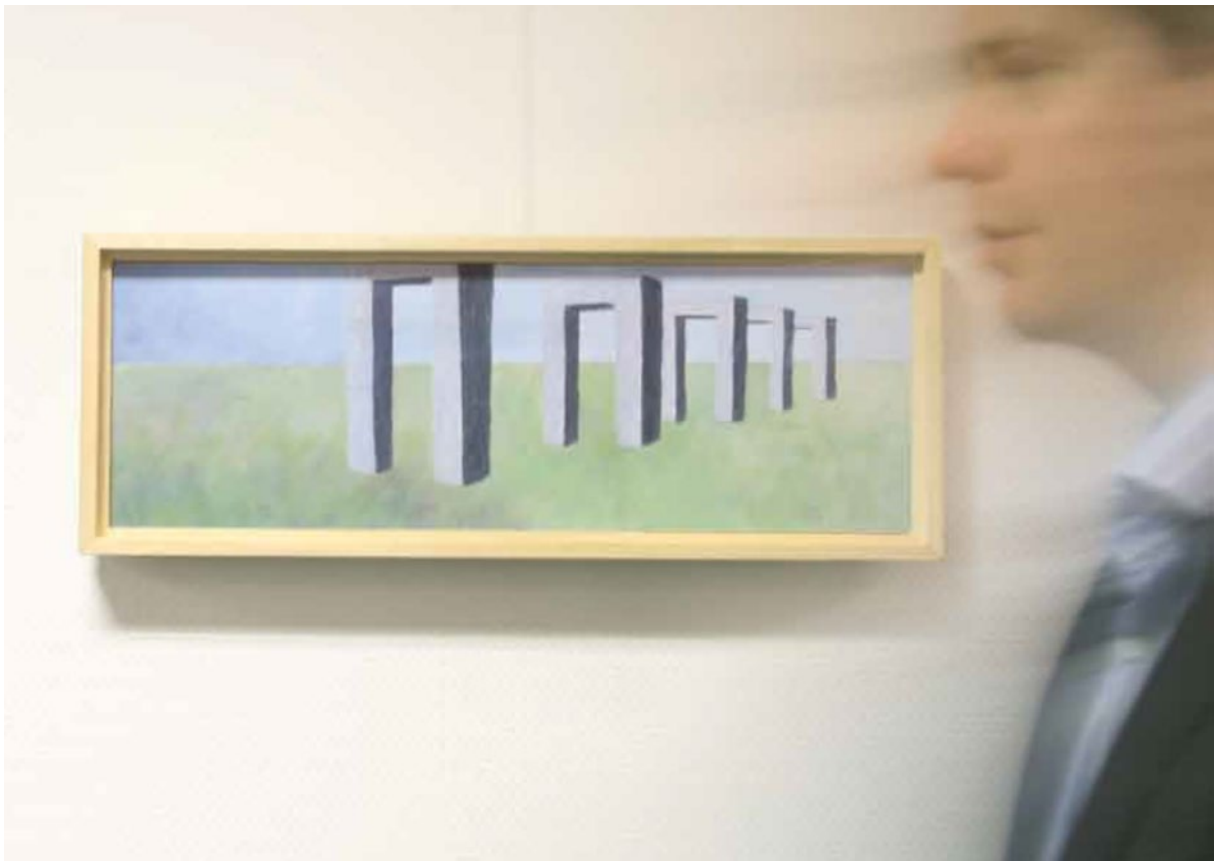
Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS)



Naar het spoor van de toekomst

Colofon

Gateway Review	0 – Strategie en bereik
Classificatie	Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Programma TWAS
Kenmerk	2022-RO-002
Opleverdatum rapport	27-05-2022
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review 0 – Strategie en bereik B. Geraadpleegde documenten C. Geïnterviewden
Opdrachtgever	Ministerie van IenW en ProRail
SRO	Bescherming persoonlijke levenssfeer
Datum/Periode review	09-05-2022 t/m 13-05-2022
Reviewteam	Bescherming persoonlijke levenssfeer
Datum	24 augustus 2022
Versie	1.1
Status	Definitief / aanpassingsvoorstel
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, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

In de week van 9-13 mei 2022 is op verzoek van het ministerie van I en W en ProRail een Gateway Review uitgevoerd op het programma TWAS. Aan deze Gateway Review lag de volgende opdrachtbrief ten grondslag:

"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.

Bovenstaande betreft gedeeltelijk de initiële aanleiding uit 2017 en gedeeltelijk de context van de verlenging van het programma uit 2019. De context van het programma is echter veranderd en continu aan verandering onderhevig. ProRail maakt zich op voor een productiegroei van ca. 35% per jaar in de aankomende drie jaar (2022-2024). Dit heeft op zichzelf al impact op de balans tussen beschikbaarheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid. Dat is nog zonder de impact van de recente ontwikkeling van oorlog in Oekraïne op de kosten en beschikbaarheid van de benodigde materialen en grondstoffen. Deze ontwikkelingen waren niet (in deze mate) voorzien bij de start van TWAS en onderstrepen dat toekomstbestendig werken aan het spoor in deze nieuwe context nu al noodzakelijk is.

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 staande organisatie van ProRail, (3)

gebruik en doorontwikkeling van TWAS-instrumenten door de staande organisaties van andere partijen in de sector en borging in de overlegstructuren tussen sectorpartijen, en (4) passende afspraken over monitoring en (bijbehorende) verantwoording aan het ministerie.

In het eerste en tweede kwartaal van 2022 zal een collegiale reflectie uitgevoerd worden met als bedoeling te bepalen of het programma voldoende progressie heeft geboekt om het gewenste effect te zullen sorteren. Kortom, of het klaar is voor de volgende fase: toekomstbestendig werken in/door de staande organisaties.

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:

- *Beoogde instrumenten/ werkwijzen etc. zijn gereed voor toepassing en de toepassing en doorontwikkeling is geborgd in de staande organisaties van betrokken partijen;*
- *Voldoende draagvlak in de sector voor implementatie en gezamenlijke doorontwikkeling van deze instrumenten/werkwijzen;*
- *Aantoonbaar minder dan evenredige stijging van de hinder ten opzichte van de stijging van de hoeveelheid werk bij inzet van deze instrumenten/werkwijzen;*
- *Besparingsdoelstelling is in beeld en goede afspraken over monitoring.*

Op 8 februari 2022 is er een Gateway Review Reflectiedag uitgevoerd op het programma TWAS. De inzichten daaruit zijn gebruikt om de vraagstelling van de Gateway Review aan te scherpen.

Vraagstelling

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

Wat is het (herijkte) gezamenlijke beeld van de opgave van 'toekomstbestendig werken aan het spoor' en welke verantwoordelijkheid moet ieder gaan nemen in de reguliere werkprocessen om die opgave te vervullen?

Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- *Eenduidig beeld van de opgave*
- *Communicatie*
- *Samenwerking en besluitvorming*
- *Benodigde houding en gedrag*
- *Benodigde instrumenten en werkwijzen*
- *Monitoring van de effecten*
- *Resultaten landen in staande organisatie*
- *Eigenaarschap"*

Bovenstaande opdrachtbrief is door het Gateway Reviewteam als vertrekpunt voor de Gateway Review genomen.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Delivery Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.
Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het Gateway Reviewteam wil de opdrachtgevende organisaties bedanken voor het beschikbaar stellen van de relevante documentatie. Daarnaast is het reviewteam de geïnterviewden dankbaar voor de prettige, openhartige en informatieve gesprekken. Hierdoor heeft het reviewteam zich een goed beeld kunnen vormen van de beleefde situatie omtrent het programma TWAS en de spoorsector. Speciale dank gaat uit naar Bescherming persoonlijke levenssfe en Bescherming persoon ijke levens voor de prettige en goede ondersteuning tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de Gateway Review.

