



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport Reflectie
op het programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor
(TWAS)



Sturen op samenhang en samenwerking

Colofon

Gateway Review Classificatie	Reflectiedag Organisatie Vertrouwelijk
Titel Kenmerk Opleverdatum rapport	Programma TWAS 2022-RO-097 18-03-2022
Bijlage(n)	A. Geraadpleegde documenten B. Geïnterviewden
Opdrachtgevers SRO	Ministerie van IenW en ProRail <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small> [Redacted]
Datum/Periode review	08-02-2022
Reviewteam	<small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small> [Redacted]
Datum Versie Status	18 maart 2022 1.0 Definitief
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouder van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponereerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Inleiding

In opdracht van **Bescherming persoonlijke levenssfeer** en **Bescherming persoonlijke levenssfeer** ProRail, is er op 8 februari 2022 een Gateway Review Reflectiedag uitgevoerd op het programma TWAS.

Het doel van een Gateway Review Reflectiedag is de opdrachtgever een korte en onafhankelijke reflectie te geven op de bij een faseovergang gehanteerde uitgangspunten. Dit gebeurt aan de hand van een beperkt aantal documenten en interviews. De uitkomsten kunnen desgewenst de basis vormen voor een Gateway Review verder in het traject.

In dit document worden de resultaten van de uitgevoerde Gateway Review Reflectiedag weergegeven. Op hoofdlijnen wordt hierbij ingegaan op:

- de context van de opdracht
- de bevindingen van het reviewteam op basis van de documenten en interviews

Context

Het reviewteam heeft onderstaande context en opdrachtformulering als startpunt genomen voor de uitvoering van de Gateway Review Reflectiedag en bijbehorende schriftelijke rapportage:

“ProRail verwacht een aanzienlijke groei van het spoorvervoer. Om die reden heeft ProRail zich ten doel gesteld om klaar te zijn voor de groei in 2030 naar maximaal 34% reizigerskilometers en voor goederen een groei van 40-50% tot 60 mio ton. Er is sprake van een (potentieel) financieel tekort voor het uitvoeren van beheer, onderhoud en vervanging van het spoor. Tegelijkertijd stijgt de hoeveelheid werk die verricht moet worden om de bestaande infrastructuur op peil te houden. Zonder een andere werkwijze zorgt dit voor meer hinder voor verladers en reizigers. Daarnaast leggen de onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden bij de aannemerij grote druk op de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten, waardoor de uitvoering van de benodigde werkzaamheden aan het spoor onder druk staat. Dit alles tezamen is een grote uitdaging voor de spoorsector. ProRail zoekt in het programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS) samen met de sector naar innovatieve werkwijzen om het spoornetwerk betrouwbaar, beschikbaar en betaalbaar te maken en houden door slimmer (samen) te werken in de keten.”¹

Met het programma TWAS, wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het toekomstbestendig en efficiënt werken aan de hoofdspoorweginfrastructuur. De opgave betreft een omslag naar een met alle partijen in de sector afgestemde nieuwe werkwijze met zo min mogelijk hinder, die actief stuurt op een betere samenwerking en die past binnen de beschikbare financiële middelen. Hierbij is oog voor een betrouwbaar spoorproduct.

Het programma TWAS is eind 2017 gestart als een programma onder de beheerconcessie met een beoogde doorlooptijd t/m 2019, waarbij de focus lag op het ontwikkelen van nieuwe manieren en methodes voor functiehandhavingsprojecten. In 2019 is in de stuurgroep besloten de scope van het programma onder de concessie te verruimen naar ook de functiewijzigingsprojecten en omgevingswerken en om ook de implementatie van nieuwe instrumenten in dit programma op te nemen. Het programma TWAS is daarom verlengd tot en met 2021.

