

Vergaderjaar 2016–2017

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 729

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2017

In het winterweerprogramma werken NS en ProRail aan korte termijn maatregelen om tot betere prestaties op het spoor te komen bij winterse omstandigheden. Dit programma wordt na elke winter geëvalueerd en waar mogelijk aangescherpt. Daarnaast is dit voorjaar, conform afspraken in de beheer- en vervoerconcessie, het gehele winterweerprogramma geëvalueerd om te bezien of de werkwijze goed verankerd is in de beide organisaties. De resultaten laten zien dat dat het geval is en dat NS en ProRail goed voorbereid zijn op winterse omstandigheden. Ik heb daarom met NS en ProRail afgesproken dat zij huidige maatregelen blijven uitvoeren als onderdeel van hun reguliere operatie en het daarmee onderdeel wordt van de reguliere jaarcyclus van de concessiesturing. In deze brief ga ik nader in op de resultaten van beide evaluaties.

Zoals aangegeven in mijn brief van 5 juli 2016 (Kamerstuk 29 984, nr. 673) is NS en ProRail gevraagd om te komen tot een brede rapportage over verstoringen, waarbij de methode uit het winterweerprogramma wordt gevolgd. Een jaarlijks, breed evaluatiemoment van alle impactvolle storingen dat aanleiding kan geven tot aanscherping van de werkwijze en maatregelen om verstoringen te voorkomen of om de gevolgen van verstoringen te verkleinen. De eerste jaarrapportage verstoringen (over 2016) stuur ik met deze brief mee¹.

Evaluatie winter 2016–2017

In de afgelopen jaren heb ik al meermaals kunnen constateren dat het fundament van het winterweerprogramma staat. De wijze waarop NS en ProRail (in voorbereiding op) afgelopen winter invulling hebben gegeven aan het programma toont dit opnieuw aan. De benodigde voorbereidingen zijn getroffen en de voorgenomen (aangescherpte) maatregelen zijn gerealiseerd. Zo hebben NS en ProRail afgelopen winter de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

zogenoemde schraapritten ingezet en zijn de wisselverwarmingen landelijk gecontroleerd. Een compleet overzicht van alle uitgevoerde maatregelen is bijgevoegd in het evaluatierapport van winter 2016–2017².

Uitgangspunt van het winterweerprogramma is dat zekerheid boven capaciteit wordt gesteld. Dit betekent dat wanneer winters weer verwacht wordt en de alerteringscriteria worden overschreden, NS en ProRail kunnen besluiten om een landelijk (of regionaal) aangepaste dienstregeling in te zetten. Dit creëert meer ruimte in de bijsturing en voorkomt olievlekwerking van eventuele verstoringen. NS en ProRail hebben afgelopen winter in verband met sneeuwverwachtingen eenmaal een regionaal aangepaste dienstregeling ingezet³. Het besluitvormingsproces tot een eventuele inzet van de landelijk aangepaste dienstregeling is de afgelopen winter vier keer gestart als gevolg van overschrijding van alerteringscriteria voor verwachte sneeuw. In geen enkel geval is daadwerkelijke inzet van de landelijk aangepaste dienstregeling door NS en PR nodig geacht. Wel is de landelijk aangepaste dienstregeling eenmaal ingezet als gevolg van storm⁴. Momenteel wordt door NS en ProRail onderzocht of een stormsituatie (zware windstoten) wellicht beter ondervangen kan worden met een andere uitwerking van de landelijk aangepaste dienstregeling dan nu het geval is.

De inzet van de landelijk aangepaste dienstregeling zal ook in de toekomst een van de belangrijkste wintermaatregelen blijven. Hierbij is de ambitie om de drempel tot het aanpassen van de dienstregeling steeds hoger te leggen. Daarom wordt door NS en ProRail elk jaar kritisch gekeken naar de mogelijkheid tot het aanscherpen van de alerteringscriteria. In voorbereiding op komende winter wordt met name het «eerste keer sneeuw criterium»⁵ opnieuw onder de loep genomen. Dit om te voorkomen dat het besluitvormingsproces tot het aanpassen van de landelijke dienstregeling (achteraf gezien) te vaak onnodig wordt opgestart. Hiermee willen NS en ProRail een eventuele vermindering van alertheid en scherpste bij het personeel voorkomen⁶.

