

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw S.A.M. Dijkema
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 21 juni 2016
Ons kenmerk 3907171
Onderwerp Aanpassing PGO uitrol

Geachte mevrouw Dijkema,

Raad van Bestuur

Bezoekadres
Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

In het belang van de reizigers en verladers streeft ProRail naar Beter en Meer zoals ook door uw ministerie omschreven in de Lange Termijn Spooragenda. De samenwerking tussen ProRail en haar ketenpartners in bijvoorbeeld de implementatie van Prestatie Gericht Onderhoud (PGO) is daarin cruciaal. In de voorliggende brief geeft ProRail de actuele stand van zaken weer rondom de uitrol van PGO. Zoals vaker benoemd is PGO een intensief transitieproces dat zowel van ProRail als de betrokken onderhoudsaannemers forse investeringen en inspanningen vraagt. Het maatschappelijke einddoel wordt door alle partijen onderschreven: duurzaam betrouwbaarder spoor tegen lagere maatschappelijke kosten met behoud van spoorvakmanschap. PGO leidt immers zowel tot minder storingen als ook tot besparingen - daarmee mogelijk tot extra budget om in het spoor te investeren.

Zoals u weet heeft ProRail vier pilotcontracten ontwikkeld en geïmplementeerd in het kader van doorontwikkeling van PGO. De pilots hebben geholpen – en helpen- in het verder kunnen verbeteren van de PGO- contracteringssystematiek. Deze pilotgebieden worden benut om tot het moment van omzetting naar aanbesteding zo veel mogelijk te leren van het werken met PGO. Na deze periode en totstandkoming van de 4 pilots, hechtte ProRail eraan om een strategische heroverweging uit te voeren alvorens de aanbesteding van PGO gebieden te hervatten. Hier is op verschillende terreinen extern advies betrokken.

Er vindt op dit dossier intensief contact plaats tussen uw ministerie en ProRail. Zo heeft ProRail bijvoorbeeld uw ministerie meegenomen in een deep dive sessie (d.d. 21 januari 2016) over de eigen dilemma's en de adviezen van de Boston Consulting Group (BCG, zie bijlage bij deze brief) die bij de strategische heroverweging is betrokken. In deze sessie zijn ook de significante maatschappelijke voordelen van PGO toegelicht, gerekend over de afgelopen vijf jaren: reductie van circa 20% in functiehersteltijd en circa 15% minder TAO's. De aanpassingen die voortkomen uit de heroverweging en de adviezen van de Boston Consulting Group staan vermeld in de brief d.d. 18 februari 2016 aan uw ministerie. Vervolgens is met uw ministerie de afgelopen maanden de juridische kaders besproken. Ook is stilgestaan bij de benodigde investeringen in de ProRail-organisatie om de gewenste versnelling van de PGO transitie kwalitatief te borgen. ProRail heeft als gevolg van de heroverweging enkele verbeteringen doorgevoerd in de transitie naar

prestatiegericht onderhoud. Al deze uitkomsten van de strategische heroverweging zijn met het ministerie en met de betrokken aannemers besproken. In voorliggende brief licht ProRail deze aanpassingen nader toe.

ProRail onderschrijft de samen met RWS, RVB en belangrijkste opdrachtnemers opgestelde marktvisie die gericht is op benodigde cultuurverandering om een blijvende stabiele samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemers mogelijk te maken. ProRail hecht er tevens grote waarde aan om gezamenlijk met haar ketenpartners deze marktvisie verder te verdiepen en meer inhoud te geven. Om zo de ProRail ambitie te realiseren van een nog beter spoorproduct voor reizigers, verladers en vervoerders. En ook om toekomstige uitdagingen zoals vergrijzing, behoud van vakmanschap en overcapaciteit duurzaam op te vangen. Ook die thema's komen aan bod in de gesprekken met de ketenpartners. De waarden (betrouwbaar, aanspreekbaar en inspirerend) en doelstellingen zoals benoemd in de marktvisie worden door ProRail geconcretiseerd in haar inkoopbeleid, omgangsvormen, contracten en projecten.

Belangrijke voorwaarden van PGO

Het opleidingsprogramma (gefinancierd door ProRail) gericht op spooronderhoud loopt goed – er zijn drie e-learning programma's gerealiseerd en meer in ontwikkeling. Aanvullend vinden geregeld klassikale opleidingen plaats waaraan zowel aannemers, ProRail medewerkers als medewerkers van ILT deelnemen. De inhoud van de opleidingen wordt in samenspraak met de aannemers ontwikkeld. De nieuwe opleidingen worden vervolgens ingebed in het Rail Infra Opleidingsinstituut (RIO). De deskundigen van het RIO zijn dan ook nauw betrokken. Om de samenwerking verder te verbeteren werkt ProRail nu in nieuwe PGO-gebieden met een project start-up om een goede samenwerking vanaf meet af aan te borgen. Doorlopend vinden contractevaluaties plaats met de tracémanagers en de aannemers. Een van de doelen is een verdere professionalisering van het managen van de onderhoudscontracten.