Nu de beoogde looptijd van het programma ten einde komt, stelt de stuurgroep TWAS zichzelf de vraag of het programma TWAS door kan naar de volgende fase. De volgende fase betreft (1) het beëindigen van het programma TWAS onder de beheerconcessie, (2) gebruik en doorontwikkeling van TWAS-instrumenten en monitoren van de resultaten door de reguliere lijnorganisatie van ProRail, (3) gebruik en doorontwikkeling van TWAS-instrumenten door de lijnorganisaties van sectorpartijen en borging in de overlegstructuren tussen sectorpartijen, en (4) passende afspraken over monitoring en (bijbehorende) verantwoording aan het ministerie.

In het eerste kwartaal van 2022 zal er een collegiale reflectie uitgevoerd worden met als bedoeling te bepalen of het programma voldoende progressie heeft geboekt om het gewenste effect te zullen

¹ Dit betreft deels de initiële aanleiding in 2017 en deels de context van de verlenging van het programma in 2019. De context van het programma is aan het veranderen. Inmiddels maakt ProRail zich op voor een productiegroei van 35% in de aankomende drie jaar (2022-2024).

sorteren. Kortom, of het klaar is voor de volgende fase: toekomstbestendig werken in/door de lijnorganisaties.

Op basis van het Plan van Aanpak van de verlenging van TWAS kan gesteld worden dat het programma onder de concessie afgerond kan worden aan de hand van de volgende criteria:

- *Toegezegde tools/werkwijzen etc. zijn afgerond en geborgd in de staande organisatie;*
- *Voldoende draagvlak in de sector voor deze tools/werkwijzen;*
- *Aantoonbaar minder dan evenredige stijging van de hinder ten opzichte van de stijging van de hoeveelheid werk bij inzet van deze tools/werkwijzen;*
- *Besparingsdoelstelling is in beeld en goede afspraken over monitoring.*

Belangrijk element van een succesvol TWAS-programma is het draagvlak in de sector. Het is van belang om te toetsen of de sector de werkwijze zoals die is/wordt opgenomen in de lijnorganisatie herkent en uitvoerbaar acht. Immers, als de sector uitvoeringsproblemen verwacht, dan kan het voor de lijn lastig zijn om de nieuwe werkwijze in de praktijk te brengen en vol te houden.

Vraagstelling

Aan de Gateway Review Reflectiedag ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre is er een gedeeld beeld over de opgave en leidende principes die worden gebruikt om de vervolgstap te zetten in het gezamenlijk werken aan een toekomstbestendig spoor?

Hierbij kunnen de volgende aspecten aan bod komen:

- *Communicatie*
- *Aanpak*
- *Samenwerking en besluitvorming*
- *Gebruikt instrumentarium*
- *Ongeschreven regels “*

Dankwoord

Het Reviewteam wil Bescherming persoonlijke levenssfeer en Bescherming persoonlijke levenssfeer bedanken voor de wijze waarop ze de voorbereiding van de Gateway Review Reflectiedag hebben ondersteund en begeleid. Daarnaast wil het reviewteam alle geïnterviewden bedanken voor de prettige en openhartige gesprekken. Zonder deze gesprekken was het reviewteam niet in staat geweest de vraagstelling te beantwoorden en voorliggend rapport te schrijven.

Bevindingen

ALGEMEEN

Uit alle gesprekken blijkt een grote mate van betrokkenheid van alle gesprekspartners bij het werken aan een toekomstbestendig spoor in Nederland. Zonder uitzondering wordt de noodzaak onderkend maar ook echt gevoeld om op een efficiënte en effectieve manier hier invulling aan te geven, waarbij de verschillende belangen bij alle gesprekspartners scherp op het netvlies staan. Het Reviewteam heeft in elk gesprek het gevoel waargenomen dat men binnen TWAS aan de slag was met het ontwarren van een 'Gordiaanse knoop'. Daarbij werd tegelijkertijd erkend dat de enige weg een gezamenlijke weg is van alle spelers in het systeem. Hierbij lijkt de oplossing te liggen in het maximaliseren van het gemeenschappelijk belang en tegelijkertijd optimaliseren van ieders 'eigen' belang, met andere woorden iedereen beseft dat er water bij de wijn moet worden gedaan.

