Validatieverslag evaluatie ProRail/NS Storing verkeersleidingspost Amsterdam 4/5 juni 2023

Oktober 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **1**

1 Inleiding **2**
1.1 Aanleiding 2
1.2 Opdrachtformulering 2
1.3 Aanpak van de validatie 2
1.4 Leeswijzer 2

2 Toetsingskader validatie **3**
2.1 Inleiding 3
2.2 Het toetsingskader 3
i) Scope van de evaluatie 3
ii) Toetsingskader van de evaluatie zelf 3
iii) Wijze van onderzoek 4

3 Observaties **5**
3.1 Inleiding 5
3.2 Bepalen van doel en scope 5
3.3 Het evaluatieproces 5
3.4 De rapportage 6

4 Conclusie **7**

BIJLAGE A – Tijdlijn **8**
Disclaimer validatie **8**
Over het COT **8**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanwege een grote verstoring die op zondag 4 juni 2023 ontstond bij de verkeersleidingpost in Amsterdam reden er die dag vanaf ongeveer 17.00 uur geen treinen rond de hoofdstad. ProRail en NS evalueren samen de storing.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: MinIenW) heeft het COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd tijdens het evaluatieproces mee te kijken en de evaluatie van ProRail/NS te valideren.

1.2 Opdrachtformulering

Het COT toetst het rapport van ProRail/NS op aanpak, volledigheid en kwaliteit. Om dit te kunnen doen stellen we vooraf kaders zodat voor alle partijen helder is waarnaar gekeken wordt. Wij lezen het plan van aanpak, conceptversies van het rapport en de definitieve versie, en delen feedback en verdiepende vragen.

Het COT betrekt een interne en een externe onderzoeker die beiden bekend zijn met NS en ProRail en bovendien betrokken waren bij eerdere evaluaties. De opdracht is om de evaluatie op de volgende punten te valideren:

- helderheid over scope en doel van de evaluatie;
- de mate waarin antwoord is gegeven op verdiepende vragen vanuit IenW;
- of voldoende aandacht is besteed aan aanbevelingen vanuit eerdere evaluaties.

Min IenW levert hiervoor de benodigde informatie aan, waaronder gestelde vragen, bestaande kaders en richtlijnen eerder gedeeld met de Tweede Kamer.

NS en ProRail zijn en blijven zelf volledig verantwoordelijk voor de inhoud van de evaluatie.

1.3 Aanpak van de validatie

De ontvangen informatie is door het COT benut om een evaluatiekader vast te stellen om proces en inhoud van de evaluatie aan te toetsen. Dit kader bestaat uit drie componenten:

- Scope van het onderzoek, in het verlengde van de nu aan ProRail/NS gestelde evaluatievragen en met inachtneming van eerdere toezeggingen aan de Kamer naar aanleiding van eerdere evaluaties. Wij toetsen of de juiste evaluatievragen zijn meegenomen.
- Toetsingskader van de evaluatie zelf, met inachtneming van de relevante normen, afspraken, werkwijzen en procedures.
- Wijze van onderzoek. Hierbij wordt de werkwijze van ProRail/NS ten aanzien van de evaluatie langs de lat gehouden van bekende analysemethoden. Specifiek wordt nagegaan:
    - of met voldoende open houding is geëvalueerd,
    - in hoeverre perspectieven van stakeholders in ogenschouw zijn genomen,
    - of aan observaties onderliggende factoren voldoende diepgaand zijn onderzocht en
    - of er voldoende samenhang is tussen observaties, analyse, conclusies en verbetermaatregelen.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt het toetsingskader nader uitgewerkt. In hoofdstuk 3 staan onze observaties. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Toetsingskader validatie

2.1 Inleiding

Het toetsingskader voor de validatie bestaat uit drie delen:

- de scope van de evaluatie;
- het toetsingskader van de evaluatie zelf;
- de wijze van onderzoek.

Het toetsingskader is benut om de observaties ten aanzien van proces en inhoud van de evaluatie te valideren.

