

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

Datum 29 augustus 2013  
Ons kenmerk 3414712  
Bijlage(n) 3  
Onderwerp Convenant PGO 3.0

Geachte mevrouw Mansveld, *Bezoekadres*

Directie

Bezoekadres  
Moreelsepark 3  
3511 EP Utrecht

Hierbij ontvangt u de huidige stand van zaken rondom prestatiegericht onderhoud op het spoor. Om prestatiegericht onderhoud verder te professionaliseren, en ook de beschikbare kennis en kunde in de spoormarkt te borgen, heeft ProRail in januari 2013 een onafhankelijke commissie de opdracht gegeven tot een externe audit, en een transitieprogramma ten behoeve van een convenant waarin het commitment van de sector is vastgelegd.

Postadres

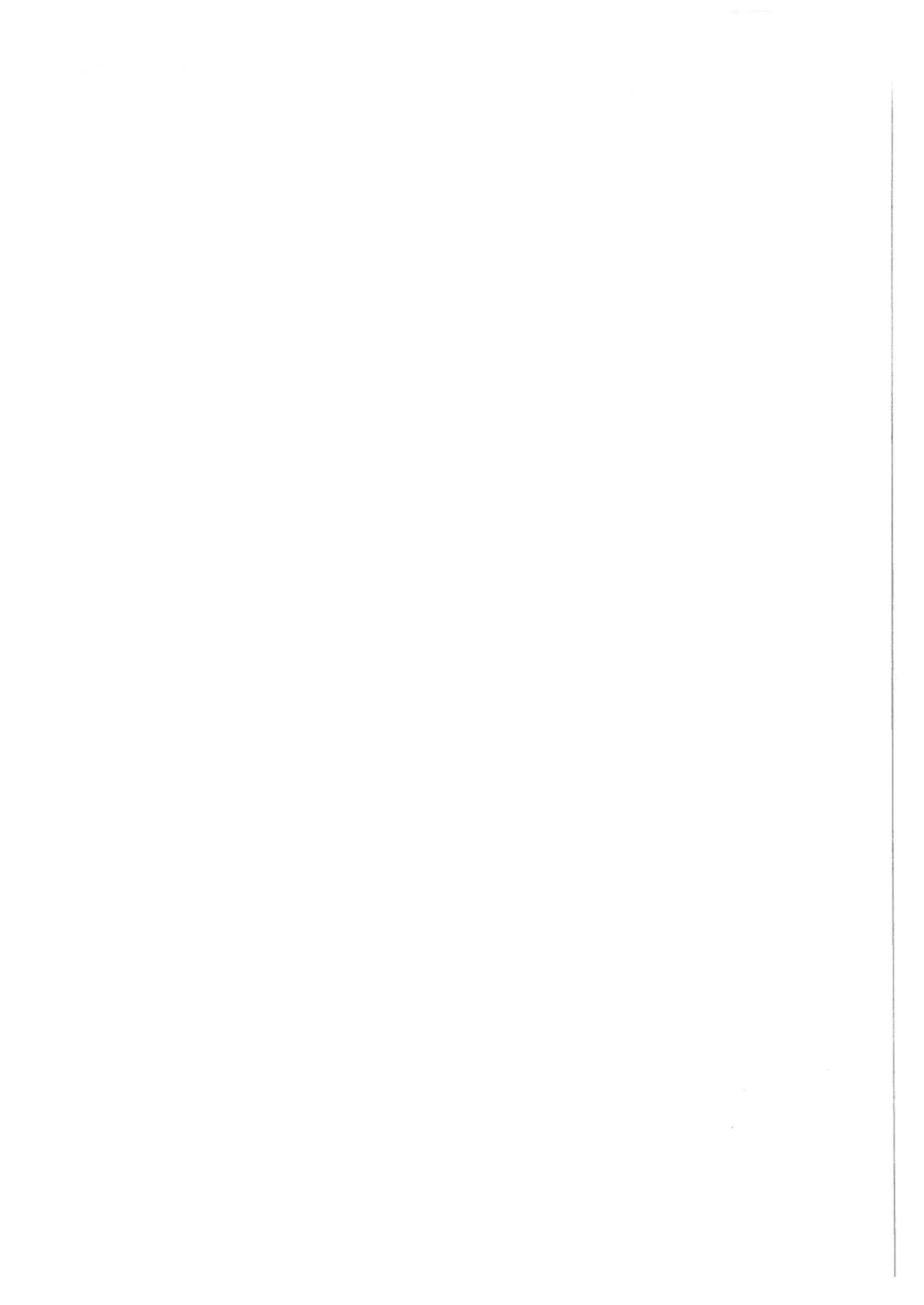
Postbus 2038  
3500 GA Utrecht

Het convenant is maandag 26 augustus 2013 getekend. Als bijlage treft u dit convenant, en tevens de startnotitie en de bevindingen van de onafhankelijke commissie op basis waarvan deze afspraken tot stand zijn gekomen.

Mocht u nog nadere informatie of toelichting wensen dan zullen wij daar uiteraard zorg voor dragen.