DE BEDOELING TWAS

Uit de gesprekken heeft het Reviewteam bij de gesprekspartners geen eenduidig beeld gekregen over de bedoeling (scope) van TWAS. Er blijken bij navraag verschillende beelden te bestaan wat TWAS moet opleveren, en wanneer het dus "klaar" is. Daarmee wordt de vraag in hoeverre volgens hen TWAS gereed is oftewel het programmateam decharge kan worden verleend, niet eenduidig beantwoord.

De bedoeling die het Reviewteam heeft gehoord, varieert van het ontwikkelen van instrumenten voor de lijnorganisaties (om betere afwegingen te kunnen maken bij de kaderstelling of opdrachten, aanbestedingen te doen etc.) tot en met het initiëren en realiseren van een andere attitude en gedrag en dat het programma dus vooral een cultuurprogramma is waarbij de instrumenten een ondergeschikte rol spelen.

Er is wel een duidelijke verbinding op de inhoudelijke opgave en de samenhang, en er is een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de oplossing. Alleen de verwachtingen wat TWAS en de onderliggende werkgroepen moeten opleveren om hieraan een bijdrage te leveren verschilt. De opgeleverde instrumenten worden erkend als zijnde goede instrumenten maar op welke wijze deze worden ingezet of zouden moeten worden ingezet lopen uiteen (Is het instrument een hulpmiddel of doel? Is het instrument beeldvormend, besluit - ondersteunend of besluitbepalend?).

Het reviewteam wil wel onderstrepen dat er erkenning moet worden gegeven voor wat is opgeleverd in de afgelopen periode. Uit de gesprekken blijkt dat er sprake is van een gedeelde taal en een gedeeld beeld van de samenhang in de opgaves en de wijze waarop bijvoorbeeld hinder en kosten in kaart gebracht kunnen worden.

Ten aanzien van de initiële start en de uitgangspunten blijken ook verschillende beelden te bestaan. In het ene gesprek ligt het accent op het financieel beheersbaar houden van onderhoud en beheer (inclusief het realiseren van de opgelegde bezuinigingen). In andere gesprekken geven geïnterviewden aan dat het met name voortkwam uit het besef dat binnen het stelsel beter afgestemd en samengewerkt moet worden en dat hiervoor instrumenten nodig zijn.

De uitbreiding van de scope van het programma gedurende de looptijd heeft hier ook bijgedragen aan een verder uiteenlopen van de verwachtingen over de op te leveren resultaten en de bedoeling van TWAS. Aanvullend op het opleveren van beproefd instrumentarium zou ook het ontwikkelen van instrumentarium (o.a. Dashboard) voor het monitoren en verantwoording aan de opdracht van TWAS zijn toegevoegd.

In de gesprekken bleek ons dat er naast TWAS aanpalende projecten en acties lopen die randvoorwaardelijk voor TWAS zouden (kunnen) zijn, danwel een grote overlap kennen met de onderwerpen en onderdelen die onder TWAS worden gerekend.

Kortom, op basis van de gesprekken en de beschikbaar gestelde informatie heeft het reviewteam geen eenduidig beeld omtrent de bedoeling en daarop gebaseerde decharge criteria kunnen vaststellen.

GEZAMENLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

Bij alle geïnterviewden heeft het Reviewteam het gevoel zeer duidelijk kunnen waarnemen, van medeverantwoordelijkheid voor het oplossen van het dilemma omtrent het werken aan het railnetwerk/spoor kostenefficiënter en met zo min mogelijk verstoringen, te laten plaatsvinden. Echter, dit is niet gelijk aan het voelen en nemen van mede-eigenaarschap voor de resultaten en daarmee de sturing binnen TWAS.

Mede door de verschillende beelden over de bedoeling, blijken deelnemers met verschillende insteken aan TWAS deel te nemen en daar ook de ruimte voor te krijgen. De deelnemers geven in de gesprekken aan daar ook zeer open in te zijn en het vanuit een bijna pragmatisch opportunisme in te steken. Het resultaat telt, de wijze waarop en waar doet er dan minder toe.