Delivery Confidence

Status:	ORANJE

Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan een belangrijk besluit of de start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten.

Het Gateway Reviewteam is, op basis van de bevindingen in de Gateway Review, van oordeel dat er tijdens de review geen argumenten zijn aangedragen die het verder onder de beheerconcessie continueren van de TWAS-activiteiten in de vorm van een programma rechtvaardigen. Het opgeleverde masterplan kan gezien worden als een stolpunt van de in het programma ontwikkelde instrumenten en werkwijzen. Het project 'Groot Onderhoud Schiphol' is momenteel een belangrijke toets in de praktijk van de ontwikkelde instrumenten.

Dit laat onverlet dat de ontwikkelde werkwijzen moeten worden geborgd zodanig dat deze voor andere projecten kan worden ingezet. Daarnaast zal moeten worden geborgd dat aan de hand van opgedane praktijkervaring de ontwikkelde werkwijzen en instrumenten kunnen worden verbeterd. Dit zijn activiteiten die in de staande organisaties belegd moeten worden. De wijze van borging en het beleggen van de verantwoordelijkheden vereist nog de nodige inspanningen en vooral samenspraak met de betrokken partijen in de sector. Dit ziet het reviewteam niet als een taak van het programma, maar als onderdeel van de reguliere lijnactiviteit. Op basis van het bovenstaande waardeert het reviewteam de programma-activiteiten als **ORANJE**.

Tijdens de review is door het merendeel van de geïnterviewden aandacht gevraagd voor een aantal aspecten die buiten de scope van de Gatewayvraag van de opdrachtgevers vallen. Deze opmerkingen zijn in het rapport opgenomen. De belangrijkste boodschap is dat de geïnterviewden belang en noodzaak zien om gezamenlijk de strategische discussie te voeren om te komen tot een integrale en toekomstbestendig gebruik en instandhouding van het spoorstelsel (en de daarbij betrokken ketenpartners).
Het reviewteam had graag een aanbeveling gedaan om binnen het stelsel in gezamenlijk te werken aan een toekomstbestendig gebruik en instandhouding van het spoorstelsel (en de daarbij betrokken ketenpartners). Echter, het reviewteam heeft, zoals de opdrachtgevers aangaven, op dit gebied niet het 'volledige' beeld kunnen vormen doordat zij niet alle betrokkenen en benodigde documenten hiervoor heeft kunnen benutten. Hoewel het buiten de scope van de Gateway Reviewvraag valt, wil het reviewteam op basis van de gesprekken meegegeven dat het succesvol zijn van de instrumenten van TWAS mede bepaald wordt door het noodzakelijke gesprek over de strategische asset die het spoorwegsysteem in en voor Nederland is. De resultaten van TWAS hebben een dergelijke voedingsbodem nodig om daadwerkelijk impact te kunnen maken.

Bij de bepaling van de Status van de Delivery Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
GROEN	**GROEN** Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
ORANJE / GROEN	**ORANJEGROEN** Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
ORANJE	**ORANJE** Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
ORANJE / ROOD	**ORANJEROOD** Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
ROOD	**ROOD** Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

	Aanbeveling	Urgentie
1.	Beëindig het programma TWAS.	**Essentieel**
2.	Investeer in draagvlak en acceptatie voor de gezamenlijke en maatschappelijke opgave waar de sector voor staat.	**Essentieel**

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek **Doe onmiddellijk**	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel **Doe binnenkort**	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen

Algemeen

In de gesprekken heeft het reviewteam bij alle gesprekspartners een grote mate van betrokkenheid en energie ervaren ten aanzien van het werken aan, op en 'voor' het spoor. Tegelijkertijd constateert het reviewteam dat dit soms voortkomt vanuit het 'eigen' belang en soms vanuit een meer gemeenschappelijk of integraal belang. Door de openheid en oprechtheid van de gesprekspartners heeft het reviewteam zich een goed beeld kunnen vormen omtrent het beeld dat de geïnterviewden hebben van het programma TWAS en de spoorsector in het algemeen. De bevindingen uit deze gesprekken en de beschikbaar gestelde documentatie worden op hoofdlijnen in dit hoofdstuk weergegeven. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op: (1) de bedoeling, (2) eigenaarschap en rolneming, (3) behaalde resultaten en borging en (4) de veranderende context en (5) het vervolg.