2.2 Het toetsingskader

i) Scope van de evaluatie

De scope van de evaluatie is bepaald door:

- De nu aan ProRail/NS gestelde evaluatievragen:

    1 Wat is de achterliggende oorzaak van de ICT-storing en heeft ProRail voldoende redundantie in de systemen ingebouwd om de kans op dergelijke storingen te minimaliseren en test ProRail het systeemlandschap voldoende?
    2 Hoe verliep het oplossen van het ICT-probleem en in samenhang daarmee de uiteindelijke uitwijk naar het OCCR in Utrecht?
    3 Hoe verliep de gezamenlijke crisisbesluitvorming van ProRail en NS over het oplossen van de storing en het reduceren van de impact ervan voor reizigers?
    4 Hoe heeft de informatievoorziening van NS aan reizigers plaatsgevonden?
    5 Hoe waren de opvang van reizigers en vervangend vervoer georganiseerd?
    6 Hoe verliep de uiteindelijke opstart van het treinverkeer?

- Reflectie op eerdere toezeggingen aan de Kamer naar aanleiding van eerdere evaluaties. Aan de hand hiervan toetsen we of de juiste vragen in de evaluatie zijn meegenomen:

    1 IT Storing NS (3 april 2022);
    2 Landelijke telefoniestoringen ProRail (mei en september 2021);
    3 Winterweer (Februari 2021) en het onderzoek van ProRail n.a.v. van de motie Grinwis / Boulakjar (deze ook in verband met de vraag over het effect van de samenhang van het netwerk op de treinuitval in de rest van het land);
    4 Storing VL post Zwolle (12 januari 2022 en 14 maart 2023). IenW heeft geen documentatie over de evaluaties van deze storingen (ProRail waarschijnlijk wel), maar omdat deze storingen ook de uitval van een VL post betroffen het ons interessant om te bezien of deze storingen aanleiding hebben gegeven tot bijv. het aanscherpen van processen.

ii) Toetsingskader van de evaluatie zelf

Met het toetsingskader van de evaluatie wordt bedoeld of voldoende helder is tegen welke relevante normen, afspraken, werkwijzen en procedures de bevindingen worden afgezet.

Dit betreft bijvoorbeeld de volgende kaders:

- De concessie voor het hoofdrailnet (2015-2025).

- Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers' rights and obligations (2021/782).
- Eigen normen en plannen van NS ten aanzien informeren en opvangen van reizigers.
- Eigen normen en plannen van ProRail en NS ten aanzien van het IT incidentmanagement (inclusief het op- en afschalen).
- De crisisplannen van ProRail en NS.

iii) Wijze van onderzoek

Hierbij wordt de werkwijze van ProRail/NS ten aanzien van de evaluatie langs de lat gehouden van bekende analysemethoden. Specifiek wordt nagegaan of

- voldoende open en oordeelsvrij is geëvalueerd,
- in hoeverre perspectieven van stakeholders in ogenschouw zijn genomen,
- of aan observaties onderliggende factoren voldoende diepgaand zijn onderzocht,
- er voldoende samenhang is tussen observaties, analyse, conclusies en verbetermaatregelen.

3 Observaties

3.1 Inleiding

Onze observaties betreffen het evaluatieproces zowel als de inhoud van de evaluatie.

3.2 Bepalen van doel en scope

Het doel en de scope van de evaluatie zijn afgestemd met IenW als opdrachtgever. Het primaire doel was het trekken van lessen: NS en ProRail hadden op voorhand het beeld dat een aantal zaken niet goed is gegaan en wilden daarom leren met als doel verbeteringen te treffen voor de toekomst. Daarnaast hebben belanghebbenden zich uitgesproken over hun onvrede met de gang van zaken, met name ten aanzien van de onderwerpen communicatie en opvang van reizigers.

3.3 Het evaluatieproces

NS en ProRail hebben het gehele evaluatieproces gezamenlijk doorlopen en hebben zich beide merkbaar ingespannen om binnen de beschikbare tijd tot een adequate evaluatie te komen.

Hoewel veel van de leerpunten binnen de afzonderlijke organisaties vallen, is daarmee sprake van een volledig gezamenlijk uitgevoerde evaluatie, namens beide organisaties. De evaluatoren en hun achterban hebben waarneembaar een aanzienlijke inspanning geleverd om tot de evaluatie te komen zoals deze nu beschikbaar is.

Als input voor de evaluatie is gebruik gemaakt van documenten, waaronder onderliggende deelevaluaties, en van de opbrengst van gesprekken met betrokkenen. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is alle documentatie waarom is gevraagd ook aan de evaluatoren aangeleverd.