Aangezien de afgelopen jaren sprake was van beperkt winters weer, blijft het belangrijkste aandachtspunt voor NS en ProRail het behouden van scherpste en alertheid. Om die reden hebben NS en ProRail de afgelopen winter bijvoorbeeld het aantal besluitvormingsoefeningen opgehoogd. Verder blijft de ijzelproblematiek een aandachtspunt. Ook afgelopen winter heeft ijsafzetting aan de bovenleiding weer geleid tot problemen, zoals defecte stroomafnemers en schade aan de bovenleiding. Daarbij moet geconstateerd worden dat steeds minder materieel geschikt is om de zogenoemde schraapritten – waarbij ijsafzetting van de bovenleiding

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Deze regionaal aangepaste dienstregeling is ingezet op vrijdag 13 januari 2017 in het zuidoosten van Nederland. Deze regionaal aangepaste dienstregeling heeft als gevolg dat er minder intercity's op het traject Den Bosch–Eindhoven–Sittard rijden en het kan een extra overstap betekenen voor reizigers in dit gebied.

⁴ Op 23 februari 2017 veroorzaakte een actieve depressie in met name de zuidwestelijke helft van Nederland zeer zware windstoten, rond 100 km/uur. Aan de kust werden windstoten tot 115 km/uur geregistreerd.

⁵ Het «eerste keer sneeuw criterium» schrijft voor dat wanneer bij een weersverwachting ergens in de brede Randstad 10% of meer kans is op minimaal 1,5 cm sneeuw het besluitvormingsproces moet worden gestart. Dit criterium ligt daarmee lager dan het reguliere sneeuw criterium (10% of meer kans op minimaal 3 cm sneeuw) en is alleen van toepassing als er de betreffende winter nog geen aangepaste dienstregeling is ingezet.

⁶ Vorig jaar is het geografische gebied waarop dit criterium van toepassing is al verkleind van *ergens in Nederland* tot *de brede Randstad*, zie Kamerbrief van 10 november jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 693).

wordt geschraapt – uit te voeren⁷. In voorbereiding op komende winter richten NS en ProRail zich daarom opnieuw op het verkrijgen van meer inzicht in de ijzelproblematiek en wordt bekeken of nieuwe maatregelen inzetbaar zijn, wellicht in de vorm van een pilot.

Evaluatie winterweerprogramma

Conform afspraken in de beheer- en vervoerconcessie is het gehele winterweerprogramma dit voorjaar geëvalueerd. Het doel hiervan is om te bepalen of de uitvoering van de winterweermaatregelen voldoende verankerd is in de beide organisaties en om inzicht te krijgen in hoeverre NS en ProRail op weg zijn richting de lange termijn ambitie. De volledige evaluatierapportage van Twynstra Gudde is te vinden in de bijlage⁸.

Uitkomst van deze evaluatie is dat alle in het programma afgesproken maatregelen zijn gerealiseerd en de doelen om zowel de operatie als de organisatie van NS en ProRail bestendiger te maken voor winters weer zijn bereikt. Daarbij concludeer ik dat NS en ProRail de winterweeraanpak hebben geïnternaliseerd en heb ik met NS en ProRail afgesproken dat zij de huidige maatregelen blijven uitvoeren en aanscherpen als onderdeel van hun reguliere operatie. De winteraanpak zal vanaf nu deel uitmaken van de reguliere jaarcyclus van de concessiesturing in plaats van als een separaat programma. Ik verzoek NS en ProRail in de vervoer- en beheerplannen aandacht te blijven besteden aan de aanpak van extreem weer op het spoor. Dit betreft winters weer, maar ook bijvoorbeeld storm en hitte. Hierbij gaat het met name om afwijkingen van de nu geldende aanpak en in het bijzonder om wijzigingen in de inzet van de aangepaste dienstregeling en bijbehorende alerteringscriteria. Verder blijft goede reisinformatie bij verstoringen voor mij een aandachtspunt. Ten aanzien van de aanbevelingen die Twynstra Gudde doet, verzoek ik NS en ProRail op deze aspecten terug te komen in de vervoer- en beheerplannen van 2018. Ik licht dat hierna nader toe.

Aanbeveling 1 – houd aandacht voor scherpste, rolvastheid en alertheid

Operationele aandacht voor seizoensinvloeden en winterweer in het bijzonder blijven van belang. In de evaluatie wordt NS en ProRail opgeroepen om de aandacht voor scherpste, rolvastheid en alertheid te behouden. De maatregelen uit het programma winterweer zijn zo geprotocolleerd dat ze een vanzelfsprekendheid worden, terwijl de winterse omstandigheden zich niet exact laten voorspellen. NS en ProRail benoemen dit zelf ook al een aantal jaren als speerpunt van de winterweeraanpak en geven te kennen hier in hun reguliere operatie nadrukkelijk aandacht voor te zullen houden. Ik verzoek NS en ProRail om in het vervoer- en beheerplan van 2018 aan te geven hoe zij de komende jaren de aandacht voor scherpste, rolvastheid en alertheid gaan borgen.