De bedoeling

In de interviews is door het reviewteam gevraagd wat volgens de gesprekspartners de bedoeling van TWAS is en de onderliggende problematiek waarop het programma een antwoord moet geven. Het verkregen beeld komt overeen met de bevindingen die in de eerdere Gateway Review Reflectiedag zijn gedaan. Ook daar is geconstateerd dat er verschillende beelden bestaan over wat TWAS moet opleveren en wanneer het dus 'klaar' is. Evenals bij de Gateway Review Reflectiedag variëren de beelden 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. In dat laatste geval wordt het programma dus vooral een cultuurprogramma, waarbij de instrumenten een ondergeschikte edoch faciliterende rol spelen.

De opdrachtbrief van de staatssecretaris wordt door veel van de geïnterviewden gezien als een opdracht om invulling te geven aan een efficiencydoelstelling. Daarnaast bestaat bij een aantal geïnterviewden het beeld dat het hierbij primair gaat om de bedrijfsprocessen van ProRail. Opvallend hierbij is dat in de door alle geïnterviewden onderkende driehoek 'hinder, betrouwbaarheid en kosten', primair gesproken wordt over en aandacht gegeven wordt aan de as hinder en kosten.

De vraag, in hoeverre TWAS ook een oplossing biedt voor de in de door de geïnterviewden genoemde en later in dit document beschreven belangrijke contextuele ontwikkelingen, productiegroei en substantiële groei van personen- en goederenvervoer en de moeizame arbeidsmarkt voor het realiseren en onderhouden van het spoor, blijkt door de geïnterviewden niet echt te worden beantwoord.

Het reviewteam constateert dat met name het woord 'toekomstbestendig' verschillend wordt uitgelegd. Een deel van de geïnterviewden interpreteert dit als dat het belangrijkste doel van het programma is bij te dragen aan een toekomstbestendig spoor. Een ander deel van de geïnterviewden geeft een veel smallere interpretatie aan het woord toekomstbestendig, namelijk het zorgen voor continuïteit voor werken aan het spoor. Het reviewteam constateert dat het verschil in verwachtingen die leven ook leidt tot de nodige teleurstellingen en verlies aan steun voor het programma.

Eigenaarschap en rolneming

Binnen de sector is een groot aantal organisaties en personen betrokken. Uit de gesprekken blijkt dat niet alle geïnterviewden eenzelfde beeld hebben over de samenstelling van de sector, in relatie tot de wijze van samenwerking en rolneming. Voor een aantal gesprekspartners behoren naast het departement, ProRail, de personenvervoerders, de goederenvervoerders en de aannemers ook de belangenverenigingen tot de sector. Anderen geven aan dat de belangenverenigingen niet tot de sector worden gerekend, zeker als het om besluitvormende aspecten gaat.

Met betrekking tot het programma TWAS heeft het reviewteam een diversiteit aan eigenaarschap en rolneming waargenomen. Formeel is het programma TWAS opgenomen als een aparte inputsturing bij de beheerconcessie tussen IenW en ProRail. Hiermee is ProRail verantwoordelijk geworden voor de realisatie en het behalen van de resultaten van het programma TWAS. Echter, voor de realisatie van het programma TWAS is ProRail onder meer afhankelijk van (de bijdrage van) ketenpartners binnen de sector. Uit de gesprekken blijkt dat een aantal gesprekspartners buiten ProRail zich medeverantwoordelijk of zelfs mede-eigenaar voelen van het programma. Anderen zien het vooral als een optimalisatie en verbetering van het interne proces van ProRail. Beide factoren zijn bepalend voor de gekozen rolneming. Tegelijkertijd signaleert het reviewteam dat de zienswijze van de geïnterviewden ook bepalend is voor de inzet en betrokkenheid bij het programma en bijbehorende projecten; van afwachtend tot actief participerend.

In een groot aantal interviews wordt aangegeven dat men een sterkere sturing en rolneming van het departement IenW als sectorverantwoordelijke verwacht. Men geeft aan de huidige meer reactieve en kaderstellende rolinvulling als te beperkt te ervaren. Een belangrijk deel van de geïnterviewden verwacht dat het departement het voortouw neemt in de strategische dialoog met alle sectorpartijen over de toekomstbestendigheid van het vervoer over het spoor (inclusief de waarborging van een passend en toekomstbestendig railinfrastructuur). Hierbij zou de nadruk volgens deze geïnterviewden niet moeten liggen op het optimaliseren binnen de bestaande kaders, maar juist over het optimaliseren van het maatschappelijke belang van het vervoer over het spoor waarbij huidige kaders niet ‘heilig zijn’.

Alle geïnterviewden voelen zich mede-eigenaar van het toekomstbestendig maken en houden van het vervoer per spoor. Het is dit gemeenschappelijk belang dat als belangrijk wordt gevoeld. Tegelijkertijd constateert het reviewteam dat het ontbreken van een gemeenschappelijk strategisch toekomstbeeld (en teveel nadruk op korte termijn en wegwerken van knelpunten) een gemeenschappelijk eigenaarschap en een open dialoog in de weg staat waardoor de rolneming vanuit ‘eigen’ belang en korte termijn belangen teveel de boventoon voert.

Behaalde resultaten en borging

Tijdens het programma TWAS is gewerkt met een kernteam en werkgroepen. Het samenwerken met de sector in het kernteam en de werkgroepen heeft tot meer begrip geleid voor elkaars belang en verantwoordelijkheid in de sector. Het proces om te komen tot het nieuwe masterplan 2023 (document 7) wordt door partijen gewaardeerd. Deze aanpak, waarbij ook 7 jaar vooruit wordt gepland, is een nieuwe, integrale manier van werken waardoor ProRail de werkzaamheden aan het spoor efficiënter heeft kunnen bundelen en plannen, met minder hinder voor het treinverkeer.

Deze nieuwe aanpak heeft volgens een aantal geïnterviewden geleid tot andere vormen van marktbenadering en één van de eerste grote projecten, waarbij dat wordt ingezet is Groot onderhoud Schiphol dat plaatsvindt in de periode 2022-2028. De werkzaamheden in de Schipholtunnel kunnen niet onder reguliere omstandigheden gerealiseerd worden. Het reviewteam heeft vernomen dat het werk is gebundeld en naar voren is gehaald teneinde later minder oponthoud en overlast te hebben. De inzet van de spooraannemer is groter en eerder dan gebruikelijk. Al in een vroeg stadium werken ProRail en twee spooraannemers nauw samen in een bouwteam, waardoor optimaal gebruik kan worden gemaakt van de kennis van de markt en duurzame ontwerpkeuzes mogelijk zijn. Uit de gesprekken blijkt dat deze nieuwe manier van samenwerken wordt gewaardeerd en heeft geleid tot slimmere en efficiëntere ideeën voor de aanpak. Het werk is echter nog lang niet af en de baten zijn nog niet goed kwantificeerbaar.

