

Review Verbeterprogramma Zee-Zevenaar (2024-2026)

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

20 december 2024 - Confidential

Contactpersoon

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Projectleider

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 4205

3006 AE Rotterdam

Nederland



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel en onderzoeksvragen	4
1.3	Verantwoording methodiek en aanpak	5
1.4	Leeswijzer	7
2	Beschrijving reviewresultaten	8
2.1	Haalbaarheid	8
2.1.1	Organisatie en capaciteit	8
2.1.2	Financiële middelen	10
2.1.3	Risicomanagement	11
2.1.4	Planning	12
2.1.5	Samenvatting Haalbaarheid	13
2.2	Maakbaarheid	13
2.2.1	Technische expertise en ervaring	13
2.2.2	Ruimte voor Trein Vrije Periode (TVP)	14
2.2.3	Beschikbare middelen	15
2.2.4	Samenvatting Maakbaarheid	15
2.3	Effectiviteit	16
2.3.1	Voldoen aan normen	16
2.3.2	Compliant aan wet- en regelgeving	16
2.3.3	Toekomstgerichtheid	18
2.3.4	Samenvatting Effectiviteit	18
3	Conclusie en aanbevelingen	19
3.1	Conclusies	19
3.1.1	Aandachtspunten	19
3.1.2	Aanbevelingen	20

Colofon	22
---------	----

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De railinfrastructuur op de corridor Zee-Zevenaar en in het Rotterdamse Havengebied kende de afgelopen jaren veel hinder van onverwachte buitendienststellingen, verstoringen van het spoor en gebruiksbeperkingen. Aan de hand van een rapport van Crisislab heeft ProRail in 2020 een programmateam opgezet. Op 1 januari 2022 is een formeel Verbeterprogramma onder de beheerconcessie van ProRail gestart. Het Verbeterprogramma had een looptijd van twee jaar, tot 31 december 2023. In december 2023 heeft de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat besloten om het Verbeterprogramma Zee – Zevenaar 2022 – 2023 per 1 januari 2024 met de bestaande scope te verlengen. Daarbij heeft de staatssecretaris tevens de intentie uitgesproken om het Verbeterprogramma onder de beheerconcessie in 2024 te verlengen op basis van een nieuwe scope. Om invulling te geven aan het vervolg van het Verbeterprogramma heeft ProRail in overleg met IenW een plan van aanpak opgesteld: “Verbeterprogramma Zee- Zevenaar 2024-2026”.

Dit Verbeterprogramma Zee-Zevenaar 2024-2026 zet in op vier strategische doelen:

1. Compliant: voldoen aan wet- en regelgeving;
2. Infrastructuur voldoet aan vastgestelde normen;
3. Bestaande infra wordt onderhouden conform de normen;
4. Voorzien in een lange termijn opgave.

Gezien de benodigde verlenging, wil het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zeker weten dat eind 2026 wel de extra aansturing vanuit IenW beëindigd kan worden. Daarom wil IenW het Verbeterprogramma Zee-Zevenaar 2024-2026 laten reviewen door een externe partij. Arcadis heeft deze opdracht opgepakt.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de opdracht is om onderzoek uit te voeren naar de haalbaarheid, maakbaarheid en effectiviteit van het plan van aanpak Verbeterprogramma Zee-Zevenaar 2024-2026. Er moet op basis van expert opinion een review worden uitgevoerd waarin de verschillende onderdelen van het programma worden getoetst. Ook moeten op basis van de review aanbevelingen worden opgesteld voor het Verbeterprogramma.

In de review wordt een antwoord gegeven op de volgende centrale reviewvraag:

In hoeverre kan met het plan van aanpak Verbeterprogramma Zee-Zevenaar 2024-2026 de gewenste verbetering worden gerealiseerd, zodat IenW eind 2026 het formele Verbeterprogramma onder de beheerconcessie kan beëindigen en ProRail zelfstandig de overblijvende werkzaamheden af kan ronden binnen de staande organisatie?

Scope van de evaluatie

Binnen de scope van de review vallen:

- Het Verbeterprogramma Zee-Zevenaar 2024-2026 en de onderdelen daarbinnen op programmaniveau.
- Bij de deelprojecten wordt getoetst of zij op hoofdlijnen haalbaar en maakbaar zijn en bijdragen aan de doelstellingen van het Verbeterprogramma (effectiviteit).

Buiten scope van de review vallen:

- De review richt zich niet op een diepgaande, projectspecifieke analyse van alle deelprojecten binnen het Verbeterprogramma. Individuele projectdetails (zoals technische specificaties, gedetailleerde budgetanalyses en projectresultaten op microniveau) vallen buiten de scope, tenzij er aanwijzingen zijn dat een project de haalbaarheid, maakbaarheid en/of effectiviteit van het Verbeterprogramma hindert.
- De review omvat geen technische audit of validatie van de onderliggende technologie, infrastructuur of technische oplossingen, die binnen de deelprojecten worden toegepast.
- De aansturing door het ministerie van IenW van het Verbeterprogramma van ProRail.
- Opvattingen en meningen van stakeholders (bijvoorbeeld de omgevingsdienst DCMR en veiligheidsregio VRR).
- Eerdere trajecten en verbeterprogramma's (bijvoorbeeld het Verbeterprogramma 2022-2023).

1.3 Verantwoording methodiek en aanpak

Onderzoeksaanpak

Onze aanpak bestaat uit drie stappen: twee stappen voor dataverzameling en één analysestap:

- ProRail voert in de eerste stap een self-assessment uit, gebaseerd op een template van Arcadis met programma- en projectspecifieke vragen om een eerste inzicht te krijgen in de haalbaarheid, maakbaarheid, en effectiviteit van het programma en de deelprojecten. Deze self-assessments dienen als basis voor tweede stap.
- Stap twee zijn interviews met ProRail en IenW. Onze experts stellen aan de hand van de self-assessments gerichte vragen om een scherper beeld te vormen van de stand van zaken van de deelprojecten en het programma als geheel. Wij voeren deze gesprekken met de experts van ProRail die met een brede blik een beschouwing kunnen geven op de verschillende deelprojecten.
- Stap drie is het analyseren van de antwoorden in de self-assessments, de verzamelde informatie (onder andere de toegezonden documenten) en de goedgekeurde interviewverslagen. Dit vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen in voorliggende rapportage.



Figuur 1: Onderzoeksaanpak

Evaluatiekader

We hebben het evaluatiekader op de volgende pagina gebruikt om richting te geven aan de vragen in de self-assessment, vragen tijdens de interviews en analyse. In het evaluatiekader wordt een uitwerking gegeven aan de criteria die centraal staan in de review: haalbaarheid, maakbaarheid en effectiviteit. Bij de specificering van deze criteria is gebruik gemaakt van de strategische en operationele doelen en randvoorwaarden van het Verbeterprogramma.



Figuur 2: Evaluatiekader

De in het evaluatiekader opgenomen criteria worden hieronder per aandachtsgebied toegelicht:

Haalbaarheid

Het aandachtsgebied Haalbaarheid is opgedeeld in vier criteria:

- **Organisatie en capaciteit:** de mate waarin de programmaorganisatie bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van het programma en er voldoende mensen met benodigde expertise en ervaring beschikbaar zijn.
- **Financiële middelen:** de mate waarin de financiële middelen toereikend zijn om het programma en de deelprojecten uit te voeren.
- **Risicomanagement:** de wijze waarop risico's in beeld zijn gebracht en worden gemitigeerd.
- **Planning:** de mate waarin voldaan kan worden aan de vastgestelde planning.

Maakbaarheid

Het aandachtsgebied Maakbaarheid is opgedeeld in drie criteria:

- **Technische expertise en ervaring:** de mate waarin de benodigde technische en praktische expertise en ervaring aanwezig is om te kunnen voldoen aan de normen.
- **TVP-ruimte:** de beschikbaarheid van voldoende treinvrije periodes om de noodzakelijke werkzaamheden uit te kunnen voeren.
- **Beschikbare materialen:** de mate waarin middelen aanwezig zijn om de afzonderlijke deelprojectdoelen te behalen.