Aanpassingen naar aanleiding van de heroverweging

Eerdergenoemde heroverweging heeft geresulteerd in een aantal aanpassingen met betrekking tot het tempo van de uitrol, de volgorde van de aanbestedingen, het verlengen van de reeds aanbestede PGO contracten, de contractduur en het aantal contractgebieden. Met de aanpassingen is ProRail beter in staat te voldoen aan de wensen tot hogere spoorprestaties. ProRail wordt hiermee zo snel als mogelijk 100 % compliant, waarbij te allen tijde de kwaliteit en veiligheid op het spoor worden geborgd. ProRail is er alles aan gelegen om in een zo hoog mogelijk tempo heel het kleinschalig spooronderhoud aanbesteed te hebben. Gedurende het transitieproces wordt gemonitord hoe goed de markt deze opschaling kan absorberen en hoe effectief risicobeheersmaatregelen zijn zodat eventueel tijdig bijgestuurd kan worden. Het management van PGO als programma is tevens verstevigd door extra mensen aan te trekken en externe ondersteuning.

De aanpassingen binnen de PGO uitrol heeft ProRail ook aan de betrokken aannemers toegelicht. De komende tijd worden de reguliere overlegstructuren benut om de precieze uitrol en de brede samenwerking nader toe te lichten. ProRail is voortdurend bezig om haar opdrachtgeverschap verder te professionaliseren.

Hieronder een overzicht van de aanpassingen voorzien van een toelichting.

Het tempo van uitrol

- De komende vier jaar (tot eind 2019) verhoogt ProRail jaarlijks het aantal PGO aanbestedingen, teneinde zo spoedig mogelijk compliant te zijn en het prestatiepotentieel van het PGO-concept volledig te benutten voor de reiziger en verlader.
- Dit tempo leidt tot 21 (waaronder de Betuweroute en de 4 pilotgebieden) volledig compliant onderhoudscontracten eind 2019.

ProRail realiseert zich dat dit ook een flinke inspanning aan de kant van aannemers vraagt, met name in geval van (de)mobilisatie¹ van meerdere gebieden in korte periode achter elkaar. Ook in de adviezen van BCG wordt dit als risico genoemd. ProRail is zich zeer bewust van uitdagingen die bij de uitrol en opschaling spelen. ProRail investeert daarom in opschaling van regionale en centrale teams, extra prikkels voor de zittende en de nieuwe aannemer tijdens de overgang van een gebied alsmede intensief programma- en risicomanagement. Op basis hiervan zal ProRail in afstemming met uw ministerie waar nodig mitigerende acties uitvoeren en jaarlijks bepalen of de benodigde opschaling voor het uitrolpad verantwoord is voor het volgende jaar.

Het benodigde niveau van opschaling is onbekend terrein voor ProRail en de aannemers, en alleen door geleidelijk op te schalen kan ProRail gecontroleerd ervaren of de beheersmaatregelen afdoende zijn.

De volgorde van aanbesteden

- Bij voorkeur besteden worden eerst alle OPC contracten aanbesteed, dan de aflopende PGO contracten en vervolgens de pilots.
- Aannemers met aflopende PGO contracten worden in de gelegenheid gesteld om onder gelijke voorwaarden te verlengen voor één tot drie jaar indien noodzakelijk.
- Doordat een deel van de aannemers heeft aangegeven niet te willen overgaan tot onder gelijke voorwaarden verlengen, moeten eerst aflopende PGO-contracten worden aanbesteed om te borgen dat het spoor onderhouden blijft.

Met de verdere uitrol van PGO wordt de resterende non-compliance binnen de onderhoudsmarkt opgeheven. Als eind 2019 alle PGO contracten zijn aanbesteed wordt aan alle voorwaarden die door de subsidiegever aan het spoorse onderhoud worden gesteld voldaan. Tot die tijd is sprake van een overgang waarin contracten bestaan die niet openbaar aanbesteed zijn. De huidige PGO gebieden zijn compliant; ze zijn immers openbaar aanbesteed. Echter deze contracten lopen spoedig af. Dan ontstaat een belangrijk keuzemoment wat betreft het inzetten van de begrensde aanbestedingscapaciteit van ProRail en de markt. Immers, wat moet als eerste aanbesteed worden? OPC-contracten, aflopende PGO-contracten dan wel de in 2014 gegunde pilot-contracten? ProRail heeft gekozen de hinder voor de reiziger en de prijs/prestatie verhouding voor de belastingbetaler en de spoorwegondernemingen het leidende motief te laten zijn, door eerst de

¹ Demobilisatie betreft de overdracht van een onderhoudsgebied van de zittende aannemer aan de nieuwe aannemer.