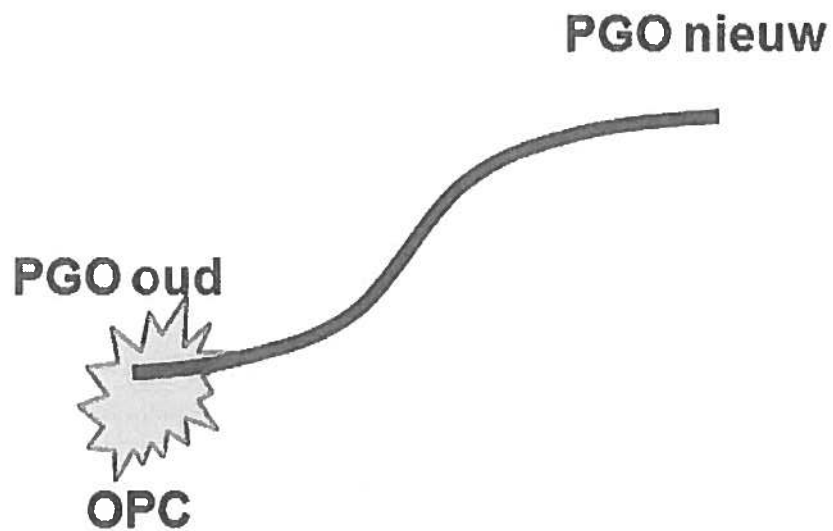
Hoogachtend,

*M. W. Gout van Sinderen*  
Drs. M.W. Gout van Sinderen  
President-directeur



# Audit PGO voorjaar 2013

---



Auteurs:  
George Hammer  
Jan Kees de Pagter  
Sicco Santema  
Jan Telgen

## 1. Inleiding

In het voorjaar van 2013 heeft ProRail opdracht gegeven om een audit uit te voeren naar situatie en de gang van zaken bij het aanbesteden van Prestatie Gericht Onderhoud (PGO). Het doel van de audit is om op de kortst mogelijke termijn een zorgvuldig proces te organiseren teneinde de PGO systematiek te verbeteren. Snelheid en zorgvuldigheid dienen in dat proces te worden gecombineerd. In bijlage 1 is de opdracht aan de auditcommissie weergegeven.

Deze audit is uitgevoerd door een commissie, bestaande uit George Hammer, Jan Kees de Pagter, Sicco Santema en Jan Telgen. Zij hebben betrokkenen in de sector gesproken, documenten bestudeerd, workshops gehouden en bijgewoond.

De commissie heeft haar bevindingen in meerdere presentaties aan de betrokken doelgroep (ProRail en de Onderhoudsaannemers) getoond en besproken. De eindpresentatie is gehouden op 15 mei 2013 voor de bestuurders van de sector en op 17 mei voor de operationeel betrokkenen. Onderhavige notitie is een tekstuele weerslag van de presentaties.

In deze samenvatting worden de vragen, die zijn gesteld aan de commissie, gevolgd:

1. Welk oordeel velt de commissie over de resultaten van de reeds aanbestede PGO gebieden?
2. Ziet de commissie toekomst voor Prestatie Gericht Onderhoud en indien bevestigend, welk wenkend perspectief ziet de commissie ten aanzien van Prestatie Gericht Onderhoud?
3. Welke mogelijkheden ziet de commissie voor een goede balans tussen ketensamenwerking en meetbare prestaties?
4. Op basis van de 5 assen zoals beschreven onder scope: hoe adviseert de commissie ons om te komen tot een beheerste transitie naar een nieuwe manier van werken waarbij veiligheid en beschikbaarheid geen moment in het geding zijn?

Dit zijn de 5 assen die in de audit aan bod dienen te komen:

- o mogelijke contractvormen (inclusief aspecten als de scope van de werkzaamheden)
- o aanbestedingsproces
- o (weging van) de criteria die in contracteringsproces meespelen
- o scope van de aanbesteding (o.a. geografische scope, het risicoprofiel van het onderhoudsgebied, duurzame marktverdeling)
- o de menskant (een optimaal model wordt gedragen door de werkvloer)

De auditcommissie,

George Hammer  
Jan Kees de Pagter  
Sicco Santema  
Jan Telgen

## 2. Antwoord op de vragen

Hieronder worden de, hiervoor weergegeven, vragen één voor één beantwoord:

Vraag 1:

Welk oordeel velt de commissie over de resultaten van de reeds aanbestede PGO gebieden?

De commissie staat achter de PGO gedachte. In de omgezette gebieden zijn de resultaten zichtbaar. Prestatie Gericht Onderhoud voegt het voorkomen van storingen toe aan de huidige werkwijze, waardoor de kwaliteit van het spoor verbetert en de kosten omlaag gaan. Dat blijkt uit benchmarks en ook in de reeds op basis van PGO gegunde gebieden zijn deze resultaten waarneembaar. Verdere professionalisering is mogelijk en ook nodig. De huidige contracten gaan uit van een strikte scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij er een afrekencultuur (met bonussen en straffen) is ontstaan, mede gevoed door de formuleringen in het contract. Daarnaast zijn de contracten per gebied verschillend en daardoor ook verschillend uitgelijnd met de (top) doelstellingen van ProRail.

Citaat uit rapportage BdBProjectmanagement:

Vraag 1: Is de functionele specificatie leidend?  
NEEN, het realiseren van de vereiste conditie is leidend.

Deze wordt bepaald door de gedetailleerde eisen op het gebied van veiligheid en duurzaamheid (in de betekenis van levensduur). Er is wel vrijheid in de werkwijze om deze 'vereiste conditie' te bereiken, mits er methodisch en systematisch gewerkt wordt.

Aanvullend op deze basis is er een uitgebreid stelsel van incentives (bonus/malus en kortingen) gericht op functionaliteit (betrouwbaarheid & beschikbaarheid).

Tussen de technische functionele benadering en de gedetailleerde eisen en voorschriften t.a.v. veiligheid en duurzaamheid, ontstaat een 'natuurlijk' spanningsveld daar beide elkaar beïnvloeden. Deze spanning resulteert per definitie in interpretatieverschillen. Krijg je wat je contracteert of waar je op inspecteert en waar je op afrekent?