Binnen het programma zijn veel producten en instrumenten ontwikkeld voor het toekomstbestendig werken aan het spoor. Het reviewteam heeft daarvoor een dashboard ontvangen (document 6), die als leidraad zijn gebruikt bij de gesprekken. Veel van de producten hebben in het dashboard een groene kleur toegekend gekregen. De kleur groen blijkt tijdens de gesprekken meerdere betekenissen te hebben, zoals gereed, beproefd of geïmplementeerd. De werkelijke status en de interpretatie hiervan voor de verschillende producten is niet bekend bij alle geïnterviewden. Zo is bijvoorbeeld de status van het kernteam TWAS en de samenstelling of werkwijze van het sectoroverleg niet bekend. Ook heeft een groot deel van de geïnterviewden de indruk dat de hinder versus kosten tool nog niet wordt ingezet door de lijn. Tevens geeft een aantal geïnterviewden aan nog niet volledig tevreden te zijn met de aard van de parameters en de validiteit van de tool.
Veel van de gesprekspartners willen dat de producten daadwerkelijk in gebruik worden genomen door de staande organisatie, zodat ze zich in de praktijk gaan bewijzen en de effecten van de nieuwe werkwijze zichtbaar worden.

Uit een aantal gesprekken heeft het reviewteam het beeld gekregen dat het dashboard van Masterplan naar Capaciteitsverdeling (onderdeel van document 8), een goede aanzet is om gedurende de uitvoering van het masterplan zicht te houden op de effecten, waarbij met name de balans zichtbaar wordt tussen de hinder en de spreiding van het werk. Hierbij wordt aangegeven dat betere spreiding van het werk leidt tot betere uitvoerbaarheid voor de aannemers en zou daarmee kunnen leiden tot lagere kosten.

De monitoring van de baten van het programma TWAS blijkt een lastige opgave. Het merendeel van de geïnterviewden verwacht dat deze aanpak daadwerkelijk tot efficiency leidt, maar deze worden pas over enige jaren echt ‘hard’. Bovendien maakt de aanpak onderdeel uit van de reguliere werkzaamheden van ProRail en zijn daar ook andere verbeteringen doorgevoerd, die van invloed zijn op de kostprijs, waardoor het leggen van causale relaties tussen een instrument en kostenreductie (baten) op z’n minst lastig wordt.

Veranderende context

Onvermijdelijk zijn er in de omgeving van een lopend programma veranderingen die aandacht vragen. Dit geldt ook voor TWAS. Uit de gesprekken blijkt dat een aantal recente ontwikkelingen van wezenlijke invloed is op het vraagstuk van een toekomstbestendig spoor. Deze worden hieronder weergegeven.

Energiekosten zijn sterk gestegen en vanwege de Oekraïnecrisis dreigen wereldwijd materiaaltekorten. Er is sprake van arbeidsschaarste en de soms zware werkomstandigheden in de spoorsector (met name het vele avond-, weekend- en vakantiewerk) maken dat er veel verloop is naar o.a. energiebedrijven en de bouw. De internationale concurrentie is groot en het wegebben van kennis en expertise uit Nederland is een reële zorg. Covid-19 heeft grote schommelingen in reizigersaantallen veroorzaakt en hoewel de verwachting is dat het personenvervoer in 2023 weer nagenoeg het oude niveau bereikt, worden er wel blijvende veranderingen verwacht in reispatronen. Dit alles laat onverlet de productiegroei voor het werken aan het spoor.

Verder kijkend heeft het openbaar vervoer een belangrijke rol te vervullen waar het gaat om het realiseren van de duurzaamheidsambities waar Nederland zich aan verbonden heeft. Zowel voor het personenvervoer als het goederenvervoer geldt dat een toename van verkeer over het spoor wordt verwacht, ter vermindering van het verkeer over de weg en in de lucht. De internationalisering van het spoorwegverkeer zal daarmee alleen maar verder toenemen, is de verwachting.

In het programma lijken tot dusver deze externe ontwikkelingen minder aandacht te hebben gekregen. Waar TWAS vooral geoptimaliseerd heeft binnen bestaande kaders, zouden gelet op genoemde externe context wellicht deze kaders ten dele opnieuw moeten worden gewogen. Waar hinder en kosten door de geïnterviewden nu vooral als zwaarst wegend worden gezien, zou betrouwbaarheid gelet op de hierboven geschetste actuele externe context volgens een aantal geïnterviewden misschien meer nadruk moeten krijgen.

Het vervolg

In de gesprekken is nadrukkelijk stilgestaan bij de start, het verloop en de huidige status van het programma TWAS. Tegelijkertijd is met de geïnterviewden gesproken over de (op korte termijn) te nemen stappen en/of acties.

Met betrekking tot het programma TWAS blijken op hoofdlijnen drie beelden bij de geïnterviewden te bestaan. De eerste groep geïnterviewden geeft aan niet te weten wat de huidige stand van zaken van het programma is noch zich verbonden c.q. betrokken te voelen met het programma. De tweede groep geïnterviewden was de mening toegedaan dat het programma al is gestopt en de resultaten (waarschijnlijk) door ProRail bij de uitvoering van hun activiteiten zullen worden gebruikt. Daarnaast is er een aantal geïnterviewden die aangeven dat het belangrijk is dat de ontwikkelde instrumenten in de lijn/staande organisatie (gaan) worden gebruikt, maar dat hier geen programma voor nodig is. Tegelijkertijd geven geïnterviewden uit de twee laatste groepen aan dat het belangrijk is om te realiseren dat geen enkel ontwikkeld instrument ooit ‘af’ zal zijn en dus om continue aandacht vraagt voor evaluatie en bijstelling/doorontwikkeling.

In de interviews is door de meeste gesprekspartners aangegeven dat het noodzakelijk is om binnen de sector de dialoog te openen over de toekomst van het vervoer over het spoor. Dit zou in de ogen

van de geïnterviewden zich vooral moeten richten op het toekomstbestendig maken en houden van het vervoer over het spoor, waarbij aandacht wordt gevraagd voor de personele uitdagingen in de branche (aannemers, vervoerders), de integrale visie op het spoor in relatie tot duurzaamheidsvraagstukken, nationale kennisopbouw, en de concurrentie door de internationalisering van de spoorbranche etc.. Het betreft in de ogen van de geïnterviewden een integrale benadering waarin zowel een politieke, een beleidsmatige als vaktechnisch perspectief in ogenschouw wordt genomen, rekening houdend met Europese en mondiale ontwikkelingen en afspraken.

Aanbevelingen

Op basis van de beschikbaar gestelde documenten en de gesprekken komt het reviewteam tot de volgende drie aanbevelingen.

1. *Beëindig het programma TWAS.*

   Draag de opgeleverde instrumenten zorgvuldig over aan de lijn en monitor de borging van de resultaten. Behoud daarbij de samenwerking tussen alle partijen, met een integrale kijk op betrouwbaarheid, beschikbaarheid en efficiency en oog voor de verschillende belangen.

2. *Investeer in draagvlak en acceptatie voor de gezamenlijke en maatschappelijke opgave waar de sector voor staat.*

   Communicatie, voorlichting en voorspelbaarheid kunnen het draagvlak vergroten voor het werken aan een toekomstbestendig spoor en tegelijkertijd de acceptatie van de bijbehorende verstoringen bevorderen. Daarmee krijgt deze maatschappelijke opgave de politieke en publieke aandacht die het verdient en nodig heeft.

EPILOOG
Het reviewteam had graag een aanbeveling gedaan om binnen het stelsel in gezamenlijk te werken aan een toekomstbestendig gebruik en instandhouding van het spoorstelsel (en de daarbij betrokken ketenpartners). Echter, het reviewteam heeft op dit gebied, volgens de opdrachtgevers, niet het ‘volledige’ beeld kunnen vormen doordat zij niet alle betrokkenen en benodigde documenten hiervoor heeft kunnen benutten. Hoewel het buiten de scope van de Gateway Reviewvraag valt, wil het reviewteam op basis van de gesprekken meegegeven dat het succesvol zijn van de instrumenten van TWAS mede bepaald wordt door het noodzakelijke gesprek over de strategische asset die het spoorwegsysteem in en voor Nederland is. De resultaten van TWAS hebben een dergelijke voedingsbodem nodig om daadwerkelijk impact te kunnen maken.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

Bijlage B

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
12	Rapport Gateway Review Reflectiedag