nooit aanbesteedde OPC-gebieden op de markt te zetten, dan de aflopende PGO contracten aan te besteden en tot slot de pilot contracten. Vanuit bedrijfseconomisch en maatschappelijk oogpunt heeft het spoedig omzetten van de OPC contracten naar PGO verre de voorkeur. Dit betekent echter wel dat aflopende PGO contracten 1 tot 3 jaar onderhands verlengd moeten worden (dat is de benodigde duur om deze contracten vóór eind 2019 aan te besteden). Juridisch gezien is dit onder zeer strikte voorwaarden mogelijk zoals met uw ministerie besproken. ProRail vindt dat het onderhands verlengen van een PGO contract idealiter voorkomen zou moeten worden, maar aan het in plaats daarvan niet aanbesteden van OPC-contracten kleven veel grotere bezwaren.

Inmiddels is duidelijk geworden dat een aantal aannemers niet wenst mee te werken aan het verlengen van aflopende PGO-contracten tegen gelijke voorwaarden. In praktijk betekent dit nu dat er een deel van de PGO-contracten eerst wordt aanbesteed om de continuïteit van het spooronderhoud te waarborgen. De daarmee gemoeide aanbestedingscapaciteit kan niet ingezet worden om OPC-gebieden om te zetten naar PGO-gebieden.

Totdat de pilotcontracten opnieuw worden aanbesteed, zijn deze contractgebieden blijvend onderwerp van evaluatie en analyse zoals beoogd; het eerder genoemde opleidingsplan is een belangrijke spin-off omdat geconstateerd is dat er behoefte aan eenduidige opleiding en hoger kennisniveau was. Ook de effecten van de contracteisen worden doorlopend gemonitord om in volgende contracten verbeteringen aan te brengen.

De contractduur

- Toekomstige PGO contracten worden aangegaan voor een contractduur van 5 jaar.

ProRail heeft ervoor gekozen om voor nieuwe contracten uit te gaan van een contractduur van 5 jaar. Uit de doorlichting van BCG is gebleken dat de lengte van 10 jaar niet zal leiden tot de gewenste investeringen. ProRail onderzoekt nog of en hoe ProRail het meest effectief een contract beperkt kan verlengen als mede aan te besteden optie indien sprake is van goede prestaties. ProRail denkt na over de mogelijkheid om in het contract op te nemen om bijvoorbeeld 6 tot 12 maanden te verlengen bij afloop.

Het aantal contractgebieden:

- ProRail werkt toe naar het eindbeeld van 21 PGO onderhoudsgebieden in Nederland.

Om de overgang naar PGO eenvoudiger te maken en mogelijk sneller klaar te hebben, is gekeken of gewerkt kan worden met een kleiner aantal (grotere) onderhoudsgebieden. Dat betekent immers minder aanbestedingen. ProRail heeft bekeken of door slim samenvoegen van contractgebieden dit werkbaar is. Daarbij geldt altijd dat er voldoende mededinging aanwezig moet zijn in de markt, en dat het onwenselijk is als het aantal marktpartijen terug loopt. Uit analyse blijkt dat minder gebieden slechts beperkt tijdswinst oplevert in de uitrolplanning. Ook ziet ProRail uiteindelijk meer voordelen bij 21 gebieden boven minder gebieden, omdat daarmee een optimum ontstaat in mededinging, er voldoende omvang is voor aannemers om onderhoud rendabel te kunnen organiseren en dit de uitrolsnelheid ten goede komt.

Tot slot

Zoals ook in de recente kwartaalrapportage aan uw ministerie gemeld lopen er momenteel drie PGO- aanbestedingen. De gunning daarvan heeft inmiddels voor twee gebieden plaatsgevonden. De derde gunning is onderwerp van een kort geding en afhankelijk van de uitkomst van dit kort geding. Nog dit jaar starten de volgende drie PGO-aanbestedingen. In alle gevallen beoordeelt ProRail de biedingen op geboden prestaties. Aangeboden kwaliteit en ook betrouwbaarheid van die te leveren kwaliteit zijn van het grootste belang.

Zoals ook eerder aangegeven onderzoekt ProRail tevens in hoeverre het zelf uitvoeren van onderhoud in een gebied in plaats van dit aan te besteden een waardevolle bijdrage kan leveren aan het verder professionaliseren van ProRail wat betreft het uitbesteden van onderhoud. De voor- en nadelen van een eigen onderhoudsgebied worden dit jaar op een rij gezet om hier uiterlijk eind 2016 een besluit over te nemen.

Ik hoop u hiermee in voldoende mate te hebben geïnformeerd.

Pier Eringa
Voorzitter Raad van Bestuur



REVIEW VAN PRESTATIEGERICHT ONDERHOUD STRATEGIE PRORAIL

- BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN -

Februari 2016

CONTEXT

Voorheen gunde ProRail het kleinschalig spooronderhoud onderhands als Output Proces Contracten (OPC) aan drie erkende spooronderhoudsaannemers. In deze contracten betaalt ProRail aannemers voor het uitvoeren van een aantal werkpakketten. Vanwege de onderhandse gunning zijn deze contracten niet compliant met aanbestedingswetgeving. Sinds 2008 is ProRail gestart met Prestatiegericht Onderhoud (PGO). ProRail besteedt deze contracten openbaar aan binnen een pool van nu vier erkende spooraanneemers en betaalt aannemers voor het leveren van een spoorprestatie (zoals het aantal storingen, en de hersteltijd van storingen). Nederland is onderverdeeld in 21 onderhoudsgebieden. Begin 2016 waren zeven gebieden aanbesteed als PGO 2.0¹ contracten en tien gebieden nog onderhands gegund als OPC contracten. De overige vier gebieden zijn in 2014 onderhands gegund voor een periode van 10 jaar als pilotgebieden voor de nieuwe PGO 3.0 contracten. Het besluit van de directie destijds om deze pilotcontracten (voor 10 jaar) onderhands te gunnen heeft geleid tot een situatie van non-compliance met aanbestedingswetgeving. PWC heeft hier onderzoek naar gedaan in opdracht van de Raad van Commissarissen. ProRail heeft vervolgens met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de betrokken spooraanneemers afgesproken om deze contracten op termijn te ontbinden en opnieuw aan te besteden. ProRail staat nu op het punt om alle overgebleven OPC gebieden, pilots en aflopende PGO contracten de komende vier jaar aan te besteden als PGO contracten. In augustus 2015 is ProRail hiertoe de aanbesteding gestart voor de eerste drie gebieden. De huidige invulling van de voorwaarden van de PGO contracten die ProRail momenteel op de markt brengt resulteert in de nodige weerstand in de sector, waaronder een rechtszaak in januari 2016 aangespannen door drie van vier spooraanneemers.

VRAAG AAN BCG

ProRail staat aan de vooravond van een grote uitrol van haar strategie van prestatiegericht onderhoud. De directie van ProRail heeft daarom besloten om BCG te vragen deze strategie door te lichten.

Wij hebben dit gedaan door vier vragen te beantwoorden:

1. Is de transitie naar prestatiegericht aanbesteden de juiste richting?
2. Welke impact heeft deze transitie op de (kleinschalig) onderhoudssector?
3. Zit de huidige PGO 3.0 systematiek goed in elkaar en/of zijn er verbeteringen wenselijk?
4. Hoe kan ProRail de uitrol in de komende vier jaar organiseren om de kans op succesvolle transitie te vergroten?

Dit document bevat een samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen van BCG ten aanzien van ProRail's strategie voor kleinschalig onderhoud als uitkomst van ons onderzoek tussen november 2015 en januari 2016. Achterliggende berekeningen, analyses en data maken vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid geen onderdeel van deze samenvatting.

¹ PGO 2.0 contracten waren de vorige generatie prestatiecontracten van ProRail. PGO 3.0 contracten zijn de nieuwe generatie prestatiecontracten die ProRail momenteel op de markt brengt.

ONDERZOEKSTHEMA 1: KEUZE VOOR PRESTATIEGERICHT AANBESTEDEN

Met PGO heeft ProRail twee fundamentele keuzes gemaakt: 1) de keuze om onderhoud te sturen op prestatie (bijv. aantal storingen), in plaats van input (bijv. aantal manuren), of output (bijv. aantal wissels gerepareerd); en 2) de keuze om onderhoud aan te besteden, in plaats van onderhands te gunnen (niet rechtmatig) of het onderhoud zelf uit te voeren. Wij achten beide keuzes verstandig.

Ad keuze 1: Sturing op prestatie stelt de spooronderhoudsaannemers in staat het onderhoud zelf te optimaliseren, bij sturing op input of output ontbreekt het aan die prikkel en vrijheid.

Ad keuze 2: Onderhoud volledig zelf uitvoeren zien wij niet als een reële optie vanwege transitiekosten, enorme impact op de sector en op lange termijn minder prikkel voor innovatie. Wel zien wij potentiële voordelen voor ProRail om één gebied zelf in onderhoud te nemen, mits praktisch en juridisch uitvoerbaar. Dit zou ProRail in staat stellen kennis van het onderhoud in de eigen organisatie te behouden, te kunnen innoveren en daarmee een betere opdrachtgever te worden met beter begrip van haar opdrachtnemers.