Uit de gesprekken is ons gebleken dat voordat TWAS is afgerond en geëvalueerd alweer nieuwe initiatieven meerdere tafels zijn opgestart dan wel worden opgestart waar delen van ditzelfde vraagstuk liggen. Ons beeld uit de gesprekken is dat “de lijn” in de deelnemende organisaties niet is meegenomen in het traject van TWAS waarin de deelnemers hebben leren kijken met een gedeeld beeld van de werkelijkheid en de wijze van uitvoering. En dus ook geen beeld hebben van de interactie van de lijnsturing op de oplossingsrichtingen die binnen TWAS zijn benoemd. Meerdere gesprekspartners geven aan dat deze lijn- en stelselverantwoordelijkheid binnen TWAS node wordt gemist. En vanuit de oplossingsgerichte houding bij de deelnemers worden er work arounds gevonden en gelopen om de zorgen maar ook oplossingen te delen.

UITGANGSPUNTEN EN PRINCIPES

In de gesprekken is meerdere malen gesproken over de werkwijze en verwachtingen ten aanzien van de samenwerking binnen TWAS. Uit deze gesprekken en de documentatie heeft het reviewteam geen eenduidig en congruent/coherent beeld gekregen met betrekking tot de gehanteerde uitgangspunten en de leidende principes. Wel is iedereen het er over eens dat TWAS moet bijdragen aan een optimalisatie van kosten en hinder. Edoch ook over de begrippen kosten en hinder zijn verschillende invullingen tijdens de gesprekken gemeld.

Een ander principe is dat het instrumentarium pas structureel kan worden gebruikt als het in de praktijk is beproefd. Maar ook over de inhoud van dit principe heeft het reviewteam meerdere zienswijzen gehoord. Zo wordt regelmatig verwezen naar de aanbesteding van de Schipholtunnel. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de aanbesteding is gelukt en dat de nieuwe manier van

aanbesteden in de praktijk is getoetst. Een ander deel van de geïnterviewden geeft aan dat ze het aanbestedingsproces pas echt 'getoetst' vinden als ook de toepassing van het contract daadwerkelijk tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Ten aanzien van het te ontwikkelen instrumentarium bestaan bij de geïnterviewden verschillende beelden. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat het instrumentarium bedoeld is om voorgenomen besluiten op hun meritteste kunnen toetsen. Anderen geven aan dat de uitkomsten van de instrumenten/modellen leidend zijn en als input gebruikt worden om tot besluitvorming te komen. Wellicht dat dit per instrument kan verschillen. Het reviewteam constateert echter dat dit leidende principe op z'n minst meer moet worden geëxpliciteerd en afgestemd.

TWAS, en de kerngroep in het bijzonder, heeft tot doel om tot besluitvorming en keuzes te komen waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de verschillende perspectieven en belangen. Uit de gesprekken heeft het reviewteam het beeld gekregen dat tijdens de besprekingen in de kerngroep de verschillende perspectieven en belangen met elkaar worden gedeeld. Tegelijkertijd ontstaat bij het reviewteam het beeld dat dit min of meer gebeurt in uitwisselingen van standpunten en al dan niet gevolgd door een bepaalde vorm van onderhandeling. Een deel van de geïnterviewden geeft daarbij aan dat er niet altijd sprake is van het hebben van een open dialoog om te komen tot een maximalisatie van de opgave en de optimalisatie vanuit het eigen perspectief. Hiermee krijgt het meer een karakter van onderhandelingstafel dan dialoogtafel. Kortom, het principe van samenwerking en delen van elkaars perspectief lijkt invulling te krijgen, maar het benutten van deze verschillen om te komen tot een (beter) voorstel en besluit, lijkt nog verbetering te behoeven.