Effectiviteit

Het aandachtsgebied Effectiviteit is opgedeeld in drie criteria:

- **Voldoen aan normen:** de mate waarin de infrastructuur voldoet aan en wordt onderhouden conform de vastgestelde landelijke normen en kaders.
- **Compliant aan wet- en regelgeving:** de mate waarin voldaan wordt aan wettelijke milieu- en veiligheidsnormen.
- **Toekomstgerichtheid:** de mate waarin wordt voorzien in een lange termijn opgave en het gebied Zee-Zevenaar tot 2035 structureel op orde kan worden gehouden.

Ons oordeel

Het oordeel of de maatregelen in het programma volstaan om de doelstelling te behalen vindt plaats door middel van een driepuntschaal:

- **Groen:** het criterium scoort goed en vertaalt zich naar een realistisch plan van aanpak.
- **Geel:** het criterium is voor verbetering vatbaar; naast positieve aspecten zijn er ook meerdere verbeteringen mogelijk of zelfs enkele grote verbeteringen.
- **Rood:** het criterium is beperkt of zeer beperkt uitgewerkt, terwijl dit wel beter moet voor het behalen van de doelstellingen in het Verbeterprogramma.

Hoe zeker zijn wij van ons oordeel

Wij stellen onszelf per criterium de vraag hoe zeker wij zijn van ons oordeel. Ook hiervoor gebruiken wij een driepuntschaal:

- **Groen:** wij zijn zeker van ons oordeel over het criterium, omdat er een consistent beeld is vanuit de verschillende bronnen (Verbeterprogramma, zelf-assessments, toegestuurde documenten, interviews). Er is geen inconsistentie tussen de interviews over het criterium en dit wordt ondersteunt door toegestuurde zelf-assessments en documenten.
- **Geel:** wij zijn redelijk zeker van ons oordeel over het criterium, omdat er alleen op kleine aspecten inconsistentie lijkt tussen de verschillende bronnen, maar in de kern is men het met elkaar eens; toegestuurde documenten ondersteunen de interviews niet volledig; tijdens interviews zijn respondenten niet 100% zeker van hun oordeel; of een combinatie van bovenstaande.
- **Rood:** wij zijn niet zeker van ons oordeel over het criterium, omdat er geen consistent beeld blijkt vanuit de verschillende bronnen: er blijkt inconsistentie tussen de interviews over de kern van het criterium; toegestuurde documenten zijn tegenstrijdig; respondenten spreken elkaar tegen; of een combinatie van bovenstaande.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken wij de empirische resultaten van de review en in hoofdstuk 3 volgt de conclusie met aanbevelingen.

2 Beschrijving reviewresultaten

Er zijn drie aandachtsgebieden: (1) Haalbaarheid, (2) Maakbaarheid en (3) Effectiviteit. Onze analyse is hieronder naar die aandachtsgebieden ingedeeld. Het Verbeterprogramma is op ieder aandachtsgebied op de betreffende criteria beoordeeld.

2.1 Haalbaarheid

We hebben vier criteria geformuleerd binnen dit aandachtsgebied: Organisatie en capaciteit, Financiële middelen, Risicomanagement en Planning.

2.1.1 Organisatie en capaciteit

In de afgelopen jaren heeft ProRail hard gewerkt aan het aanpakken van de meest acute problemen, zoals het aanleggen van nieuwe brandblusvoorzieningen en het inhalen van achterstallig onderhoud op met name de havenemplacementen. Binnen het vorige Verbeterprogramma was er in de afgelopen jaren daarom minder aandacht voor de borging van de nieuwe assets in de staande organisatie. Dit was al bekend gedurende de looptijd van dit Verbeterprogramma. Nu de grootste en meest acute infrawijzigingsopgave—aanleg blusleidingen en achterstallig onderhoud—is afgerond, is de focus verlegd naar de borging van het Verbeterprogramma in de staande organisatie.

ProRail heeft de afgelopen maanden grote stappen gezet in het integreren van het Verbeterprogramma in de staande organisatie en het aanstellen van de noodzakelijke nieuwe functies in het gebied. Hierbij kan gedacht worden aan het aanstellen van de Manager Milieucompliance en een Manager Blusvoorzieningen (deze functie is nog niet geformaliseerd). Door het Verbeterprogramma niet langer naast de staande organisatie maar in de staande organisatie te beleggen, is geborgd dat ook na afronding van het Verbeterprogramma de verbeteringen van structurele aard zijn. De transitie van het Verbeterprogramma naar de staande organisatie is grotendeels vormgegeven en wordt nu geïmplementeerd.

Het dossier Spoelen bluswatervoorzieningen is met goed resultaat afgerond en eveneens akkoord bevonden door het bevoegd gezag (<https://www.dcmr.nl/actueel/dossiers/dossier-prorail> - bericht van 29 oktober 2024).

Het dossier Verbeterplan blusvoorziening is een lopende activiteit die voortkomt uit de eerdere herstelacties op de verschillende emplacementen om te komen tot adequaat werkende bluswatervoorzieningen. Door de snelheid waarmee deze systemen indertijd zijn aangelegd ontbreekt het op sommige punten aan de robuustheid die je van een dergelijk systeem zou verwachten. Dit leidt nog tot veel storingen. Binnen het nu lopende Verbeterprogramma steekt ProRail maximale energie in dit dossier om de robuustheid van de blusvoorzieningen te vergroten en het aantal storingen beheersbaar te krijgen. Net als veel andere dossier zijn de acties binnen het Verbeterplan blusvoorzieningen ondergebracht in de staande organisatie. Uit deze acties moeten 1) een robuuste beheerorganisatie volgen en 2) het verhelpen van de nu bekende en opkomende storingen.

Het dossier Hoogspanning is eveneens een lopende activiteit waar veel spanning op zit omdat het beeld van ProRail is dat het Bevoegd Gezag (bij monde van de DCMR) disproportionele eisen stelt aan een zeer beperkt risico. Op de verschillende niveaus binnen DCMR en ProRail lopen gesprekken om eindconclusies te kunnen trekken en, indien nodig, vervolgacties uit te zetten.

Voor beide dossiers geldt zeker dat er maximale inspanning wordt geleverd door ProRail om voldoende capaciteit (inclusief expertise) te leveren om deze dossiers uit te voeren. Dat neemt niet weg dat er ook externe invloeden zijn, waaronder de beschikbaarheid van capaciteit, die kunnen leiden tot het niet uitgevoerd krijgen van acties.

Andere onderdelen van het Verbeterprogramma zoals projecten uitvoeren en de activiteiten van assetmanagement/dagelijkse operatie zijn core business van ProRail en zijn daardoor al voldoende geborgd in de staande organisatie.

Een kanttekening bij dit criterium is de borging van de taken en verantwoordelijkheden gericht op milieucompliance en brandblusvoorzieningen binnen de staande organisatie Zee-Zevenaar. Dit vraagt nog inzet en is reeds in beeld bij ProRail, vanwege bijvoorbeeld de aanstelling van een Manager Milieucompliance. ProRail heeft sinds juli 2024 een Manager Milieucompliance aangesteld wat er uiteindelijk toe moet leiden dat ProRail compliant is aan alle wet- en regelgeving. Deze Manager Milieucompliance maakt onderdeel uit van het team in gebied Zee – Zevenaar.

Ook merken wij op dat de samenwerking en taakverdeling met ProRail Leefomgeving, Juridische Zaken en Vastgoed (ProRail LJV) nog niet gehard is. Kortom, er is nog niet geheel duidelijk wat de exacte omvang van de opdracht van de Manager Milieucompliance is en dit is nog in ontwikkeling.

Het is een uitdaging om alle benodigde kennis, tooling en werkzaamheden op het gebied van milieucompliance binnen het gebied Zee - Zevenaar voldoende te borgen in de staande organisatie binnen de tijd van het Verbeterprogramma. Wij denken dat deze kennis niet alleen geborgd moet worden binnen het gebied Zee – Zevenaar, maar deels ook bij andere afdelingen van ProRail terecht zou moeten komen. Voor het dossier Verbeterplan blusvoorzieningen zit de grootste zorg in het tijdig op orde hebben van een robuuste beheers- en storingsherstelorganisatie, welke adequaat kan reageren op onverwachte voorvallen en de, vanuit het robuustheidsonderzoek komende activiteiten, adequaat kan oppakken. We hebben onvoldoende zicht op hoe dit proces wordt geoptimaliseerd.

