



Vraagspecificatie

‘Doorontwikkeling Veiligheidsmanagementsysteem en Three Lines of Defence’

Van ProRail Veiligheid
Auteur Procurement

Versie 1.0
Datum 19-08-2022
Status Definitief

Inhoud

1	Algemeen	3
1.1	Inleiding	3
2	Opdrachtbeschrijving.....	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Scope	4
2.2.1	Doorontwikkeling VMS/BVR/CP-OR.....	5
2.2.2	Groei in volwassenheid drie lijnen van verantwoordelijkheid (three lines of defence)	6
2.3	Te leveren producten	7
2.3.1	Context van de opdracht	7
2.3.2	Vereiste competenties en expertise	8
3	Bijlagen	9



1 Algemeen

1.1 Inleiding

ProRail B.V. (hierna ProRail) is een aanbesteding gestart ten behoeve van Doorontwikkeling Veiligheidsmanagementsysteem (VMS) en Three Lines of Defence op het gebied van Veiligheid. De procedure van de aanbesteding staat beschreven in de aanbestedingsleidraad.

Het doel van de aanbesteding voor ProRail is het sluiten van een overeenkomst van opdracht met één (1) partij. Dit document beschrijft de vraag die ProRail door middel van een Europese aanbesteding in de markt zet.

2 Opdrachtbeschrijving

2.1 Inleiding

ProRail heeft de ambitie om veiligheid binnen ProRail naar een hoger plan te brengen. Dat is uitgewerkt in de 'Aanpak Veiligheid'. Hierin staan de "waarom", "wat" en "hoe" beschreven (zie bijlage 1).

De opdracht wordt verstrekt door de afdeling Veiligheid. De afdeling Veiligheid is een zogenaamde 2e lijnsafdeling die kaders zet voor de 1e lijnsafdelingen (de businessverantwoordelijken), adviseert en toetst. De scope van de afdeling is alle veiligheidsactiviteiten die binnen ProRail worden uitgevoerd.

De afdeling Veiligheid is onafhankelijk van de lijnorganisatie gepositioneerd en rapporteert direct aan de Chief Operations Officer. De afdeling bestaat uit 3 teams: Onderzoek en Toezicht, Gebiedsadvies en Landelijk Advies en Data.

De afdeling Veiligheid ondersteunt de hele organisatie in het behalen van de volgende doelen:

- ProRail heeft als taak om veilig treinverkeer mogelijk te maken. Veiligheid is de 'licence to operate' voor ProRail.
- Het bevorderen van de veiligheidscultuur en adviseren over veiligheidsverbeteringen.
- Veiligheid is een randvoorwaarde voor de operatie. Het doel is om reizigers- en goederenvervoerders te faciliteren en een veilig en betrouwbaar product te leveren. De afdeling organiseert veiligheid zodanig dat dit de operationele prestatie helpt te verbeteren.

Binnen de afdeling Veiligheid werken bijna 50 medewerkers. Een gedeelte van deze medewerkers voeren audits uit, analyseren incidenten en rapporteren hierover. Het ander deel van de medewerkers zijn grotendeels basis veiligheidsrisico's adviseurs (hierna BVR) die de BVR-eigenaren ondersteunen bij het invullen van hun verantwoordelijkheid.

2.2 Scope

In de 'Aanpak Veiligheid' zijn zowel korte als lange termijn acties beschreven. Er is een korte termijn actie alsmede een lange termijn actie beschreven waarvoor externe ondersteuning wordt gevraagd.

ProRail vraagt externe ondersteuning voor de doorontwikkeling VMS/BVR/CP en groei volwassenheid three lines of defence op het gebied van veiligheid. De vraagstukken hebben veel raakvlakken en dienen in gezamenlijkheid gezien te worden.

Actie	Scope omschrijving
Korte Termijn actie 3	Doorontwikkeling VMS/BVR/CP-OR
Lange Termijn actie 1	Groei in volwassenheid drie lijnen van verantwoordelijkheid (three lines of defence) voor Veiligheid.

De overige acties uit de Aanpak Veiligheid zal ProRail zelfstandig oppakken en uitvoeren.