Aanbeveling 2 – Doe bij de beëindiging van de inputsturing een check op de outputsturing

Een goede uitvoering van de wintermaatregelen blijft voor de reiziger en daarmee voor mij als concessieverlener van groot belang. Om die reden zal ik, in lijn met deze aanbeveling, kritisch blijven kijken of de prestatie-indicatoren NS en ProRail voldoende prikkelen om de met het winterweerprogramma bereikte resultaten vast te houden en niet te snel tot de inzet van een aangepaste dienstregeling over te gaan. Ik zal ook bezien of via

⁷ Dit als gevolg van nieuwe elektronica die gevoelig is voor spanningspieken die optreden bij ijs aan de bovenleiding.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

outputsturing tot verdere verbetering van de reisinformatie bij verstoringen kan worden gekomen. Voorts heb ik afgesproken dat NS en ProRail in het vervoer- en beheerplan eventuele aanpassingen van de alerteringscriteria opnemen, evenals eventuele afwijkingen van het huidige maatregelenpakket.

Aanbeveling 3 – Laat de volwassenheid doorklinken in de communicatie

Twynstra Gudde constateert dat beide organisaties goed voorbereid zijn en goed weten wat ze wanneer moeten doen om het spoorstelsel bij zware weersomstandigheden beheersbaar te houden en wie daarin welke afwegingen maakt. De samenwerking tussen NS en ProRail in het kader van de winterweeraanpak wordt gezien als een voorbeeld voor andere activiteiten waar samenwerking tussen beide organisaties van groot belang is. Dit neemt niet weg dat zware weersomstandigheden altijd invloed zullen hebben op het spoor, net zoals op de weg en in de luchtvaart. Volledige garanties zijn niet te geven, ook omdat nog niet alle maatregelen zijn beproefd als gevolg van de opeenvolgende zachte winters. Eerlijke en duidelijke communicatie richting de reizigers blijft daarbij essentieel. Daarom onderschrijf ik het advies aan NS en ProRail om transparant te blijven over de onzekerheden en in de communicatie het motto «tell it like it is» centraal te stellen.

Aanbeveling 4 – Borg de «verbeterkaders» ook in de samenwerking met de regionale spoorvervoerders

Aanpassingen voor winters weer spelen niet alleen op de drukst bereden lijnen van het hoofdrailnet. Ook op regionaal niveau is het van belang om ontwrichting te voorkomen en verbeteringen voor de reizigers tijdig te kunnen doorvoeren. Ik vraag daarom van ProRail om in samenspraak met de regionale vervoerders te bezien op welke wijze de verbeterkaders kan worden verbreed naar deze vervoerders, zodat wordt geborgd dat ook de gemaakte afspraken met regionale vervoerders elk jaar goed worden geëvalueerd en waar mogelijk aangescherpt.

Aanbeveling 5 – Manage de verwachtingen over de lange termijn ambitie

Uit de evaluatie blijkt dat o.a. via het programma Beter en Meer stappen zijn gezet richting het bereiken van de lange termijn ambitie, die niet alleen geldt in de winter, maar ook daarbuiten. Ik blijf via dit programma sturen op de lange termijn maatregelen en geef daarmee invulling aan de aanbeveling om het gesprek met NS en ProRail over de wederzijdse verwachtingen m.b.t. de lange termijn ambitie te blijven voeren. Hierbij vind ik het belangrijk om op te merken dat we in Nederland te maken hebben met een zeer druk bereden spoorstelsel en sterk wisselend weer, waardoor nooit volledig door NS en ProRail op alle situaties ingespeeld kan worden. Het omgaan met extreem weer is een blijvende uitdaging. Dit zal nooit «af» zijn.