Advies: Prestatiegericht sturen en openbaar aanbesteden is de juiste richting voor ProRail. Wel kan het interessant zijn het onderhoud in een klein deel van Nederland zelf uit te voeren (verder te onderzoeken)

ONDERZOEKSTHEMA 2: IMPACT OP SPOORONDERHOUDSECTOR EN MAATSCHAPPIJ

De maatschappelijke voordelen van PGO zijn majeur, zowel qua prestatie als qua doelmatigheid. In PGO gebieden zijn het aantal storingen en de afhandeltijd van storingen beiden met ca 15% meer gedaald dan in OPC gebieden.² Daarnaast stelt PGO aannemers in staat het onderhoud slimmer in te richten (in plaats van gebonden te zijn aan het voorgeschreven onderhoud van ProRail) waardoor aannemers in staat zijn gebleken de kosten van het onderhoud voor ProRail in deze PGO gebieden met 30-40% te reduceren ten opzichte van de kosten tijdens OPC. Dit komt onder andere doordat aannemers slimmer preventief onderhoud doen, zij de vrijheid hebben om overbodig onderhoud dat eerder werd voorgeschreven te elimineren en zij hun werkzaamheden effectiever kunnen organiseren (bijvoorbeeld door werkzaamheden slim te bundelen). Op het eerste gezicht lijkt dit niveau van kostenbesparing hoog, wij hebben echter vaker dergelijke niveaus van kostenbesparing geobserveerd bij bouwaannemers die hun processen significant hebben kunnen industrialiseren en optimaliseren.

De transitie voor de sector is dientengevolge ook majeur. Deze sturing op prestaties, de overgang van onderhandse gunning naar gunning in concurrentie, en de toetreding van een nieuwe partij (Asset Rail) hebben allen significant druk gezet op de kosten en marges van de zittende aannemers. Wij observeren dat aannemers hebben moeten saneren in de afgelopen jaren, en het is aannemelijk dat de overgang naar PGO daar een rol in heeft gespeeld. Voor aannemers zijn hier ook herstructureringskosten mee gemeoid. Deze transitie naar PGO heeft dus een significante economische impact op aannemers waar een zekere bron van inkomsten uit onderhands gegunde OPC contracten nu plaats moet maken voor een onzekere, lagere bron van inkomsten uit in concurrentie gegunde PGO contracten. Uitstel van PGO en langer behoud van OPC is dus in het economisch voordeel van de zittende aannemers met OPC gebieden.

² Ontwikkeling van het aantal storingen in PGO gebieden vergeleken met OPC gebieden voor een tijdsreeks vanaf 2009.

Elk jaar uitstel van volledige uitrol van PGO betekent echter 50 miljoen euro misgelopen kostenbesparingen op belastinggeld en substantiële misgelopen kwalitatieve prestatieverbeteringen.³ Als we deze kostenvoordelen doortrekken naar de toekomst telt dit maatschappelijk voordeel van PGO op tot één miljard euro.⁴ Dit bedrag is vele malen groter dan de herstructureringskosten waar aannemers mogelijk mee te maken krijgen of hebben gehad. Vanuit maatschappelijk perspectief is er dus alles aan gelegen de transitie naar PGO zo snel mogelijk te laten verlopen. Wij hebben daarom ProRail geadviseerd te onderzoeken of er ruimte is binnen de wetgeving om de aannemers tegemoet te komen in hun herstructureringskosten om daarmee de realisatie van het grote maatschappelijk voordeel te faciliteren. Dit blijkt zoals verwacht niet mogelijk binnen de staatssteun beperkingen in het Europees recht.

ONDERZOEKSTHEMA 3: INRICHTING VAN PGO

Wij hebben de inrichting van PGO beoordeeld langs zeven dimensies. Ons algemeen oordeel is dat de PGO systematiek goed in elkaar zit. Wel hebben wij voor vijf van de zeven dimensies voorstellen gedaan voor verdere verbetering.

1) **Het aantal partijen en toetredingsbarrières** – In de aanbestedingen van ProRail kunnen alleen erkende spooronderhoudsaannemers meedingen naar PGO contracten.⁵ Op dit moment zijn er vier aannemers met een dergelijke erkenning (Asset Rail, BAM Rail, Strukton Rail en Volker Rail). Het risico dat één of meerdere van deze aannemers door het verliezen van aanbestedingen of door de eigen financiële situatie moet terugtreden uit de onderhoudsmarkt is niet uit te sluiten. Zolang er geen nieuwe toetreders is zou dit betekenen dat de concurrentie aanzienlijk wordt gereduceerd tot een beperkt oligopolie, met risico's voor hogere prijzen, teruglopende prestaties en toenemende afhankelijkheid. Tegelijkertijd is de kans dat nieuwe partijen toetreden klein doordat het erkenningsproces een significante investering vraagt van een toetreders met een onzekere terugbetaaltijd die gemiddeld langer is dan vijf jaar. Dit komt doordat een toetreders eerst in de praktijk moet bewijzen dat zij het onderhoud kan uitvoeren alvorens ProRail haar kan erkennen op de markt. Om een nieuwe toetreders in staat te stellen zich te kunnen bewijzen moet ProRail deze partij de beschikking geven over een gebied om zicht te kunnen bewijzen. Een dergelijk gebied is in de praktijk vaak niet direct beschikbaar.

Advies: Bevorder voldoende concurrentie door

- 1) *partijen actief te faciliteren in het doorlopen van de erkenningsregeling door altijd een "erkenninggebied" beschikbaar te hebben en partijen actief te benaderen om toe te treden;*
- 2) *voor erkenning alleen als eis op te nemen dat onderhoudsaannemers toegang hebben tot cruciale specialismen (bijvoorbeeld van derden), in plaats van te eisen dat zij deze specialismen zelf in huis moeten hebben;⁶*
- 3) *te onderzoeken om in meerdere percelen aan te besteden en daarbij het aantal te winnen percelen per partij te maximaleren, om daarmee te voorkomen van één monopolist afhankelijk te worden*

2) **Verdeling van risico's** – De kern van PGO contracten is dat beïnvloedbare risico's bij aannemers worden belegd zodat zij geprikkeld zijn deze effectief te managen. Risico's die zowel

³ Uitgaande van de uitrol van PGO in alle overgebleven OPC gebieden. De voordelen die reeds gehaald zijn in huidige PGO gebieden is in deze berekening buiten beschouwing gelaten.

⁴ Voordelen verdisconteerd met een voet van 5%.

⁵ Dit is op zichzelf een geschikt alternatief voor andere vormen van voorselectie op geschiktheidscriteria zoals raamcontracten of aanbestedingen in twee rondes.

⁶ Dit lijkt bovendien consistent met de wetgeving rondom erkenningsregelingen.

groot, als onvoorspelbaar als niet beïnvloedbaar zijn hoort ProRail niet bij aannemers te beleggen. Om te benaderen hoe groot de risico's zijn die aannemers lopen hebben wij een simulatieanalyse van risico's gedaan voor een portfolio van vijf gebieden over een periode van vijf jaar. Uit deze analyse blijkt dat risico's juist belegd zijn maar dat er één categorie risico's is voor aannemers die ProRail naar de toekomst verder dient te reduceren, en dat is de consistentie waarmee het contractmanagement is georganiseerd. Huidige processen en contracten laten nog relatief veel ruimte aan tracémanagers om invulling te geven aan het contract, waardoor er variatie kan ontstaan in de striktheid waarmee ProRail de aannemer het contract laat naleven. Alle andere risico's lijken ons redelijkerwijs hanteerbaar en onder regulier ondernemingsrisico te vallen.

Advies: vergroot de consistentie van het tracémanagement verder door besluiten en regels rondom het toekennen van de bonus malus centraal te delen, bespreken en documenteren. Centraliseer waar nodig bepaalde besluiten.

3) Contractduur – Met ingang van 2014 is de looptijd van PGO contracten verlengd naar 10 jaar.⁷ Het aannemelijke voordeel van lange contracten is dat ze leiden tot lange termijn investeringen in assets door de aannemer. Uit onze analyse blijkt echter dat dit effect beperkt is. Slechts een beperkt deel de van onderhoudsactiviteiten belegd bij aannemers heeft namelijk een cyclus van > 5 jaar: een lange termijn besparing op dit kleine deel heeft slechts een beperkt effect op de totale kosten (~2,5%). Wel kennen contracten van tien jaar drie nadelen ten opzichte van kortere contracten van vijf jaar:

- 1) De markt gaat op slot voor toetreders doordat er gemiddeld maar twee in plaats van vier aanbestedingen per jaar zijn;
- 2) ProRail geeft haar vervangingsagenda voor de laatste vijf van deze tien jaar uit handen aan de aannemer. De aannemer krijgt in de contracten van tien jaar na vijf jaar de optie om ProRail's vervangingsplan te weigeren en zonder vervangingen door te gaan, of om uit het contract te stappen⁸
- 3) ProRail heeft tien jaar lang beperkt ruimte om voortschrijdend inzicht te verwerken in contracten.

Opgeteld wegen de beperkte voordelen van contracten van 10 jaar niet op tegen de wezenlijke nadelen. Contracten korter dan vijf jaar hebben als nadeel de frequentere aanbestedingskosten, het grote aantal wisselingen in de markt en het feit dat de contractcyclus dan zelfs te kort wordt voor investeringen met een korte terugverdientijd.

Advies: Breng de duur van contracten terug naar een periode van vijf jaar, eventueel met optie tot verlenging door ProRail.

4) Verdeling van verantwoordelijkheden – De verdeling van verantwoordelijkheden tussen aannemers en ProRail is naar onze inschatting logisch belegd. Onderhoudswerkzaamheden met een korte onderhoudscyclus zijn typisch belegd bij de aannemer, grote onderhoudswerkzaamheden met schaalvoordelen (zoals grote vernieuwingen of slijptreinen) of

⁷ In feite vijf jaar met een eenzijdige optie aan de zijde van de aannemer om te verlengen met 5 jaar. Bij een gedegen prestatie is ProRail gehouden aan een contractduur van 10 jaar.

⁸ De reden hiervoor is dat het in de praktijk niet mogelijk is om vervangingen voor een periode van tien jaar vooruit te plannen en deze plannen te delen bij aanbesteding. Significante wijzigingen in de geplande vervangingen betekenen namelijk een wezenlijke wijziging in het contract.

onderhoudswerkzaamheden met lange terugverdiertijden (zoals het vervangen van wissels) zijn belegd bij ProRail.

5) **Kavelindeling** – ProRail heeft gekozen om onderhoud geografisch te organiseren (in plaats van langs techniekvelden) en om het land te verdelen in 21 kavels. Beide keuzes lijken ons juist. Door onderhoud geografisch te organiseren is de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de prestatie van een gebied integraal belegd en kunnen aannemers lokale schaalvoordelen realiseren. Opknippen van verantwoordelijkheden langs techniekvelden, daarentegen, zou leiden tot een verknipte verantwoordelijkheid voor de prestatie en zou aannemers minder in staat stellen hun werkzaamheden effectief te bundelen. Door 21 gebieden te kiezen wordt aan de ene kant schaal behouden en aan de andere kant voldoende concurrentie geborgd om toetreding mogelijk te maken (er komen op die manier ~4 gebieden per jaar op de markt).

6) **Prikkels en bonus-malus** – De aanbestedingsmethodiek die ProRail toepast voor PGO contracten geeft een sterke weging aan de prestatieambitie die de bieder langs een aantal dimensies indient (o.a. aantal storingen, hersteltijd, benodigde buitendienststellingen). De ingediende prestatietargets wegen zwaarder dan de kosten. De *bonus-malus* regeling is een consistente doorvertaling van het gunningsvoordeel in de aanbesteding. Het loont hierdoor niet om een aanbesteding te winnen met een hoge belofte en die vervolgens niet na te komen, aangezien de *malus* dan hoger is dan het gunningsvoordeel dat werd verdiend bij de aanbesteding.

Het scoringsmodel is nu puur een wiskundige doorvertaling van ingediende prestatiebeloftes en kosten. Hierdoor neemt ProRail haar kwalitatieve oordeel over het team en het plan van de aannemer niet mee in scoring. Dit heeft als voordeel dat de scoring zeer transparant en gegarandeerd objectief is. Het kan hierdoor echter voorkomen dat een biedende partij de beloftes van een contract niet waarmaakt doordat het onderliggende plan van onvoldoende kwaliteit is.

Advies: Onderzoek om een kwalitatief gunningscriterium toe te voegen aan de aanbestedingen waarmee ProRail systematisch een score toekent aan de kwaliteit van het plan en eventueel het team.

De sturing op storingen differentieert maar zeer beperkt tussen storingen die de treindienst significant aantasten en storingen met slechts beperkte impact op de treindienst. De aannemer is geprikkeld om even hard te lopen voor elke storing, in plaats van extra hard te moeten lopen voor die storingen die grote impact hebben op treinen.

Advies: Leg nog meer prioriteit op die subset van storingen die meeste treinhinder opleveren, bijvoorbeeld door "golden assets" aan te duiden en deze zwaarder te wegen in de gunningsfase en de bonus malus regeling

7) **Samenwerking** – Wij zien potentie voor aanpassingen in de infrastructuur of het proces om tot win-win situaties te kunnen komen voor ProRail en aannemers. Wij zien echter een risico dat relaties met sporaannemers vooral juridisch van aard zijn/worden waardoor de dialoog tussen aannemers en ProRail wordt gehinderd/bemoeilijkt om gezamenlijk oplossingen te identificeren. Een juridisch zakelijke houding past bij een professionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en vanuit de compliance met aanbestedingswetgeving. Daarnaast vraagt een ketenproduct echter ook dat er nauwe samenwerking in de operatie plaatsvindt.

Advies: Onderzoek de mogelijkheid om samenwerking met aannemers aan potentiële win-win situaties te vergroten, bijvoorbeeld door middel van alliantiestructuren en tweezijdige prestatiecontracten

Samenvattend: De PGO contracten en methodiek zitten op hoofdlijnen goed in elkaar, maar op enkele gebieden is aanscherping en verbetering mogelijk.

ONDERZOEKSTHEMA 4: UITROLPAD VAN PGO

Voor het bepalen van het uitrolpad van PGO moet ProRail drie keuzes maken:

- 1) Welke mitigerende maatregelen zijn nodig om PGO voor eind 2019 volledig uit te rollen en de pilot contracten aan te besteden, en zijn de overgebleven risico's aanvaardbaar?
- 2) Met welk soort groeipad realiseert ProRail de uitrol in de komende vier jaar?
- 3) In welke volgorde zet ProRail huidige contracten om naar PGO?

Ad 1) Uitrolsnelheid en Risico's

De benodigde uitrolsnelheid om volledige uitrol (en daarmee maatschappelijke voordelen) van PGO in vier jaar te realiseren kan via vier wegen leiden tot een tijdelijk groter risico op storingen: fouten in aanbestedingen door ProRail, slechte of minder inschrijvingen door aannemers, en meer (sociale) onrust. ProRail moet deze risico's mitigeren.

- 1) Doordat een nieuwe aannemer een nieuw gebied moet leren kennen is er tijdens een transitie een vergroot risico op storingen. Dit risico wordt groter als er meerdere transities tegelijkertijd plaats vinden;
- 2) Doordat aannemers schaarse resources (benodigd voor het doen van aanbestedingen en het mobiliseren/opstarten van nieuwe gebieden) met een factor ~3-5 moeten opschalen ontstaan risico's op fouten in aanbestedingen en tijdens de mobilisatie;
- 3) Doordat ProRail inzet van kritieke resources moet verdubbelen, ontstaan ook risico's bij aanbesteding en mobilisatie vanuit de eigen organisatie;
- 4) Doordat aannemers mogelijk sneller moeten saneren bij een snellere uitrol van PGO ontstaat er een risico op sociale onrust.

Advies: Tref mitigerende maatregelen om deze opschalingsrisico's te mitigeren, waaronder:

- *Uitbreiden van ProRail's regionale- en centrale teams om voldoende capaciteit te hebben voor groeiend volume aan aanbestedingen;*
- *Opnemen van kwalitatief gunningcriterium om te toetsen of de plannen van de aannemers reëel zijn;*
- *Instellen van extra 'dijkwacht' bij overgang van een gebied;*
- *Onderzoeken of een gezamenlijke bonus voor oude en nieuwe aannemer o.b.v. beperkingen van storingen en afwijkingen tijdens overgang mogelijk is.*

Restrisico's op tijdelijke sociale onrust, tijdelijk meer storingen tijdens de overgang en slechte of minder inschrijvingen door aannemers blijven naar verwachting bestaan, ook na mitigatie. Bij het besluiten om deze restrisico's al dan niet te accepteren dient ProRail ze in het perspectief te plaatsen van het aanzienlijk maatschappelijk voordeel (betere prestatie, lagere kosten) dat gemoeid is met zo snel mogelijke uitrol van PGO en het feit dat deze transitie noodzakelijk is om een einde te maken aan de huidige situatie van non-compliance.

Ad 2) Groeipad

ProRail heeft nog geen ervaring met het benodigde tempo van aanbesteden van onderhoud. Hoe groot de risico's werkelijk zullen zijn, en of de mitigerende maatregelen toerijkend zullen zijn, valt daarom vooraf niet met zekerheid te stellen.

Advies: Een groeipad met een geleidelijke, versnellende opschaling geniet de voorkeur boven een big-bang opschaling (dus geleidelijk van 3 nu naar 6-8 contracten per jaar in 2019 i.p.v. in 2016 al big-bang naar 5 contracten per jaar). Het stelt aannemers en ProRail in staat geleidelijk hun organisatie op te schalen, en waar nodig kritieke resources op te leiden. ProRail moet gedurende deze opschaling continue de risico's monitoren en mitigerende acties daarop bijstellen.

Ad 3) Volgorde

Qua volgorde van aanbesteden moet ProRail kiezen tussen drie kwaden: non-compliant OPC contracten non-compliant verlengen, of aflopende PGO contracten non-compliant verlengen of non-compliant pilots langer laten voortbestaan. Hoe dan ook blijft in de transitieperiode non-compliance tijdelijk bestaan. Alle contracten nu in één keer aanbesteden en mobiliseren leidt tot (te) grote risico's door gebrek aan capaciteit hiertoe in de markt en bij ProRail.

Advies: Besteed eerst huidige OPC gebieden aan, gevolgd door lopende PGO contracten en als laatst de PGO Pilotcontracten.⁹ Vanuit maatschappelijke waarde geredeneerd is dit de beste volgorde met de snelste prestatieverbetering en grootste kostenbesparing. Dit komt doordat OPC contracten relatief minder goed presteren en relatief duur zijn vergeleken met de beter presterende en relatief goedkopere PGO contracten en de PGO Pilots. Deze volgorde leidt cumulatief tot ~70 miljoen euro hogere kostenbesparingen ten opzichte van alternatieve volgordes. Bovendien zou ProRail bij het vroegtijdig afbreken van pilotcontracten naar verwachting significante compensatie voor gederfde inkomsten moeten betalen. Bij uitstel van de omzetting van pilotcontracten is deze compensatie lager. Uitstel van het omzetten van de pilotcontracten is dus vanuit economisch perspectief aantrekkelijk ten opzichte van de andere paden naar compliance.

⁹ Dit vereist het non-compliant verlengen van aflopende PGO-contracten tegen gelijke voorwaarden voor een aantal jaar. Andere volgordes vragen andere non-compliant keuzes, zoals het non-compliant verlengen van OPC contracten of het langer later voortbestaan van Pilot contracten.