Aanvullend aan de contractuele vraagspecificatie is ook het werkplan van de ON (opdrachtnemer), een bindend contractdocument. Hierin begrepen zijn de analyses ten aanzien van beschikbaarheid en betrouwbaarheid en de wijze waarop ON zich verplicht die te realiseren. Na contractering draagt ook dit bij aan de inkadering van het uitvoerend werk van de ON.

Vraag 2: Is in dit PGO contract voldoende beschreven dat het gaat om het voorkomen van storingen in plaats van het oplossen ervan?  
NEEN, de eerste prioriteit in het PGO contract is het voldoen aan de eisen m.b.t. veiligheid en duurzaamheid; het realiseren van betrouwbaarheid & beschikbaarheid heeft een tweede prioriteit.

De sturing op betrouwbaarheid & beschikbaarheid vindt plaats door:

- sterke incentives om aan de vraagspecificaties te voldoen;
- een sterke bonus/malus regeling omtrent aantallen storingen, hersteltijden etc.;
- een afgebakende medeverantwoordelijkheid in het contract (Eemland) c.q. de AVPO (Betuwe) voor storingen in de risicosfeer van de OG (opdrachtgever) voor een gemaximeerd aantal storingen met een maximaal kostenniveau per storing.

Hiermee zijn sterke incentives aanwezig om betrouwbaarheid & beschikbaarheid te optimaliseren, zelfs in het gebied wat de risicosfeer van ProRail betreft.

De invloed die ON heeft op aantallen storingen zit vooral in de kwaliteit van het onderhoud. Daarnaast zijn vernieuwingen een belangrijke mogelijkheid om het aantal storingen terug te dringen. Vernieuwingen zijn gedefinieerd als een gedeelde verantwoordelijkheid. Verwachting wordt echter een terughoudende opstelling ten aanzien van meer ingrijpende vernieuwingen door ON vanwege de korte terugverdiertijd tussen aanvang en einde contract.

Vraag 3: Is de afbakening van de 'scope of work' voldoende eenduidig om tot eenduidige prijsvorming te komen?

Subvragen:

a. Is de demarcatie tussen de verschillende soorten onderhoud voldoende duidelijk?

JA, het is in beginsel duidelijk wat onderhoud is (verantwoordelijkheid ON) en wat vernieuwing is (verantwoordelijkheid ProRail).

ECHTER er is een grijs gebied: vernieuwingen die niet bij de aanvang van het contract expliciet gedefinieerd zijn, kunnen door ON alsnog worden voorgesteld, maar het staat PRORAIL vrij hier afwijzend op te beslissen terwijl ON toch kwaliteitsverantwoordelijk blijft.

b. ProRail bepaalt de vernieuwingen. Is deze info voldoende duidelijk als randvoorwaarde voor de PGO contracten?

JA, voor wat betreft de vernieuwingen die bij de aanbesteding al gedefinieerd zijn,

NEE, voor de vernieuwingen die lopende het contract door ON kunnen worden voorgesteld.

c. Ingangs-/ultgangscontrole: hoe wordt omgegaan met het kwaliteitsniveau bij aanvang contract en bij oplevering?

onvoldoende smart, biedt te veel ruimte, discussie mogelijk.

Verder is bij de vragen door BdBProjectmanagement aangegeven:

In beide contracten wordt geen onderscheid gemaakt tussen klein en groot onderhoud, in plaats daarvan wordt inhoudelijk onderscheid gemaakt tussen onderhoud en vernieuwing.

De contractuele afbakening die gemaakt wordt, valt niet volledig samen met het onderscheid onderhoud/vernieuwing. De contractuele afbakening is tussen:

- Scope van het PGO contract (wat ON binnen zijn budget moet realiseren): dit omvat onderhoud en die vernieuwingen waarvan in de loop van het contract duidelijk wordt dat ze noodzakelijk zijn, maar die ProRail niet voor zijn rekening neemt.
- De vernieuwingen waarvan ProRail bij aanbesteding aangeeft dat die voor rekening ProRail zijn.
- Aanvullende vernieuwingen, voor dit deel kan ON tijdens de uitvoering van het contract ProRail gemotiveerd verzoeken om delen van de Infra voor vernieuwing in aanmerking te laten komen (art. 28 AVPO). Als ProRail dit verzoek niet honoreert, ligt het risico voor de kwaliteit bij ON. De verantwoordelijkheid voor deze aanvullende vernieuwingen is daarmee een grijs gebied.

Rondom het vraagstuk onderhoud c.q. vernieuwing zijn er grote consequenties voor de kwaliteit van de Infrastructuur en daarmee voor de kosten om aan de contractverplichtingen met betrekking tot veiligheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid & beschikbaarheid te voldoen. Juist door de veelheid aan elsen lijkt daar een interpretatieruimte te ontstaan, die mogelijk meer bepaald wordt door de 'spelers en het spel' dan door een objectieve waarheid/juistheid. Eenzelfde discussie kan ontstaan rond de afronding van een contract ('Wat moet de latende partij nog doen?', versus 'Wat mag de nieuwe partij als aanvangskwaliteit verwachten?').

## Conclusie en aanbevelingen

De kern van de betreffende PGO contracten is technisch functioneel vastgelegd met eisen op het gebied van veiligheid en duurzaamheid met aanvullend stevige incentives voor betrouwbaarheid & beschikbaarheid. Sturing vindt daarmee meer plaats op technische kwaliteit dan op functionaliteit. Om nog meer functioneel te worden moet onderzocht worden of ook veiligheid en duurzaamheid (vooral opgevat als levensduur-duurzaamheid) meer functioneel beschreven kunnen worden.