Aanbeveling 6 – Leer breder van de ervaringen uit de programma's winterweer en Beter en Meer

Zoals aangegeven in mijn brief van 17 mei 2016 (Kamerstuk 29 984, nr. 668) vind ik het lerende karakter de grootste kracht van het winterweerprogramma. Elk jaar gebruiken NS en ProRail de geleerde lessen uit afgelopen winters om het maatregelenpakket verder aan te scherpen. Uit de evaluatie van Twynstra Gudde blijkt dat deze plan-do-check-act cyclus volledig binnen de organisaties is verankerd. Ik ondersteun de aanbeveling om de lessen en ervaringen uit dit programma als het gaat om

aanpak, sturing en organisatie – en dan met name de verbeterkaders – breder uit te dragen, dan ook volledig.

Jaarrapportage verstoringen

NS en ProRail hebben de eerste jaarrapportage verstoringen (over 2016) opgesteld. Doel van deze jaarrapportage is om op één vast moment per jaar alle verstoringen van het afgelopen jaar met een grote impact voor de treindienst⁹ te evalueren. Zo kunnen grote verstoringen met afstand en in samenhang worden gezien en kunnen trends en ontwikkelingen beter worden waargenomen. De inzichten uit deze jaarlijkse rapportage kunnen vervolgens in de lopende programma's worden meegenomen. De jaarrapportage is te vinden in de bijlage.

Het algemene beeld is dat het aantal technische verstoringen zoals sein- en wisselstoringen al enkele jaren afneemt als gevolg van onder andere productverbeteringen en aangepast onderhoud. Ook het aantal verstoringen door processen (storingen veroorzaakt door uitloop van werkzaamheden) is gedaald. Daar staat een stijging tegenover van het aantal derden verstoringen (spoorlopers, vandalen, koperdiefstal en suicides). ProRail heeft publiekscampagnes opgezet en is een gedragsbeïnvloedingstraject gestart om deze categorie verstoringen te verminderen. Ook is het gesprek met de sector gestart over de afhandelstrategie van spoorlopers. Het aantal verstoringen door weersinvloeden is de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven.

Naast deze algemene trend, is te zien dat in 2016 sprake was van 104 verstoringen met grote impact voor de treindienst. In vergelijking met voorgaande jaren is er geen significante stijging of daling te zien. Het grootste deel (82 van de 104) van deze impactvolle verstoringen werd veroorzaakt door storingen aan de infrastructuur. Deze verstoringen hebben verschillende oorzaken, zoals de lassenproblematiek op de Moerdijkbrug en de ongewenste schuimblussingen in de Barendrecht-tunnel. Uiteraard zijn er veel (technische) lessen te trekken die specifiek gelden voor een bepaalde verstoring. Maar naast de specifieke lessen, zijn – door deze verstoringen uitgebreid te evalueren en in samenhang te bekijken – ook generieke lessen te trekken.

Zo zijn in het geval van de Barendrecht-tunnel met betrokken partijen (brandweer, vervoerders) afspraken gemaakt en maatregelen getroffen. Deze verbeteringen gaat ProRail ook in andere tunnels doorvoeren. De belangrijkste les die geleerd is bij de Moerdijkbrug betreft het verbeteren van de samenwerking en het meenemen van de stakeholders bij het zoeken naar oplossingen die recht doen aan de belangen van zoveel mogelijk betrokkenen. Juist door in een vroeg stadium de dilemma's op tafel te leggen, is gezamenlijk een goede structurele oplossing en bijbehorende buitendienststelling gevonden.

Verder heeft NS het afgelopen jaar bij verstoringen rond grote knopen ervaring opgedaan met vooraf uitgewerkte scenario's voor businzet (en omreis-alternatieven). Op basis van de ervaringen wordt onderzocht of dit in de toekomst vaker ingezet kan worden. Daarbij zal het Centraal Monitorings en Beslis Orgaan (CMBO) naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren aan het sneller en eenduidiger nemen van besluiten bij verstoorde situaties. Dit heeft een positief effect op de afhandelingsstijd van een verstoring en verbetert het handelingsperspectief voor reizigers.

De geleerde lessen uit de evaluaties van grote verstoringen kunnen bijdragen aan het verminderen van het aantal verstoringen («voorkomen»), het versnellen van de opstart na verstoringen

⁹ Verstoringen in hinderklasse 1 (6.000 of meer vertragsminuten).

(«versnellen») en het verkleinen van de impact van verstoringen («verzachten»). Het komende jaar scherpen NS en ProRail de evaluaties van grote verstoringen verder aan en worden de geleerde lessen geïmplementeerd om de hinder als gevolg van verstoringen voor reizigers verder af te bouwen. Ook monitoren NS en ProRail de komende jaren wat de effecten van deze aanpak zijn.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma