

Vergaderjaar 2011–2012

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 306

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2012

Naar aanleiding van het winterweer op 3 en 4 februari 2012 heb ik uw kamer tijdens het Algemeen Overleg op 14 februari jongstleden (Kamerstuk 29 984, nr. 300) toegezegd om in mei met een winterweerprogramma te komen. Ik heb daarbij tevens aangegeven dat ik mij als opdrachtgever van NS en ProRail verantwoordelijk voel voor het goed functioneren van het spoorstelsel en voor de reiziger die van het systeem gebruik maakt. Vanuit die verantwoordelijkheid heb ik samen met NS en ProRail het «Programma winterweer op het spoor» opgesteld, dat u als bijlage bij deze brief aantreft.¹ Aan het programma is het winterrapport 2012–2013 toegevoegd, dat als dashboard fungeert voor de monitoring van de gemaakte afspraken met NS en ProRail. Tevens is bijgesloten het klantonderzoek van NS en de door mij uitgevoerde internationale benchmark.¹

Totstandkoming Winterweerprogramma

Bij het opstellen van het programma is niet bij nul gestart. Afgelopen jaren hebben NS en ProRail reeds verschillende maatregelen genomen. Geconstateerd moet worden dat deze afgelopen winter onvoldoende soelaas hebben geboden. In mijn brief van 9 februari 2012² heb ik daarom aanvullende maatregelen aangekondigd en de vraagstukken benoemd waarop ik een nadere analyse laat uitvoeren, alvorens ook op die punten maatregelen te treffen.

Het winterweerprogramma bevat deze aanvullende maatregelen én het resultaat en de inzichten van een aantal nadere analyses³. Zo hebben NS en ProRail geanalyseerd wat de oorzaken waren van het «out-of-control» raken van het spoorstelsel op vrijdag 3 februari 2012. Tevens heeft NS een klantonderzoek verricht naar de beleving van de klanten gedurende de weken met winterse omstandigheden. Tot slot heb ik voor een aantal vraagstukken, zoals in de brief van 9 februari 2012 aangekondigd, internationale expertise ingeschakeld om antwoorden te krijgen op de onderzoeksvragen. De inzichten en ervaringen uit de bijgevoegde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 984, nr. 284.

³ In bijlage 6.4 van het winterweerprogramma is dit per onderzoeksvraag uit de kamerbrief van 9 februari 2012 schematisch weergegeven.

internationale benchmark met verschillende landen met winterse omstandigheden op het spoor (Zwitserland, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) zijn meegenomen in het programma. Deze internationale expertise wordt bovendien door NS en ProRail ook gedurende de uitvoering van het winterweerprogramma ingeschakeld, teneinde de aanpak in Nederland, waar mogelijk, goed aan te kunnen vullen en te verbeteren.

Ik schets hierna allereerst de hoofdconclusie van de evaluatie en de analyse van de winterse dagen. Daarna ga ik in op de ambitie van het winterweerprogramma en de aanpak hiervan met aandacht voor een aantal uitgelichte elementen. Ik sluit af met de wijze waarop ik de monitoring, rapportage en sturing van de gemaakte afspraken vormgeef.

1. Hoofdconclusie evaluatie en analyse winterweer

NS en ProRail hebben gezamenlijk een evaluatie gehouden van alle individuele (winter)maatregelen die voor afgelopen winter waren uitgevoerd (waaronder infrastructuur, personeel en materieel) en de samenhang daartussen (zoals aanpassen dienstregeling, besluitvorming). Uit deze evaluatie komt naar voren dat alle afgesproken maatregelen weliswaar zijn uitgevoerd, dat deze deels effect hebben gehad, maar ook dat deze op onderdelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. De afgelopen jaren is sprake geweest van een leercurve in de winterweeraanpak. Door de genomen (winter)maatregelen zijn de in eerdere winters gesignaleerde problemen aangepakt (bijvoorbeeld problemen met de wisselverwarming), maar kwamen vervolgens weer nieuwe problemen aan de oppervlakte (zoals het bevriezen van de zogenaamde contactvingers van de wissels). Het is daarom noodzakelijk deze leercurve de komende winters voort te zetten voor alle onderdelen van de infrastructuur en het rollend materieel, zodat er zich minder storingen voordoen en de storingen voorts sneller worden verholpen. Dit is echter niet voldoende om te voorkomen dat het systeem out-of control raakt, zoals op 3 februari 2012 gebeurd is.

Uit de aanvullende analyse naar het out-of-control raken van het spoorstelsel op 3 februari 2012 komt naar voren dat de treindienst afgelopen winter weliswaar verstoord is geraakt door verschillende storingen in de infrastructuur, materieel en de daaruit volgende gemiste/vertraagde personeelsoverstappen, maar dat deze niet de oorzaak waren van het out-of-control raken van het spoorstelsel. Gebleken is dat de out-of-control situatie is veroorzaakt door: (1) de huidige wijze van de operationele be- en bijsturing van de dagelijkse treindienst door de spoorsector, (2) het ontbreken van een eenduidige commandostructuur die leidt tot tijdige, heldere, eenduidige, volledige, gecommuniceerde beslissingen, en (3) het ondermijnen van routinematig handelen door het introduceren van nieuwe complexe operationele (winter)maatregelen. Gebleken is dat juist in de hectiek van deze winterse dagen medewerkers terug moeten kunnen vallen op hun routine. De spoorsector kan dit niet oplossen door nog meer specifieke wintermaatregelen te nemen, maar moet aan een fundamentele verbetering van de operationele be- en bijsturing werken op alle aspecten. Dit traject zijn NS en ProRail gestart.

2. Ambitie

In de brief van 9 februari 2012 heb ik aangegeven dat bij extreme weersomstandigheden zich altijd in bepaalde mate verstoringen zullen voordoen die gevolgen hebben voor de reizigers. Ook de internationale benchmark toont aan dat storingen bij extreme winterse omstandigheden

niet helemaal te voorkomen zijn en dat ook in andere landen het storingsniveau bij dergelijke situaties hoger ligt dan onder normale omstandigheden.

Ik wil op de korte termijn de gevolgen van verstoringen voor de reiziger echter zoveel mogelijk beperken en daarom heb ik NS en ProRail gevraagd de komende jaren te kiezen voor zekerheid boven capaciteit zolang de fundamentele verbeteringen niet zijn doorgevoerd. De in het winterweerprogramma opgenomen maatregelen voor de korte termijn moeten er voor zorgen dat de spoorsector ook bij meerdere infrastructuur- en materieelstoringen de komende winter(s) zoveel mogelijk «in control» blijft en de gevolgen voor de reizigers worden beperkt.

Voor de *langere termijn* is de «winter» ambitie om toe te werken naar een situatie waarin onder (vrijwel) alle omstandigheden betrouwbaar vervoer en goede reisinformatie aan de reiziger wordt gegeven. NS en ProRail stellen zich ten doel hiervoor drie elementen tegelijkertijd radicaal te verbeteren: ten eerste een snellere reistijd, ten tweede een betrouwbaardere dienstverlening en ten derde een betere reiservaring. Een snellere reistijd betekent het optimaliseren van rechtstreekse verbindingen zonder overstap, het verhogen van de frequenties, gebruik maken van de toegestane maximum snelheid en waar mogelijk het verhogen van de snelheid. Een betrouwbaarder dienstverlening betekent het minimaliseren van het optreden van verstoringen en van de impact van verstoringen. Een betere reiservaring betekent andere en betere reisinformatie en comfortabele, veilige en schone stations en treinen. Dit wil de spoorsector via een meerjarenprogramma realiseren voor iedere dag van het jaar, winter of geen winter.

In mijn kabinetsreactie op het rapport Kuiken – die ik u vandaag eveneens heb toegestuurd – heb ik de hoofddoelen voor de door mij op te stellen Lange Termijn Spooragenda opgenomen. Deze betreffen: Veiligheid – Betrouwbaarheid – Mobiliteit – Actuele Reisinformatie – Reisgemak en comfort – Efficiency – Duurzaamheid. De nadere invulling van bovenstaande lange termijn «winter» ambitie moet vanzelfsprekend passen binnen de uitwerking van de hoofddoelen van de Lange Termijn Spooragenda.

3. Aanpak

Algemene meerjarige verbeteraanpak

Om bovenstaande lange termijn ambitie te realiseren, is naast het winterweerprogramma, een verbeteraanpak nodig waarin het samenspel van infrastructuur, materieel, personeel, het logistieke plan en de be- en bijsturing geoptimaliseerd wordt, vertrekkend vanuit de reiziger (bijvoorbeeld via de zogenaamde LEAN-methodiek). De uitwerking hiervan vindt de komende maanden plaats mede in het kader van de Lange Termijn Spooragenda.

Ik hecht sterk aan deze verbeteraanpak, omdat deze hard nodig is. Zoals ik in de kabinetsreactie Kuiken heb aangegeven, vergt onze ambitie veel van het spoorstelsel. Door de toegenomen frequenties in de afgelopen 10 jaar is het Nederlandse spoor één van de drukst bereden spoorstelsels in de wereld. Daarmee groeit het besef dat we de grenzen van wat het stelsel aankan zo langzamerhand hebben bereikt. Het spoor is daardoor steeds kwetsbaarder geworden voor verstoringen (als gevolg van winterweer, maar ook bijvoorbeeld de ICT-storing zoals op 22 maart 2012 bij Amsterdam). Deze verstoringen hebben in toenemende mate grote gevolgen voor de reizigers.

Aanpak voor komende winter

Afhankelijk van het tempo waarin de hiervoor genoemde verbeteraanpak tot resultaten leidt, moeten we beperkingen aanvaarden. Een combinatie van een klein aantal relevante storingen aan infrastructuur en materieel en daarvan afgeleide gemiste personeelsoverstappen kan immers zorgen voor een dusdanige verstoring van het plan, dat de operationele organisaties van NS en ProRail niet meer in staat zijn om de olievlekwerking tegen te gaan. Daardoor kan de treindienst voor de reiziger ernstig en langdurig verstoord raken. Omdat zich in de winter meer storingen voordoen, is het risico hierop groter. Dat betekent dat NS en ProRail komende winter eerder gaan besluiten tot het aanpassen van de dienstregeling bij winterse omstandigheden om de reiziger een beter product te bieden dan bij een out-of-control situatie ontstaat. In de praktijk is gebleken dat het aanpassen van de dienstregeling meestal helpt om ook bij meervoudige storingen «in control» te blijven. Ook in andere landen wordt gekozen voor aanpassingen in de dienstverlening bij winterweer. Deze variëren van een lagere snelheid (Duitsland, Zwitserland) tot een aanpassing van de dienstregeling (Duitsland, Zweden, Verenigd Koninkrijk) tot soms wel 30% minder treinen dan in de normale situatie (Zweden).

Ik hecht bijzonder veel waarde aan het vaststellen van op de situatie toegesneden criteria op basis waarvan de sectorpartijen besluiten tot het overgaan op een aangepaste dienstregeling. Dit mag niet te laat gebeuren, maar eveneens niet onnodig lang. De sector voert nog een nadere analyse uit van het weer van de afgelopen 10 jaar en de effecten daarvan op de infrastructuur en het materieel om een gefundeerd definitief besluit te kunnen nemen over de criteria. De definitieve set van criteria wordt door NS en ProRail vastgesteld nadat overleg is gevoerd met mij en met de consumentenorganisaties. Tevens heb ik de sector verzocht om de overwegingen bij én de besluitvorming over het aanpassen van de dienstregeling openbaar en transparant te presenteren, zodat eenieder de noodzaak daarvan kan afleiden uit de overwegingen.

Bij het betrouwbaar maken van de infrastructuur en het rollend materieel wordt de aanpak uit voorgaande jaren doorgezet. Deze wordt steeds verder aangescherpt en verbeterd op basis van de ervaringen van de afgelopen, maar ook van de komende winters. Dit sluit aan bij de wijze waarop in het buitenland de winterweeraanpak tot stand komt. Ook de Zwitserse succesformule is een resultaat van meerdere jaren trial and error. Met de leerervaringen uit het buitenland en onze eigen ervaringen, verwacht ik dat NS en ProRail tot een vergelijkbare formule komen die adequaat is voor de Nederlandse omstandigheden.

De kosten van de winterweeraanpak zijn nog niet volledig inzichtelijk. Met name voor de wisselaanpak zal een nadere inspectie van de wissels rond Amsterdam en Utrecht in de zomer meer inzicht bieden in de kosten van het programma. ProRail komt kort na de zomer met een financieel overzicht voor de wisselaanpak. Vooralsnog heeft ProRail aangegeven dat de kosten voor de wisselaanpak inpasbaar zijn binnen de huidige onderhoudsbudgetten, indien nodig worden daarbij – in overleg met mij en de vervoerders – nadere prioriteiten gesteld.

Gevolgen voor de maatschappij

Ik besef dat wanneer de komende winter wordt overgegaan op een aangepaste dienstregeling er wordt ingeboet op de klantwaarden frequentie en comfort. De aangepaste dienstregeling is vergelijkbaar met de dienstregeling die vóór 2007 werd gereden, dat wil zeggen een

halfuursdienst, waardoor de treinen dus voller zullen zijn en de kans op een zitplaats kleiner. Dit is vervelend, maar noodzakelijk.

Daarnaast vergt de in het winterweerprogramma opgenomen wissel-aanpak de komende jaren een aantal buitendienststellingen. Waar mogelijk worden deze werkzaamheden gecombineerd met de werkzaamheden voor de aanpassing van de seinen met ATB-vv ten behoeve van het STS-Verbeterplan¹. Hiermee wordt de overlast voor de reizigers zoveel mogelijk beperkt. Voor komende winter wordt gestart met een aanpak op de meest cruciale delen van het netwerk (rondom Amsterdam, Utrecht en Schiphol) en dient er rekening gehouden te worden met omvangrijke buitendienststellingen. Ik acht deze echter noodzakelijk en onvermijdelijk om in het belang van de reizigers verstoringen de komende winter zoveel mogelijk te kunnen voorkomen en om de veiligheid van het spoorstelsel blijvend te kunnen garanderen. Ik heb ProRail en NS gevraagd om dit in nauw overleg met de consumentenorganisaties en de andere vervoerders af te stemmen en tevens te voorzien van flankerende maatregelen (zoals vervangend vervoer).

4. Sturing en monitoring

In de brief van 9 februari 2012 heb ik geconstateerd dat de aanvullende afspraken met NS en ProRail over de aanpak ten behoeve van het winterweer niet afdoende waren om een nieuwe out-of-control situatie te voorkomen. We hebben daarom nu afspraken gemaakt over een vaste monitorings- en rapportagecyclus gedurende het gehele jaar. Het bijgesloten winterrapport waarop ik de sector op haar prestaties zal afrekenen, vormt daarbij de basis voor een gezamenlijk te ontwikkelen winter-dashboard dat elk kwartaal met de spoorsector besproken wordt.

Ik verwacht overigens dat de spoorsector alles op alles zet om te zorgen dat op 1 november 2012 de maatregelen die voor komende winter genomen worden ook daadwerkelijk zijn afgerond. NS en ProRail zullen mij in september 2012 de nieuwe en aangepaste (besluitvormings)procedures voorleggen met betrekking tot het verbeteren van de be- en bijsturing en voor de uitvoering van de aangepaste dienstregeling. Zodat ik mij op basis daarvan kan vergewissen dat de organisaties klaar zijn voor het winterseizoen. Daarbij geven ze tevens aan hoe ze waarborgen dat deze procedures ook gevolgd worden (bijvoorbeeld met crisisoefeningen en debriefing na een verstoring).

Tot slot

Ik meen met het voorliggend programma voldaan te hebben aan mijn toezegging om met aanvullende maatregelen te komen waarmee aankomende winter de gevolgen van het winterweer voor de reiziger zoveel mogelijk beperkt worden. Daarnaast biedt het de basis voor een algemene verbeteraanpak om ook naar de toekomst toe een betrouwbare kwaliteit van de dienstverlening voor de reiziger te kunnen leveren.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 893, nr. 133