Een andere kanttekening is het gebrek aan specialistische mensen om het werk in het gebied uit te voeren. Omdat het gebied Zee – Zevenaar bekend staat om zijn unicaten en speciale beveiligingscomponenten, is er ook specialistische kennis nodig om het gebied op kwaliteit te houden. Dit gebrek aan expertise is niet eenvoudig op te vangen en leidt ertoe dat ProRail keuzes moet maken over welke activiteiten prioriteit krijgen. Dit kan consequenties hebben voor het op norm houden van de infra in het gebied.

Er is vanuit de directie van ProRail voldoende aandacht voor het Verbeterprogramma en gebied Zee-Zevenaar. Er vindt periodieke verantwoording plaats met de COO en directeur Asset Management over het gehele gebied Zee-Zevenaar. Deze verantwoording gaat breder dan alleen het Verbeterprogramma, waardoor er voldoende aandacht is voor de uitdagingen en kansen waar het gebied mee te maken heeft. Deze periodieke verantwoording resulteert in een rapportage met actiepunten en planning. Een voordeel van deze managementaandacht is dat extra budget en capaciteitsuitbreiding prioriteit krijgt. Deze aandacht is noodzakelijk voor het Verbeterprogramma en helpt bij het prioriteren van de inzet van schaarse specialismen binnen ProRail. Deze verantwoordingslijn blijft nog een geruime tijd doorgaan, waardoor er volgens ons voldoende verantwoording en sturing is vanuit de directie om de Verbeterprogramma-opdracht in goede banen te leiden.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Organisatie en capaciteit binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) Voor ProRail Projecten en ProRail AM is het Verbeterprogramma business as usual.
- (+) ProRail wil posities meer binnen eigen organisatie vullen (en niet met inhuur).
- (+) ProRails Raad van Bestuur heeft aandacht voor Zee – Zevenaar en het Verbeterprogramma, waardoor extra benodigde middelen (bijvoorbeeld capaciteit of budget) prioriteit krijgen.
- (+) Goede aandacht vanuit het programmamanagement voor de transitie van Verbeterprogramma naar de staande organisatie.
- (0) Het is moeilijk om genoeg capaciteit te krijgen op bepaalde specialismen (ProRail moet keuzes maken). Dit is overigens niet specifiek voor Zee – Zevenaar, maar geldt in de gehele branche.
- (0) Borging van milieucompliance in de staande organisatie staat nog aan het begin van het transitietraject.
- (0) Dossier hoogspanning is op dit moment nog een onberekenbare factor in de haalbaarheid van de doelen.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Organisatie en capaciteit binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.
- Wij hebben binnen het korte tijdsbestek van de review weinig gevoel gekregen van de processtappen richting de staande organisatie. Dit geldt met name voor het borgen van de noodzakelijke kennis en expertise op het gebied van milieucompliance.

2.1.2 Financiële middelen

Het programmamanagement van het Verbeterprogramma heeft een goed beeld van de financiële huishouding van het gebied en het Verbeterprogramma. Hoewel het programma geen eigen middelen tot zijn beschikking heeft, wordt er daarentegen wel geconstateerd dat op het gebied van assetmanagement en onderhoudscontracten ProRail de komende jaren grote financiële verplichtingen aan gaat. Hiervan is de precieze omvang nog onzeker.

Doordat Zee – Zevenaar in het verleden altijd onderhouden werd op veiligheidsniveau, betekent het BKN Spoor (basiskwaliteitsniveau) een kwaliteitsverbetering in plaats van lager niveau van onderhoud. In BKN Spoor is namelijk vastgelegd dat (een deel van) de assets worden onderhouden op duurzaamheidswaarde. Voor Zee-Zevenaar betekent een verlaging van het BKN Spoor daarom niet een besparing. Het gebied verwacht daarmee geen (grote) opgelegde kostenbesparing als gevolg van het BKN Spoor. Daarnaast bleek uit een analyse die BAM de afgelopen maanden heeft uitgevoerd dat de assets er beter bij liggen dan verwacht. Dit is een gevolg van de grote investeringen in de staat van de assets. De verwachting is daarom dat er relatief weinig assets zijn waar nog grootschalig onderhoud of vervanging nodig is om deze assets op duurzaamheidsniveau te krijgen.

Tegelijkertijd is er een risicobudget beschikbaar waar het gebied aanspraak op kan maken. Dit budget is ruim ingestoken en helpt het gebied om de eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. We kunnen daarom concluderen dat de huidige budgetten bij elkaar voldoende zijn om de geprognosticeerde kosten en eventuele risico's op te vangen.

Er zijn daarentegen een aantal noemenswaardige onzekerheden. Ten eerste zijn de exacte kosten voor het onderhoud nog onbekend: de exacte kosten blijken pas als de inschrijvingen van de aannemers binnen zijn. In de voorgaande fase hebben de aannemers aangegeven dat ze het risico in het onderhoudscontract te groot vonden onder de toenmalige voorwaarde. Het is hierdoor nog onduidelijk hoeveel dagelijks onderhoud de komende jaren precies gaat kosten. Tegelijk heeft ProRail weinig keuze: dagelijks onderhoud is nodig, dus ook als de inschrijvingen de budgetten overschrijden, lijkt ProRail de biedingen te moeten accepteren. Dit vormt een groot financieel risico voor zowel ProRail als IenW.

De tweede onzekerheid is het moeten nemen van potentiële maatregelen voor het hoogspanningsdossier. Door de onzekerheid over het verdere verloop van dit dossier en de hieruit voortkomende acties is nog onduidelijk welke middelen hiermee gemoeid zijn. Evenzo geldt dit in hoofdlijnen ook voor het dossier Verbeterplan blusvoorzieningen. Dit omdat de huidige verbeteracties sterk gebaseerd waren op storingstriggers. Met het nu lopende robuustheidsonderzoek moet verder duidelijk worden welke acties nog aanvullend benodigd zijn. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke aanvullende activiteiten naar voren gaan komen en welke inspanningen (en kosten) hiermee gemoeid gaan.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Financiële middelen binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) De huidige budgetten zijn voldoende voor de geprognosticeerde kosten.
- (0) De kosten voor PGO en andere onderhoudscontracten zijn nog onzeker. Dit vormt een groot risico voor zowel ProRail als IenW.
- (0) Het dossier Hoogspanning (en in mindere mate het dossier brandblusvoorzieningen) en bijbehorende discussie met bevoegd gezag vormt een risico dat veel geld kan kosten.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Financiële middelen binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews en toegestuurde documenten gaven een consistent beeld.

2.1.3 Risicomanagement

Op het niveau van het Verbeterprogramma is er goed zicht op de risico's. Er zijn meerdere rapportages waar risico's worden uitgewerkt. De risico's worden ook gedeeld met de relevante partijen. De risicomanager is actief betrokken bij de voortgang van het Verbeterprogramma en de ontwikkelingen in het gebied. Dit bij elkaar zorgt ervoor dat de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht en goed geborgd zijn in het Verbeterprogramma. Ons beeld is wel dat beheersmaatregelen beter geformuleerd en risico's daarmee beter beheerst kunnen worden. Ook uit ontvangen stukken (aanvullend verbeterprogramma bluswatervoorzieningen IenW 8 juli 2024) blijkt dat risicobeheersing onvoldoende systematisch is ingevuld. Het is nu nog onvoldoende duidelijk hoe men precies omgaat met de risico's, die geïdentificeerd zijn. Het is ook onduidelijk hoe de beoordeling van de risico's tot stand komt en welke factoren ten grondslag liggen aan de risico's.