STUREN OP SAMENHANG EN SAMENWERKING

Uit de documenten en gesprekken heeft het reviewteam het beeld gekregen dat één van de onderliggende doelstellingen van TWAS het vergroten is van onderling begrip, samenwerking en afstemming. Dit vanuit de gezamenlijk gevoelde noodzaak om als deelnemers aan het stelsel, het onderhoud en vernieuwing van het spoor binnen de financiële kaders en bestuurlijke afspraken te realiseren. De wens en noodzaak voor deze samenwerking wordt door alle geïnterviewden gedeeld. Tegelijkertijd wordt in de gesprekken aangegeven dat de daarbij benodigde houding en gedrag nog niet altijd hierop aansluit.

Het reviewteam krijgt uit de gesprekken een hybride beeld ten aanzien van de sturing en besluitvorming binnen TWAS. Sommigen zijn van mening dat de regierol vanuit IenW duidelijker en sterker mag worden genomen, aangezien deze geïnterviewden het als een stelselprogramma zien waarin de rol van de stelselverantwoordelijke onderbelicht blijft. Anderen zien IenW als opdrachtgever van het programma waarbij ProRail als opdrachtnemer in de lead is, en verwachten daarmee alleen een opdracht gevende en kader stellende rol van IenW. Hierbij wordt wel de behoefte geuit dat de kaders niet alleen en uitsluitend door IenW worden bepaald, maar in onderling overleg tot stand moeten komen waarna IenW (en eventueel daarna de bewindspersoon) tot besluitvorming c.q. vaststelling komt. Dit geheel conform de reguliere besturingslijnen.

Naast TWAS zijn ook andere projecten en activiteiten gaande die raakvlakken hebben met activiteiten binnen TWAS of waarvan de resultaten als randvoorwaarde gaan fungeren waarbinnen de resultaten van TWAS moeten gaan landen in de lijnorganisatie. Deze activiteiten bevinden zich op zowel tactisch, als operationeel niveau. Gezien de aard van de Gateway Review Reflectiedag heeft

het reviewteam zich hiervan geen beeld kunnen vormen. Het reviewteam is echter wel van mening dat dit bij de besluitvorming omtrent voortgang en/of afronding van TWAS dit in ogenschouw moet worden genomen.

Een ander aspect dat in de gesprekken naar voren is gekomen, betreft de inbedding van het programma TWAS en de uitkomsten en afspraken die hierin worden ontwikkeld. Naast bovenstaande relatie tot andere initiatieven kwam hier ook nadrukkelijk de positionering van TWAS zelf aan bod. Hierbij werd meerdere malen de vraag gesteld of het programma nu werkt in opdracht van de lijnorganisaties om instrumenten ter ondersteuning van de lijnorganisatie te ontwikkelen of dat het programma iets oplevert dat aan de lijnorganisatie 'moet worden verkocht'.

SLOTOPMERKING

Een laatste facet dat in het kader van samenhang en samenwerking moet worden benoemd, is de constatering van het reviewteam dat TWAS op tactisch operationeel niveau invulling geeft aan een behoefte om het in en op samenhang en samenwerking te willen sturen. In hoeverre dit initiatief ook verankerd is en bijdraagt als stelsel als geheel (strategisch, tactisch en operationeel) heeft het reviewteam gezien de scope van de Gateway Review Reflectiedag niet kunnen onderzoeken.

Bijlage A

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Opdracht voor het opstellen van een programma onder de beheerconcessie "Toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor"
2	Toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor - Een nieuwe visie en werkwijze voor een beschikbaar, betaalbaar en betrouwbaar spoor
3	Plan van Aanpak Toekomstbestendig werken aan het spoor - meer mobiliteit door een andere manier van plannen, uitvoeren en besturen van werkzaamheden aan het spoor
4	Plan van Aanpak 2020-2021 Toekomstbestendig werken aan het spoor
5	Concept Eindrapportage Hinder vs Kosten
6	Dashboard - Programma Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS)
7	Het Masterplan 2023-2027
8	Vier presentaties die zijn gehouden t.b.v. de informatiesessie met de Kerngroep in oktober 2021
9	Filmpje Groot Onderhoud Schiphol
10	Filmpje Wadden
11	Diverse Kamerbrieven