van klantvragen in de regio ...

- Intakeproces betreft de periode tussen de officiële ontvangst van een klantwens en het beantwoorden met een 'aanloopbrief' met eerste besluit over medewerking
- Mogelijke oorzaken van vertraging intakeproces zijn lange wachttijd op terugkoppeling Capaciteitsmanagement, reactietermijn andere afdelingen, ondercapaciteit en onduidelijkheid of doelstelling een gemiddelde of een maximale doorloop betrof
- Projectleider voorbereiding van Infraprojecten is sinds zomer 2007 actief bij intake derden werken
- Een aanloopbrief wordt nu verstuurd om medewerking toe te zeggen, ook als niet het volledige proces is afgerond (onder voorbehoud van positief antwoord Capaciteitsmanagement)

... duurde in 2007 83% langer dan de door ProRail gestelde tijd van 60 dagen...



... maar in 2008 zijn alle intakes binnen de gestelde termijn voltooid



Bron: ProRail

Schema 10

financiering. Ontevredenheid wordt verder gedreven door het feit dat een groot deel van de projecten een vertraging oploopt. Deze vertraging kan oplopen tot een verdubbeling van de oorspronkelijk geplande duur [Zie Schema 9]. Het schema is gemaakt op basis van een volledig overzicht van projecten 'werken derden' die afgerond zijn in 2007, de gemaakte aannames om de berekening te maken zijn vermeld in het schema.

- Het ontbreekt ProRail aan een duidelijke klachtenanalyse en een daaruit voortvloeiend actieplan. Enkele acties ter verbetering van klanttevredenheid worden wel uitgevoerd, zoals het actieplan in regio Noord-Oost, maar dit zijn lokale initiatieven en deze moeten nog worden uitgerold naar alle vier de regio's. Tevens ontbreekt een plan van aanpak om de grootste veroorzaker van klachten (niet nakomen van beloftes en lange doorlooptijd of vertraging van projecten) op te lossen.
- Een voorbeeld van een succesvol initiatief is de verbetering van de intake van klantwensen in regio noord oost. Hoewel in 2007 nog 83 procent van de intakes langer dan 60 dagen duurde, is een intake langer dan 60 dagen in 2008 niet meer voorgekomen [Zie Schema 10]. Daarnaast is ook een nieuwe verantwoordelijkheid van de regiodirecteur het opstellen van relatieplannen met grote lokale overheden.
- Klanttevredenheid onder vervoerders is eveneens matig. Voornaamste bron van ontevredenheid zijn gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid. Het project Klantfocus is gestart om de klanttevredenheid te vergroten. Hoewel ProRail aangeeft dat de einddatum van het project niet in het geding komt, lopen drie tussenstappen die eind 2008 afgerond moeten zijn achter op planning.
- De gemeten tevredenheid van vervoerders is in het eigen klanttevredenheidsonderzoek van ProRail gedaald van 6,1 in 2006 tot 5,3 in 2007. Voornaamste kernactiviteiten waarover vervoerders minder tevreden waren zijn Aanleg nieuw spoor, Capaciteitsmanagement en Beheer en onderhoud [Zie Schema 7].

Project Klantfocus is gedefinieerd, maar op onderdelen is er sprake van achterstand op geplande tussenstappen*

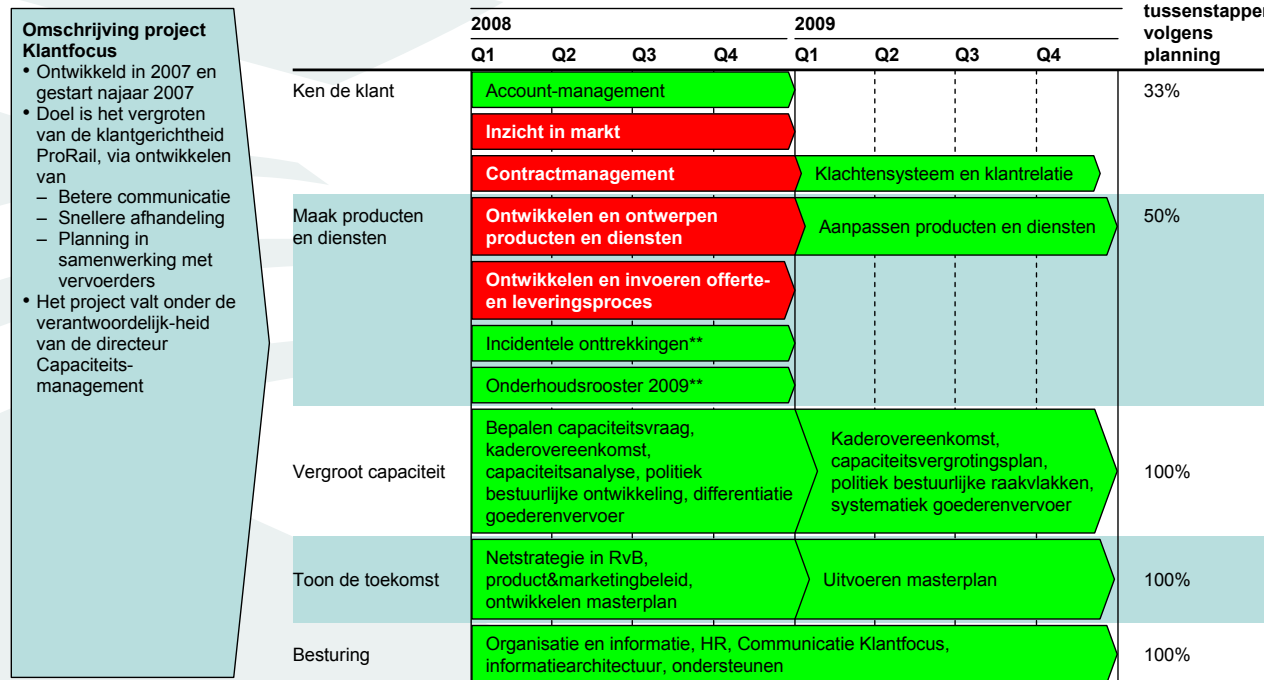
■ Binnen planning
■ Indicator rood of oranje*

Project Klant Focus is gedefinieerd...

... met 5 werkstromen...

... maar deadlines van drie tussenstappen lopen het risico niet gehaald te worden*

Aantal tussenstappen volgens planning



* Project indicator Tijd op oranje of rood in statusoverzicht

** Onderdeel van werkstroom 'Plannen capaciteit onderhoudswerkzaamheden als input voor de Jaardienst

Bron: ProRail Klantfocus statusoverzicht Q1 2008

- Interviews met vervoerders (goederenvervoerders, regionale vervoerders en NS) bevestigen de matige tevredenheid van vervoerders. Voornaamste punten van ontevredenheid die worden genoemd zijn gebrek aan transparantie, onvoldoende klantgerichtheid, onvoldoende invloed voor goederenvervoerders bij capaciteit- en onderhoudsplanning en lange doorlooptijden bij start van projecten. De personen- en goederenvervoerders zijn tevreden over het sluiten van de toegangsovereenkomst voor 2008 en de introductie van bonusmalus maatregelen, hierbij zijn de goederenvervoerders ook tevreden over het bereiken van meerjarige overeenkomsten.
- Gebrek aan transparantie wordt specifiek ervaren rondom het budget 'Kleine Infra'. Voor vervoerders is het niet helder of en hoe zij inspraak hebben in prioritering van dit budget.
- Door enkele regionale vervoerders wordt wel opgemerkt dat recent de aandacht voor regionaal vervoer bij ProRail is toegenomen, maar nog niet voldoende is.
- Recent wordt meer naar de vervoerder geluisterd en beslissingen transparanter genomen. Aan vervoerders wordt gevraagd mee te werken aan het opstellen van de jaarlijkse onderhoudsplanning. Tevens is vanaf begin 2008 voor elke vervoerder de rol van relatiemanager uitgebreid tot accountmanager.
- Het project Klantfocus beschrijft een plan van aanpak ter verbetering van de klanttevredenheid. Binnen Klantfocus zijn vijf werkstromen gedefinieerd die zijn opgebouwd uit meerdere projecten. Hoewel ProRail aangeeft dat de einddatum van het project niet in het geding komt, lopen drie tussenstappen die eind 2008 afgerond moeten zijn achter op planning [Zie Schema 11].

3.2.2 Interpretatie van de observaties

ProRail ziet het belang in van een goede relatie met vervoerders en lokale overheden. Onderzoeken naar klanttevredenheid zijn dan ook aanwezig en voor de vervoerders zijn actieplannen ter verbetering gedefinieerd. De effectiviteit van

deze onderzoeken valt te verbeteren, onderdelen van het project Klantfocus voor de vervoerders lopen achter ten opzichte van de planning en een integraal plan voor de lokale overheden moet worden opgesteld en uitgerold naar alle regio's. Voor zowel de lokale overheden als vervoerders zijn specifieke acties vereist om communicatie en transparantie te verbeteren. ProRail realiseert zich dat verbetering vereist is en werkt bijvoorbeeld aan een verbeterde versie van het klanttevredenheidsonderzoek.

- De oorzaken van ontevredenheid van de lokale overheden moet goed begrepen worden, vooral op regionaal niveau. Verschillende regionale initiatieven moeten worden uitgerold naar andere regio's. Tevens is een verbetering van communicatie naar de lokale overheid vereist.
 - De regio moet een duidelijk inzicht hebben in de oorzaken van ontevredenheid van de klanten in de specifieke regio. Als dit niet aanwezig is, wordt het oplossen van de ontevredenheid moeilijk. Verschillende goede initiatieven zijn opgestart in de regio's, belangrijk is deze uit te rollen naar resterende regio's.
 - Een duidelijke communicatiestrategie richting lokale overheden wordt niet gevolgd. Een dergelijke strategie zou moeten garanderen dat er open en consequent wordt gecommuniceerd over onverwachte ontwikkeling van projecten zoals vertraging of uitstel van aanvang en waarbij het duidelijk is, zowel binnen ProRail als bij de lokale overheid, wie verantwoordelijk is.
- De oorzaken van ontevredenheid van de vervoerders moet per vervoerder volledig begrepen worden. De gedefinieerde acties in het project Klantfocus moeten worden bekeken tegen het licht van deze oorzaken, waar nodig moeten concrete acties toegevoegd worden. In ieder geval moeten er specifieke acties worden gestart die de communicatie en transparantie richting vervoerders aanmerkelijk verbetert. Tevens is verbeterde opvolging van voortgang vereist.

3.2.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

Hoewel ProRail een aantal goede acties heeft ondernomen is het gewenste effect nog niet bereikt. Er is wel een klanttevredenheidsonderzoek, een actieplan voor vervoerders om de oorzaken van ontevredenheid op te lossen en een verantwoordelijke voor communicatie. Echter een actieplan voor verbetering van tevredenheid lokale overheden in alle regio's ontbreekt en de voortgang van het project Klantfocus is niet voldoende geborgd.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Hoewel een aantal juiste acties is ondernomen is het gewenste effect nog niet bereikt. Dit komt waarschijnlijk doordat acties te laat zijn opgestart of onvoldoende zijn uitgevoerd; bijvoorbeeld Klantfocus is eind 2007 opgestart, niet alle vervoerders kennen de inhoud van het programma en voortgang loopt achter op schema. Zowel lokale overheden als vervoerders zijn op een aantal cruciale vlakken nog ontevreden over de prestatie van ProRail en de trend van het ProRail klanttevredenheidsonderzoek laat zien dat de tevredenheid afneemt.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

ProRail zou op twee vlakken moeten bijsturen om te voldoen aan de aanbeveling:

- Het klanttevredenheidsonderzoek moet aangepast worden zodat de basisoorzaken van ontevredenheid per relatie duidelijk worden. ProRail had dit al in 2007 erkend en gaat een vernieuwde versie van het onderzoek uitvoeren in de zomer van 2008. Het is van groot belang dat hierbij zowel het onderzoek als de rapportage zo opgezet wordt dat per lokale overheid en vervoerder een analyse van tevredenheid en een actieplan kan worden gemaakt.
- Een transparante communicatiestrategie richting lokale overheid en vervoerders moet ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Het moet voor iedereen binnen ProRail duidelijk zijn wie, wanneer en waarover moet communiceren richting de klanten.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Ter verdere verbetering kan ProRail overwegen de acties uit project Klantfocus en het actieplan lokale overheden concreter te maken, per actie een verantwoordelijke aan te wijzen en de voortgang van alle acties centraal te monitoren en garanderen.

3.3 ORGANISATIE

Deze paragraaf beschrijft de observaties over organisatie, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

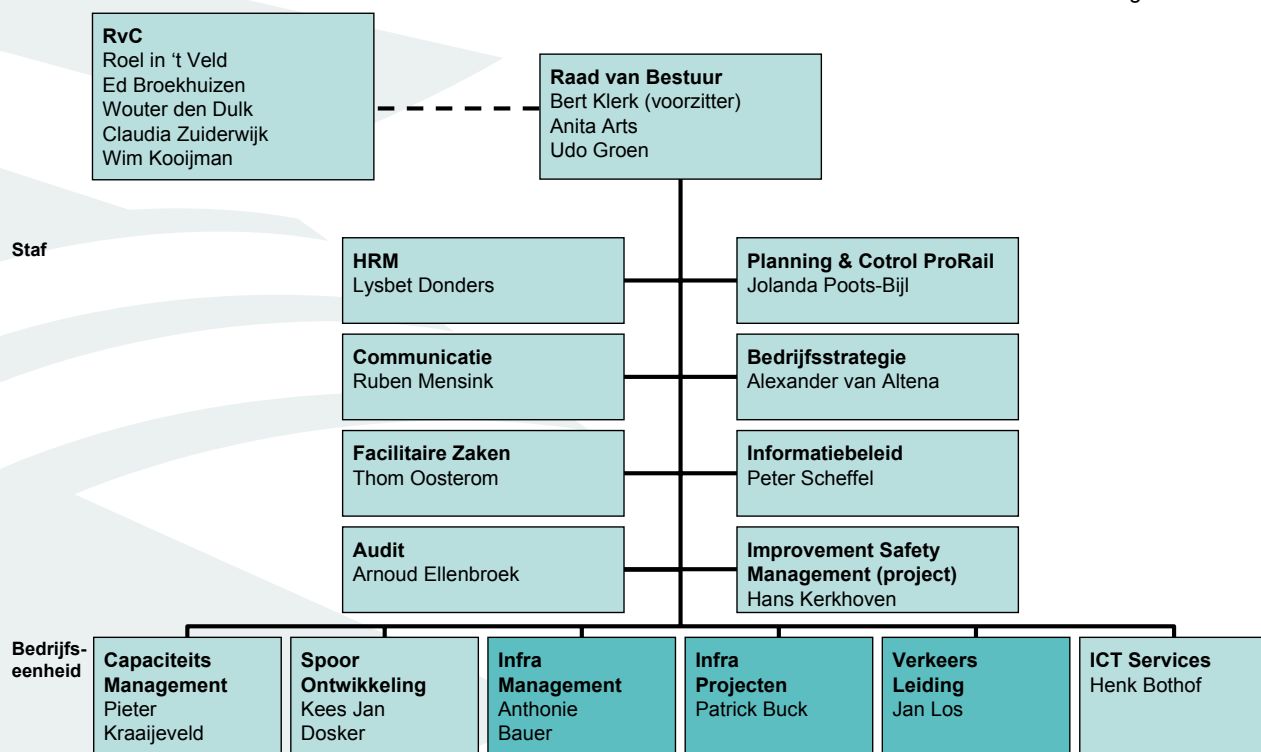
3.3.1 Observaties over organisatie

ProRail is officieel ontstaan in 2005. De drie organisaties waaruit ProRail BV is ontstaan hebben een geschiedenis die terug gaat tot voor de afsplitsing van de toenmalige NS in 1995. ProRail is op dit moment onderverdeeld in zes bedrijfseenheden. Processen die deze bedrijfseenheden uitvoeren om te voldoen aan wensen van de klanten vertonen een aantal knelpunten. ProRail realiseert dit en evalueert hoe één van de bedrijfsprocessen verbeterd kan worden.

- ProRail is officieel ontstaan in 2005. De drie organisaties waaruit ProRail BV is ontstaan hebben een geschiedenis die terug gaat tot voor de afsplitsing van de toenmalige NS in 1995.
- In 1995 vindt binnen de toenmalige NS een afsplitsing plaats van de railnetwerk activiteiten van de vervoersactiviteiten: Hiertoe worden vier BV's opgericht: Railinfratrust, NS Railinfrabeheer (later hernoemd tot Railinfrabeheer), NS Verkeersleiding (later hernoemd tot Railverkeersleiding) en Railned. Railinfratrust is een BV zonder personeel; de andere drie organisaties, genaamd 'taakorganisaties', worden met ingang van 1995 gefinancierd en aangestuurd door V&W.
- In juli 2002 worden eerst Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding onder Railinfratrust geplaatst, waardoor Railinfratrust de houdstermaatschappij van deze drie bedrijven wordt.