Binnen de dagelijkse projecten wordt risicomanagement wel actief toegepast, waarbij een duidelijk beeld gegeven is van de oorzaken en gevolgen van de risico's. Er zijn in de risicodossiers van de projecten ook veelal expliciete beheersmaatregelen genoemd, waardoor er een beter beeld is van de activiteiten die men uitvoert gedurende het project. Dit geeft vertrouwen dat op projectniveau risico's goed zijn beheerst. Een tekortkoming is dat er voor de deelprojecten Blusvoorzieningen havenemplacementen geen risicodossiers beschikbaar zijn gekomen.

Een belangrijke succesfactor voor het Verbeterprogramma is een succesvolle aanbesteding voor de onderhoudscontracten. Een belangrijk risico voor het Verbeterprogramma is dan ook een mislukte aanbesteding van het nieuwe PGO-contract. Een kritisch aandachtspunt voor het Verbeterprogramma is om actief risicomanagement uit te gaan voeren op het proces richting de onderhoudsaanbestedingen. Er is tot nu toe onvoldoende inzicht gegeven in hoe ProRail om denkt te gaan met tegenslagen in het aanbestedingsproces. Dit is cruciaal om tot een geslaagde aanbesteding te komen.

Een laatste aandachtspunt op het gebied van risicomanagement is het managen van de relatie met het bevoegd gezag. Een goede relatie met het bevoegd gezag is in onze ogen essentieel voor milieucompliance. Op operationeel niveau loopt het contact tussen DCMR en ProRail stroef. Een belangrijke oorzaak voor de moeizame relatie zijn de vele vergunningseisen die ProRail heeft overtreden in de laatste jaren. Pas in de laatste maanden laat ProRail beterschap zien in het structureel oplossen van de problemen die ten grondslag liggen aan de overtredingen. ProRail geeft aan twee manieren te hanteren om de relatie indirect met DCMR te verbeteren. Een initiatief is de focus op het oplossen van de interne *root causes*, die de overtredingen veroorzaken, en een ander initiatief is de poging om het ministerie van IenW te betrekken bij het verbeteren van de relatie met het bevoegd gezag. Er zijn daarentegen nog geen duidelijke maatregelen genomen om direct met DCMR te praten over hoe zij op operationeel niveau de relatie kunnen verbeteren.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Risicomanagement binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid als **Geel**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) Op programmaniveau is er goed zicht op de risico's.
- (+) Uit het interview kregen wij het beeld dat de risicomanager op programmaniveau kundig en intensief bij het Verbeterprogramma betrokken is.
- (0) Over het algemeen op projectniveau wordt risicomanagement goed toegepast, maar we constateren dat niet voor alle deelprojecten risicodossiers beschikbaar zijn. Dit betreft onder andere het deelproject Blusvoorziening havenemplacementen.
- (-) In de onderhoudsaanbestedingen is er geen adequaat, expliciet risicomanagement, waardoor niet inzichtelijk is welke risico's kunnen leiden tot mislukking van de aanbesteding. Risicomanagement gebeurt impliciet. Dit terwijl het succes van de onderhoudsaanbestedingen een groot risico is voor het slagen van het Verbeterprogramma.
- (-) De moeilijke relatie met DCMR/VRM vormt een risico voor milieucompliance. Uit de interviews bleek geen actief risicomanagement om deze relatie te verbeteren anders dan laten zien dat ProRail milieucompliance belangrijk vindt en zelf in staat is om milieucompliance te borgen.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Risicomanagement middelen binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews en toegestuurde documenten gaven een consistent beeld.
- In de plannen zien we niet altijd genoeg beheersmaatregelen beschreven voor soms grote risico's.

2.1.4 Planning

In het plan van aanpak van het Verbeterprogramma staat een planning op hoofdlijnen die inzicht geeft in de te nemen stappen voor de aanstaande jaren. De planning is in zichzelf ambitieus te noemen. Specifiek is het risico groter dan bij andere doelstellingen dat de planning op het gebied van milieucompliance niet gehaald gaat worden. Voor een betere inschatting van zaken ontbreekt op dit moment een meer gedetailleerde planning, die inzicht kan geven in het behalen van de doelstellingen en onderlinge afhankelijkheden. De verwachting is dat het realiseren van alle doelstellingen van het verbeterprogramma niet voor 2027 is afgerond, maar dat de nog resterende restpunten in de staande organisatie verder uitgewerkt/geborgd kunnen worden. De energie die de organisatie nu steekt in de transitie naar de staande organisatie draagt bij aan het in controle blijven van de opgave na het afronden van het programma, ook als de doelstelling niet volledig wordt behaald volgens planning.

Het Verbeterprogramma bevat veel afhankelijkheden. Het halen van doelstellingen is afhankelijk van onderliggende deelprojecten en plannen. Ook projecten zijn van elkaar afhankelijk voor elkaars voortgang, doordat zij deels in dezelfde gebieden (bijvoorbeeld op één emplacement) uitgevoerd moeten worden. In de planning tussen de verschillende projecten is geen bufferruimte (ontkoppelmoment) aanwezig. Dit zorgt ervoor dat een tegenvaller bij het ene project direct voor vertraging in andere projecten zorgt. Vanuit de noodzaak om deelprojecten zo snel mogelijk te realiseren, begrijpen wij deze keuze. Het betekent echter wel dat als een deelproject uitloopt dat dit direct tijdsgevolgen heeft voor de voortgang van het opvolgende deelproject. Wij zien dit als een belangrijk aandachtspunt voor het Verbeterprogramma, omdat hierdoor de planning niet meer als stuurmiddel gebruikt kan worden door een projectmanager, maar enkel een weergave is van de huidige inzichten.

Door de strakke planning van het Verbeterprogramma, hoorden wij in de interviews al dat op onderdelen – bijvoorbeeld de voortgang van de deelprojecten binnen milieucompliance – achtergelopen wordt op planning. De bewuste keuze van ProRail om een strakke planning te hanteren zorgt ervoor dat alle gewenste verbeteringen in het Verbeterprogramma opgenomen konden worden. Dit zorgt er echter ook voor dat ProRail bij moet kunnen sturen als vertraging optreedt. De gevolgen van de huidige vertraging voor het Verbeterprogramma zijn niet inzichtelijk, waardoor bijsturen moeilijk is. Met een programmaplanning met onderlinge afhankelijkheden wordt het inzichtelijk of de doelstellingen van het Verbeterprogramma onder druk komen te staan door deze en andere vertragingen.

Met de in voorgaande paragraaf beschreven risico's is het afgeven van een goed planning voor milieucompliance en brandblus logischerwijs lastig. De intentie is er om het Verbeterplan blusvoorzieningen voor eind 2025 volledig te borgen in de staande organisatie en een voldoende robuuste organisatie te hebben staan die hierop kan acteren.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Planning binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid als **Geel**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) We hebben vertrouwen dat ProRail eind 2026 (nagenoeg) in control is. Voor de planning is milieucompliance het grootste risico.
- (0) De planning van het Verbeterprogramma is ambitieus en dus krap. Hierdoor vragen we ons af of de planning altijd even realistisch is.
- (0) De uitvoering van het Verbeterprogramma is eind 2026 niet gereed, zoals ook vermeld in plan van aanpak.
- (-) In Zee – Zevenaar vinden veel opvolgende werkzaamheden met onderlinge afhankelijkheden plaats zonder bufferruimte (ontkoppelmomenten) tussen projecten. Dit zorgt ervoor dat een tegenvaller bij het ene project direct voor vertraging in andere projecten zorgt, waardoor een planning moeilijk te gebruiken is als stuurmiddel voor de projectmanagers.
- (-) Op diverse onderdelen loopt ProRail achter op planning.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Planning middelen binnen het aandachtsgebied Haalbaarheid is **Geel**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews en toegestuurde documenten gaven een consistent beeld.
- We hebben echter geen programmaplanning ontvangen met samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Verbeterprogramma. We hebben daardoor geen beeld hoe op programmamanagement gestuurd wordt op tijdige afronding van het Verbeterprogramma, ook wanneer risico's optreden.