Het meer functioneel beschrijven van de veiligheid is in elk geval lastig en mogelijk ook ongewenst. Een functionele beschrijving zou zich bijvoorbeeld uitlen in het aantal (bijna) ongevallen die voortkomen uit de Infrastructuur. De vraag is of dat een begaanbare weg is en niet teveel het paard achter de wagen spant. Tegelijkertijd is nu de vraag of er geen schijnveiligheid zit in het handhaven van de grote aantallen eisen, waar mogelijk functioneel gehandhaafd wordt (als het te gek wordt gaat ProRail Inspecteren).

Voor (levensduur)-duurzaamheid is er de mogelijkheid om de budgetverantwoordelijkheid en de keuzes voor vernieuwingen meer bij de ON neer te leggen. Anders wordt de duurzaamheid en in het verlengde daarvan de beschikbaarheid meer het product van co-makership dan wellicht bedoeld is. Juist dit 'co-makership' leidt tot een bepaalde mate van onzekerheid voor marktpartijen: hoe zal ProRail zich opstellen. Deze onzekerheid uit zich ook in de vraag hoe er op afwijkingen gecontroleerd zal worden.

Daarmee wordt de risico-inschatting 'hoe gedraagt ProRail zich' een belangrijk onderdeel van de prijsvorming. Hierdoor kan willekeur de boventoon voeren. Dat lijkt niet gewenst. De aanbeveling is daarbij dat er meer objectieve standaarden komen voor de opstelling van ProRail en dat de demarcatie met betrekking tot vernieuwingen wordt aangepast. Dit zou betekenen dat er meer binnen de scope van ON wordt gebracht. Onderzocht moet worden of in zo'n benadering ProRail voldoende grip houdt om haar eigen verantwoordelijkheid waar te maken.

ProRail merkt naar aanleiding van deze toevoeging in de eerste plaats op dat te allen tijde willekeur moet worden vermeden en dat de uitgangspunten transparant en eenduidig moeten zijn en in de tweede plaats dat contracten in ieder geval in een interventie mechanisme dienen te voorzien indien ProRail niet aan haar wettelijke verantwoordelijkheden voldoet of dreigt te voldoen met betrekking tot een veilige berijdbare infrastructuur.

We gaan hieronder verder met de vragen (aan de auditcommissie):

### Vraag 2:

Ziet de commissie toekomst voor Prestatie Gericht Onderhoud en indien bevestigend, welk wenkend perspectief ziet de commissie ten aanzien van Prestatie Gericht Onderhoud?

De commissie ziet toekomst voor PGO. Het leidt tot betere resultaten en lagere kosten. Echter, PGO vergt een andere manier van werken binnen de eigen organisatie en van samenwerken tussen ProRail en de onderhoudsaannemers. Dat vergt een cultuuromslag en een andere inrichting van de organisatie. Deze hebben niet plaatsgevonden, organisaties werken in grote lijnen nog volgens de oude principes. Met andere woorden, een nieuwe contractvorm is zonder de bijbehorende veranderingen doorgevoerd. Dat is overigens niet vreemd, want er zijn meer OPC gebieden dan PGO en daarmee werd het omzettingsproces complex. Voor een werkelijke ketensamenwerking is het nodig dat de transitie naar eenzelfde contract en eenzelfde manier van (samen)werken in alle gebieden zo snel mogelijk wordt uitgevoerd. Dan kan de potentie van PGO ten volle worden benut en kunnen technische en operationele kennis en ervaring uit de gebieden beter met elkaar worden gedeeld ('level playing field'). Het nieuwe contract en de daarbij horende samenwerking is PGO 3.0 genoemd.

### Vraag 3:

Welke mogelijkheden ziet de commissie voor een goede balans tussen ketensamenwerking en meetbare prestaties?

De commissie ziet de tegenstelling tussen ketensamenwerking en meetbare prestaties niet. Deze twee gaan juist hand in hand. Door ketensamenwerking ontstaan betere prestaties. Een vereiste is dat betrokken partijen op basis van dezelfde prestatie-indicatoren worden afgerekend, met dezelfde meting en dezelfde interpretatie daarvan. De topdoelstellingen van ProRail vormen daarbij het uitgangspunt. Deze moeten in de transitiefase worden uitgewerkt in concreet meetbare prestatie-indicatoren die voor beide partijen in een gebied gelden. Als beide partijen succesvol zijn, dan is het gebied succesvol en is er ketensamenwerking. De huidige PGO contracten kennen een mix van functionele en technische details. Daardoor lopen de doelen en belangen van partijen uit elkaar en komt een volledige ketensamenwerking niet tot stand.

### Vraag 4:

Op basis van de 5 assen zoals beschreven onder scope: hoe adviseert de commissie ons om te komen tot een beheerste transitie naar een nieuwe manier van werken waarbij veiligheid en beschikbaarheid geen moment in het geding zijn?

Onderstaand staan de bevindingen van de audit commissie binnen de 5 assen:

#### 1. Mogelijke contractvormen:

Er komt één landelijk PGO 3.0 contract. Innovaties in het contract, in het werk of in de werkwijze moeten worden uitgerold over alle gebieden. Het contract bevat de (top) doelstellingen van ProRail, welke zijn uitgewerkt in concreet meetbare prestatie-indicatoren voor het hele railsysteem. Vanwege specifieke omstandigheden kunnen de operationalisaties per gebied verschillen (bijv. emplacement versus landelijk gebied). Het contract wordt in 2013 gemaakt, waarbij we in 4 pilot gebieden de operationele werkwijze aantonen.

#### 2. Aanbestedingsproces:

PGO betekent prestatiegericht aanbesteden. De crux daarbij is dat een aannemer op zijn aantoonbare bijdrage aan de doelstelling (van het railsysteem) wordt beoordeeld bij de gunning. Hij kan dit onderbouwen vanuit zijn huidige werkwijze. In de realisatie gelden overigens dezelfde criteria ter beoordeling van zijn prestatie.

De programmaraad zal de exacte invulling van de aanbesteding en omzetting van alle gebieden op de agenda zetten.

In de nieuwe marktsituatie (alle gebieden PGO 3.0) worden de twee of drie slechtst presterende gebieden in aanbesteding gebracht (per jaar), waarbij ervoor zorggedragen wordt dat gerealiseerde prestaties één van de gunningscriteria worden.

NB hier zou een jurist nog een opmerking over maken. Moeten er contracttermijnen komen? Anneloes?

#### 3. (Weging van) de criteria die in het contracteringsproces meespelen:

Dit wordt nader uitgewerkt in 2013, voor de eerste tranche van aan te besteden gebieden in 2014. Dit zijn dezelfde (concreet meetbare prestatie) criteria die worden gebruikt voor het meten van de prestatie van de aannemer tijdens de uitvoering van het contract.

We gaan gebruik maken van EMVI, waarbij de kwaliteitscriteria worden uitgedrukt in een (fictieve) financiële aftrek (bij dominant goede prestatie) of bijtelling. We willen een grote kwaliteitsprikkel inbrengen.



4. Scope van de aanbesteding:

PGO 3.0 betreft afwijkingsvrij maken (op specificatie brengen), onderhouden en op specificatie houden van het railsysteem in een ProRail onderhoudsgebied. Ieder van deze begrippen wordt aan het begin van de transitiefase eenduidig gedefinieerd en vervolgens door alle betrokken op dezelfde wijze in de operatie gehanteerd.

5. De menskant (een optimaal model wordt gedragen door de werkvloer):

De auditcommissie vindt dit de belangrijkste as van de vijf. De huidige cultuur, ingegeven door meten en straffen/belonen op basis van contractuele bepalingen past niet bij PGO 3.0. We moeten het bereiken van topdoelstellingen voor beide partijen in een gebied even belangrijk maken, onder meer door het opzetten van gezamenlijke technische en operationele leercycli in de regio's. De auditcommissie stelt voor om van 'meten' en 'afrekenen' naar 'gezamenlijk verbeteren' te gaan.

### 3. Aanbevelingen van de audit commissie voor vervolgproces

De auditcommissie heeft voor het vervolgproces uitgangspunten geformuleerd op de volgende elementen:

- Operationele samenwerking
- Storing voorkomen is de essentie van PGO
- Level playing field (eenduidigheid op het gebied van informatievastlegging, prestatie meting en analyse)
- Continuïteit
- Geld speelt een rol
- Contractduur en evaluatie
- Organiseren à la spoedwetwerken

Deze elementen worden hieronder nader uitgewerkt.

#### Operationele Samenwerking

1. Samenwerken is gangbaar in modern Supply Chain management (zoals in de Automotive, Aerospace, ASML, VDL). In de genoemde markten heeft ketenintegratie succesvol haar Intrede gedaan. Ketenintegratie wordt hier bedoeld als een intensieve samenwerking tussen toeleverende en uitvoerende partijen. Anders gezegd: met respect voor ieders positie, kennis en kunde wordt één eindproduct gerealiseerd, dat is de output van de keten.
2. Een dergelijke keten is alleen succesvol als beide partijen succesvol zijn. Hierbij is op bestuursniveau omschreven wat 'succesvol' betekent. Deze omschrijving is SMART en is leidend in de latere uitwerking en uitvoering.
3. Partnership, co-creatie, coöperatie:  
Coöperatie betekent letterlijk dat de uitvoerende organisaties (de 'operatie') op elkaar afgestemd zijn en met elkaar samenwerken voor hetzelfde resultaat. Dat geldt ook voor de medewerkers in het veld.
4. Langdurige relatie, met exit mogelijkheid (mens en/of gebied/contract):  
Ketenintegratie (in algemene zin) gaat er per definitie van uit dat alle betrokken partijen er een succes van willen maken. Ketenintegratie is gebaseerd op een langdurige relatie met een bereidheid van alle partijen om te werken aan voortdurende verbeteringen. Als ondanks alle goede bedoelingen blijkt dat in een bepaald contractgebied of tussen bepaalde mensen de ketenintegratie niet tot stand komt, moet er een einde aan de relatie gemaakt kunnen worden. De omschrijving van een dergelijke exit clause dient SMART te zijn en voorzien van voldoende interne controleprocedures van ProRail en de onderhoudsaannemers.
5. Open informatiedeling/uitwisseling:  
Uitgangspunt is dat ProRail en alle onderhoudsaannemers (dus zowel de huidige als eventueel toetredende onderhoudsaannemers), over dezelfde informatie van de assets

- beschikken. Bij ketenintegratie hoort volledige transparantie over assets en/of eventuele bevindingen.
6. Hier denken we ook aan innovaties. Als bij de ene onderhoudsaannemer een innovatie wordt doorgevoerd die bijvoorbeeld de beschikbaarheid van het spoor vergroot, kan onderzocht worden in hoeverre deze praktisch en juridisch ook in de andere gebieden worden doorgevoerd. Dit is een sectoraal belang. Uiteraard moet er een adequaat vergoedingsstelsel voor innovaties komen.
  7. Functioneel aansturen (alle partijen gelijk):  
De doelstellingen staan duidelijk in "In samenspel naar een vernieuwd Nederlands spoor", de visie van ProRail, 2012 – 2015.
  8. De transitie vergt een veranderprogramma:  
Het is werk om samen te werken, dat gaat niet vanzelf. In hoofdstuk 5 en verder komen we op het programma terug.