Er is een bewuste keuze gemaakt om geen ketenpartners te interviewen. Dit was een mogelijkheid geweest, waarbij het denkbaar is dat dit tot verdiepend inzicht in het perspectief van betrokkenen zoals reizigers en medewerkers zou hebben geleid. Anderzijds is bijvoorbeeld het perspectief door de Rover al eerder publiekelijk gedeeld, wat door NS en ProRail als afdoende is beschouwd om de betreffende vragen en aandachtspunten te betrekken in de scope van de evaluatie en de formulering van evaluatievragen. ProRail en NS hebben uitgesproken bij het uitvoeren van de verbetermaatregelen de relevante ketenpartners te zullen betrekken.

Niet voor alle thema's bleek op voorhand een duidelijk kader of een expliciete norm beschikbaar. Dit betreft:

- De norm of ambitie voor de opvang van reizigers in geval van een omvangrijke storing, waarbij volledig vervangend vervoer niet mogelijk is. NS geeft aan dat dergelijke situaties dermate uniek en verschillend zijn, dat ervoor geen generieke norm kan worden vastgesteld.
- Communicatie aan reizigers. Tot dusverre kiezen ProRail en NS voor maatwerk. Dat betekent dat er geen vaste normen zijn wat binnen hoe lang na een voorval aan wie moet zijn gecommuniceerd. Wel is er een generieke ambitie om reizigers tijdig te informeren zodat zij handelingsperspectief hebben.

Een ruwe versie van het evaluatieverslag is met opdrachtgever gedeeld, zodat opdrachtgever in staat is gesteld om, in aanvulling op de oorspronkelijke opdrachtformulering, vragen en opmerkingen mee te geven. Opdrachtgever heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Deze vragen en opmerkingen zijn benut en verwerkt in volgende versies van het rapport.

De validatoren zijn regelmatig in de gelegenheid gesteld om mee te kijken met het evaluatieverslag-in-wording. Op verschillende momenten zijn door de validatoren vragen en opmerkingen meegegeven ten behoeve van de evaluatie. De meest relevante daarvan zijn verwerkt, net als een groot deel van de minder relevante observaties. In een enkel geval is door de evaluatoren toegelicht waarom dit niet is gebeurd, zoals wanneer het beantwoorden van de vragen een disproportionele inspanning zou vergen.

Een complicerende factor is geweest dat verschillende auteurs parallel aan de rapportage hebben gewerkt, waardoor het niet goed mogelijk bleek systematisch te monitoren hoe vragen en opmerkingen zijn verwerkt in een volgende versie. Uit een eindreview komt het beeld naar voren dat, hoewel niet alle gemaakte afwegingen volledig helder zijn geworden, de belangrijkste zaken voldoende zijn opgepakt.

Er zijn geen observaties die in strijd zijn met de uitgesproken intentie van ProRail en NS om lessen te trekken en tot passende verbetermaatregelen te komen. De validatoren hebben het beeld gekregen dat beide organisaties open staan voor kritische reflectie en oprecht willen leren en waar nodig versterken.

3.4 De rapportage

De rapportage bevat een logische opbouw, met voor elk van de deelonderwerpen in volgorde context, tijdlijn / observaties, analyse en een conclusies. De aanbevelingen grijpen terug op de conclusies en zijn hiermee navolgbaar.

Uit de reflectie op de eerdere lessen komt naar voren dat het nog niet voor alle uit eerdere evaluaties naar voren gekomen aanbevelingen gelukt is om deze te realiseren. In het rapport lichten de evaluatoren toe waardoor dat komt en wat hieraan nu te doen.

De evaluatievragen zijn in de samenvatting elk afzonderlijk expliciet beantwoord.

Een deel van de aanbevelingen is nog weinig concreet. Voor deze aanbevelingen hebben ProRail en NS onderkend dat een tussenstap nodig is, zoals het samen met stakeholders vaststellen van een norm en/of verkennen van mogelijkheden, dan wel het doen van nader onderzoek. Zolang geborgd wordt dat deze stappen ook daadwerkelijk worden gezet, achten wij dit afdoende.

4 Conclusie

ProRail en NS zijn zelf volledig verantwoordelijk voor de uitgevoerde evaluatie, inclusief observaties, analyse, conclusies en verbetermaatregelen en de evaluatierapportage. Zij hebben hiertoe in de afgelopen maanden samen merkbaar een aanzienlijke inspanning geleverd. Onze conclusie is dat de evaluatie voldoende zorgvuldig is uitgevoerd.