2.2.1 Doorontwikkeling VMS/BVR/CP-OR

Het hebben en toepassen van een Veiligheidsmanagement Systeem (VMS) is een verplichting vanuit de Spoorwegwet. De volwassenheid van dit model is begin 2022 door Inspectie Leefomgeving & Toezicht beoordeeld: 13 onderdelen op niveau 2 en 10 onderdelen op niveau 3, nadat in de voorafgaande periode 5 onderdelen nog op niveau 1 waren beoordeeld.

Het Veiligheidsmanagement Systeem is een conceptueel systeem van processen en procedures en geen IT-systeem. In het VMS zijn Corporate Procedures (CP's) beschreven, die kaderstellend zijn voor de zogenaamde operationele regelingen (OR). De Corporate Procedures kennen allemaal een eigenaar binnen ProRail. De doorvertaling van Corporate Procedures naar operationele regelingen is de verantwoordelijkheid van de diverse bedrijfseenheden. Als resultaat van bepaalde CP's worden 10 zogenaamde basis veiligheidsrisico's (BVR) benoemd. De verantwoordelijkheid voor BVR is belegd bij directeuren (ProRail breed). De BVR-eigenaren worden daarbij ondersteund door BVR-adviseurs vanuit de 2e lijn (Veiligheid). De BVR-risico moeten beheerst worden op basis van zogenaamde ALARP (as low as reasonably practicable) en standstill (risico's mogen niet groter worden). Deze VMS-opzet is ontwikkeld in 2004 en sindsdien regelmatig op onderdelen aangepast met in 2018 een herziening op de laatste aangepaste wettelijke eisen.

Ten aanzien van VMS zijn de doelstellingen geformuleerd:

1. Voldoende classificeren voor de verplichte veiligheidsvergunning met VMS audit eind 2023
2. Doorgroeien naar structureel niveau 3 in 2023/2024

Vraagstukken die rond VMS spelen zijn:

- Bestaat er een eenduidig beeld hoe een Veiligheidsmanagement Systeem er zou moeten uitzien en functioneren in een worldclass high risk fysieke assetmanager (stip op de horizon)?
- BVR-eigenaarschap is belegd bij directeuren, maar kent een ProRail brede verantwoordelijkheid. Is dit effectief?
- BVR-eigenaren worden ondersteund door adviseurs. In de praktijk verschilt deze ondersteuning, maar overall lijkt er een zwaartepunt te liggen bij de BVR-adviseurs van de afdeling Veiligheid, waardoor feitelijk er niet/beperkt sprake is van drie lijnen van verantwoordelijkheid. Derhalve dient bepaald te worden wat een optimale taakverdeling is, met behoud van three lines of defence.
- Normstelling is gebaseerd op ALARP en standstill, maar toepassing daarvan verschilt per BVR en is niet eenduidig geformuleerd. Hoe kunnen we ambitieuze maar realistische normen definiëren?
- BVR zijn mbt bedreigingen en beheersing uitgewerkt met bowties; onduidelijk is of dat voldoende adequaat gebeurd is, en/of dat voldoende (h)erkend wordt binnen de ProRail organisatie en/of er voldoende processen zijn ingericht om de onderkende barrières adequaat te managen.
- De BVR moeten alle belangrijkste veiligheidsrisico's binnen ProRail omvatten. De vraag is of dat thans nog voor alle veiligheidsrisico's opgaat. Specifiek geldt dat voor ERTMS (vernieuwing treinbeveiliging), (cyber)security en milieuvraagstukken.
- Is er voldoende betrokkenheid van Veiligheid bij ERTMS, milieu-vraagstukken met een risicocomponent en bijvoorbeeld cybersecurity?
- Is het zinvol om de scope van het VMS te verbreden met milieu-compliance (anders dan Veiligheid) en bijvoorbeeld BCM en duurzaamheid?
- De Basis Veiligheid Risico's worden niet/nauwelijks in integraliteit en samenhang bekeken. Bijvoorbeeld: harder rijden van treinen leidt tot hoger risico van overwegongeval, maar in combinatie daarmee ook tot hoger ontsporingsrisico bij een overwegongeval.

ProRail

- De veiligheidsrisico's worden beoordeeld op "vandaag" en "morgen". De lange termijn ontwikkelagenda kent vooralsnog geen gestructureerde beoordeling op de ontwikkeling van de veiligheid.
- De doorvertaling van Corporate Procedures naar operationele regelingen/processen verschilt sterk per afdelingen is er beperkte sturing op de naleving van die regelingen/processen.
- Er bestaat slechts een beperkt beeld of en hoe de operationele regelingen nu de volledige scope van de Corporate Procedures afdichten.

2.2.2 Groei in volwassenheid drie lijnen van verantwoordelijkheid (three lines of defence)

ProRail heeft al in 2014 gekozen voor inrichting van risicomanagement op basis van drie lijnen van verantwoordelijkheid (three lines of defence). De afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat de feitelijke inrichting slechts beperkte kenmerken had van drie lijnen van verantwoordelijkheid. Er is weliswaar een 2e lijnsafdeling Veiligheid, maar deze verricht deels ook taken voor 1e lijnsverantwoordelijkheden.

Naast de 2e lijnsafdeling Veiligheid bestaat er een 2e lijnsafdeling Integriteit, Risicomanagement en Compliance (IRC). Het risicomanagement waar deze afdeling zich op richt is top-risicomanagement (met uitzondering van veiligheidsrisicomanagement). Operationele risico's, zoals beschikbaarheid, die een directe relatie kennen met veiligheid, kennen nagenoeg geen 2e lijnsbetrokkenheid.

ProRail heeft ook een afdeling Corporate Audit (CA). In de huidige opzet voert deze afdeling ook proces audits uit. De keuze voor drie lijnen van verantwoordelijkheid voor de inrichting van risicomanagement (waaronder veiligheid) en voor overige 2e lijnsafdelingen is recent door de Raad van Bestuur herbevestigd.

Vraagstukken die rond drie lijnen van verantwoordelijkheid voor veiligheid spelen zijn:

- Wat is nu state of the art riskmanagement (veiligheid en overige risico's) voor een high risk fysieke assetmanager? Welke processen zijn ontwikkeld, hoe is de structuur en hoe wordt gerapporteerd?
- Hoe het Veiligheidsmanagement systeem zodanig inrichten dat het past binnen drie lijnen van verantwoordelijkheid?
- De betrokkenheid van de 2e lijnsafdeling Veiligheid lijkt meer situationeel bepaald dan structureel en eenduidig ingeregeld. Hoe ziet een optimale betrokkenheid er uit?
- Hoe ziet een voor ProRail specifiek gemaakt drie lijnen van verantwoordelijkheid voor veiligheid er uit? Onder andere waar vind welke normstelling plaats? Zo vindt binnen AM Techniek assetspecificaties plaats op basis van RAMSHE waarin veiligheidsrisico-afwegingen worden gemaakt. De risico-afweging zal hieruit niet verbijzonderd kunnen worden omdat dit integrale afweging betreft.
- We zien dat in de huidige situatie 1e lijnsverantwoordelijkheden binnen de 2e lijn zijn georganiseerd. Wat is een effectieve en efficiënte taakverdeling?
- Het kaderstellend vermogen van de 2e lijn Veiligheid blijft beperkt tot ALARP normering en standstill en slechts beperkt op het gebied van standaardisatie en rapportage.
- Binnen alle Bedrijfseenheden vinden risico-gerelateerde activiteiten plaats. Deels vinden daarop 1e lijnscontroles plaats, zonder rapportage naar de 2e lijn. Soms vinden er 2e lijnscontroles plaats. Deels zijn er geen processen ingericht en vinden er geen controles plaats.
- Binnen ProRail worden door Corporate Audit audits uitgevoerd, de 2e lijnsafdeling Veiligheid voert zowel audits als inspecties uit (~ 1e lijnscontroles). Daarnaast heeft de Bedrijfseenheid Assetmanagement een afdeling OPOZ (Operationeel Onderzoek), die ook audits uitvoert (niet allemaal veiligheid gerelateerd, maar soms wel).
- Deze audits hebben verschillende status, leiden tot verschillende soorten acties en op die acties vindt geen/beperkte monitoring (tijdige afhandeling en vaststellen afhandeling) plaats. Een totaal overzicht van lopende acties (niet alleen voor veiligheid) ontbreekt.

ProRail

- Oversight rol kan slechts beperkt ingevuld worden als gevolg van gebrekkige eerste lijnscontroles en rapportages daarover.

De huidige volwassenheid van drie lijnen voor Veiligheid wordt ingeschat op niveau 1 of 2. Doelstelling is niveau 3 in 2024. Teneinde te voorkomen dat risico's gedurende de transitie niet gemanaged worden, wordt een gestuurde transitie nagestreefd. Daaronder wordt verstaan:

- Specifiek maken drie lijnen van verantwoordelijkheid voor ProRail (expertise, omvang etc.).
- Assessment van de huidige situatie van zowel 1e als 2e lijn.
- Definiëren van de soll situatie alsmede van het migratiepad daarnaartoe.
- Ondersteuning van de migratie als zodanig maakt geen deel uit van deze adviesaanvraag.

2.3 Te leveren producten

- Een assessment van het huidige VMS (effectiviteit en volwassenheid) en op three lines of defence of op het gebied van veiligheid waarbij in ieder geval de geformuleerde vraagstukken onder 2.2.1 en 2.2.2 aan de orde komen.
- Het uitwerken van een gedragen en realistisch plan van aanpak om zowel het VMS als op three lines of defence of op het gebied van veiligheid gefaseerd door te ontwikkelen naar een gezamenlijk te bepalen ambitieniveau. Bij het bepalen van het ambitieniveau t.a.v. systeemvolwassenheid moet rekening gehouden worden met de veiligheidsontwikkeling als gevolg van het realiseren van de integrale ontwikkelopgave (lange termijn ambities met betrekking tot de infrastructuur en het gebruik daarvan) die ProRail aan het definiëren is.
- Optioneel "Adviesuren voor ondersteuning bij de implementatie van het resultaat van de Opdracht". Dit betreft onder andere (niet limitatief) het beantwoorden van vragen van ProRail bij de voorbereiding van de implementatie van het plan van aanpak en vragen vanuit de Executive Committee (ExCo) en Raad van Bestuur (RvB) hierover.

De ondersteuning van de migratie als zodanig maakt geen onderdeel uit van deze opdracht.

2.3.1 Context van de opdracht

- De opdracht dient gerealiseerd te worden in circa 5 maanden na start en uiterlijk opgeleverd te zijn op 1 mei 2023. De exacte nadere tijdslijnen zijn nader af te spreken op basis van het voorstel (plan van aanpak) van Opdrachtnemer.
- Opdracht wordt verstrekt door de afdeling Veiligheid, rapportage door opdrachtnemer aan ProRail dient plaats te vinden aan de directeur Veiligheid.
- De sturing vanuit ProRail zal plaatsvinden door de directeur Veiligheid.
- De veiligheidsactiviteiten betreffen geheel ProRail, derhalve zal samengewerkt moeten worden met alle bedrijfseenheden en relevante staffuncties.
- Het ontwikkelpad moet vertaald worden in een concreet plan van aanpak. Bij het opstellen van het plan van aanpak moet voor draagvlak binnen de ProRail organisatie gezorgd worden. Het plan moet zo concreet zijn dat uitwerking zelf door ProRail gedaan kan worden.
- De ondersteuning van de migratie als zodanig maakt geen onderdeel uit van deze opdracht.

ProRail

2.3.2 Vereiste competenties en expertise

- Vakinhoudelijke expertise dient zowel als organisatie als door de individuele adviseur ingebracht te worden bij de uitvoering van de opdracht. Dit omvat onder andere expertise over veiligheidsmanagementvraagstukken en three lines of defence op het gebied van veiligheid bij een high risk fysieke assetmanager.
- Constructieve samenwerking met opdrachtgever en interne stakeholders, waaronder niet limitatief wordt verstaan: proactief, ontzorgend, kritisch, in staat draagvlak te creëren, zich de ProRail cultuur snel eigen kunnen maken.
- Verwacht wordt dat de externe consultant in staat is zich op korte termijn een beeld te vormen van de huidige werking van het VMS en van de werking van three lines of defence op het gebied van veiligheid binnen ProRail.

3 Bijlagen

Bijlage 1: **Aanpak Veiligheid**
 Separaat bijgevoegd.