ProRail is onderverdeeld in zes bedrijfseenheden waarvan er drie een regionale organisatie hebben

Centrale en regionale organisatie



Bron: ProRail

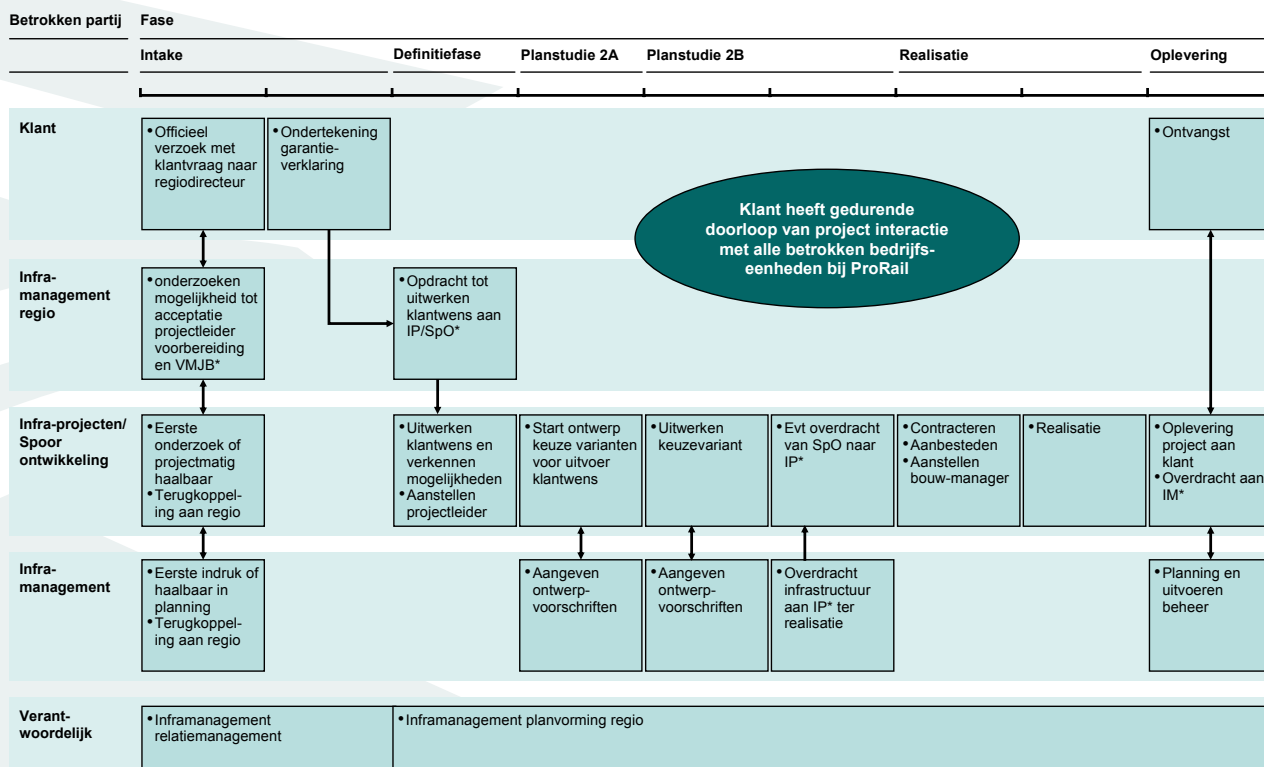
Schema 12

Daarna is Railinfratrust met de drie dochterbedrijven uitgeplaatst en zijn de aandelen overgedragen aan de rijksoverheid.

- Per 2003 functioneren de drie infra-organisaties – vooruitlopend op een fusie – onder één gemeenschappelijke naam: ProRail. Juridisch zijn er geen wijzigingen.
- Op 1 januari 2005 is er sprake van een fusie van de drie organisaties en een naamswijziging: ProRail BV met de huidige organisatiestructuur ontstaat.
- De eerste lijnorganisatie van ProRail bestaat uit zes bedrijfseenheden. Infraprojecten en Inframangement komen voort uit Railinfrabeheer, Verkeersleiding uit Railverkeersleiding, Capaciteitsmanagement uit Railned (waarbij de spoorwegveiligheidsstaak is overgedragen aan Inspectie V&W). Spoorontwikkeling komt voort uit Railinfrabeheer en Railned, ICT-Services komt voort uit alle drie de oorspronkelijke onderdelen.
- ProRail is op dit moment onderverdeeld in zes bedrijfseenheden en zeven staven. Drie bedrijfseenheden in de lijn hebben ook een regionale organisatie [Zie Schema 12].
 - ProRail heeft zes bedrijfseenheden in de lijn: Capaciteitsmanagement, Spoorontwikkeling, Inframangement, Infraprojecten, Verkeersleiding en ICT Services.
 - Inframangement, Infraprojecten en Verkeersleiding hebben naast een centrale ook een regionale organisatie. De huidige rol van de regiodirecteur omvat zowel het klantcontact met projectfinanciers als de operationele verantwoordelijkheid voor onderhoud. Hij wordt daarbij ondersteund door een 'onderhoudsmanager' die direct rapporteert aan het onderdeel Infraoperaties van Inframangement.
- De klanten van ProRail willen voornamelijk capaciteit inkopen en projecten realiseren. ProRail heeft een aantal processen ontwikkeld om te voldoen aan deze wensen. Deze processen vertonen voornamelijk

Overdracht in bedrijfsproces bij werken derden

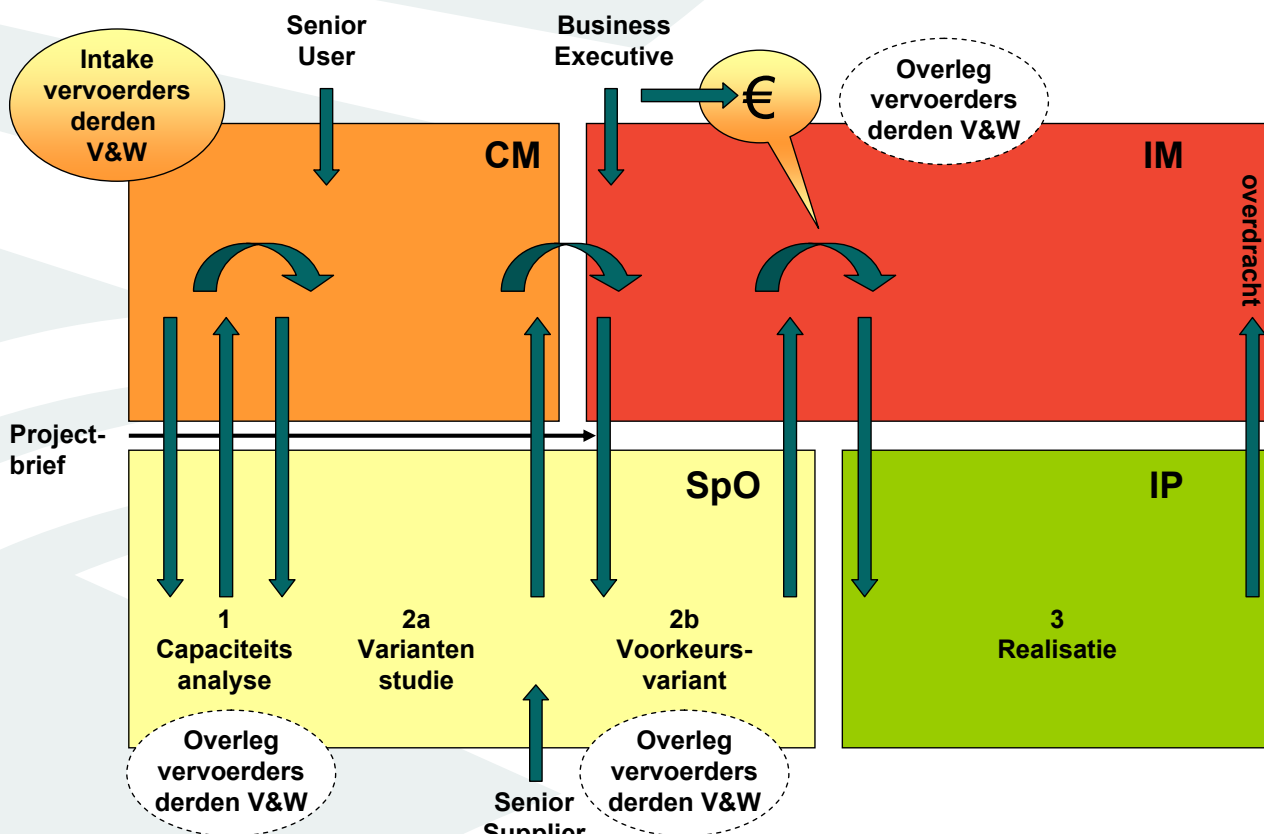
→ Opeenvolgend
 ← Gelijktijdige werkzaamheid



* Veiligheid, milieu en juridisch beheer (VMJB); Infraprojecten (IP); Spoorontwikkeling (SpO); Inframangement (IM)
 Bron: ProRail; Interviews

Schema 13

Overdracht in bedrijfsproces bij projecten functiewijziging*



* Projecten ter uitbreiding of verandering van de infrastructuur
 Bron: ProRail

Schema 14

knelpunten bij overdracht tussen verschillende bedrijfseenheden en het aantal mensen en bedrijfseenheden die contact hebben met de klant.

- ProRail heeft als belangrijkste taak het garanderen van beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid op het spoor. Om dit te realiseren verkoopt ProRail treinpaden aan verschillende vervoerders en voert ProRail een groot aantal capaciteitsvergrotende projecten uit. Tevens wordt een groot aantal projecten voor lokale overheden uitgevoerd (werken derden).
- De processen die ProRail ontwikkeld heeft om capaciteit te verdelen en projecten te realiseren vertonen een aantal knelpunten, voornamelijk bij overdracht tussen verschillende bedrijfseenheden en verscheidenheid van organisaties die contact hebben met klanten. Als voorbeeld is toegevoegd proces 'werken derden' [Zie Schema 13] en 'projecten functiewijziging' [Zie Schema 14].
 - Officieel is de regiodirecteur het eerste aanspreekpunt voor lokale overheden. In de praktijk echter komt de lokale overheid bij de uitvoering van 'werken derden' veelvuldig in contact met meerdere afdelingen uit zowel de centrale als regionale organisatie [Zie Schema 13]. Een loket met altijd dezelfde mensen is niet aanwezig.
 - Het aantal overdrachtsmomenten binnen beide processen is suboptimaal. In geval van het bedrijfsproces functiewijziging vinden er meerdere overdrachten plaats tussen de bedrijfseenheden Capaciteitsmanagement en Inframangement en tussen Spoorontwikkeling en Infraprojecten [Zie Schema 14].
- Communicatie naar lokale overheden laat knelpunten zien. In een aantal gevallen wordt namelijk vanuit het hoofdkantoor direct met de lokale overheid gecommuniceerd, zonder medeweten van de regiodirecteur. Aangezien de regiodirecteur de relatiemanager van de lokale overheid is resulteert dit in verwarring. Zo zijn er voorbeelden dat Spoorontwikkeling planstudies direct naar gemeentes gestuurd heeft zonder dat de regiodirecteur geïnformeerd was.

Een infrastructuurorganisatie kent vijf kerntaken

NIET UITPUTTEND

Kerntaken	Activiteiten	Verantwoordelijkheden
1 Marketing & Sales	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseren klantwensen van vervoerders en vervoersautoriteit over capaciteit en productenpallet, zowel korte als lange termijn Verkoop van producten 	<ul style="list-style-type: none"> Verdelen capaciteit huidige/ komend jaar Bepalen productenpallet denkende aan differentiatie Opbouwen klantrelaties vervoerders en vervoersautoriteit
2 Asset management	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen onderhoudstrategie gebaseerd op Life Cycle Cost rekening houdend met differentiatie Modelleren van toekomstige capaciteit en voorstellen projectportfolio (bouwen en benutten) Inventariseren van vereiste vernieuwings-, onderhouds- of upgradingprojecten Inventariseren werken derden Aansturen van onderhoudsmanagement en projectmanagement Opstellen innovatieagenda 	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen projectportfolio om lange termijn capaciteitsdoelstellingen te bereiken, zowel bouwen als benutten Beslissen welke vernieuwings-, onderhouds- of upgradingprojecten uitgevoerd worden Bepalen doelen (kwaliteit, kosten) van onderhoudsprogramma Bepalen welke werken derden worden uitgevoerd Opdrachtgeven en monitoren van voortgang op projecten en waar nodig escaleren Opbouwen klantrelatie met lokale overheden (financierder projecten) Goedkeuren en realiseren innovatieagenda
3 Operations	<ul style="list-style-type: none"> Leiden van het treinverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> Garanderen veiligheid, betrouwbaarheid, punctualiteit en benutting Garanderen optimale efficiency
4 Onderhouds management	<ul style="list-style-type: none"> Plannen, contracteren en aansturen van onderhoud Inspecteren en uitvoeren storingsmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Garanderen van kwaliteit, kosten en voortgang van het onderhoud Contracteren van aannemers
5 Project management	<ul style="list-style-type: none"> Plannen en ontwerpen voor (investerings)projecten, groot onderhoud en vernieuwing Uitvoeren van project- en bouwmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Garanderen van kwaliteit, kosten en voortgang van projecten Contracteren en aanbesteden interne/externe partijen

Bron: McKinsey

Schema 15

- ProRail is tot de conclusie gekomen dat verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Op dit moment wordt in ieder geval het proces 'projecten functiewijziging' geëvalueerd met als doel overdrachtmomenten effectiever te maken.

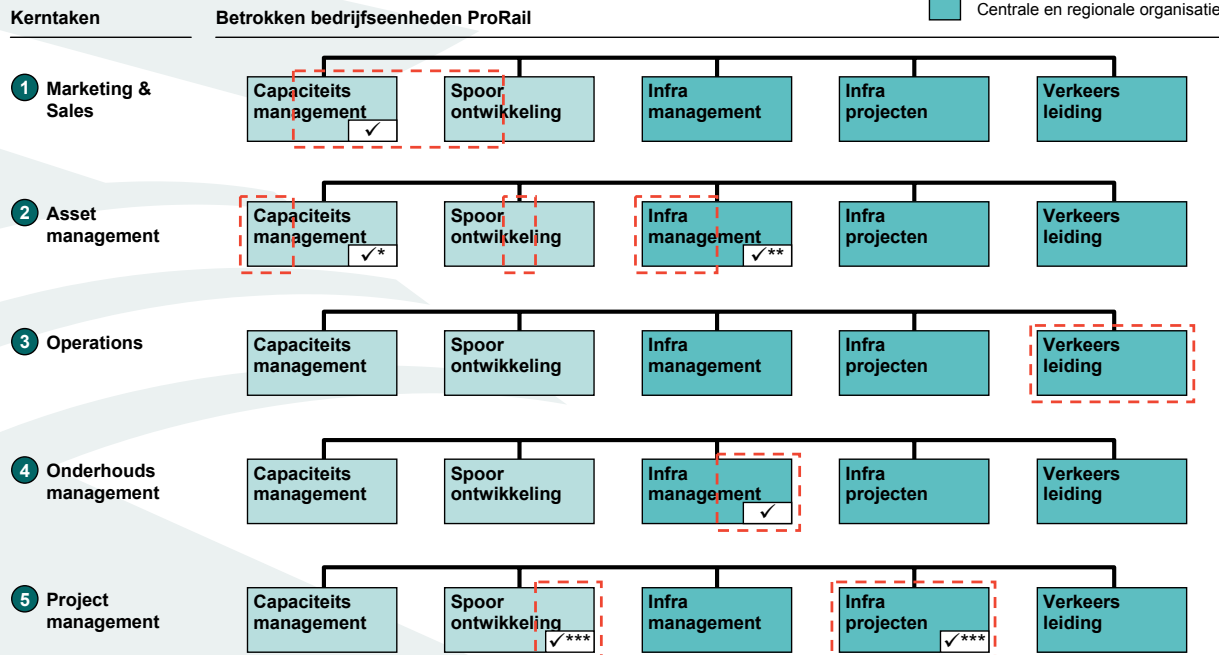
3.3.2 Interpretatie van de observaties

De huidige organisatie van ProRail is begrijpelijk in het licht van de integratie van de drie vroegere NS taakorganisaties. Er staat met de huidige organisatie een bedrijf dat beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid op het spoor garandeert. Echter de huidige organisatie heeft nog niet de optimale structuur. Verbetering zal tot meer klantgerichtheid leiden, iets wat door ProRail wordt onderkend. Herschikken van de bedrijfseenheden zodat verantwoordelijkheden en uitvoering gegroepeerd worden rondom vijf kerntaken reduceert het aantal overdrachtmomenten en optimaliseert communicatie.

- Een infrastructuurorganisatie kent vijf kerntaken [Zie Schema 15]. Deze kerntaken zijn allemaal afgedekt binnen de ProRail organisatie.
- De *verantwoordelijkheden* voor de vijf kerntaken zijn deels helder vastgelegd in de ProRail organisatie, echter verantwoordelijkheden rond asset management en projectmanagement kerntaken zijn niet helder belegd.
 - De verantwoordelijkheid voor asset management is verdeeld over verschillende bedrijfseenheden; Capaciteitsmanagement is verantwoordelijk voor strategische netwerkplanning (bijvoorbeeld LMCA), terwijl verantwoordelijkheid omtrent te volgen onderhoudsstrategie en het totaaloverzicht van de infrastructuur ligt bij Inframangement.
 - De verantwoordelijkheid voor projectmanagement ligt voor het plannen en ontwerpen van functiewijzigingen vooral bij Spoorontwikkeling en voor het plannen en ontwerpen van 'werken derden' bij Infraprojecten. De realisatie van het project wordt in alle gevallen door Infraprojecten gedaan.

ProRail heeft de uitvoering en eindverantwoordelijkheid voor de vijf kerntaken verdeeld over de bedrijfseenheden

- Eenheid met eindverantwoordelijkheid
- Eenheid betrokken bij uitvoering
- Enkel centrale organisatie
- Centrale en regionale organisatie



* Capaciteitsmanagement is verantwoordelijk voor strategisch netwerkplanning, o.a. via LMCA

** Infra management is verantwoordelijk voor bepalen onderhoudsstrategie en vernieuwings-, onderhouds of upgrading projecten

*** Verantwoordelijkheid voor plannen en ontwerpen ligt zowel bij Spoorontwikkeling als Infraprojecten, voor respectievelijk functiewijziging en werken derden. Verantwoordelijkheid voor realisatie van projecten ligt in alle gevallen bij Infraprojecten

Bron: ProRail; Interviews

Schema 16

- De regiodirecteur heeft een dubbele verantwoordelijkheid voor zowel asset management als voor onderhoudsmanagement. Deze duale verantwoordelijkheid zorgt voor onduidelijkheid van prioriteiten en eventueel voor intransparante communicatie naar de lokale overheden. Bijvoorbeeld het tevreden stellen van een regionale vervoersautoriteit over de beschikbaarheid van de infrastructuur kan conflicterend zijn met de centraal gestelde onderhoudsstandaard voor de landelijke infrastructuur.
- De *executie* van de vijf kerntaken is helder verdeeld in de regio, echter in de centrale organisatie wordt asset management in verschillende bedrijfseenheden uitgevoerd [Zie Schema 16]. Asset management wordt zowel in Capaciteitsmanagement, Inframangement als Spoorontwikkeling uitgevoerd. Deze verdeling over verschillende bedrijfseenheden zorgt voor een onnodig groot aantal overdrachtsmomenten met suboptimale projectdoorloop en suboptimale communicatie naar klanten als gevolg. De lange doorlooptijd bij overdracht tussen bedrijfseenheden wordt ook binnen ProRail erkend. In het managementcontract 2008 van directeur Infraprojecten zijn ook maatregelen opgenomen ter verbetering van de samenwerking tussen verschillende bedrijfsonderdelen.
- Herschikken van de bedrijfseenheden zodat verantwoordelijkheden en uitvoering gegroepeerd worden rondom de vijf kerntaken reduceert het aantal overdrachtsmomenten en optimaliseert communicatie.

3.3.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

De huidige organisatie van ProRail is begrijpelijk in het licht van de integratie van de drie vroegere NS taakorganisaties. Tevens is men het binnen ProRail er over eens dat organisatorische veranderingen nodig zijn om de klantgerichtheid te vergoten. Een concrete invulling hiervan is nog niet bepaald.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Hoewel de huidige organisatie de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid op het spoor garandeert is snelheid vereist om te bepalen hoe ProRail de klantgerichtheid verder kan vergroten.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

De asset management en projectmanagement kerntaken moeten duidelijk worden gedefinieerd. De verantwoordelijkheid voor deze kerntaken en de uitvoering ervan moeten eenduidig belegd zijn in zowel de centrale als de regionale organisatie.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Er is geen verdere bijsturing gewenst aangezien met bovenstaande voorgestelde bijsturing de klantgerichtheid van de organisatie voldoende kan worden verbeterd.

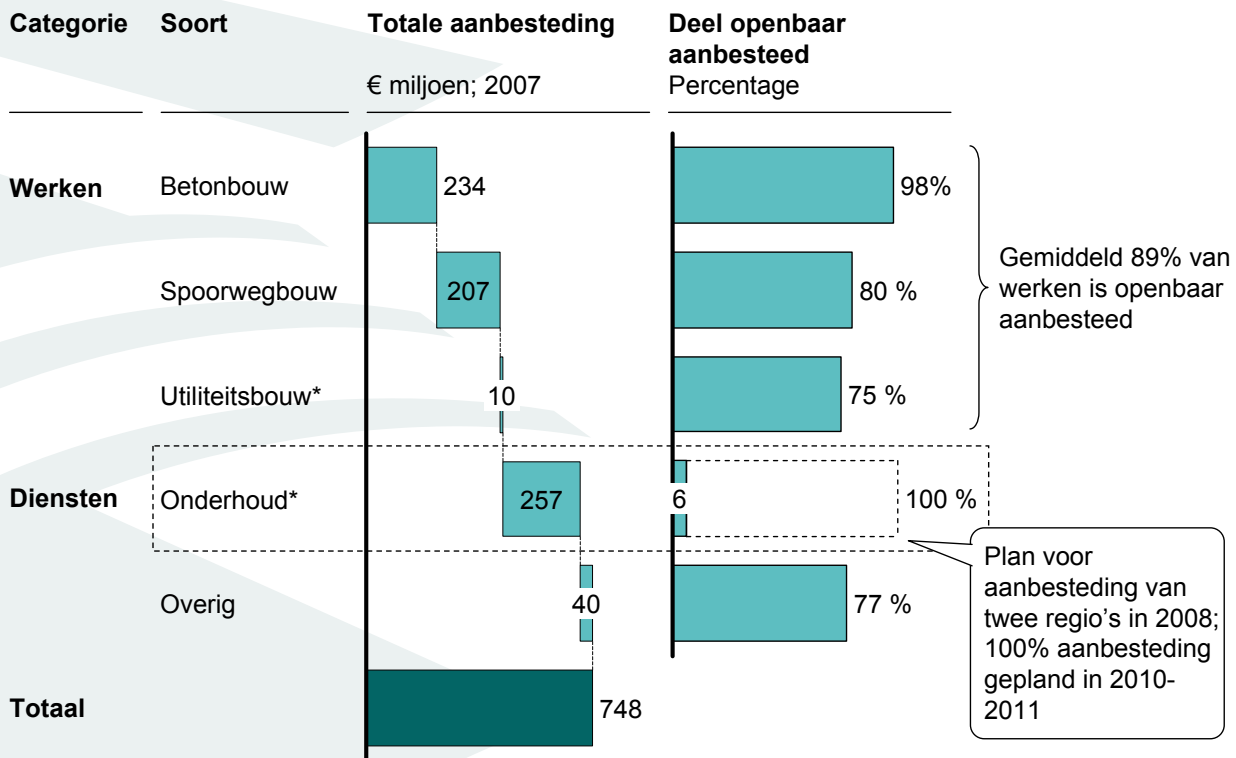
3.4 AANBESTEDING

Een van de aandachtspunten die in 'Op de Rails' werd genoemd betrof het proces van aanbesteding, waarbij alle type aanbestedingen geformuleerd zouden moeten worden in functionele eisen in plaats van gedetailleerde bestekken. Deze paragraaf beschrijft de observaties over de manier waarop ProRail diensten aanbesteed, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing

3.4.1 Observaties over aanbesteding

ProRail maakt voor verschillende soorten werken en diensten gebruik van aanbesteding. Voor alle soorten werken wordt gemiddeld 89 procent van het budget openbaar aanbesteed. Voor de dienst onderhoud is dit nu nog 6 procent, maar er ligt een duidelijk plan om dit voor einde 2011 naar 100 procent te brengen. Verschillende vormen van contractering worden gehanteerd, afhankelijk van het type aanbesteed werk. Voor het type betonbouw wordt in 79 procent van de gevallen gebruik gemaakt van functionele specificaties. Een zo goed mogelijk prijs wordt verkregen door het intern toetsen van ontwerpen op prijs en kwaliteit en openbare aanbesteding

89% van alle werken wordt openbaar aanbesteed, voor onderhoud ligt een actieplan



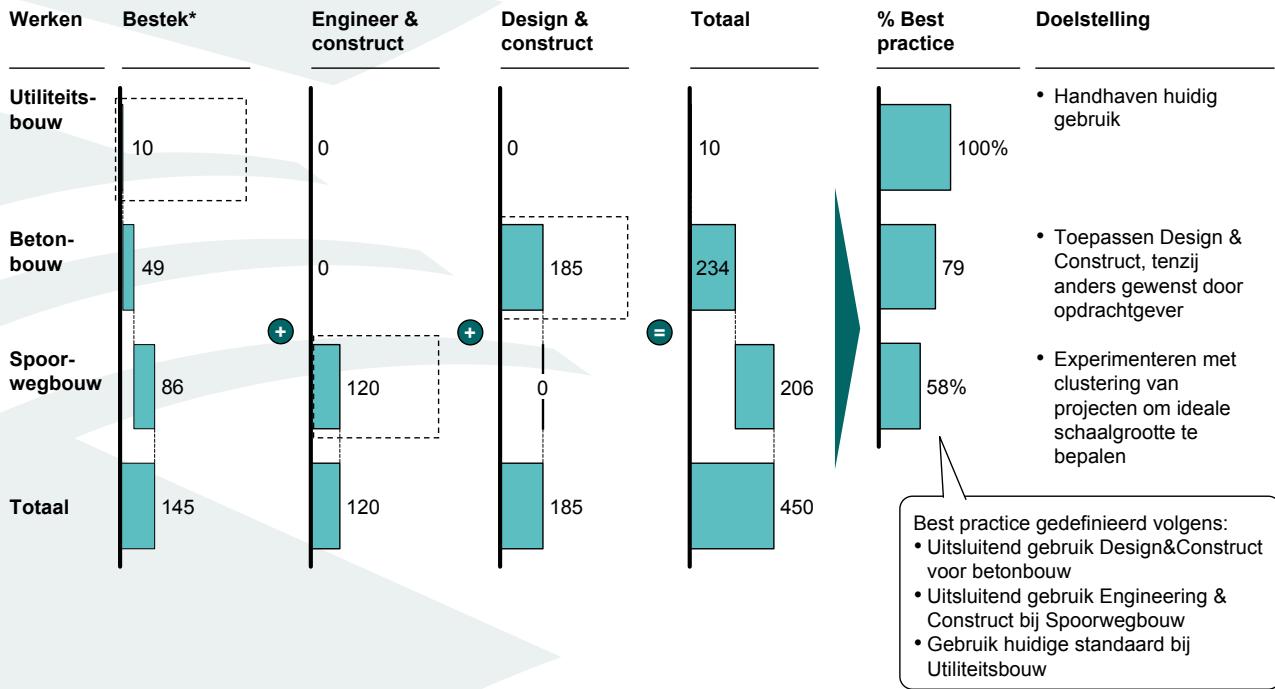
Bron: ProRail; Interviews

Schema 17

- ProRail heeft een groot aantal projecten. Voor het realiseren van deze projecten worden verschillende werken en diensten uitbesteed:
 - Werken: betonbouw, spoorwegbouw en utiliteitsbouw
 - Diensten: onderhoud en overige diensten (bijvoorbeeld ingenieursbureaus en adviseurs).
- Voor alle soorten werken wordt gemiddeld 89 procent openbaar aanbesteed. Onderhoud werd historisch gezien altijd onderhands aanbesteed. Sinds kort is een begin gemaakt met openbare aanbesteding. Er ligt een concreet plan om de huidige 6 procent van het onderhoudsbudget dat openbaar wordt aanbesteed te verhogen naar 100 procent voor het einde van 2011 [Zie Schema 17].
- Om bij het volledig uitbesteden van inspectie en controles en van rapid respons goede kwaliteit van aannemers te garanderen maakt ProRail gebruik van inspecteurs en contracten met duidelijke Service Level Agreements (SLA's.)
 - ProRail heeft 50 inspecteurs die aannemers steekproefsgewijs controleren. Daarnaast heeft ProRail de beschikking over geautomatiseerde inspectie van bovenleidingen en spoorstaven
 - Voor Rapid Response maakt ProRail gebruik van aannemers. Hierbij zijn contracten opgesteld met aannemers met duidelijke SLA's (45 minuten responstijd).
- ProRail hanteert verschillende contractvormen voor aanbesteding, afhankelijk van het soort werk of de soort dienst die wordt aanbesteed. Voornaamste gehanteerde contractvormen zijn:
 - Bestek: Het maken van een gedetailleerd ontwerp, inclusief specificaties van materialen, planning en fasering. Deze contractvorm wordt vooral gehanteerd voor kleine projecten functiewijziging en projectmatig onderhoud in spoorbouw.

Contractering van werken gaat grotendeels volgens best practice, vooral bij functionele specificatie van betonbouw

Best practice



* Gedetailleerde bestekken of Stabu (Nederlandse standaard contractvorm voor utiliteitsbouw) in geval van utiliteitsbouw

Bron: ProRail; Interviews

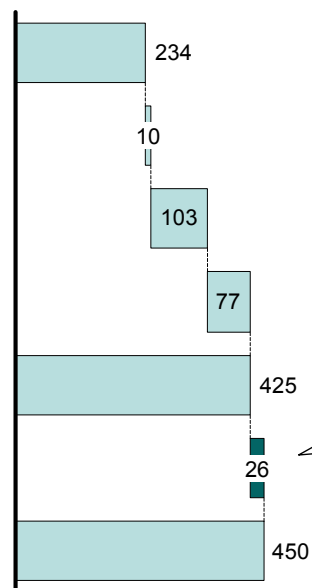
Schema 18

Beperkt aantal leveranciers van materialen spoorwegbouw betreft slechts 6 procent

Kostenopbouw werken *
Procent

- Meer dan drie leveranciers aanwezig bij
 - Betonbouw
 - Utiliteitsbouw
 - Spoorwegbouw; materieel, personeel, design, ~75% van materialen
- Minder dan drie leveranciers aanwezig bij
 - Spoorwegbouw; ~25% van materialen (wissels, onderdelen veiligheidssystemen, ect.)

Betonbouw
Utiliteitsbouw
Spoorwegbouw design, materieel, personeel
Spoorwegbouw standaard specificaties
Totaal meer dan drie leveranciers
Spoorwegbouw minder dan drie leveranciers
Totaal uitbesteed werken



Slechts 6% van totale kosten van uitbesteede werken worden gemaakt door materialen met minder dan drie leveranciers

* Verdeling op basis van schatting manager afdeling Aanbesteding, Kostenmanagement en Inkoop

Bron: ProRail

Schema 19

- Engineering & construct: Het maken van een gedetailleerd ontwerp inclusief specificaties van materialen, maar zonder planning en fasering. Deze contractvorm wordt vooral gehanteerd voor projecten functiewijziging en projectmatig onderhoud en kleine betonbouw.
- Design & construct: Functioneel specificeren van eisen, waarbij ontwerp en planning door de aannemer wordt gedaan. Deze contractvorm wordt vooral gehanteerd bij grote systemen (bruggen, tunnels), onderbouw spoorlijn en geclusterde spoorwegbouw.
- Voor betonbouw gebeurt aanbesteding voor 79 procent via Design & Construct. Voor spoorbouw wordt voor 58 procent gebruikt gemaakt van Engineering & Construct en voor de overige 42 procent van traditionele bestekken [Zie Schema 18].
- Garanderen van een zo goed mogelijke prijs gebeurt op een drietal manieren; optimalisatie van het ontwerp, de benodigde materialen en openbare aanbesteding.
 - Het volledige ontwerp van een project wordt in *systems engineering* sessies met kostenexperts, de bedrijfseenheid Inframangement en de ontwerpers geoptimaliseerd op beoogde kwaliteit en kosten.
 - De optimale prijs van de benodigde materialen voor dit ontwerp wordt in het geval van betonbouw en utiliteitsbouw gegarandeerd door concurrentie tussen leveranciers. Voor 25 procent van de materialen in de categorie spoorwegbouw (bijvoorbeeld wissels of onderdelen van veiligheidssystemen) zijn minder dan drie leveranciers voorhanden. Het hieruit voortvloeiende risico op prijsverhoging heeft maar een beperkt effect op 6 procent van de totale kosten van gecontracteerde werken [Zie Schema 19].
 - In het proces van aanbesteding wordt de gunning bepaald door vergelijking met interne kostenraming en wordt de beslissing uiteindelijk genomen door een ProRail Tenderboard waarin het management van verschillende bedrijfseenheden vertegenwoordigd is.

3.4.2 Interpretatie van de observaties

ProRail besteedt een groot deel van werken en diensten openbaar aan. In het merendeel van de aanbestedingen gebeurt dit ook via de best passende contractvorm. Waar toepasbaar wordt veel gebruik gemaakt van functionele specificatie.

- In vergelijking met andere Europese infrastructuuroperators ligt het percentage werk dat ProRail openbaar aanbesteed hoog. Wanneer einde 2011 het onderhoud ook voor 100 procent openbaar wordt aanbesteed zal meer dan 85 procent van het aanbestede werk openbaar gebeuren.
- Best Practice uitbesteding laat zien dat 'inspectie en controles' en 'rapid respons' twee functies zijn die óf binnen de infrastructuurorganisatie moeten liggen óf onder zeer strakke controle moeten staan van de operator. ProRail heeft gekozen voor het model van strakke controle, waar ze door middel van random inspecties en strikte SLA's met aannemers goede invulling aan heeft gegeven.
- De manier waarop ProRail contracten aanbesteed is goed en gedifferentieerd naar soort werk dat wordt aanbesteed. Voor betonbouw geschiedt 79 procent van de aanbestedingen via Design & construct dat voor dit type werk de juiste methode is. Plan is om bij betonbouw in de toekomst altijd Design & Construct te hanteren, tenzij de opdrachtgever expliciet anders wenst. Voor spoorwegbouw wordt nu 58 procent aanbesteed via Engineering & Construct contracten. De resterende 42 procent gaat nog via traditionele bestekken. Utiliteitsbouw gaat volledig via Engineering & Construct.
- De methodes om een zo goed mogelijke prijs te garanderen, zoals het toepassen van *systems engineering* en het gebruik van contractvormen, zijn afdoende. Het hebben van een beperkt aantal leveranciers voor specifieke materialen heeft slechts beperkt impact op de totale kosten van aanbestedingen.

3.4.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

ProRail heeft op het gebied van aanbesteding op basis van functionele specificaties goede acties ondernomen. Er ligt een helder plan om voor het einde van 2011 het merendeel van de aanbestedingen openbaar te doen. Per type aanbesteed werk is helder wat de best passende manier van aanbesteding is.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voortgang op de genomen acties is goed. Volledig overgaan tot openbare aanbesteding van onderhoud voor het einde van 2011 is een realistische planning, aangezien de snelheid van conversie hier afhangt van looptijd van huidige contracten.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Aan dit onderdeel van de aanbeveling in 'Op de Rails' is volledig voldaan. Hiertoe is geen bijsturing nodig.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Het garanderen van de beste prijs voor aanbestedingen kan verder worden aangescherpt door experts aan te nemen en het aantal leveranciers voor de producten met minder dan drie leveranciers uit te breiden.

3.5 KENNISMANAGEMENT

3.5.1 Observaties over kennismanagement

ProRail heeft een kennismanagementprogramma dat kijkt naar het gewenste kennisniveau op verschillende kennisgebieden. De aanpak behelst:

1. Het bepalen van het gewenste kennisniveau voor bedrijfsproces "Infra = OK". Hierbij wordt vooral in kaart gebracht welke specialistische

ProRail heeft diverse acties gedefinieerd op gebied van kennismanagement

✓ Geheel
 ✓ Gedeeltelijk

	Uitleg	Doel	Vermindert afhankelijkheid van externe partijen	Afgerond
1	Bouwmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwe afdeling bouwmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Direct toezicht op projectuitvoering Zelf functioneel specificeren 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓
2	Loxia en Tribase	<ul style="list-style-type: none"> Alliantie tussen ProRail, Arcadis en Movadis Inhouse halen van TriBase 	<ul style="list-style-type: none"> Kennis en controle op 'vastleggen' treinbeveiliging Kennis en controle van ICT 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓
3	Systeemmanagers	<ul style="list-style-type: none"> Instellen systeemmanager voor acht aspecten van infrastructuur (wissels, leidingen, etc) 	<ul style="list-style-type: none"> Bundelen en duidelijk maken van kennis en expertise 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
4	Spoorwetenschappelijk instituut	<ul style="list-style-type: none"> Leerstoel in Delft en wetenschappelijk onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> Hoog niveau onderzoek op witte vlekken van kennis 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
5	Kennispositie	<ul style="list-style-type: none"> Bepaling kennispositie volgens Squarewise methode 	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen strategie instandhouden of vernieuwen, benchmark, belang van kennis, kennis tekort 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
6	Kennismanagement team	<ul style="list-style-type: none"> Twee full time personen binnen ProRail belast met kennismanagement projecten 	<ul style="list-style-type: none"> Instellen kenniscultuur binnen ProRail Vastleggen van kennis 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
7	Personeelscan	<ul style="list-style-type: none"> In kaart brengen opleidings- en competentiegegevens personeel 	<ul style="list-style-type: none"> Overzicht hebben van kennis en mogelijkheden personeel 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
8	Resultaat gericht beoordelen/werken	<ul style="list-style-type: none"> In persoonlijk gesprek stellen en beoordelen resultaten en competentieontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> Resultaatgerichte werksfeer creëren binnen hele organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
9	Opleiding, Management development	<ul style="list-style-type: none"> Training voor nieuwe managers over HRM High potentials programma 	<ul style="list-style-type: none"> Talent borgen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓

Bron: ProRail; Interviews

Schema 20

kennis binnen ProRail aanwezig moet zijn om afhankelijkheid van externe partijen te voorkomen. Hiervoor wordt onder andere gekeken naar de aanwezigheid van marktwerking tussen partijen met specialistische kennis; ontbreken van marktwerking betekent dat ProRail de kennis intern moet borgen.

2. Het in kaart brengen van het huidige kennisniveau. Hierbij wordt gekeken welke kennis binnen ProRail momenteel aanwezig is.
3. Het bepalen van benodigde acties om op het gewenste niveau te komen. Welke kennis is binnen ProRail onvoldoende en hoe kan dit kennistekort worden opgelost. Mogelijke oplossingen zijn het aannemen van mensen, het vergaren van informatie van buiten de organisatie en het overnemen van externe bedrijven.

Drie concrete acties die op het vlak van borgen van specialistische kennis zijn genomen, zijn het binnentrekken van nieuwe delen van de organisatie, te weten Loxia, TriBase en bouwdirectie. ProRail heeft daarnaast diverse andere acties gedefinieerd en gerealiseerd op het gebied van kennismanagement [Zie Schema 20].

Op het gebied van HRM lopen ook diverse acties om het kennisniveau in kaart te brengen. Hierbij is onder meer naar voren gekomen dat belangrijke kennis aanwezig is bij de inspecteurs die het aanbestedingsproces inspecteren en controleren. Deze populatie werknemers is relatief oud en binnen enkele jaren zal een significant deel van deze inspecteurs ProRail verlaten. ProRail is recent gestart met een traject om 15 FTE nieuwe inspecteurs te rekruteren en op te leiden (ten opzichte van huidige 60 FTE). Vanaf juli-augustus 2008 wordt gestart met werven van de eerste vijf inspecteurs, de volgende 10 volgen in 2009. Het aannamebeleid is passend vanuit de leeftijdsopbouw van de huidige inspecteurs.

3.5.2 Interpretatie van de observaties

De aanpak van het kennismanagement programma is een gestructureerde manier om de kennisbehoefte van ProRail in kaart te brengen. Dit heeft reeds geleid tot een aanstal specifieke, succesvolle acties. Op drie gebieden zijn goede acties ondernomen om specialistische kennis te borgen. Het daadwerkelijk volledig in kaart brengen van het huidige kennisniveau op het bedrijfsproces "Infra = OK" is

echter nog niet compleet waardoor een volledig statusoverzicht en actieplan voor dit bedrijfsproces nog niet beschikbaar is.

Een belangrijk kennisgebied is de kennis die aanwezig is bij de inspecteurs. Gezien de relatief oude werknemerspopulatie in deze specifieke groep werknemers is op korte termijn actie nodig om deze specialistische kennis binnen ProRail te borgen en mogelijke afhankelijkheid van aannemers te voorkomen. ProRail heeft recent een traject gestart om dit mogelijke probleem te voorkomen.

3.5.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

De acties die ProRail op het gebied van kennismanagement heeft ontplooid zijn goed. Een gestructureerde manier om op alle kennisgebieden de kennisbehoefte te meten kan voorkomen dat ProRail specifieke kennis ontbeert om als professionele organisatie te fungeren in de sector.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Het kennismanagementprogramma is nog relatief nieuw en nog niet compleet wat betreft de kennisvelden die in kaart zijn gebracht. Een compleet actieplan (trainingsplannen, organisatorische aanpassingen) voor “Infra = OK” zou snel ontwikkeld en geïmplementeerd moeten worden.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Er is geen bijsturing nodig om aan deze aanbeveling te voldoen.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Om volledig aan de kennisbehoefte van een professionele organisatie te voldoen moet ProRail, zoals gepland, op korte termijn het kennismanagement programma voor “Infra = OK” completeren, wat moet resulteren in een alomvattend actieplan op het gebied van kennis. Onderdeel hiervan moet in ieder geval het gestarte traject zijn omtrent aanvulling en vervanging van inspecteurs.

4

Operationeel kader

Uit het rapport 'Op de Rails' blijkt dat het Ministerie van V&W doelstellingen moet formuleren en via wet- en regelgeving en budgetten kaders moet stellen, waarbinnen ProRail moet functioneren. Specifieke punten die in de aanbeveling worden genoemd zijn:

- Aansturing door Ministerie van V&W
- Beschikbare middelen
- Life Cycle Management
- Wet en regelgeving.

In dit hoofdstuk beschrijven we de observaties rond bovengenoemde punten, de interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

4.1 AANSTURING DOOR MINISTERIE VAN V&W

Deze paragraaf beschrijft de observaties over de aansturing van ProRail door het Ministerie van V&W, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

4.1.1 Observaties over aansturing ProRail

Aansturing van ProRail door het Ministerie van V&W omhelst zowel onderhoud en vernieuwing van spoorinfrastructuur als een groot aantal projecten en is van nature complex. De aansturing kan worden onderverdeeld in outputsturing, inputsturing en projectsturing, waarbij op elk gebied is afgesproken wat de kaders

Aansturing van ProRail door het Ministerie van V&W is op te splitsen in output-, input- en projectsturing

- Geen aansturing vanuit Ministerie V&W
- Aansturing vanuit Ministerie V&W

Opsplitsing activiteiten ProRail



* Inclusief veiligheid en milieu

** Projecten waarvan financiering en projectdefinitie door V&W is bepaald

Bron: Beheerconcessie 2005-2015; Interviews

Schema 21

zijn waarbinnen ProRail moet opereren. Er bestaat echter verschil van interpretatie over de definitie van de gebieden waarop output-, input- en projectsturing van toepassing is. Als gevolg hiervan wordt door beide organisaties op onderdelen het niveau van onafhankelijkheid verschillend ervaren. Een structuur van formele contacten is aanwezig om de aansturing te faciliteren.

- Aansturing van ProRail door het Ministerie van V&W vindt plaats op alle activiteiten die vanuit het Ministerie van V&W (gedeeltelijk) worden gefinancierd. De aansturing is op te splitsen in output-, input- en projectsturing. Via definities is aangegeven wat de kaders zijn waarbinnen ProRail onafhankelijk beslissingen kan nemen [zie Schema 21].
- Outputsturing betekent dat een *resultaatsverplichting* is afgesproken, waarbij inspanningen om het resultaat te bereiken niet worden vermeld. Succes wordt gemeten via bereiken van afgesproken grenswaarden op geselecteerde KPI's. Deze manier van aansturen is van toepassing op vier van de zeven prestatiegebieden, te weten Bijsturing, Beschikbaarheid en betrouwbaarheid hoofdspoorweginfrastructuur, Transfervoorzieningen (reinheid, sociale veiligheid en toegankelijkheid) en Benutting.
- Inputsturing betekent dat een *inspanningsverplichting* is afgesproken. Succes wordt gemeten door tijdige en juiste uitvoering van de inspanningen. Tevens worden KPI's gedefinieerd en worden richtwaarden op deze KPI's afgesproken, om te kunnen beoordelen of de samen afgesproken acties het beoogde effect hebben. Deze manier van aansturen is van toepassing op een van de zeven prestatiegebieden, te weten Veiligheid en Milieu.

Voor de twee overige prestatiegebieden, Financiën en Klanttevredenheid, spreekt ProRail geen inspanningen of grenswaarden af, maar ter referentie neemt ProRail deze informatie-items wel op in de rapportage aan het Ministerie van V&W, met een richtwaarde in plaats van een grenswaarde.

- Projectsturing betekent dat zowel een *inspanning- als resultaatverplichting* is afgesproken. De inspanningsverplichting is vastgelegd in een projectdefinitie en het resultaat wordt gemeten door tijdig en binnen budget afleveren van het project. Deze manier van aansturen is van toepassing voor twee projecttypes, te weten Functiewijziging instandhouding en MIRT projecten.
- Bij activiteiten waar het Ministerie van V&W niet zelf financiert, vindt geen aansturing plaats. Dit is het geval bij 'werken derden' en 'FENS (Fonds Eenmalige NS) projecten'.
- Tussen het Ministerie van V&W en ProRail heerst een verschillende opvatting over de gebieden waarop output-, input- en projectsturing van toepassing zijn. Als gevolg hiervan wordt door beide organisaties op onderdelen het niveau van onafhankelijkheid verschillend gepercipieerd.
 - Het grootste verschil is dat het Ministerie van V&W outputsturing als onderdeel van de totale aansturing ziet. Er zijn volgens het Ministerie van V&W namelijk ook gebieden waarop input- en projectsturing van toepassing zijn. ProRail ziet het *totale* aansturingmodel als outputsturing; input- en projectsturing wordt ook ervaren als een vorm van outputsturing.
 - Consequentie is dat de aansturing op onderdelen niet optimaal verloopt, dit is vooral het geval op gebied van input- en projectsturing. Op deze gebieden verwacht namelijk ProRail een grotere zelfstandigheid dan het Ministerie van V&W.

De vergadercycli zijn duidelijk afgesproken om het Beheerplan op te stellen en de voortgang ten opzichte van het Beheerplan te bespreken. Naast deze formele contacten vindt een groot aantal informele contacten plaats op functioneel, technisch en projectmatig vlak.

4.1.2 Interpretatie van de observaties

Het Ministerie van V&W en ProRail kunnen vanuit Europees perspectief als één van de voorlopers gezien worden op gebied van implementatie van outputsturing. Tevens lijken de gebieden waar input-, output- of projectsturing plaatsvindt

duidelijk omschreven en afgesproken. Toch is in onze optiek niet volledig aan de aanbeveling voldaan aangezien rond het begrip outputsturing verwarring aanwezig is tussen beide organisaties. ProRail veronderstelt dat outputsturing voor het volledige bedrijfsproces geldt, wat niet in overeenstemming is met de definitie volgens het Ministerie van V&W [Zie Schema 21]. Daarnaast is bij outputsturing verbetering mogelijk op het gebied van KPI definities, de KPI meting en het stellen van de grens- en richtwaarden. ProRail heeft dit erkend en werkt momenteel aan de ontwikkeling van de 'next-generation' dashboard, waarin deze verbeteringen zijn opgenomen. Bij inputsturing is verbetering mogelijk door alle veiligheid en milieu acties in één overzicht te vatten. Bij projectsturing kan het Ministerie van V&W gezien de ontevredenheid van lokale overheden overwegen zich te laten informeren over de status en voortgang van 'werken derden'. De structuur van formele contacten is logisch en werkt. Het aantal informele contacten kan geoptimaliseerd worden via het opzetten van één of meer loketten.

- Outputsturing met enkel resultaatverplichting voor een groot deel van het budget en een beperkt aantal KPI's is nog niet breed gezien in Europa. Hiermee behoren het Ministerie van V&W en ProRail tot de voorlopers op gebied van implementatie van outputsturing.
- Het begrip outputsturing is vaak een bron voor verwarring tussen ProRail en het Ministerie van V&W. Door ProRail wordt verondersteld dat outputsturing voor het volledige bedrijfsproces geldt, wat niet in overeenstemming is met de definitie volgens het Ministerie van V&W [Zie Schema 21].
- Bij zowel output- als inputsturing is ruimte voor verbetering van de gebruikte managementinformatie. ProRail heeft dit erkend en werkt momenteel aan de ontwikkeling van de 'next-generation' dashboard, waarin deze verbeteringen zijn opgenomen.
- Bij outputsturing ontbreekt een tweetal relevante KPI's, namelijk Treinpad en Infraprojecten. Daarnaast dient Tevredenheid vervoerders opgesplitst te worden per vervoerder, zoals ook aangegeven in het recente rapport van HCG. Naar aanleiding van dit rapport is implementatie van deze nieuwe KPI's begin 2008 gestart. Ook zijn metingen van sommige KPI's subjectief en is meer consistentie in het vaststellen van grens- en richtwaarden nodig. ProRail heeft dit erkend

en werkt momenteel aan de ontwikkeling van de 'next-generation' dashboard, waarin deze verbeteringen zijn opgenomen.

- Er ontbreekt een tweetal KPI's, namelijk KPI Treinpad die zichtbaar maakt of afspraken met vervoerders worden gerealiseerd en KPI Infraprojecten die de voortgang (planning en budget) van projecten weergeeft. De bestaande KPI Tevredenheid Vervoerders dient opgesplitst te worden per vervoerder, zodat oorzaken van (on)tevredenheid per vervoerder achterhaald kunnen worden.
 - De meting voor KPI's is in een aantal gevallen subjectief. In geval van Transfer verdient de kwaliteit van de meting nader onderzoek. Dit moet leiden tot verbetering van de betrouwbaarheid.
 - ProRail moet meer consistentie toepassen in het vaststellen van de grens- en richtwaarden, door meerjarige doelstellingen per KPI te introduceren. Hierbij moeten de perspectieven van zowel ProRail, vervoerders als het Ministerie van V&W worden afgewogen. Het Ministerie van V&W dient bij outputsturing de grens- en richtwaarden op ambitie en realisme kritisch te toetsen.
- Bij inputsturing zijn acties op veiligheid en milieu wel gedefinieerd, maar niet beschikbaar in één helder plan, waardoor het overzicht en voortgang moeilijk te waarborgen is.
 - Projecten voor 'werken derden' worden momenteel niet meegenomen in de aansturing door het Ministerie van V&W. Gezien de ontevredenheid van lokale overheden over deze vorm van projecten (zie aanbeveling 3, professionele organisatie) moet overwogen worden de voortgang van deze projecten ter informatie mee te nemen in de reguliere managementrapportage.
- De structuur van formele contacten is logisch en werkt goed. Medewerkers op de juiste niveaus in de organisatie worden bij het review proces betrokken, resulterend in escalatie van enkel de relevante

zaken. Het aantal informele contacten kan geoptimaliseerd worden via het opzetten van één of meer loketten. Voorwaarde is hierbij dat de tijdigheid en kwaliteit van de informatie gegarandeerd is.

4.1.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

Het Ministerie van V&W en ProRail hebben de goede acties ondernomen behorend bij dit onderdeel van de aanbeveling. Er is een proces ontwikkeld en ingevoerd waarmee het Ministerie van V&W sturing geeft aan ProRail. Deze sturing bestaat onder meer uit een logische vergadercyclus waar voortgang ten opzichte van afspraken wordt besproken.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Invoeren van outputsturing op zo'n grote schaal is redelijk uniek in Europa. Terwijl de totale voortgang voldoende lijkt is er echter bij deze invoering nog onvoldoende voortgang geboekt op het verschaffen van absolute duidelijkheid over de scope van outputsturing die door het Ministerie van V&W en ProRail wordt gedeeld.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Om te voldoen aan dit onderdeel van de aanbeveling, waarbij absolute duidelijkheid is gewenst over de stuurvariabelen en de gewenste prestatie, moeten ProRail en het Ministerie van V&W meer helderheid creëren over de gebieden waarop outputsturing van toepassing is. Een gezamenlijk onderschreven scope van outputsturing dient helder op papier te worden gezet. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de sturing zoals die momenteel zou moeten gelden en de sturing waar men op termijn naar toe wil bewegen.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Om de duidelijkheid over gewenste prestatie van ProRail verder te bevorderen zou ProRail het gebruikte dashboard met KPI's op plaatsen verder kunnen verbeteren, zoals ook aanbevolen in het rapport dat Holland Consulting Group in oktober 2007 uitbracht over outputsturing. Verdere verbetering van aansturing van ProRail is mogelijk door een aantal KPI's toe te voegen

- ‘Treinpaden’ en ‘Tevredenheid Vervoerders’ zijn KPI’s die zichtbaar maken of afspraken met vervoerders worden gerealiseerd.
- ‘Infraprojecten’ is een KPI die de bijdrage aan de vergroting van de mobiliteit, respectievelijk het oplossen van punctualiteits- en capaciteitsknelpunten weergeeft.
- ‘Werken derden’ is een KPI om informatie te ontvangen over status en voortgang van projecten op een gebied waar veel ontevredenheid is vanuit de lokale overheden.

Tevens moet de meting voor de KPI Transfer minder subjectief en moeten meerjarige doelstellingen per KPI worden geïntroduceerd, waarbij zowel het perspectief van ProRail vervoerders als overheid wordt afgewogen. Het Ministerie van V&W dient hierbij deze grens- en richtwaarden kritisch op ambitie en realisme te toetsen. Een aantal van deze aanbevelingen is na het uitkomen van het HCG rapport reeds door ProRail opgepakt en zouden op korte termijn kunnen worden geïmplementeerd.

4.2 BUDGET CYCLUS

Deze paragraaf beschrijft de observaties over budget cyclus, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

4.2.1 Observaties over budget cyclus

In de Nota Mobiliteit 2004 is voor de periode tot en met 2020 afgesproken wat de jaarlijkse subsidie is van het Ministerie van V&W aan ProRail. Tevens is in deze nota een efficiencydoelstelling van € 150 miljoen per jaar vanaf 2011 vastgelegd. Van deze efficiency taakstelling is € 75 miljoen per jaar reeds ingevuld. Schrappen van activiteiten die niet bijdragen aan de prestatie van ProRail levert € 15 miljoen per jaar op. Het toepassen van andere contractvormen, vergroten van concurrentie op uitbesteed werk, verwijderen van niet gebruikte wissels en optimalisatie van levensduur en optimalisatie in de projectuitvoering levert daarnaast € 60 miljoen per jaar op. Voor invulling van de overige € 75 miljoen per jaar is een kostenreductieprogramma gestart, waar concrete plannen uit moeten

voortkomen. Er wordt naar gestreefd deze invulling bij de businessplanning 2009 compleet te hebben, met een eventuele uitloop naar 2010.

Er bestaat wel verschil van inzicht tussen ProRail en het Ministerie van V&W over de vrijheid om de middelen te besteden zoals ProRail het wil. Het Ministerie van V&W is van mening dat ProRail die verantwoordelijkheid met de huidige financieringswijze wel waar kan maken en dat in de subsidierelatie de ProRail-visie niet opportuun is. Zie daarvoor ook het rapport van Hoogendoorn en Eeftink. Binnen de scope van dit onderzoek is daar niet verder naar gekeken.

4.2.2 Interpretatie van de observaties

ProRail en het Ministerie van V&W erkennen dat langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en efficiencytaakstellingen duidelijk aanwezig zijn. Het feit dat de volledige € 150 miljoen besparing per jaar nog niet is ingevuld, baart nog geen zorgen aangezien naar aanleiding van de Activiteiten Waarde Analyse in 2005 besparingscategorieën zijn gedefinieerd en een team de concrete plannen aan het uitwerken is.

4.2.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

Het Ministerie van V&W en ProRail hebben goede acties ondernomen behorend bij dit onderdeel van de aanbeveling. Er is overeenstemming over zowel de budgetten als de efficiencytaakstellingen.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voldoende voortgang is geboekt op duidelijkheid en overeenstemming rond budgetten en efficiencytaakstellingen.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Naar ons oordeel is er sprake van langjarige zekerheid over de beschikbare middelen en eventuele efficiencytaakstellingen en is daarmee aan dit onderdeel van de aanbeveling in 'Op de Rails' voldaan. Hiertoe is geen bijsturing nodig.

Voor verschillende contractvormen geeft ProRail methodes voor het verkrijgen van minimale Life Cycle Cost

Methodes voor verkrijgen minimale Life Cycle Cost

	Investering	Onderhoud
Traditionele bestekken	<ul style="list-style-type: none"> • Materiaalkeuze uit Railinfracatalogus wordt getoetst door AKI in value engineering sessies • Voor ca. 70% van de gespecificeerde materialen zijn meerdere leveranciers (materialen ca 50% van totale kosten) • Nieuwe raamcontracten worden in tenderboard op noodzakelijkheid getoetst 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekend uit onderzoek en technisch beleid (RailCaseBase)
Engineering & construct	<ul style="list-style-type: none"> • Intern uitgevoerde kostenraming • Concurrentie tussen aannemers op planning, fasering en uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekend uit onderzoek en technisch beleid (RailCaseBase)
Design & Construct	<ul style="list-style-type: none"> • Intern uitgevoerde kostenraming • Concurrentie tussen aannemers op ontwerp, planning, fasering en uitvoering <ul style="list-style-type: none"> – 15% goedkoper voor clusters – 20% goedkoper voor betonbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekend uit onderzoek en technisch beleid (RailCaseBase) • Opgenomen in contract wanneer onbekend • Garantie via liability

Bron: ProRail; Interviews

Schema 22

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

ProRail zou de uitvoering van het kostenreductieprogramma kunnen versnellen door ook de resterende € 75 miljoen per jaar in te vullen.

4.3 LIFE CYCLE MANAGEMENT

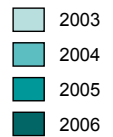
Deze paragraaf beschrijft de observaties over Life Cycle Management, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

4.3.1 Observaties over Life Cycle Management

Het concept Life Cycle Management (LCM) is bekend binnen ProRail en wordt toegepast in het merendeel van de projecten. In sommige gevallen wordt LCM vervangen door MKBA (Maatschappelijke Kosten/Baten Analyse). Een project is opgestart om beide methodes te integreren.

- Minimale Life Cycle Cost wordt gerealiseerd door het totaal van initiële investering en totale exploitatiekosten te minimaliseren. Om dit te realiseren heeft ProRail verschillende methodes ontwikkeld voor de te onderscheiden contractvormen [Zie Schema 22].
- Het vergelijken van kosten van verschillende varianten wordt uitgevoerd via Life Cycle Management (LCM) of via Maatschappelijke Kosten/ Baten Analyse (MKBA). De overheid stelt het gebruik van MKBA verplicht voor grote wijzigingen aan de infrastructuur. Daarom wordt MKBA op dit moment vooral toegepast bij functiewijziging. LCM wordt in principe toegepast bij functiehandhaving. Een project is opgestart om de Life Cycle Management functionaliteit en de Maatschappelijke Kosten/ Baten Analyse (MKBA) te integreren. Dit project lost de (beperkte) onduidelijkheid op wanneer LCM of MKBA te gebruiken en is gepland om in maart 2009 afgerond te zijn.
- Op intranet van ProRail is een kennisbank aanwezig met ongeveer 150 LCM afwegingen uit het verleden. Deze kennisbank wordt gebruikt als voorbeeld voor andere projecten.

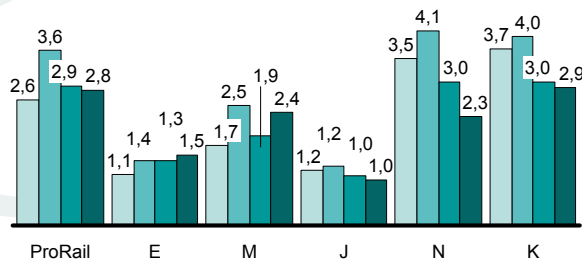
De totale Life Cycle Cost van ProRail behoort tot de drie laagste van zes infrastructuuroperators*



Relevantie

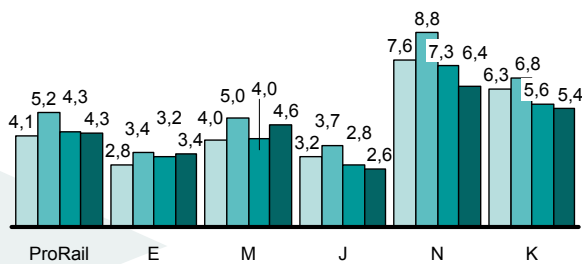
- De onderhoudskosten voor een treinkilometer hoofdspoor bestaan uit de kosten voor klein dagelijks onderhoud groot onderhoud
- De kosten worden jaarlijks in een internationale benchmark van de UIC verzameld
- De kosten bevatten ook directe personeelskosten

Onderhoudskosten per treinkilometer
€



- De Life Cycle kosten zijn de kosten voor klein onderhoud, groot onderhoud en vernieuwing
- De kosten worden jaarlijks in een internationale benchmark van de UIC verzameld volgens dezelfde methode
- De kosten bevatten ook de directe personeelskosten
- Deel van kosten wordt bepaald door verschillen in eigenschappen en gebruik van het spoor

Life Cyce Cost per treinkilometer
Totale kosten voor onderhoud en vernieuwing; €



Totale kosten zijn gedaald sinds 2004, voornamelijk door afname onderhoudskosten, maar blijven vergelijkbaar met omringende landen

* Voor anonimiteitredenen zijn Europese infrastructuuroperators anders dan ProRail weergegeven met een letter
Bron: UIC

4.3.2 Interpretatie van de observaties

Life Cycle Management en MKBA worden gebruikt om de Life Cycle Cost te optimaliseren. De methodes voldoen aan de verwachting en worden in de praktijk daadwerkelijk gebruikt. Tevens behoort de totale Life Cycle Cost van ProRail tot de drie laagste van zes landen [Zie Schema 23].

Integratie van functionaliteit van LCM en MKBA is een juist initiatief om het beste van beide functionaliteiten te integreren en eventuele onduidelijkheid te voorkomen.

4.3.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

ProRail heeft goede acties ondernomen behorend bij dit onderdeel van de aanbeveling. Er zijn duidelijke methodes aanwezig om Life Cycle Management uit te voeren en de methodes worden gebruikt.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voldoende voortgang is geboekt op het gebied van Life Cycle Management, dit is waar te nemen aan de Life Cycle Cost van ProRail die bij de drie laagste van zes landen is.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Life Cycle Management, waarbij ProRail op basis van objectieve gegevens uitgaven voor beheer en onderhoud en vervanging baseert, wordt op een goede manier binnen ProRail toegepast. Aan dit onderdeel van de aanbeveling in 'Op de Rails' is daarmee voldaan. Hiertoe is geen bijsturing nodig.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Er is geen verdergaande bijsturing nodig.

Eén van de 10 quick wins is afgerond, voor resterende negen zijn vervolgacties gepland die voor eind 2009 zijn afgerond

Quick win	Trekker*	Afgerond	Belangrijkste vervolgacties	Plan datum gereed
1 Verbetering door implementatie tweede spoorpakket	DGP/HDJZ	✓	• -	-
2 Actualiseren en verbeteren regelgeving keuring spoorvoertuigen	IVW	x	<ul style="list-style-type: none"> • Voortzetting overleg met Branche • Voorstel van de spoorbranche ophalen • Presenteren tijdens bijeenkomst spoorbranche medio 2008 	31-12-2009
3 Opstellen en publiceren handleiding keuring spoorvoertuigen	IVW	x	<ul style="list-style-type: none"> • Bespreken van het door Inspectie V&W opgestelde en op het web geplaatste groeidocument op bijeenkomst medio 2008 	31-12-2008
4 Aanpassen regeling tarieven spoorwegwet	IVW	x	<ul style="list-style-type: none"> • Meenemen bij eerstvolgende periodieke aanpassing van de tarieven 	31-12-2008
5 Actief verwerken Europese TSI's in lagere regelgeving spoor	DGP/HDJZ	x	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek nut en noodzaak communicatie van proces (naast quick win) proces actieve verwerking is binnen Ministerie van V&W vormgegeven • Per huidige TSI* inzicht lopend proces 	31-12-2009
6 Instellen frontoffice spoor, in combinatie met verbeteren van communicatie aan spoorpartijen	IVW	x	<ul style="list-style-type: none"> • Bedenken going concern en uitvoeren verbeterlagen, eerste stap is gemaakt met website Inspectie V&W en ProRail 	31-12-2008
7 Knelpunten omgevingsregime spoor oplossen	DGP	x	<ul style="list-style-type: none"> • Formuleren duidelijke probleemanalyse 	31-12-2008
8 Verbeteren besluit en regeling spoorwegpersoneel	DGP/IVW/HDJZ	x	<ul style="list-style-type: none"> • Herziening praktijkkeisen machinisten en verbetering van het examenproces (oa. implementatie machinistenrichtlijn en aanpassing regeling andere veiligheidsfunctie) • Voortzetting overleg met de branche met waar mogelijk samenwerking met SERV en Stichting Railalert 	31-12-2009
9 Verbeteren besluit en regeling spoorverkeer	IVW	x	<ul style="list-style-type: none"> • Overleg spoorbranche 	31-12-2009
10 Verbeteren besluit bedrijfsvergunning en veiligheidstest hoofdspoorwegen	HDJZ	x	<ul style="list-style-type: none"> • Afhouden nationale kop van regelgeving (nationale regelgeving gaat niet verder dan Europese) • Laten vervallen van verklaring omtrent gedrag bij werkplaats-erkenning 	01-07-2009

* Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW); Directoraat Generaal Personenvervoer (DGP); Hoofd Directie Juridische Zaken (HDJZ); Technische Specificaties van intake Interoperabiliteit (TSI)

Bron: Verkeer & Waterstaat, Stand van zaken en beslispunten beter geregeld, 9 april 2008

Schema 24

4.4 REGELGEVING IN SPOORSECTOR

Deze paragraaf beschrijft de observaties over regelgeving in de spoorsector, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

4.4.1 Observaties over Regelgeving in spoorsector

De 'evaluatie spoorwegwet' is opgestart en het project 'Beter Geregeld' is afgerond. Implementatie van de quick wins die in 'Beter Geregeld' zijn geïdentificeerd moet voor einde 2009 voltooid zijn. Begin april 2008 is één van de 10 quick wins afgerond. Van de resterende negen quick wins zijn alle vervolgcacties en verwachte einddatum zeer recent centraal bekend. Implementatie van deze quick wins is bij verschillende organisaties (Inspectie V&W, Ministerie van V&W, DGP en HDJZ) belegd [Zie Schema 24]. Er is echter geen centraal team aangesteld dat verantwoordelijk is voor monitoren van tijdige implementatie.

Voor het project 'Beter Geregeld' heeft ProRail als enige in de sector gekozen geen input te geven, omdat volgens ProRail enkel een 'zero base benadering' effectief is. Andere partijen in de sector hebben wel een groot aantal (>150) quick wins aangedragen. ProRail heeft recent wel negen onderwerpen aangedragen als input voor de 'evaluatie spoorwegwet'.

4.4.2 Interpretatie van de observaties

Het Ministerie van V&W heeft voortgang geboekt op het tegen het licht houden van alle regelgeving. De 10 quick wins zijn gedefinieerd, maar goede monitoring van voortgang is op korte termijn noodzakelijk.

4.4.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

Het Ministerie van V&W heeft goede acties ondernomen behorend bij dit onderdeel van de aanbeveling. Er is een zowel een korte als lange termijn project gestart om lagere regelgeving op te schonen.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voldoende voortgang is sinds 2005 geboekt, aangezien in de aanbeveling enkel de start van beide projecten geadviseerd wordt. Voortgang op implementatie van de quick wins is echter onvoldoende gegarandeerd.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Met het definiëren van de 'quick wins' in Beter Geregeld en het opstarten van de 'evaluatie spoorwegwet' is aan dit onderdeel van de aanbeveling in 'Op de Rails' voldaan. Hiertoe is geen bijsturing nodig.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Op dit moment is er onvoldoende garantie dat de 10 quick wins, die volgen uit het project om op korte termijn de lagere regelgeving op te schonen, voor einde 2009 worden uitgevoerd. Een voorgestelde bijsturing is het structureel monitoren van de voortgang van de quick wins. Dit houdt in dat gebaseerd op de voortgang (die medio april door V&W verzameld is) een duidelijk actieplan wordt opgesteld, de voortgang op regelmatige basis wordt getoetst en waar nodig wordt bijgestuurd.

Bij het uitvoeren van de 'evaluatie spoorweg' zou het raadzaam zijn als het Ministerie van V&W bekijkt in hoeverre de evaluatie verder versterkt kan worden door (elementen van) de benadering van ProRail mee te nemen.

5

Stimulans

In 'Op de Rails' wordt gesteld dat de Beheerconcessie onvoldoende werkt als prikkel om ProRail beter te laten presteren. De aanbeveling luidde om in 2006 een mix aan instrumenten te ontwikkelen die in samenhang ProRail aanzet tot betere prestatie. Dit hoofdstuk beschrijft de observaties, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing op dit gebied.

5.1. OBSERVATIES OVER STIMULANS

ProRail en het Ministerie van V&W hebben op de vijf onderwerpen genoemd in "Op de Rails" instrumenten ontwikkeld die stimuleren tot betere prestatie. Hieronder beschrijven wij deze vijf onderwerpen en de ontwikkelde instrumenten:

- Recent is bij de aanleg van de Randstadlijn geëxperimenteerd met **decentralisatie van infrastructuurbudgetten**. ProRail heeft hierbij op 3 juli 2006 het beheer van twee spoorlijnen (de Zoetermeer Stadlijn en de Hofpleinlijn) officieel overgedragen aan RandstadRail. Hoewel dit experiment niet tot volledige tevredenheid van verschillende partijen heeft plaatsgevonden, komt uit interviews naar voren dat ProRail dit experiment echter wel duidelijk ervaart als toenemende concurrentie. ProRail heeft mede hierdoor aangegeven de focus op regionale lijnen te vergroten. Voorbeeld is de lijn Zwolle-Kampen, waar het idee bestaat om in samenwerking met de provincie op termijn alternatieve vervoersconcepten te ontwikkelen die als menukaart aan de lokale vervoersautoriteiten worden aangeboden.

De concessie legt het exclusieve recht voor ProRail voor beheer tot 2015 vast. Alvorens het beleid rondom decentralisatie van infrastructuurbudgetten te bepalen, wil het Ministerie van V&W de consequenties hiervan volledig in kaart brengen. Het experiment van de Randstadrail

De toegangsovereenkomst bevat afspraken die de samenwerking tussen ProRail en vervoerders versterken

Inspanningsverplichting

- ProRail en vervoerder committeren zich aan gezamenlijke inspanning voor te behalen KPI's, bijvoorbeeld
 - Aankomstpunctualiteit van 87%
 - KPI treinpad
- ProRail committeert zich aan inspanning op KPI's, bijvoorbeeld
 - Onregelmatigheden
 - Verstaanbaarheid omroep
 - Sociale veiligheid
 - Reinheid station

Compensatieregeling

- ProRail geeft vergoeding tot maximaal 50% van bedragen die vervoerders in kader van prestatieregeling uitkeert aan reizigers
- ProRail heeft hiervoor €4 miljoen gereserveerd in 2008

Bonus-malus

- Meerdere Bonus-malus regelingen o.a. op gebied van beschikbaarheid, verstoringen, vertragingen
- Sommige van deze maatregelen stimuleren ProRail, andere de vervoerder

Alleen combinatie van maatregelen te selecteren in toegangsovereenkomst die zowel ProRail als vervoerder stimuleren

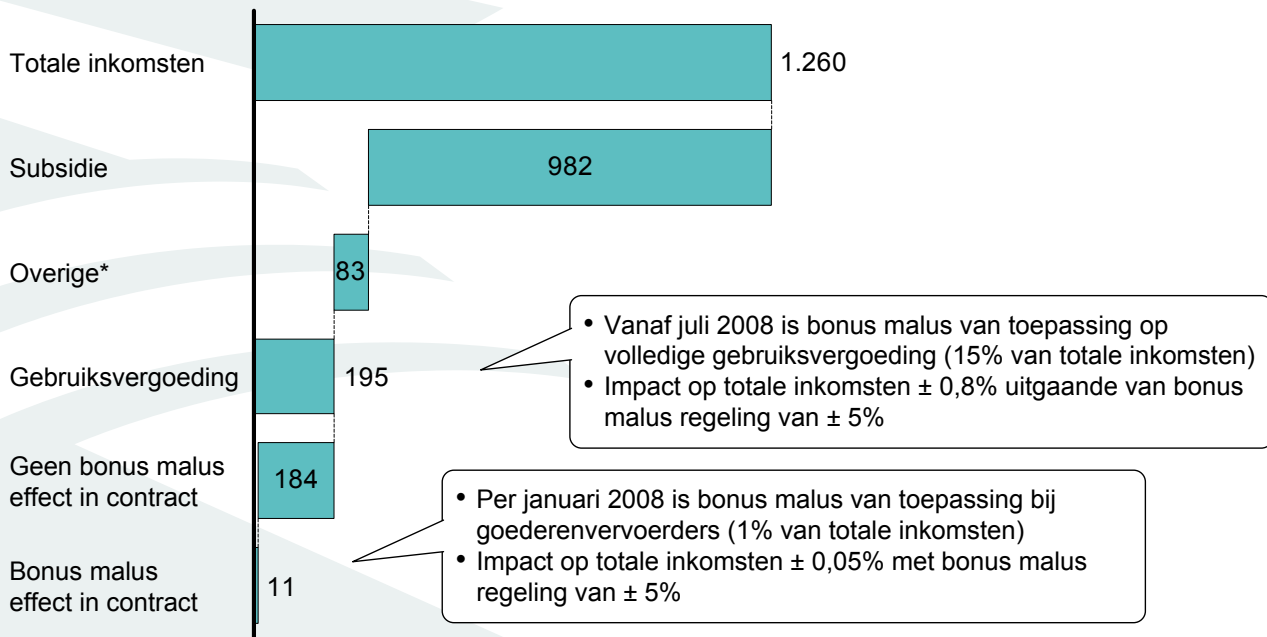
zal worden geëvalueerd, mede om inzicht te krijgen in de implicatie van decentralisatie op capaciteitsverdeling, verkeersleiding en onderhoud. Desondanks blijft de prikkel voor ProRail aanwezig, aangezien de mogelijkheid blijft bestaan om een experiment als de Randstadrail ergens anders in Nederland te herhalen.

- In de **toegangsovereenkomst met vervoerders** staan duidelijke afspraken die de samenwerking tussen ProRail en de vervoerders versterkt. De toegangsovereenkomst bevat inspanningsverplichtingen voor zowel ProRail als de vervoerders, kan een compensatieregeling bevatten voor vergoeding aan reizigers en kan één of meerdere bonusmalus regelingen bevatten. Hierbij wordt de mix van compensatie- en bonusmalus regelingen zodanig gekozen dat zowel ProRail als de vervoerder wordt gestimuleerd tot betere prestaties [Zie Schema 25].
- ProRail en de vervoerders committeren zich aan een gezamenlijke inspanning om richtwaardes te behalen voor een aantal KPI's, bijvoorbeeld aankomstpunctualiteit (Percentage treinen minder dan 3 minuten vertraagd) en de KPI Treinpad (gebruikt treinpad/gecontracteerd treinpad). Tevens committeert ProRail zich eenzijdig aan een inspanning om richtwaardes te behalen op andere KPI's. In de toegangsovereenkomst met een personenvervoerder worden genoemd
 - Onregelmatigheden rijweginstelling (aantal onjuist ingestelde rijwegen)
 - Prognose hervatting treindienst (aantal prognoses hervatting treindienst na infrabeperking; min 30 min vooraf aan hervatting met bandbreedte -10 en +5 minuten)
 - Verstaanbaarheid omroep (percentage reizigers dat 7 of hoger geeft in klanttevredenheidsonderzoek ProRail/NS)
 - Sociale veiligheid (percentage reizigers dat 7 of hoger geeft in klanttevredenheidsonderzoek ProRail/NS)

- Reinheid stations (percentage reizigers dat 7 of hoger geeft in klanttevredenheidsonderzoek ProRail/NS).
- ProRail en vervoerder kunnen in de toegangsovereenkomst een compensatieregeling opnemen. Deze regeling houdt in dat ProRail 50 procent van de reizigersvergoeding betaalt voor vertraagde reizigers in gevallen waar ProRail verantwoordelijk is voor de vertraging . Voor het jaar 2008 heeft ProRail € 4 miljoen hiervoor gereserveerd.
- Verschillende bonusmalus regelingen kunnen in de toegangsovereenkomst worden opgenomen, echter alleen in dusdanige combinatie dat zowel ProRail als de vervoerder wordt gestimuleerd tot betere prestatie. (Zie ook hieronder: bonusmalus regelingen)
- **Bonusmalus regelingen** zijn sinds begin 2008 ingevoerd voor goederenvervoerders en zullen in de zomer van 2008 zijn ingevoerd voor personenvervoerders. De regeling heeft dan een invloed van maximaal $\pm 0,8$ procent op de totale inkomsten van ProRail.
- De bonusmalus regeling tussen de goederenvervoerders bestaat uit drie mogelijke onderdelen; twee onderdelen stimuleren de prestatie van ProRail en één onderdeel stimuleert de prestatie van de vervoerders.
 - “Kwaliteit uitvoering” stimuleert de prestatie van ProRail en de goederenvervoerder. Er wordt een bonus betaald aan de vervoerder als deze buiten de eigen invloedssfeer getroffen wordt door een vertraging. De hoogte van de bonus hangt af van het aantal vertragingen dat binnen de invloedssfeer vallen.
 - “Tijdigheid orderacceptatie” stimuleert prestatie van ProRail. De treinpad aanvraag van de vervoerder moet tijdig en correct afgehandeld zijn.
 - “Bestellen/annuleren” stimuleert prestatie van de vervoerder. Deze wordt afgerekend op bestellingen van treinpaden die niet

Huidige bonus malus geeft beperkte incentive voor ProRail om prestaties te verbeteren

€ miljoen per jaar, 2006



* Onder andere doorrekenen uren medewerkers bij investeringswerken (~60%), 'werken derden', omroepcontracten
Bron: Financieel jaarverslag 2006; Toegangsovereenkomsten 2008; Interviews

Schema 26

worden gebruikt en daarmee gedwongen om realistisch te plannen.

- De bonusmalus regeling tussen de personenvervoerders bestaat uit vier mogelijke onderdelen; drie onderdelen stimuleren de prestatie van ProRail en twee de prestatie van de vervoerder.
 - “Beschikbaarheid” stimuleert de prestatie van ProRail. Het spoor moet voor een afgesproken percentage beschikbaar zijn en niet buiten dienst zijn door onderhoud, storing en/of projecten.
 - “Storingen emplacement” stimuleert prestatie van ProRail. Storingen op emplacementen (gemeld door vervoerder) moeten door de beheerder tijdig zijn afgehandeld.
 - “Indiening en verwerking” aanvragen stimuleert prestatie van ProRail en de vervoerder. De vervoerder moet de treinpad aanvraag correct indienen en de beheerder moet deze tijdig afhandelen.
 - “Verstoringen” stimuleert de prestatie van de vervoerder. Er is een maximum gesteld aan het aantal storing dat de vervoerder mag veroorzaken relatief ten opzichte van het aantal treinkilometers.
- De bonusmalus regeling voor de goederenvervoerders is actief sinds begin 2008, de regeling met de personenvervoerders wordt geactiveerd in de zomer van 2008. Op dat moment is de regeling van toepassing op de volledige gebruiksvergoeding (15 procent van totale inkomsten) en heeft een invloed van maximaal $\pm 0,8$ procent op de totale inkomsten van ProRail, uitgaande van bonus malus regeling van ± 5 procent [Zie Schema 26].
- Inspraak van vervoerders betreffende **prioritering van maatregelen op het gebied van infrabeheer** betreft zowel het uitvoeren van projecten als het inplannen van onderhoud. De tevredenheid van de vervoerders over beide categorieën is te verbeteren.

Volgens ProRail zijn de vervoerders tevreden over proces inplannen van onderhoud (bruto-netto proces), de NS is het hier niet mee eens

Achtergrond bruto-netto systeem

- Voorheen werd met alle betrokken partijen een planning gemaakt
- In 2007 wordt voor het eerst bruto-netto systeem ingevoerd (voor planning 2008)
- Volgens ProRail zijn vervoerders tevreden met inspraak, maar willen meer inzicht in
 - Operationele details
 - Lokale organisatie
- Volgens ProRail wordt bruto-netto proces komende tijd geoptimaliseerd

Proces bruto-netto systeem

- April 2007**
- ProRail levert bruto capaciteit aan vervoerders met goed onderbouwd voorstel van gepland onderhoud
- Juni/ Juli 2007**
- Optimalisatie van het onderhoudsrooster vindt plaats in overleg met vervoerders op basis van 4 factoren
 - Kwaliteit
 - Kosten
 - Tijdstip (dag/nacht)
 - Hinderend treinpad
 - Vervoerders hebben aangegeven voorkeur te hebben voor maximale capaciteit
- geheel 2008**
- Optimalisatie van rooster op detailniveau, bepaald door regionale activiteiten

Lage tevredenheid NS

- NS vindt transparantie omtrent beslissingen laag. Als voorbeeld is genoemd dat het onduidelijk is hoe is omgegaan met plan van NS om verwijderen van ~150 treinen per dag uit dienstregeling te voorkomen
- Transparantie over verbeterstappen ontbreekt bij NS

* Zaak loopt nu bij NMa
Bron: Interviews

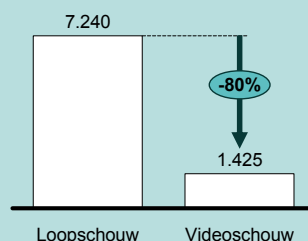
Schema 27

Innovaties van ProRail zijn geïmplementeerd en hebben positieve resultaten

Businesscase videoschouw

- Schouwen is de controle van de staat van het spoor
- Recentelijk is een methode ontwikkeld voor geautomatiseerd schouwen met video-opnames
- Kosten videoschouw zijn opgebouwd uit
 - Opnamesysteem inclusief trekkracht
 - Analyse van beelden incl. hardware en software
- Kosten voor loopschouw bestaan uit
 - Manuren
 - Buitendienststellingen

Videoschouw kan tot 80% goedkoper zijn dan loopschouw volgens proef op emplacement Zwolle*
€



Businesscase Mobile werkplaats

- Winnaar ProRail prijsvraag 2008
- De mobiele werkplaats is inzetbaar voor onderhoud aan het spoor
- De mobiele werkplaats is opgebouwd als een volledig afgeschermd treinstel zonder bodem

Proef door Volker Rail met mobiele werkplaats heeft zeer positieve resultaten

- Meer dan 80% van onderhoudswerkzaamheden aan bovenbouw kan uitgevoerd worden in de mobiele werkplaats
- Aannames van reductie van 50% in treinhinder zijn bevestigd
- Kan werkdruk verminderen en veiligheid verhogen
- Nog enkele stappen te nemen



* Resultaten van proefsessie; besparingspotentieel in geval van landelijke uitrol moet nog blijken
Bron: ProRail; Strukton

Schema 28

- De vervoerders zijn via “projecten Kleine Infra” en de Landelijke Markt en Capaciteit Analyse (LMCA) betrokken bij prioritering van capaciteitsvergrotenende projecten
 - De overheid stelt jaarlijks het budget Kleine Infra van € 57 miljoen beschikbaar. Dit is bedoeld voor capaciteitsvergrotenende projecten die, zonder tussenkomst van het Ministerie van V&W, tussen de vervoerders en ProRail worden afgesproken. Dit budget is in 2008 nog niet volledig toegekend door het Ministerie van V&W omdat ProRail niet voldoende projecten heeft kunnen afspreken met de vervoerders.
 - Eén van de doelstellingen van de LMCA is het in kaart brengen van mogelijkheden om deze kabinetsperiode 5 procent groei in personenvervoer mogelijk te maken. In de werkstroom “markt” van de LMCA zijn de vervoerders, het Kennisinstituut Mobiliteit en het Ministerie van V&W betrokken.
- De vervoerders worden door ProRail betrokken bij het inplannen van onderhoud voor het komende jaar in het bruto-netto proces. Dit proces wordt ongeveer een jaar voor de nieuwe dienstregeling van kracht komt opgestart. Tijdens het proces wordt de vraag van de vervoerders, het vereiste onderhoud en projectwerk voor het komende jaar ingepland. Resultaat van dit proces is een bindende dienstregeling [Zie Schema 27].
- De tevredenheid van vervoerders over zowel de te lage besteding van budget Kleine Infra en het bruto-netto proces is te verbeteren. Geïnterviewde goederen- en personenvervoerders geven aan dat de transparantie betreffende prioritering en beslissingen te laag is.
- Binnen ProRail zijn de komende jaren ongeveer 20 FTE’s bezig met **innovatie**. Tevens stimuleert ProRail innovatie door middel van twee maatregelen: De innovatieraad en de innovatieprijsvraag. Twee innovaties die door deze maatregelen reeds tot stand zijn gekomen zijn de mobiele werkplaats en de videoschouw [Zie Schema 28].

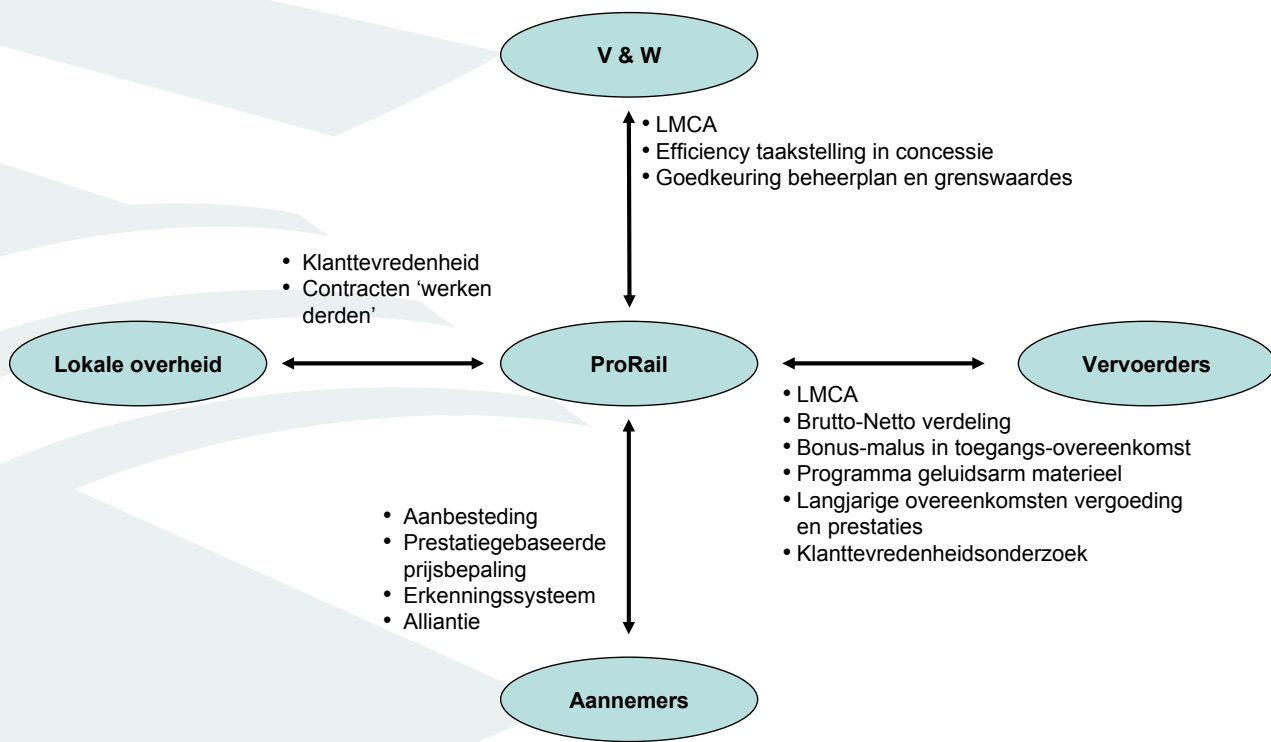
- Binnen ProRail zijn de komende jaren ongeveer 20 FTE's bezig met innovatie. Voor projecten zullen 13 FTE's actief zijn via het Core Competence Center (CCC) en daarnaast zullen er 7 FTE's werkzaam zijn op de afdeling innovatie. De ambities van ProRail op het gebied van innovatie staan beschreven in het innovatie bedrijfsplan 2008-2011.
- In 2008 is de KPI Innovatie afgesproken tussen de afdeling Innovatie van Spoorontwikkeling en Capaciteitsmanagement, Verkeersleiding en Inframangement. De KPI is opgenomen in de managementcontracten van de directeuren van Inframangement en Verkeersleiding en bevat alle projecten die in het jaar 2008 geïmplementeerd moeten worden. Voorbeelden van projecten zijn 'snel passeren te Geldermalsen', 'Tijd Ruimte Slots' voor onderhoud en de implementatie van 'RouteLint'. De voortgang wordt elk kwartaal gemeten.
- De innovatieraad stimuleert reeds bedachte ideeën door het vinden van een interne eigenaar van het nieuwe idee en continue de voortgang van ontwikkeling en implementatie van het idee te volgen.
- De innovatieprijsvraag wordt voor de derde keer georganiseerd. Meerdere genomineerden mogen hun idee met financiële steun van ProRail verder uitwerken. Het winnende idee krijgt verdere steun van ProRail om tot implementatie te komen. De mobiele werkplaats (2005) en de vertramming van het regionale spoor met een pilot op de lijn Zwolle-Kampen (2007) zijn twee innoverende ideeën die uit de prijsvraag naar voren zijn gekomen.

5.2. INTERPRETATIE VAN DE OBSERVATIES

De geïmplementeerde instrumenten zetten ProRail aan tot betere prestaties, zowel door de directe stimulans (bijvoorbeeld de toegangsovereenkomst) als meer indirect door de dreiging van verlies van toekomstig marktaandeel (decentralisatie van budgetten).

- Hoewel de concessie het exclusieve recht voor beheer tot 2015 vastlegt, geeft ProRail toch aan de focus op de regionale lijnen te vergroten.

Afspraken en stimulerende maatregelen tussen ProRail en externe relaties



Bron: Interviews

Schema 29

ProRail realiseert zich terdege de dreiging van **decentralisatie** en ervaart dit als een prikkellende werking. Het experiment lijkt daarmee zijn doelstelling te hebben bereikt.

- ProRail en de vervoerders maken jaarlijks concrete afspraken in de **toegangsovereenkomst**. Deze afspraken bevatten stimulerende elementen voor zowel ProRail als de vervoerders. Uit interviews komt naar voren dat de vervoerders sinds 2007 hier tevreden over zijn.
- **Bonusmalus** regelingen tussen beheerder en vervoerders zijn relatief nieuw in de Europese spoorsector. Het doel om vanaf de zomer van 2008 deze bonusmalus regeling bij alle vervoerders te hebben geïntroduceerd is zeer vooruitstrevend. De regeling heeft echter maar een beperkte invloed op de totale inkomsten van ProRail (maximaal $\pm 0,8$ procent). Van deze maatregel alleen gaat onvoldoende prikkel uit tot betere prestatie, maar als onderdeel van een toegangsovereenkomst kan de maatregel effectief zijn.
- **Inspraak van de vervoerders** betreffende prioritering van maatregelen op gebied van infrastructuur kan worden verbeterd. Een set aan maatregelen is door ProRail ontwikkeld (LMCA, brutto-netto), maar vervoerders zijn nog niet tevreden over het niveau van inspraak dat met deze maatregelen wordt bereikt. Ze voelen zich niet voldoende betrokken bij prioritering en andere beslissingen.
- Het **innovatie** bedrijfsplan 2008-2011 geeft een compleet beeld van de ambitie die ProRail heeft op het gebied van innovatie. Tevens stimuleert ProRail innovatie op een actieve manier door middel van de innovatieraad, de innovatieprijsvraag en het instellen van de KPI Innovatie. Deze actieve manier van stimulatie van innovatie is goed in vergelijking met andere Europese infrastructuuroperators.

De mix aan instrumenten die ProRail heeft ontwikkeld, stimuleert ProRail tot een betere prestatie richting vervoerders, overheid en aannemers. In relatie met lokale overheden in hun rol als klant van 'werken derden' zijn nog onvoldoende prikkels aanwezig [Zie Schema 29]. Afspraken in contracten voor 'werken derden' over tijd en budget werken onvoldoende stimulerend omdat het merendeel van het werk op basis van uur tarief wordt uitgevoerd. Dit resulteert voornamelijk op weinig

prikkelende werking op punten waar de lokale overheden het meest ontevreden over zijn, bijvoorbeeld intake en doorloop van projecten (zie ook aanbeveling 3, externe relaties)

5.3. VOORTGANG EN VOORGESTELDE BIJSTURING

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

ProRail en het Ministerie van V&W hebben op deze aanbeveling de juiste acties ondernomen door op korte termijn een brede set van instrumenten te ontwikkelen die stimuleert tot betere prestaties. De acties zijn compleet en goed gedefinieerd.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

De ontwikkelde instrumenten zijn allemaal reeds in gebruik en voortgang op de ondernomen acties is dan ook voldoende. De doelstelling op in de zomer van 2008 een bonusmalus regeling in te hebben gevoerd bij alle vervoerders is vooruitstrevend in Europa en benadrukt deze voortgang.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Aan dit onderdeel van de aanbeveling in 'Op de Rails' is voldaan. Hiertoe is geen bijsturing nodig.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Om de mix aan instrumenten die ProRail stimuleert tot een betere prestatie verder te verbeteren is er aanpassing nodig op twee aandachtsgebieden, te weten stimulans richting vervoerders en lokale overheden:

- De huidige set van maatregelen ter bevordering van prestatie richting vervoerders moet worden herbezien. De geïntroduceerde maatregelen werken op een aantal vlakken goed, maar werken nog onvoldoende op het gebied van capaciteitsplanning. Juist dit onderwerp ervaren de vervoerders nog als onvoldoende (zie ook aanbeveling 3, externe

relaties). Extra stimulerende maatregelen zouden op deze dimensie waardevol zijn.

- Richting lokale overheden moet ook een mix van instrumenten worden ontwikkeld om de prestatie van ProRail te verbeteren. De prikkels die uitgaan van de huidige contractvorm zijn onvoldoende. ProRail zou samen met enkele lokale overheidsinstanties moeten nadenken over welke maatregelen beide partijen kan motiveren tot betere prestaties en deze maatregelen met dezelfde voortvarendheid als de reeds bestaande maatregelen implementeren.

De rolverdeling tussen de Inspectie V&W en Onderzoeksraad voor Veiligheid is beschreven in de Toezichtvisie Rail

Activiteit	Inspectie V&W	Onderzoeksraad voor de Veiligheid	Activiteit	Onderwerp	Inspectie V&W	Onderzoeksraad voor de Veiligheid
Toelating	<ul style="list-style-type: none"> • Verstrekken van vergunningen voor toelating van materieel en bedrijven tot (delen van) de vervoersmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> • (nvt) 	Voor onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Doel onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtgeving aan samenleving over toedracht en oorzaken • Onderbouwing voor treffen sancties • Analyses en aanbevelingen, in het bijzonder aan de wetgever • Leermomenten voor toekomstig toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporing toedracht en de oorzaken van ongevallen • Naar aanleiding hiervan uitbrengen van adviezen die de veiligheid beter borgen
Inspectie	<ul style="list-style-type: none"> • Controleren van de naleving van voorschriften • Rapporteren over de staat van de infrastructuur van het spoor 	<ul style="list-style-type: none"> • (nvt) 		<ul style="list-style-type: none"> • Keuze onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Verricht onderzoek bij incidenten* • Inspectie V&W onderzoekt niet op vlak van Beleid en wetgeving als het overlapt met Onderzoeksraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Verricht onderzoek in geval van ongeval met gevaarlijke stoffen, voor het overige zelfstandige afweging**
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken naar de achtergronden van incidenten en ongevallen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken naar de achtergronden van incidenten en ongevallen 		<ul style="list-style-type: none"> • Meldingen van gebeurtenissen op spoor 	<ul style="list-style-type: none"> • Meldt ernstige meldingen aan de Onderzoeksraad 	<ul style="list-style-type: none"> • -
Advies	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren van beleidsdirecties van het ministerie over wetgeving • Ondersteunen van internationale overleg dat namens de minister wordt gevoerd • Beantwoorden van kamervragen 	<ul style="list-style-type: none"> • (nvt) 	Tijdens onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Gegevens verzamelen ter plaatse van incident • Op te vragen gegevens door de andere partij 	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft voorrang ten opzichte van Onderzoeksraad • Stelt bewijsmateriaal op verzoek beschikbaar aan Onderzoeksraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Meldt bij Inspectie V&W als zij ter plaatse gaat • Stelt niet alle bewijsmateriaal beschikbaar <ul style="list-style-type: none"> – Afgelegde verklaringen – Medische gegevens – Geuite meningen
			Na onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar rapport 	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar rapport

* Inspectie V&W verricht onderzoek naar incidenten waarbij de veiligheid op of rond het spoor in gevaar is gebracht of in gevaar gebracht had kunnen worden, indien zij dit onderzoek nodig acht ter evaluatie van de wettelijke voorschriften en het beleid op het terrein van de veiligheid van het spoorverkeer

** Voornamelijk bij ernstige ongevallen; in de praktijk verricht de Onderzoeksraad gemiddeld 1 à 2 keer per jaar een onderzoek

Bron : Toezichtvisie Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat, 10 november 2004, p. 13 en p. 16; Spoorwegwet

6

Veiligheid

De laatste aanbeveling uit 'Op de Rails' betreft de spoorwegveiligheid. Deze aanbeveling bevat drie elementen:

- Ontwikkelen van een toezichtvisie spoorwegveiligheid
- Uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid in concrete maatregelen
- Verkleinen van de afstand tussen machinisten en rail verkeersleiding.

6.1 TOEZICHTVISIE SPOORWEGVEILIGHEID

Deze paragraaf beschrijft de observaties over toezichtvisie spoorwegveiligheid, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

6.1.1 Observaties over toezichtvisie spoorwegveiligheid

De rolverdeling tussen de Inspectie V&W en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid is beschreven in de Toezichtvisie Rail. Deze visie is bekend bij alle betrokken organisaties en wordt ervaren als voldoende. Het hiermee beoogde niveau van veiligheid is afgesproken in de Tweede Kadernota Railveiligheid 2004.

- In de Toezichtvisie Rail staat de rolverdeling van Inspectie V&W en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid duidelijk gedefinieerd. De activiteiten van Inspectie V&W zijn toelating, inspectie, onderzoek en advies. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid is belast met het onafhankelijk onderzoek [Zie Schema 30].

- De Inspectie V&W, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, het Ministerie van V&W en ProRail zijn allen bekend met de Toezichtvisie. Tevens wordt deze visie door de Inspectie V&W, het Ministerie van V&W en ProRail ervaren als voldoende.
- Het vereiste veiligheidsniveau is vastgelegd in de Tweede Kadernota Railveiligheid 2004. Hierin zijn veiligheidsnormen gedefinieerd voor het aantal gewonden en doden per jaar.

6.1.2 Interpretatie van de observaties

De Toezichtvisie Rail en de Tweede Kadernota Railveiligheid 2004 zijn voldoende specifiek over de rolverdeling en het verwachte niveau van veiligheid dat daarmee samenhangt. Tevens is de visie bekend bij de relevante organisaties.

6.1.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

De Inspectie V&W en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid hebben de juiste acties ondernomen. Er is namelijk een toezichtvisie ontwikkeld die de eisen uit de aanbeveling afdekt.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voldoende voortgang is geboekt op de ondernomen acties. De visie is bekend bij de relevante organisaties.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Aangezien de toezichtvisie alle eisen uit de aanbeveling afdekt en de relevante organisaties bekend zijn met en deze visie is aan de aanbeveling voldaan en is verdere bijsturing niet vereist.

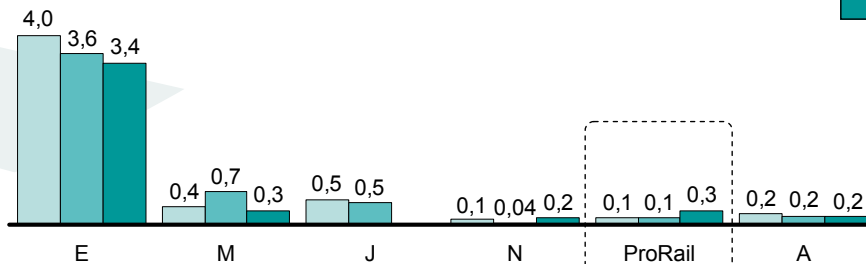
Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Er is geen verdere bijsturing gewenst.

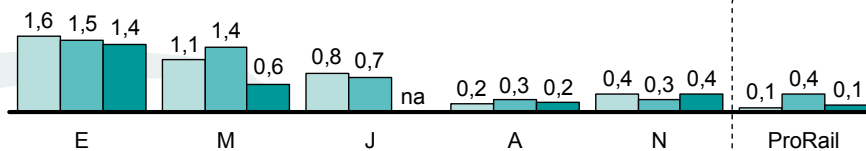
Vergelijking van enkele veiligheidsindicatoren met andere landen* laat zien dat Nederland gemiddeld of beter scoort

2004
2005
2006

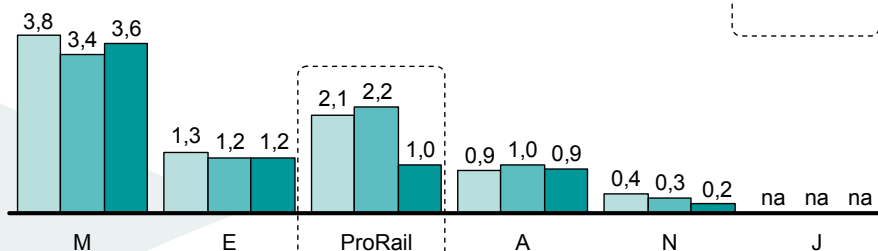
Aantal botsingen
per 10 miljoen treinkm.



Aantal ontsporingen
per 10 miljoen treinkm.



Slachtoffers (doden en gewonden) van incidenten bij overwegen
per 10 miljoen treinkm.



* Voor anonimiteitredenen zijn Europese infrastructuuroperators anders dan ProRail weergegeven met een letter
Bron: Eurostat; Schweizer Bundesamt für Statistik; UIC

Schema 31

6.2 UITWERKEN ZORGPLICHT VOOR VEILIGHEID

Deze paragraaf beschrijft de observaties over het uitwerken van de zorgplicht voor veiligheid, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

6.2.1 Observaties over uitwerken zorgplicht voor veiligheid

Bij vergelijking van prestatie op enkele veiligheidsindicatoren met andere landen is te zien dat ProRail gemiddeld of beter scoort. De verantwoordelijkheden van ProRail en de manier hoe invulling van de verantwoordelijkheden naar het Ministerie van V&W gecommuniceerd moet worden, staat beschreven in de Beheerconcessie 2005-2015. Het Veiligheid Management Systeem (VMS) van ProRail voldoet aan de Europese en nationale eisen. Meerdere veiligheidsprojecten worden momenteel binnen ProRail geïmplementeerd. Niet alle specifieke acties van deze projecten staan beschreven in het Beheerplan, maar zijn verspreid over verschillende documenten te vinden. Voortgang op de acties toont een gemengd beeld. ProRail onderkent het belang van één ProRail-breed overzicht van veiligheidsacties en voortgang hierop en wil hier invulling aan geven door binnenkort een 'ProRail Safety Officer' te benoemen.

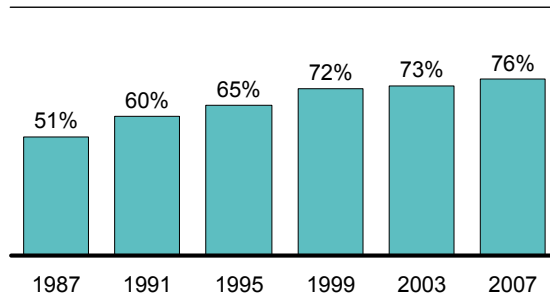
- Vergelijking van veiligheidsindicatoren met andere landen laat zien dat Nederland gemiddeld of boven gemiddeld scoort op veiligheidsindicatoren [Zie Schema 31].
- De zorgplicht van ProRail op het gebied van veiligheid staat beschreven in de beheerconcessie 2005-2015:
 - "ProRail zorgt ervoor dat de hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is, waaronder wat betreft de transfervoorzieningen in elk geval wordt verstaan dat zij toegankelijk en sociaal veilig zijn."
 - "ProRail zorgt ervoor dat de hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen."

Voorbeeld van een succesvolle veiligheidsproject is Programma Verbetering Veiligheid Overwegen

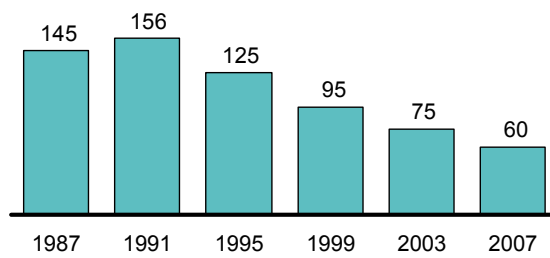
Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO)

- Ombouw van overwegen met Automatische Knipperlichteninstallaties (AKI) naar overwegen met Automatische Halve Overwegbomen-installaties (AHOB)
- Uitvoeringsprogramma van de Tweede Nota PVVO voor de periode 2005-2010 gestart na succes eerste deel

Percentage beveiligde overwegen



Aantal aanrijdingen* op overwegen

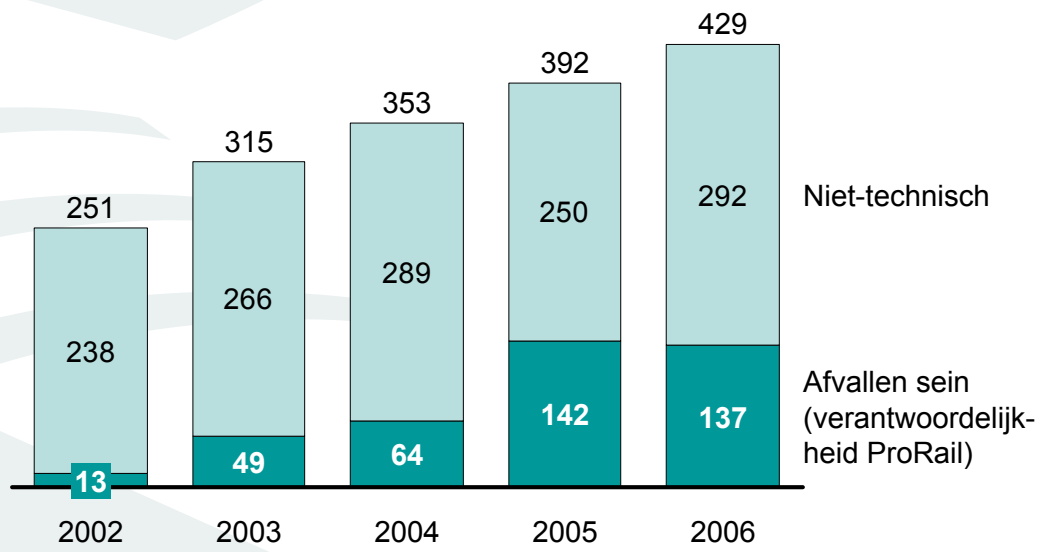


* Aanrijding van trein met auto, fiets of voetganger
Bron: ProRail Benchmarkstudie concept 2008 v2

- “ProRail zorgt ervoor dat de risico’s van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen, waaronder het zo nodig buiten dienst stellen van een gedeelte van de hoofdspoorweg, om deze risico’s afdoende te beheersen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de te verwachten bedrijfsvoering en de stand van de techniek.”
- “ProRail moet in het jaarlijkse beheerplan een beschrijving geven van de maatregelen die zij gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen ingevolge veiligheids- en milieuregelgeving.”
- “ProRail moet over een adequaat veiligheidssystem beschikken.”
- Op de dagelijkse bedrijfsvoering en de veiligheidskritische processen wordt toegezien via een apart Veiligheid Management Systeem (VMS) dat voldoet aan de Europese veiligheidsrichtlijn. Dit VMS is in 2008 getoetst door de Inspectie V&W en de vereiste veiligheidsvergunning is verleend voor een termijn van 3 jaar.
- Verschillende veiligheidsprojecten worden geïmplementeerd. Een aantal van deze projecten loopt volgens planning, maar dit is niet voor alle projecten het geval.
 - Het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO), waarbij maatregelen genomen zijn om risico’s op overwegen te verminderen, is succesvol afgerond. Het percentage beveiligde overwegen is gestegen tot 75 procent in 2007. Het aantal aanrijdingen op overwegen is recent ook sterk afgenomen tot 60 in 2007 [Zie Schema 32].
 - Acties van het Veiligheid Verbeter Programma worden volgens planning afgerond.
 - Het Programma Stoptonend Sein (STS) laat een vertraging van 3 maanden zien op het onderdeel uitrol ATBVv (Automatische Treinbeveiliging verbeterde versie); het programmaonderdeel met de meest verwachtte invloed op het aantal STS passages. Hoewel het

Passages stoptonend sein stijgt, maar aantal passages door afvallen sein is in 2006 voor het eerst gedaald

Aantal



Bron: ProRail Benchmarkstudie concept 2008 v2; Inspectie V&W

Schema 33

totaal aantal passages stoptonend sein tot en met 2007 een stijgende trend toont, waarbij dient te worden aangemerkt dat het aantal passages met technische oorzaak in 2007 voor het eerst licht is gedaald [Zie Schema 33]. Een significante reductie in het aantal technische passages stoptonend sein zal naar verwachting optreden zodra de invoering van ATBVv voltooid is.

- Het Beheerplan bevat geen volledig overzicht van alle maatregelen die genomen worden op het gebied van veiligheid. Ook zijn deze maatregelen niet verzameld in één ander document, maar zijn deze verspreid over verschillende documenten.
- Binnenkort wordt een 'ProRail Safety Officer' aangesteld die functioneel aan de Raad van Bestuur gaat rapporteren. Het ProRail lijnmanagement is en blijft primair verantwoordelijk voor veiligheid, het ontwikkelen van het beleid en het zorg dragen voor de uitvoering daarvan. De Safety Officer helpt het lijnmanagement de uitvoering van het beleid conform de afspraken te bewaken en evalueert continu of het staande beleid effectief is. Tevens zal de Safety Officer het overzicht hebben van alle lopende projecten op gebied van veiligheid en de samenhang daartussen.

6.2.2 Interpretatie van de observaties

ProRail boekt in Europees perspectief gemiddelde tot boven gemiddelde resultaten op gebied van veiligheid. Veiligheidsprojecten en actieplannen zijn verspreid binnen de ProRail organisatie aanwezig om invulling te geven aan de zorgplicht. Een aantal projecten laat goede resultaten zien, maar bijvoorbeeld het programma Stoptonend Sein verloopt niet volgens initiële planning. Dit strookt niet met het belang dat ProRail hecht aan veiligheid. Deze observatie geeft overigens geen aanleiding om te concluderen dat de veiligheid op het Nederlandse spoor in gevaar zou zijn.

Gezien het belang dat ook ProRail hecht aan veiligheid is het belangrijk om de samenhang van lopende veiligheidsprojecten en het verwachte veiligheidsniveau volledig helder te krijgen. Naar ons oordeel is dit momenteel onvoldoende het geval. Veiligheidsprojecten zijn op verschillende plaatsen in de ProRail organisatie belegd, waarbij het ontbreekt aan één centraal overzicht van alle projecten, waarin

doelstelling, status en impact helder staat beschreven. Het aanstellen van de 'ProRail Safety Officer' die onder andere dit totaaloverzicht van alle veiligheidsprojecten heeft en de voortgang hiervan bewaakt is een goed initiatief.

In dit onderzoek zijn niet alle individuele acties op het gebied van veiligheid onderzocht op juistheid, compleetheid en voortgang.

6.2.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

De ondernomen acties zijn de juiste. ProRail boekt gemiddelde tot boven gemiddelde resultaten op gebied van veiligheid in Europees perspectief, veiligheidsprojecten zijn of worden geïmplementeerd en een 'ProRail Safety Officer' wordt aangesteld om het totaaloverzicht over veiligheid te bewaken.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

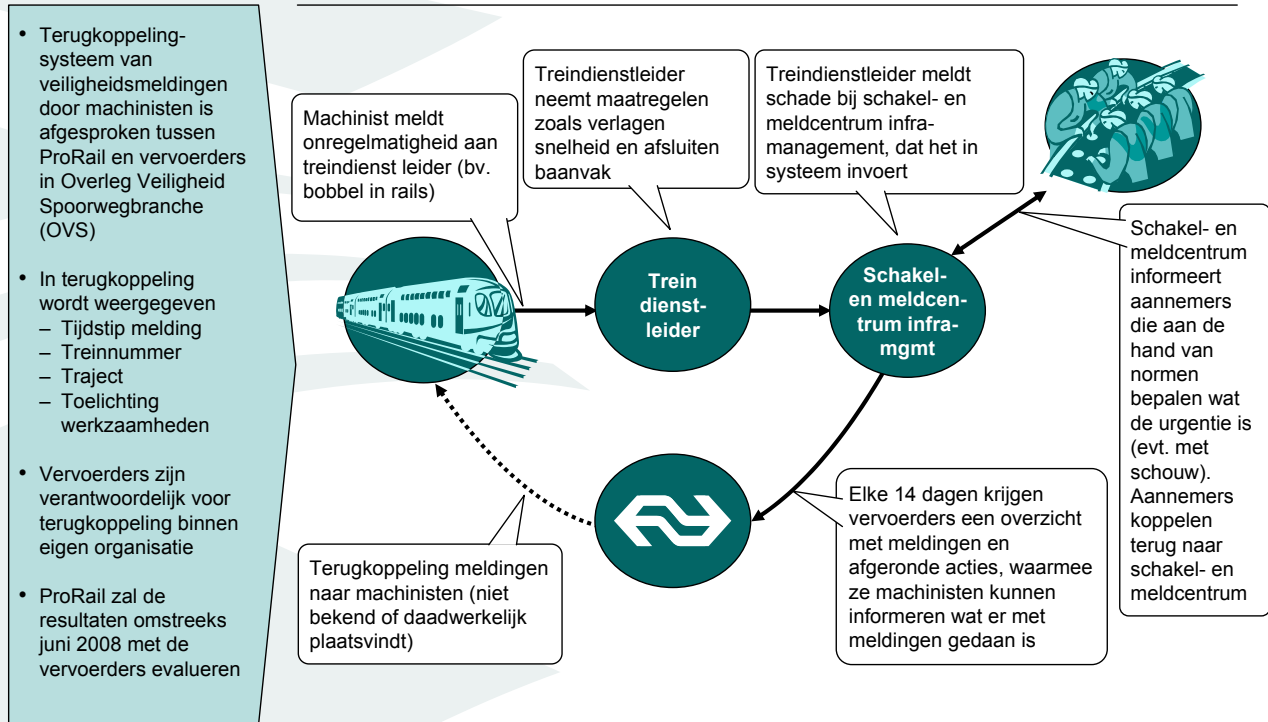
De implementatie van een aantal projecten laat voldoende voortgang zien. Dit is onder meer terug te zien in de positieve ontwikkeling van een aantal KPI's op het gebied van veiligheid. Deze voortgang is echter niet aanwezig bij alle projecten. Helderheid omtrent de samenhang van alle lopende veiligheidsprojecten en het verwachte veiligheidsniveau en communiceren hierover aan het Ministerie van V&W is onvoldoende. De 'ProRail Safety Officer' die dit moet verbeteren wordt sinds kort gezocht.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Om te voldoen aan de aanbeveling is van belang om alle veiligheidsprojecten op één centrale plaats binnen ProRail te monitoren en waar nodig bij te sturen. Tevens moet samenhang van de lopende veiligheidsprojecten en het verwachte veiligheidsniveau helder worden gecommuniceerd. De Safety Officer moet op korte termijn aangesteld worden en ervoor zorgen dat hij deze transparantie snel kan verschaffen. Hierbij is het van belang dat de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de Safety Officer en het lijnmanagement voor iedereen helder is.

Een project is uitgevoerd door ProRail om de afstand tussen machinisten en treindienstleider te verkleinen

Procesbeschrijving ProRail hoe meldingen van machinisten verwerkt en teruggekoppeld worden



Bron: Interviews

Schema 34

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Er is geen bijsturing ter verdere verbetering benodigd.

6.3 VERKLEINEN AFSTAND MACHINISTEN EN VERKEERSLEIDING

Deze paragraaf beschrijft de observaties over het verkleinen van de afstand tussen machinisten en verkeersleiding, interpretatie van deze observaties en de voorgestelde bijsturing.

6.3.1 Observaties over verkleinen afstand machinisten en verkeersleiding

Er is een project uitgevoerd door ProRail om de afstand tussen machinisten en railverkeersleiders te verkleinen. Machinisten zijn echter nog niet tevreden over het ontworpen proces. Een formele evaluatie staat gepland omstreeks juni 2008.

- In het Overleg Veiligheid Spoorbranche (OVS) zijn afspraken gemaakt over terugkoppeling van veiligheidsmeldingen. Eind 2007 heeft ProRail een project afgerond dat er voor moet zorgen dat veiligheidsmeldingen die door machinisten worden gemeld met de juiste prioriteit worden opgelost en dat de actie die door ProRail is ondernomen wordt terugkoppelt naar de machinisten [Zie Schema 34]. ProRail verschaft vervoerders iedere 14 dagen een overzicht van meldingen en de ondernomen acties. Dit overzicht bevat datum van de melding, traject, eventueel treinnummer en een toelichting. In het OVS is afgesproken dat vervoerders zelf zorg dragen voor de verdere terugkoppeling van machinisten binnen hun organisaties. Drie vervoerders hebben een specifiek contactpersoon binnen hun organisatie aangegeven, voor de overige vervoerders wordt de terugkoppeling naar de OVS vertegenwoordiger gestuurd. Het is binnen ProRail niet bekend of de terugkoppeling bij de machinisten terecht komt.
- Tijdens de Overleg Spoorwegondernemingenvergadering van 3 maart 2008 bleek dat machinisten ten aanzien van het melden van onveilige situaties nog steeds ontevreden zijn. Het is nog onvoldoende duidelijk wie hun aanspreekpunt is: de ProRail treindienstleider of de NS vakbaas.

- ProRail heeft afgesproken met vervoerders in juni 2008 de resultaten van het project formeel met de vervoerders te gaan evalueren. Op dit moment is er nog geen informatie over het effect van de terugkoppeling en de tevredenheid van de vervoerders.

6.3.2 Interpretatie van de observaties

Als een machinist een defect meldt aan de verkeersleiding wordt door ProRail daadwerkelijk de ernst van het defect bepaald en oplossingen geïmplementeerd of ingepland. ProRail treindienstleiders hebben hierbij duidelijke instructies gekregen alles wat door machinist als veiligheidsrisico gezien wordt te melden. Als er sprake is van een serieus defect wordt door de treindienstleider direct de toegelaten snelheid op een baanvak verlaagd, of het baanvak zelf volledig gesloten. De onderhoudsploeg wordt ter plaatste gestuurd om het defect te herstellen. Als het defect minder ernstig lijkt, gaat de onderhoudsploeg alsnog naar de locatie, maar krijgt hiervoor meer tijd. Dit gedeelte van het proces werkt goed. De terugkoppeling naar de machinist functioneert echter niet optimaal, wat resulteert in ontevredenheid bij de machinisten. Hoewel ProRail elke 14 dagen een overzicht van veiligheidsmeldingen verstuurt naar de vervoerders komt deze informatie nog onvoldoende bij machinisten terecht.

6.3.3 Voortgang en voorgestelde bijsturing

Evaluatie juistheid van ondernomen acties

De ontwikkeling en implementatie van een proces om onregelmatigheden, gemeld door machinisten, op te lossen en terug te koppelen is een goede actie. Tevens is het juist om een evaluatie van het proces te starten, zeker gezien de nog aanwezige ontevredenheid van machinisten.

Evaluatie voortgang van ondernomen acties

Voortgang op de ondernomen actie is onvoldoende. Het ontworpen proces lijkt eenvoudig en effectief, maar eerste implementatie heeft tot eind 2007 geduurd. Tevens is er bij het ontwerpen van het nieuwe proces onvoldoende samenwerking geweest met, of input gevraagd van de machinisten. De machinisten zijn uiteindelijk degene waarvoor dit proces ontworpen is.

Voorgestelde bijsturing om te voldoen aan de aanbeveling

Wij bevelen aan om op korte termijn de evaluatie van het proces uit te voeren. Er moet duidelijkheid komen over de oorzaak van de ontevredenheid van de machinisten hoe deze door ProRail en de vervoerders samen opgelost kan worden. Deze oplossingen moeten voortvarend geïmplementeerd worden, in nauw overleg met vervoerders en machinisten.

Te overwegen bijsturing ter verdere verbetering

Geen verdergaande bijsturing is momenteel gewenst.