Het COT heeft het onderzoek niet overgedaan. Wel hebben wij gesprekken gevoerd over de evaluatie aan de hand van ons beschikbaar gestelde documentatie. Daarin hebben we binnen de kaders van onze opdracht feedback gegeven en vragen gesteld, mede naar aanleiding van inzicht in de concept-rapportage waaraan op dat moment nog werd gewerkt. In dit proces is onze ervaring dat ProRail en NS zich voldoende transparant en kwetsbaar hebben opgesteld en open staan voor kritische reflectie. Vragen en opmerkingen gedurende het totstandkomingsproces zijn voldoende geadresseerd, waarbij de beschikbare tijd en aandacht zo veel mogelijk aan de meest relevante discussiepunten is besteed.

Op basis van de informatie die uit documentatie en op basis van gesprekken met de onderzoekers is verzameld is onze conclusie dat de evaluatie voldoende zorgvuldig is uitgevoerd. Het COT heeft geen oordeel over de opbouw van de rapportage en over de haalbaarheid en het draagvlak voor de gekozen verbetermaatregelen. Wel is getoetst in hoeverre de verbetermaatregelen aansluiten bij de conclusies, wat in onze ogen in voldoende mate het geval is. De conclusies zijn herleidbaar tot de analyse van de bevindingen in relatie tot kaders, voor zover beschikbaar.

Niet alle evaluatievragen konden exact worden beantwoord, doordat onderliggende verklaringen voor observaties niet altijd konden worden gevonden. Daar waar mogelijk, zijn verbetermaatregelen bedacht op basis van een dieper inzicht in de aan een observatie onderliggende factoren. In sommige gevallen is niet geheel duidelijk geworden hoe een observatie kan worden verklaard en is een verbetermaatregel bedacht waarvan ProRail en/of NS inschatten dat deze de kans op het betreffende risico kleiner maakt. Een deel van de verbetermaatregelen betreft nader onderzoek, of een processtap, zodat aanvullende aandacht nodig blijft om te borgen dat daadwerkelijk een concrete en effectieve verbetermaatregel volgt.

Niet alle aanbevelingen naar aanleiding van eerdere voorvallen bleken relevant voor de voorliggende evaluatie. Voor zover het om aanbevelingen gaat waarvan de opvolging nog loopt, is dit als zodanig benoemd. Daar waar nodig wordt hiervoor hernieuwde aandacht gevraagd.

In enkele opzichten zijn bewuste keuzes gemaakt, zoals ten aanzien van het al dan niet betrekken van stakeholders (de beschikbare informatie over het perspectief van stakeholders is als voldoende beoordeeld zodat geen aanvullende gesprekken nodig waren). Op dit punt hadden wij ook een andere afweging kunnen voorstellen, omdat in onze ervaring gesprekken met stakeholders leiden tot een verdiepend inzicht in hun perspectieven. Wij begrijpen desondanks de afweging om dat in dit geval niet te doen, ook rekening houdend met de gevolgen voor de doorlooptijd van eventuele gesprekken met belanghebbenden gedurende de zomerperiode. De betreffende stakeholders zullen betrokken moeten worden bij het uitvoeren van de verbetermaatregelen.

Een ander voorbeeld is de mate van diepgang waarnaar naar verschillende aspecten is gekeken, zoals de communicatie naar reizigers dan wel de technologische problemen. Hierbij zijn in onze ogen redelijke afwegingen gemaakt, waarbij ook heeft meegewogen in hoeverre gegevens beschikbaar zijn dan wel met proportionele inspanning konden worden verzameld in verhouding tot de toegevoegde waarde. Dergelijke keuzes passen bij een evaluatie als deze.

Aanbevelingen

- Wij raden aan zorgvuldig te borgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd op zodanige wijze dat deze op een later moment worden geconcretiseerd en dat de uitvoering wordt gemonitord en geëvalueerd.
- Bespreek, in het verlengde van de verbetermaatregelen in relatie tot het versterken van het crisismanagement, de resultaten van de evaluatie breed en actief binnen de crisismanagementorganisaties van ProRail en NS.

Disclaimer validatie

Deze validatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de validatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: http:/www.cot.nl of cot@cot.nl.

© COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2023.