2.1.5 Samenvatting Haalbaarheid

Naar aanleiding van het voorgaande is in Tabel 1 een oordeel gegeven of het Verbeterplan haalbaar is, zodat het verscherpte toezicht eind 2026 beëindigd kan worden.

Tabel 1: Oordeel en zekerheid oordeel op het gebied van Haalbaarheid

Aandachtsgebied	Criteria	Oordeel criteria	Zekerheid oordeel
Haalbaarheid	Organisatie en capaciteit		
	Financiële middelen		
	Risicomanagement		
	Planning		

2.2 Maakbaarheid

We hebben drie criteria geformuleerd binnen dit aandachtsgebied: Technische expertise en ervaring, TVP-ruimte en Beschikbare materialen.

2.2.1 Technische expertise en ervaring

Het Verbeterprogramma heeft goed zicht op welke expertise en ervaring nu en in de toekomst nodig is. Zoals hierboven aangegeven vraagt het gebied Zee – Zevenaar om schaarse specialisten. Deze schaarste wordt de aankomende jaren alleen maar groter. Daarnaast zijn er landelijk tekorten aan bijvoorbeeld energievoorzienings-specialisten (EV) -, monteurs die treinbeveiligingssystemen bedrijfsklaar maken, functioneel testen en indienststellen (BFI) en specialistische ingenieurs, die ook Zee – Zevenaar raken. Het Verbeterprogramma heeft hier weinig invloed op, maar zet stappen om deze tekorten niet verder te laten oplopen. Gezien de vergrijzing is het een reëel risico dat er in de toekomst te weinig specialisten werkzaam zijn in de spoorwereld vanwege het gebrek aan animo om in de nachtelijk uren en/of in de weekenden te werken om alle spoorse systemen op het juiste niveau te houden.

Het programma is bezig om de technieksystemen in het gebied moderner te krijgen, zodat ook mensen buiten het gebied ingezet kunnen worden om werkzaamheden uit te voeren. Er wordt nu ingezet op het aanpassen van onder andere treinbeveiligingssystemen, zodat er minder specialisten nodig zijn, en er wordt gekeken of er slimmer functionarissen ingezet kunnen worden om het werk uit te voeren. We verwachten dat met deze maatregelen het Verbeterprogramma het nodigde doet om het gebrek aan technische expertise en ervaring tot een minimum te beperken.

Voor zover duidelijk is geworden in het onderzoek is voor het dossier brandblusvoorzieningen de beschikbaarheid van technische expertise en ervaring een het grootste punt van zorg voor de organisatie. Zowel intern als extern ProRail is de (technische) expertise en ervaring beperkt beschikbaar. Hierdoor is het een uitdaging om tijdig voldoende expertise op het gebied van milieucompliance en brandblusvoorzieningen in het gebied te hebben voor de gewenste robuuste organisatie. Wel wordt geconstateerd dat het ProRail steeds beter lukt om mensen aan zich te binden en binnen te houden waardoor ook minder met externe inhuur gewerkt hoeft te worden.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Technische expertise en ervaring binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) Benodigde (schaarse) technische expertise heeft ProRail goed in beeld en daar acteren ze op.
- (0) Het is moeilijk om genoeg capaciteit te krijgen op bepaalde specialisme, waardoor ProRail-breed soms keuzes moet maken. Dit heeft weinig effect op keuzes in het Verbeterprogramma zelf.
- (0) In de markt (IB's, aannemers) is de bepaalde kennis schaars, wat een risico vormt.
- (0) Borging van milieucompliance en brandblusvoorzieningen in de staande organisatie is een zorgpunt dat voldoende aandacht van het Verbeterprogramma heeft.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Technische expertise en ervaring binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- ProRail doet het maximale om – ondanks de krapte op de arbeidsmarkt (met name op technische vakgebied) – dit aspect te organiseren.
- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.

2.2.2 Ruimte voor Trein Vrije Periode (TVP)

Begin 2024 waren het gebrek aan TVP's een belangrijke oorzaak van het stilleggen van de aanbesteding van het PGO-contract, omdat aannemers destijds aangaven tegen de geschetste voorwaarden niet in te willen schrijven. In het huidige aanbestedingsproces van het PGO-contract zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de interne ProRail-organisatie over extra TVP's buiten de weekenden en avonden om, wat eerder een struikelblok was voor aannemers. Aannemers kunnen zich nu ook onderscheiden op benodigde TVP-ruimte. Doordat TVP-ruimte op deze wijze in plaats van een gegeven (ProRail bepaalt) een knop wordt waaraan de aannemer kan draaien (de aannemer bepaalt mede), wordt het risico voor aannemers minder afhankelijk van wat hem opgelegd wordt en daarmee wordt het kader verruimd waarin de aannemer zijn werk kan inrichten. Het wordt zodoende aantrekkelijker om in te schrijven. Risico is wel of de TVP-kaders voor 2026 en verder ook die ruimte bieden. Het laat zien dat het Verbeterprogramma goede stappen zet om de beperkte TVP-ruimte geen belemmering te laten vormen.

Op dit moment is er op dit vlak geen knelpunt in de uitvoering van de deelprojecten die vallen onder het Verbeterprogramma. De aandachtspunten zitten in de hoeveelheid TVP-ruimte die nodig is om alle projecten uit te voeren in relatie tot het draagvlak onder vervoerders. ProRail laat zien hier goed mee om te gaan door in continu contact te staan met vervoerders over (de planning van) de benodigde TVP's en maatregelen, die genomen gaan worden als het spoor buiten dient genomen wordt.

Het is daarnaast een steeds grotere uitdaging om de benodigde onderhouds- en vervangingswerkzaamheden te combineren met het zo maximaal mogelijk beschikbaar houden van het spoor. Dit onder meer door een hoger veiligheidsbewustzijn bij aannemende partijen, waardoor sommige situaties waarin werkzaamheden uitgevoerd werden vandaag de dag niet meer geaccepteerd worden.

TVP-ruimte lijkt voor de doorlooptijd van de deelprojecten op het gebied van blusvoorzieningen havenemplacementen geen issue.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium TVP-ruimte binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) TVP-ruimte is geen blokkade voor de uitvoering van alle deelprojecten.
- (0) Het reguliere, landelijke aanvraagproces rondom TVP-ruimte werkt, maar vormt een risico voor de gewenste creativiteit in bijvoorbeeld het PGO-contract.
- (0) Er is heel veel TVP-ruimte nodig voor alle deelprojecten, maar accepteren vervoerders dit wel?
- (0) Werken met de winkel open is een uitdaging, maar ook een must voor ProRail.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium TVP-ruimte binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.

2.2.3 Beschikbare middelen

Beschikbaarheid van middelen is voor geen van de onderzochte aspecten binnen het Verbeterprogramma als issue naar voren gekomen. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de voortgang van het Verbeterprogramma in het geding komt door het niet beschikbaar zijn van middelen.

Er is al een geruime tijd een tekort aan reserveonderdelen voor het Jade-treindetectiesysteem. Er loopt op dit moment een groot vervangingsproject (buiten het Verbeterprogramma) waarin Jade vervangen wordt door assentellers (een modern, courant systeem). Hierdoor vormt dit tekort over enkele jaren geen risico meer voor de beschikbaarheid van de Havenspoorlijn. In de transitieperiode worden geen problemen verwacht met het tekort aan Jade-treindetectiecomponenten, doordat ProRail heeft aangetoond op creatieve wijze reserveonderdelen weet te vinden.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Beschikbare middelen binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) Dit is bij geen enkel onderdeel een issue.
- (0) Beschikbaarheid is enkel een uitdaging bij Jade, maar dat systeem wordt vervangen door een courant systeem.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Beschikbare middelen binnen het aandachtsgebied Maakbaarheid is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.

2.2.4 Samenvatting Maakbaarheid

Naar aanleiding van het voorgaande is in Tabel 2 een oordeel gegeven of het Verbeterplan maakbaar is, zodat het verscherpte toezicht eind 2026 beëindigd kan worden.

Tabel 2: Oordeel en zekerheid oordeel op het gebied van Maakbaarheid

Aandachtsgebied	Criteria	Oordeel criteria	Zekerheid oordeel
Maakbaarheid	Technische expertise en ervaring		
	TVP-ruimte		
	Beschikbare middelen		

2.3 Effectiviteit

We hebben drie criteria geformuleerd binnen dit aandachtsgebied:

- Voldoen aan normen,
- Compliant aan wet- en regelgeving, en
- Toekomstgerichtheid.

2.3.1 Voldoen aan normen

ProRail is er zich al geruime tijd van bewust dat een groot deel van de assets in het gebied onderhouden worden op veiligheidsniveau en dat een deel van deze assets die op veiligheidsniveau liggen naar het landelijk gewenste duurzaamheidsniveau moeten worden gebracht. In de eerste jaren van het Verbeterprogramma zijn hierom veel assets vervangen om te voldoen aan het duurzaamheidsniveau. De grote investering die nodig is om assets op het gewenste niveau te krijgen lijkt een blijvend positief effect te hebben op de kwaliteit van het gebied.

BAM houdt op het moment van schrijven een inventarisatie in opdracht van ProRail om te kijken welke assets op welk kwaliteitsniveau zijn. Uit de voorlopige bevindingen blijkt dat een aanzienlijk deel van de assets al op duurzaamheidsniveau zijn gebracht of met een kleine inspanning van de toekomstige PGO-aannemer op duurzaamheidsniveau te brengen zijn. Een belangrijke reden voor deze bevinding is dat de investeringen een positief effect hebben gehad op de kwaliteit van de assets. Er blijft een restcategorie over, welke ProRail in een zelfstandig project kan beleggen. Na afronding van deze projecten kan de toekomstige PGO-aannemer deze assets ook onderhouden conform de duurzaamheidswaarde. Ten slotte zijn er assets die minder intensief bereden worden, waardoor deze enkel op veiligheidswaarde onderhouden hoeven worden. Door het nemen van deze actie, heeft ProRail een goed beeld van de assets en welk deel er nog afwijkingsvrij gemaakt moet worden zodat voldaan kan worden aan de hoogste normen. Er is daarentegen wel een risico dat, als er geen nieuw PGO-contract wordt afgesloten, de assets die nu op het gewenste duurzaamheidsniveau liggen in het huidige onderhoudscontract onderhouden worden op veiligheidsniveau. Dat betekent met als gevolg dat de huidige assets onder de gewenste duurzaamheidsnorm kunnen zakken. Het nieuwe PGO-contract is hiervoor de oplossing, omdat hierin onderhoud op basis van duurzaamheidsniveau voorgeschreven wordt.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Voldoen aan normen binnen het aandachtsgebied Effectiviteit als **Groen**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (+) ProRail weet heel goed dat de infra nu niet (overal) voldoet aan normen (veiligheidsniveau in plaats van duurzaamheidsniveau) en werkt gestructureerd aan verbetering.
- (+) ProRail maakt bewust keuzes waar afgeweken kan worden in verband met beschikbaar budget.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Voldoen aan normen binnen het aandachtsgebied Effectiviteit is **Groen**.

Deze zekerheid baseren wij op:

- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.

2.3.2 Compliant aan wet- en regelgeving

Onder het criterium compliant aan wet- en regelgeving vallen een aantal elementen die er uiteindelijk voor moeten zorgen dat ProRail de regels in de vergunningen naleeft. Elementen waar op dit moment aan gewerkt wordt zijn bijvoorbeeld het in control zijn van de activiteiten die zijn afgesproken in de vergunningen, weten aan welke eisen voldaan moet worden binnen de projecten en dat deze verplichtingen ook in de organisatie geborgd zijn. Het hebben van Lasten onder Dwangsom (LOD), het resultaat van het niet-naleven van vergunningen, is één van de belangrijkste redenen om het Verbeterprogramma te starten.

ProRail werkt hard aan het opheffen van LOD's met onder andere de acties uit het verbeterplan. Op basis van het document (Overzicht mogelijke data intrekkingverzoeken lopende LOD's havenemplacementen (per 21 nov 2024) 1/3) streeft ProRail ernaar om alle LOD's voor 2026 te kunnen laten intrekken. Gezien de grote hoeveelheid aan openstaande LOD's is het de vraag of het realistisch is te verwachten dat voor alle LOD's voor januari 2026 een intrekkingverzoek kan worden ingediend. Temeer omdat dit niet alleen van ProRail zelf afhangt, maar bijvoorbeeld ook van beschikbare (externe) expertise en capaciteit maar ook medewerking van aannemers ten aanzien van bijvoorbeeld het beschikbaar houden van de blusvoorziening. ProRail heeft voor zichzelf geen helder doel geformuleerd wat zij het maximale aantal acceptabele (nieuwe) LOD's vindt binnen een bepaalde tijdstermijn.

Een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de Manager Milieucompliance is het ontwikkelen en implementeren van het milieumanagementsysteem (MMS), waarin de vergunningvereisten zijn opgenomen en ook de acties om aan te tonen dat ProRail compliant is. ProRail heeft als concreet doel voor 2025 om 70% van de milieueisen aantoonbaar te hebben nageleefd. MMS helpt bij de aantoonbaarheid van de naleving. 2025 staat in het teken van het inregelen van een MMS, het zorgen dat alle vergunningseisen opgevolgd worden en de processen op orde komen en gaan landen in de bestaande organisatie. Op basis van het interview met de Manager Milieucompliance zien we een goede energie om een en ander voor elkaar te krijgen. Een ander belangrijk onderdeel van het takenpakket van de Manager Milieucompliance is het naleven van vergunningen over het toegangsbeheer, het voldoen aan verlichtingseisen, het doorontwikkelen van de MCBT-tool, het op orde hebben van het documentbeheer (inclusief milieumanagementsysteem) en het hebben van een loket tijdelijke wijzigingen. De MCBT-tool bestaat en wordt nu met name door ProRail ICB gebruikt en in 2025 is het de bedoeling om het systeem verder uit te rollen, zodat ProRail zelf identificeert wanneer projecten afwijken van de vergunningen in plaats van het bevoegd gezag. Een belangrijke stap in het identificeren van afwijkingen is de oprichting van een loket. Dit loket constateert en geeft wijzigingen door. Indien een afwijking op de vergunning wordt geconstateerd, wordt dit doorgegeven aan de bevoegde gezagen.

Er is geconstateerd dat op dit moment milieucompliance nog relatief los lijkt te staan van de andere afdelingen binnen ProRail, zoals Dagelijkse operatie en Projecten. Milieucompliance wordt in zowel projecten als de aanbesteding van de nieuwe onderhoudscontracten nog op een traditionele wijze vormgegeven, waarbij gebruik gemaakt wordt van werkwijzen die al jarenlang toegepast worden. Hierbij wordt de aannemer overigens wel beter geholpen om te voldoen aan de vereisten uit de vergunningen, doordat ProRail een lijst met (naar het project vertaalde) eisen verwerkt in het contract, zodat de aannemer niet zelf de vergunningen hoeft te interpreteren. We hebben in de interviews niet gehoord dat milieucompliance geïntegreerd wordt in projectprocessen en dagelijkse operatie, zodat milieucompliance geborgd wordt in primaire processen van ProRail.

De relatie met DCMR/VRR wordt door de verschillende functionarissen binnen ProRail verschillend ervaren. Daar waar op managementniveau een prettige samenwerking opgemerkt werd, heerst in projecten het beeld dat de relatie met bevoegd gezag moeizaam is. Dit kan invloed hebben op de dossiers van hoogspanning en eventueel verlichting. Binnen het dossier Hoogspanning zit het grootste risico, in de ogen van ProRail, in de disproportionele eisen die het bevoegd gezag oplegt ten aanzien van te nemen risico mitigerende maatregelen. Deze disproportionele eisen kunnen voortkomen uit een verslechterde relatie. De verlichting is een project wat langzamerhand staat, waardoor de verlichting vervangen is en huurcontracten van tijdelijke verlichting afgebouwd kunnen worden. Dit komt eventueel de relatie met het bevoegd gezag weer ten goede.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Compliant aan wet- en regelgeving binnen het aandachtsgebied Effectiviteit als **Geel**.

Samengevatte toelichting op dit oordeel:

- (0) Dit onderdeel van het programma staat nog in de kinderschoenen.
- (-) De doelen en activiteiten i.r.t. de milieucompliance-organisatie zijn niet scherp geformuleerd. De opzet zoals beschreven in de plan van aanpak van het Verbeterprogramma Zee-Zevenaar is reeds verouderd.
- (-) Het blijft een aandachtspunt om de relatie met DCMR/VRR te verbeteren. Daarbij is het belangrijk dat gewerkt wordt om deze relatie op zowel management- als operationeel niveau te verbeteren.
- (-) ProRail heeft geen heldere doelstelling wat een acceptabel niveau is voor het maximale aantal LOD's.
- (+) Helder doel: Eind 2025 is 70% van de vergunningseisen geregistreerd in MMS.
- (0) Samenhang tussen milieucompliance en andere projecten/dagelijkse operatie wordt niet altijd gezien.



Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Compliant aan wet- en regelgeving binnen het aandachtsgebied Effectiviteit is **Groen**.

- Deze zekerheid baseren wij op:
- De interviews en toegestuurde documenten gaven een consistent beeld.

2.3.3 Toekomstgerichtheid

Wat de gesprekken kenmerkt is een sterke focus op het oplossen van de dagelijkse, korte-termijnproblemen en in control komen van de organisatie. In de gehouden interviews werd gesproken over een planningshorizon van 2 tot 7 jaar (en niet over 2035, zoals het plan van aanpak Verbeterprogramma noemt). Wij hebben geen visie gezien of gehoord over hoe ProRail in control blijft en streeft naar proactief onderhoudsmanagement en compliant blijven. Hierbij moeten wij opmerken dat we de Manager Capaciteitsontwikkeling van gebied Zee - Zevenaar, die zich bezighoudt met lange-termijnontwikkelingen, niet geïnterviewd hebben, dus mogelijk dat op dit vlak meer initiatieven ondernomen worden dan wij opgehaald hebben.

Daarbij is het van belang dat er snel een robuuste organisatie wordt ingericht zodat niet alleen de nu lopende herstel acties kunnen worden uitgevoerd, maar er ook een borging is om over 10 jaar niet weer terug bij af te zijn doordat beheer en onderhoud is achtergebleven.

Ons oordeel

Wij beoordelen het criterium Toekomstgerichtheid binnen het aandachtsgebied Effectiviteit als **Geel**.

- Samengevatte toelichting op dit oordeel:
- (0) Focus ligt 2 tot 7 jaar vooruit.
 - (-) Er is nog onvoldoende tijd in het Verbeterprogramma om vooruit te kijken naar 2035.

Zekerheid van ons oordeel

Daarnaast geven wij conform het evaluatiekader een indruk van de mate van zekerheid van ons bovenstaande oordeel. De zekerheid van ons oordeel op het criterium Toekomstgerichtheid binnen het aandachtsgebied Effectiviteit is **Groen**.

- Deze zekerheid baseren wij op:
- De interviews gaven een consistent beeld. We hebben echter weinig bewijsvoering van de genomen en te nemen stappen ontvangen.
 - We hebben de Manager Capaciteitsontwikkeling van gebied Zee - Zevenaar niet geïnterviewd, dus mogelijk dat op dit vlak meer initiatieven ondernomen worden dan wij opgehaald hebben.

2.3.4 Samenvatting Effectiviteit

Naar aanleiding van het voorgaande is in Tabel 3 een oordeel gegeven of het Verbeterplan effectief genoeg is, zodat het verscherpte toezicht eind 2026 beëindigd kan worden.

Tabel 3: Oordeel en zekerheid oordeel op het gebied van Effectiviteit

Aandachtsgebied	Criteria	Oordeel criteria	Zekerheid oordeel
Effectiviteit	Voldoen aan normen		
	Compliant met wet- en regelgeving		
	Toekomstgerichtheid		

3 Conclusie en aanbevelingen

Hieronder zijn de conclusies beschreven en aanbevelingen gedaan die onze inziens helpen om het plan van aanpak vooruit te helpen in het realiseren van de doelstellingen.

3.1 Conclusies

Het Verbeterprogramma Zee-Zevenaar (2024-2026) is in grote lijnen haalbaar, maakbaar en effectief.

De uitgevoerde review laat geen grote belemmeringen zien in de uitvoering van het Verbeterprogramma Zee-Zevenaar (2024-2026). Hierdoor wordt het haalbaar geacht om de in het Verbeterprogramma opgenomen activiteiten voor eind 2026 te hebben uitgevoerd of minimaal op een voldoende niveau te hebben geborgd in de reguliere organisatie dat aparte sturing vanuit een Verbeterprogramma niet meer noodzakelijk is.

De informatie die is gedeeld via de interviews, de self-assessments, en de toegezonden documenten geven in algemene termen een goed beeld van het programma om tot deze conclusie te komen. We zien een duidelijke verschuiving van het vorige Verbeterprogramma, wat focuste op het oplossen van urgente issues met blusvoorzieningen en achterstallig onderhoud, naar het huidige Verbeterprogramma, wat focust op een solide, robuuste organisatie, die ook na afronden van het Verbeterprogramma blijft functioneren. Deze hernieuwde focus heeft onder andere geresulteerd in het samenvoegen van het Integraal Programmateam en de Gebiedstafel, de aanstelling van functionarissen op het dossier van milieucompliance, en het aanstellen van een (externe) projectmanager om de benodigde onderhoudscontracten aan te besteden.

De financiële middelen lijken voldoende te zijn voor het uitvoeren van deze opgave. De managementaandacht voor zowel het gebied als het Verbeterprogramma ondersteunt het gebied om de juiste prioriteiten te kunnen stellen. Op programmaniveau en in een groot deel van de projecten wordt actief risicomanagement uitgevoerd, waardoor ProRail in control is. In de aanbesteding van de onderhoudscontracten, maar ook bij milieucompliance missen we dit actieve risicomanagement, waardoor stuurmiddelen missen. Ook missen we een integrale programmaplanning, waarin afhankelijkheden tussen verschillende onderdelen inzichtelijk zijn.

Het gebied is actief bezig met het organiseren van de juiste bemensing, zowel in de staande organisatie als in projecten. De krappe arbeidsmarkt en schaarste op bepaalde vakgebieden is hierbij een uitdaging, wat het gebied zo goed mogelijk managet. ProRail is in control als het gaat om beschikbare middelen, technische expertise en ervaring, en het verkrijgen van benodigde TVP-kaders.

3.1.1 Aandachtspunten

Ondanks dat er geen grote belemmeringen zijn voor het uitvoeren van het Verbeterprogramma, zijn binnen de aandachtsgebieden 'haalbaarheid' en 'effectiviteit' wel aandachtspunten te benoemen/aan te wijzen op een aantal specifieke criteria. Voor de criteria risicomanagement, planning, compliant met wet- en regelgeving, en toekomstgerichtheid zijn de onderstaande aandachtspunten gesignaleerd.

Aandachtspunt 1: De organisatie voor het opzetten van milieucompliance staat nog in de kinderschoenen

Hoewel ProRail stappen heeft gezet om structureel de problemen op te lossen—die Lasten onder Dwangsom (LOD's) veroorzaken—is de structurele aanpak pas net begonnen. De taken en verantwoordelijkheden van de nieuwe functionarissen moeten nog gehard worden. Er lijkt nog geen team te bestaan voor de uitvoering van het Verbeterprogramma, terwijl er diverse arbeidsintensieve verbeteractiviteiten nodig zijn de komende jaren. Ook is nog niet duidelijk hoe de taakverdeling tussen gebied Zee - Zevenaar en ProRail Leefomgeving, Juridische zaken en Vastgoed (LJV) vorm gaat krijgen. Het lijkt ons onwenselijk dat er binnen het gebied een eigen afdeling LJV ontstaat, aangezien het regionaal organiseren van een landelijke verantwoordelijkheid, zoals milieucompliance, afwijkt van wat gebruikelijk is binnen ProRail. Ook is er nog geen concreet eindbeeld, waar men naar toe werkt. Er lijkt optimisme te bestaan over de snelheid waarmee prestaties worden geleverd, maar het is onduidelijk waar dit op gebaseerd is en hoeveel tijd ProRail krijgt van bevoegd gezag om volledig en op beheerste wijze te gaan voldoen aan wet- en regelgeving.

Aandachtspunt 2: Op een aantal belangrijke dossiers ontbreekt risicomanagement

Twee belangrijke dossiers binnen het Verbeterprogramma zijn voldoen aan wet- en regelgeving (milieucompliance) en geslaagde aanbestedingen voor de onderhoudscontracten. Juist op deze twee dossiers ontbreekt gedegen, expliciet risicomanagement.

Aandachtspunt 3: De planning kan niet goed functioneren als sturingsmiddel

Naast de planning op hoofdlijnen in het plan van aanpak Verbeterprogramma is er geen uitgewerkte programmaplanning, waarin afhankelijkheden tussen de verschillende programmaonderdelen zichtbaar is. In het gebied vinden veel opvolgende werkzaamheden plaats, waarbij er afhankelijkheden bestaan tussen projecten. Er is geen bufferruimte gereserveerd tussen de projecten om flexibel te zijn het opeenvolgend uitvoeren van de projecten. Door het ontbreken van deze ontkoppelpunten zorgt vertraging bij het ene project direct voor een cascade bij andere projecten. Het hebben van weinig bufferruimte en andere ontkoppelpunten zorgt ervoor dat de planning moeilijk gebruikt kan worden als sturingsmiddel.

Aandachtspunt 4: Verder vooruitkijken dan 7 jaar

Een aandachtspunt wat op de korte termijn geen prioriteit heeft, maar richting het einde van het programma wel van belang wordt, is de verdere invulling van de opgave in het gebied waarbij het programma 7 jaar vooruitkijkt. Naast de ontwikkeling van de infrastructuur is de (midden)lange termijn ook op het gebied van bemensing relevant. Gezien de schaarste in de arbeidsmarkt—specifiek op bepaalde techniekvelden—is het slim om als ProRail op schaarse, specialistische kennisgebieden in beeld te hebben wie mogelijke opvolgers zijn, als huidige functionarissen vertrekken, bijvoorbeeld door pensionering.

3.1.2 Aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen op basis van onze review zijn:

Aanbeveling 1: Werk (nog) meer planmatig en programmatisch

Het Verbeterprogramma is zowel een verzameling deelprojecten als een upgrade van de staande organisatie in gebied Zee – Zevenaar. Om grip te houden op dit complexe samenspel van mensen, projecten en externe factoren is goed programmamanagement noodzakelijk. Hierbij moeten alle onderdelen niet alleen als losse onderdelen gezien worden, maar ook als geheel met onderlinge afhankelijkheden. We adviseren daarom om de programmaplanning op hoofdlijnen uit het plan van aanpak Verbeterprogramma uit te werken tot een meer gedetailleerde programmaplanning, waarin de samenhang tussen de verschillende onderdelen en deelprojecten inzichtelijk wordt. Door tijdsbepalende risico's vanuit het risicodossier te koppelen, kan de planning probabilistisch gemaakt worden. Op die wijze wordt helderder hoe haalbaar de huidige, ambitieuze programmaplanning op hoofdlijnen is. Zo wordt de planning meer een stuurmiddel, waar het ons beeld nu is dat de planning eerder een weergave van de actualiteit is.

Bij een programmatische aanpak hoort risicomanagement op alle kritische onderdelen. Risicomanagement is op orde op programmaniveau en op veel van de deelprojecten. Wij adviseren om ook expliciet risicomanagement toe te passen op de aanbesteding van alle onderhoudscontracten en het programmaonderdeel wat focust op versterking en borging van milieucompliance.

Ook op het gebied van bemensing kan het gebied (nog) meer in control komen. ProRail heeft een goed intern beeld van de expertise die het nodig heeft en tot zijn beschikking heeft, maar er is minder inzicht in welke expertise vanwege vergrijzing tekort gaat komen. Wij adviseren ProRail daarom om vooruit te kijken door een succession planning op de stellen.

Aanbeveling 2: Focus op omgevingsmanagement met bevoegde gezagen

Met het aanstellen van de Manager Milieucompliance en in de nabije toekomst een Manager Brandblusvoorzieningen werkt ProRail actief aan het in control komen wat betreft milieucompliance. Een van de belangrijkste doelen is het terugdringen van het aantal Lasten onder Dwangsom (LOD's). ProRail werkt hard aan het terugdringen van afwijkingen op vergunningen en het zelf opmerken van deze afwijkingen, zodat deze tijdig verholpen zijn.

Het terugdringen is echter niet alleen een technische, projectmatige en organisatorische uitdaging, maar ook een relationele.

Het bevoegd gezag moet het vertrouwen terugkrijgen dat ProRail actief werkt aan het naleven van vergunningen en zich proactief opstelt en organiseert bij het voorkomen van afwijkingen. Dit vertrouwen moet groeien. Daarvoor is, naast het laten zien van verbetering, tooling en een proactieve houding, ook actief relatiemanagement nodig. Dit is niet iets wat ProRail alleen moet doen, maar waar medewerking van zowel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als financier en opdrachtgever als het bevoegd gezag zelf nodig zijn.

We adviseren daarom dat ProRail samen met lenW en het bevoegd gezag een strategie bepaalt om de relatie tussen beide partijen te verbeteren. Hierbij moeten naast de contacten op managementniveau ook de dagelijkse contacten tussen inspecteurs en ProRail, tussen inhoudelijk specialisten van beide partijen en in projecten meegenomen worden.

Aanbeveling 3: Borg aandacht voor spoorgoederenvervoer – ook na afronding van het Verbeterprogramma

Jarenlang heeft spoorgoederenvervoer niet de aandacht gekregen die nodig is. Dit is één van de oorzaken achter het achterstallig onderhoud wat in het vorige Verbeterprogramma is uitgevoerd. In het huidige Verbeterprogramma krijgen spoorgoederenvervoer, de Rotterdamse haven, het gebied Zee - Zevenaar en het Verbeterprogramma managementaandacht van de top van ProRail en het ministerie. Dit helpt bij het stellen en krijgen van prioriteiten. We adviseren om tegen het einde van het Verbeterprogramma concrete afspraken te maken met zowel het management van ProRail als lenW hoe deze managementaandacht en het belang van spoorgoederenvervoer ook na afronden van het Verbeterprogramma geborgd blijft.¹

¹ Deze aanbeveling heeft geen directe invloed op het slagen van het Verbeterprogramma tot en met 2026, maar kan bijdragen om het verscherpt toezicht door lenW in de toekomst te voorkomen.

Colofon

REVIEW VERBETERPROGRAMMA ZEE-ZEVENAAR (2024-2026)

KLANT

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

AUTEUR

Bescherming persoonlijke levenssfeer

PROJECTNUMMER

30245818

ONZE REFERENTIE

N2A7V2AKV23N-760132123-214:1.0

DATUM

20 december 2024

STATUS

Definitief

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende datagedreven duurzame ontwerp-, advies- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij zijn met 36.000 architecten, data-analisten, ingenieurs, projectplanners, water- en duurzaamheidexperts. Onze gedeelde passie is: Improving quality of life. Toewijding aan de strategie 'accelerating a planet positive future' onderschrijft onze wereldwijde samenwerking met klanten en hoe we hen helpen met duurzame projectkeuzes. We combineren digitale met mensgerichte innovaties en omarmen toekomstgerichte vaardigheden op het gebied van milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. We werken vanuit meer dan dertig landen en rapporteerden in 2023 een bruto omzet van 5 miljard euro. www.arcadis.com

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 4205
3006 AE Rotterdam
Nederland

T +31 (0)88 4261 261

Arcadis. Improving quality of life

Volg ons op



[Arcadis](https://www.arcadis.com)