Storingen voorkomen is de essentie van PGO

1. Correctief onderhoud (OPC) heeft zijn tijd gehad. Het gaat nu om preventief onderhoud (PGO), anders gezegd, het voorkomen van vermijdbare storingen. Dit heeft consequenties voor alle partijen. Enerzijds raakt dit het traditionele verdienmodel van de onderhoudsaannemers, anderzijds raakt het de manier waarop ProRail gaat specificeren en begeleiden.
2. Prestatie als doel formuleren (topdoelen ProRail), te realiseren in 2013, 2014, 2015 en volgende jaren:  
ProRail heeft een viertal TOP-doelen geformuleerd (zie visiedocument "In samenspel naar een vernieuwd Nederlands Spoor"). Deze doelen gelden als input voor de PGO contracten en dus ook als afgeleide voor de onderhoudsaannemers. Hierdoor ontstaat een transparante keten en is de rail infrasector in staat verantwoording af te leggen aan zijn ultieme klant, de vervoerder.
3. Kwaliteit uitdrukken in functionele eisen, zoals netwerk capaciteit, punctualiteit, reizigers tevredenheid etc.:  
De huidige PGO contracten zijn nog een mix van functionele en technische detaileisen. Het uiteindelijke doel is een contract gebaseerd op functionele eisen van het spoorstelsel. Het is onvermijdelijk dit in een aantal stappen te doen.
4. RAMS- en FMECA-denken verder doorvoeren:  
Kijken naar benchmark Industrieën als Aviation.

Level playing field (eenduidigheid op het gebied van Informatievastlegging, prestatie meting en analyse)

1. Scope (speelveld):  
De scope, toetsingscriteria/afkeurcriteria moeten eenduidig en transparant worden.
2. Informatie:  
Er komt één systeem (database) waarin alle informatie over spoorligging, over de techniek, over de onderdelen (wissels, seinen, bovenleiding etc.) is opgeslagen en wordt bijgehouden. De nu bij ProRail en/of bij de onderhoudsaannemers aanwezige informatie wordt ingebracht.
3. Spelregels:  
De spelregels vormen een robuust systeem, met eenduidige checks en balances en metingen (van techniek en van prestaties). Voor ProRail en de onderhoudsaannemers zijn de spelregels in alle gebieden hetzelfde. Ze worden op dezelfde eenduidige wijze gehandhaafd.
4. Kenniscentrum opbouwen:  
De kennis wordt op één centrale plek opgebouwd en opgeslagen en dient toegankelijk te zijn voor alle onderhoudsaannemers op redelijke en niet discriminerende voorwaarden. Op basis van de kennis worden opleidingen gemaakt. Het ligt voor de hand om dat bij het reeds bestaande, gezamenlijke centrum Rail/Infra Opleidingen te beleggen.

## Continuïteit

1. Continuïteit in onderhoud:  
Onderhoud vergt continuïteit in het systeem. In een korte termijn afrekencultuur is er geen bereidheid tot investeren in mens, machines en Innovaties. Continuïteit heeft meerdere aspecten, zoals in de kwaliteit van het spoor en de continuïteit van de onderhoudsaannemers. Voor de kwaliteit van het spoor zijn investeringen nodig, voor de continuïteit van de onderhoudsaannemers is winstgevendheid nodig. We gaan het bonussysteem voor goed presteren daarop inrichten. Het wordt een stimulans om verder te verbeteren (investeren) en een beloning voor de presterende organisatie (winst).
2. Aanbesteden:  
Aanbesteden is gekozen als een prikkel van de markt, gericht op het stimuleren van de onderhoudsaannemers om hun prestaties steeds verder te verbeteren. Aanbesteden blijft het instrument om marktwerking te bewerkstelligen. In de aanbestedingsfase (2015-2017) worden drie aanbestedingen (tranches) georganiseerd met een drietal percelen (gebieden). Naast deze geplande manier van aanbesteden van de resterende OPC gebieden kan het zo zijn dat, op basis van prestatiemetingen, een of meerdere gebieden in aanbesteding moeten komen vanwege het niet aantoonbaar aan de gestelde eisen (kunnen) voldoen.

## Geld speelt een rol

1. Kosten voor ProRail:  
Tegelijk met de omzetting van de gebieden naar PGO 3.0 wil ProRail voldoen aan haar kosten doelstellingen, te realiseren in 2013, 2014, 2015 en volgende jaren, voortgekomen uit de doelstellingen vanuit het ministerie. PGO 3.0 biedt deze ruimte ook, we zullen daarop derhalve moeten sturen in de prestatie per gebied.
2. Kansen voor onderhoudsaannemers:  
Tegelijk zullen de onderhoudsaannemers alleen continuïteit (zie ook hiervoor) kunnen bieden als de opdrachten financieel voldoende interessant zijn. Het PGO 3.0 contract moet deze mogelijkheid bieden (NB dat wil niet zeggen dat elke aannemer ook daadwerkelijk winst maakt, dat hangt mede af van eigen keuzes en efficiency).

## Voldoende lange contractduur en evaluatie

1. De contractduur moet voldoende lang zijn:  
Dit heeft met het punt continuïteit te maken. Bij het bepalen van de contractduur dienen de regels van het aanbestedingsrecht in acht genomen te worden.
2. Jaarlijkse benchmark:  
Jaarlijks worden de prestaties over de gebieden vergeleken (start in 2014, direct na de pilots en de eerste omzetting PGO naar PGO 3.0). De slechtst presterende gebieden worden als eerste in aanbesteding gebracht (ranking). Dat betekent dat de andere gebieden weer een jaar worden verlengd voor zover dit binnen de wettelijke kaders mogelijk is. Daardoor ontstaat in de goed presterende gebieden een langer lopend contract. De aannemer verdient dit als het ware zelf, ten opzichte van de concurrentie.  
De spelregels hierover worden heel erg duidelijk gemaakt.
3. Evaluatie:  
Na de afronding van de aanbestedingsfase evalueren we de situatie en spreken we definitief de werkwijze voor de periode na 2017 en verder af. Vast staat dat de commissie hecht aan een aanbestedingsbeleid waarbij kwaliteit en prijs in een zeker evenwicht zijn. Het aanbesteden van de dan twee of drie slechtst presterende gebieden ligt wat de commissie betreft dan ook voor de hand.

## Organiseren à la Spoedwetwerken

1. Basis commitment:  
De basis van de spoedwetwerken was een commitment tussen bestuurders van RWS enerzijds en ir-bureaus en aannemers anderzijds. Kort gezegd kwam het commitment erop

neer dat we in gezamenlijkheid dit zeer ambitieuze programma gaan realiseren, waarbij de contractvorm is gebaseerd op de kritische resources.

2. Structuur:

De PGO transitie-organisatie bestaat uit drie lagen:

- o Stuurgroep
- o Programmaraad
- o Regio's

3. Speerpuntgroepen:

De genoemde uitgangspunten worden uitgewerkt binnen een beperkte set speerpunten. Werkgroepen zorgen voor de inhoudelijke uitwerking.

4. Externe begeleiding:

Advisering van de stuurgroep over de voortgang en inhoud van de transitie, onafhankelijk voorzitter van de programmaraad, trekkers van de speerpunten, inrichting van transitieprogramma en bewaken en eventueel bijsturen van de voortgang.

5. Programmatisch aanpakken:

De transitie is een programma, het proces in een template, top down kaders en betrokkenheid.

6. Preventieve schouw

Bij de spoedwetwerken is gebleken dat het preventief langslopen bij de werken (actieve begeleiding, de "ogen op de bal") goed gewerkt heeft. Het voornemen is om dit ook in het veranderprogramma van PGO 3.0 toe te passen.

## 4. Overige aanbevelingen van de auditcommissie

Leidende thema's bij het transitieproces

De auditcommissie heeft tijdens haar werkzaamheden een aantal 'leidende thema's' geformuleerd om het transitieproces in korte termen weer te geven. Hieronder worden deze 'van – naar' thema's weergegeven.

VAN	NAAR
VECHTEN	SAMENWERKEN
HULLIE – ZULLIE	WIJ
VOORSCHRIJVEN	VERBETEREN
AANWIJZINGEN	PLANNEN
SPECIFICATIES	DOELEN
CORRECTIEF ONDERHOUD	PRESTATIEGERICHT ONDERHOUD
TRANSACTIES	KETENINTEGRATIE
KAARTEN VOOR DE BORST	TRANSPARANTIE
TRADITIONELE SECTOR	INNOVERENDE SECTOR
STRAFFEN	BELONEN
MEERDERE ASSETS	ÉÉN SYSTEEM
MEERDERE INFORMATIESYSTEMEN	ÉÉN TOEGANKELIJKE DATABASE

## 5. Tot slot

In het onderhavige rapport heeft de auditcommissie de vragen uit de opdracht stuk voor stuk beantwoord en tevens een aantal aanbevelingen gedaan voor het vervolgproces, teneinde tot een beheerst proces PGO 3.0 te komen. De inhoudelijke antwoorden staan in dit rapport. Voor vragen, opmerkingen en discussie zijn wij altijd beschikbaar.

## Opdrachtformulering Audit 2

25 januari 2013

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

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

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

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

### 2. Doel en scope van de audit

#### Doel

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

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

Die eisen betreffen:

1. Een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de continue verbetering van het spoor in Nederland ten aanzien van:
  - veiligheid van het spoor (zowel m.b.t. veilig reizen, veilig werken als ook veilig leven)
  - beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor
  - kwaliteit van het spoor
  - duurzaam en innovatief spoor
2. Van belang is dat in de contractering de juiste incentives bestaan voor de partijen (opdrachtgever en opdrachtnemers) om de door ProRail gestelde doelstellingen op deze vier gebieden te (helpen) bereiken, zowel op korte termijn als ook met het oog op continue verbetering. Daarbij is het (behoud van het) vakmanschap van de medewerkers die het werk verrichten en het stellen van de juiste incentives voor die medewerkers van groot belang.
3. De contractering moet zodanig worden ingericht dat de winnende partij de partij is die zich ten aanzien van het realiseren van de doelstellingen van ProRail het beste onderscheidt op een scherp maar reëel prijsniveau.
4. De contractering / contractsturing moet van dien aard zijn dat aannemer en ProRail gezamenlijk optrekken teneinde de doelstellingen van ProRail te bereiken, waarbij wel duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden van elke partij. Dat betekent dat de contractering ruimte biedt voor contracterings-condities die er toe leiden dat de opdrachtgever ProRail bijdraagt om de gevraagde prestaties van de opdrachtnemer mogelijk te maken.
5. De prijsstelling ligt op een optimaal niveau: zoals boven gesteld, scherp maar realistisch. De marktsituatie kenmerkt zich door een monopsonist (ProRail) met een beperkt aantal leveranciers (oligopolie). ProRail gaat er van uit dat ten opzichte van de huidige OPC contracten een substantiële prijsdaling mogelijk moet zijn. Daarnaast dient het prijsniveau een redelijk en voldoende aantrekkelijk winstniveau voor de aannemers mogelijk te maken, waarbij er wel voldoende prikkels voor (proces- en product-)innovatie moeten blijven.
6. De risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dient voor alle betrokken partijen helder te zijn, om interpretatieverschillen in de uitvoeringsfase te voorkomen.

#### Scope van de audit

De audit heeft betrekking op de in de toekomst aan te besteden PGO gebieden. De commissie doet haar aanbevelingen langs vijf assen die tezamen het kader van het contracteringsproces bepalen:

1. mogelijke contractvormen (inclusief aspecten als de scope van de werkzaamheden)
2. aanbestedingsproces
3. (weging van) de criteria die in contracteringsproces meespelen
4. scope van de aanbesteding (o.a. geografische scope, het risicoprofiel van het onderhoudsgebied, duurzame marktverdeling)
5. de menskant (een optimaal model wordt gedragen door de werkvloer)

De commissie heeft alle vrijheid om binnen de vijf genoemde assen aanbevelingen te doen voor de contractering door ProRail van het spooronderhoud in Nederland. Ook doet de commissie aanbevelingen die het ketenproces waar de contractering onderdeel vanuit maakt verbeteren. In dat kader wordt de commissie ook gevraagd uitspraken te doen of en hoe ProRail in een onvolkomen markt een zeker niveau van concurrentie in stand wil houden (duurzame marktverdeling) en hoe een cultuur van partnership kan worden ontwikkeld die bijdraagt aan een algehele kwaliteitsverhoging tegen een optimale prijs.

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

transitie-risico's beheerst worden, en hoe de rollen van opdrachtnemer en opdrachtgever dienen te veranderen.

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

### 3. Methodiek van de audit

#### Samenstelling commissie

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

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

De commissie wordt ondersteund door een secretaris die voortgang, vastlegging en rapportage borgt. De commissie ontvangt haar opdracht van ProRail. De commissie zal onafhankelijk van alle partijen (ProRail en de aannemers) haar aanbevelingen opstellen ten aanzien van de maatschappelijk meest wenselijke inrichting van het PGO contracteringsproces. De commissie stelt alles in het werk om antwoord te geven op alle onderdelen van de vraagstelling.

#### Wie wordt betrokken bij de audit?

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

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

#### 4. Audit proces

- De onafhankelijke commissie voert uitvoerige interviews met betrokkenen zoals beschreven onder 'wie wordt betrokken'
- Er wordt een eendaagse sessie georganiseerd waarbij de onafhankelijke commissie spreekt met PGO-tendermanagers en storingsploegen opdat in de aanbevelingen ook de kennis en ervaring van de vaklieden zijn meegewogen
- De commissie levert een concept rapport op uiterlijk 1 april 2013
- Dit concept rapport is de basis voor een gezamenlijk gesprek tussen ProRail en de vier aannemers, in aanwezigheid/onder leiding van de commissie. Doel van dit gesprek is bezien of de inhoud van het rapport wordt herkend en of er met betrekking tot de aanbevelingen nog kanttekeningen worden geplaatst. Dit zal bijdragen aan een gezamenlijk eindbeeld van de sector en ook aan het draagvlak van de uit te voeren aanbevelingen.
- De commissie past eventueel het concept rapport aan en levert uiterlijk 15 april een definitief rapport op.
- ProRail past de PGO systematiek aan op basis van de aanbevelingen van de audit commissie waarbij ProRail zich het recht voorbehoudt om eventueel aanbevelingen niet over te nemen. ProRail verplicht zich deze keuze transparant te onderbouwen.

#### 4. Eindrapport

De commissie dient in haar eindrapport tenminste expliciet en concreet antwoord te geven op de volgende vragen:

- welk oordeel velt de commissie over de resultaten van de reeds aanbestede PGO gebieden?
- Ziet de commissie toekomst voor Prestatie Gericht Onderhoud en indien bevestigend, welk wenkend perspectief ziet de commissie ten aanzien van Prestatie Gericht Onderhoud?
- Welke mogelijkheden ziet de commissie voor een goede balans tussen ketensamenwerking en meetbare prestaties?
- Op basis van de 5 assen zoals beschreven onder scope: hoe adviseert de commissie ons om te komen tot een beheerste transitie naar een nieuwe manier van werken waarbij veiligheid en beschikbaarheid geen moment in het geding zijn?

De commissie heeft de opdracht het eindrapport met aanbevelingen binnen twee maanden op te leveren, met als eerste opleverdatum van een concept versie 1 april 2013. De commissie zal een eindrapport opleveren waarin zij aanbevelingen doet die gezamenlijk voldoende invulling geven aan een optimaal contracteringsproces voor het spooronderhoud dat voldoet aan de vraagstelling van deze opdracht. Zij zal eventuele afwijkende standpunten van één of meer van de vijf partijen ten aanzien van die aanbevelingen duidelijk weergeven in haar eindrapport. Het is derhalve niet de noodzakelijk dat aan het eindrapport een absolute consensus tussen de vijf partijen ten grondslag ligt. ProRail is weliswaar opdrachtgever, maar in deze zin evenzeer gewoon één van de vijf partijen.

#### 5. Vervolgproces

Het is de intentie van ProRail als opdrachtgever om de aanbevelingen over te nemen. Als staatsbedrijf en opdrachtgever kent ProRail echter ook een eigenstandige verplichting om via PGO het hoogst mogelijke maatschappelijke rendement te behalen met belastinggeld. In verband daarmee behoudt ProRail zich het recht voor aanbevelingen niet of in mindere mate over te nemen. Indien hiervan sprake is, zal ProRail dat transparant en onderbouwd doen.

Uiterlijk per 15 mei wenst ProRail het PGO contracteringsproces te hervatten.