



De lessen van concessiewisselingen

Inleiding

Een concessiewisseling op het hoofdspoor verhoogt de veiligheidsrisico's op het spoor. In het algemeen geldt; hoe hoger de druk op spoorwegondernemingen of hoe hoger de druk op machinisten, hoe groter de kans op fouten. De fouten manifesteren zich vooral in stop-tonend seinpassages (STS-passages), met andere woorden, door 'rood' rijden. Dit zijn potentieel gevaarlijke incidenten.

In de Kamerbrief¹ 'Analyse STS-passages' d.d. 22 juni 2018 heeft de staatssecretaris toegezegd dat zij de ILT vraagt om haar specifieke aanbevelingen te doen gericht op het beperken van mogelijke veiligheidsrisico's gerelateerd aan de overgangperiode tussen twee concessiehouders. Hieronder somt de inspectie haar ervaringen op van de afgelopen twee jaar met meerdere concessiewisselingen (de concessiewijziging Maaslijn en Heuvellandlijn (2016), de concessiewisseling Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede (2017) en de aanstaande concessiewisseling op de MerwedeLingelijn (begin december 2018). De ILT baseert zich specifiek op de voorbereiding voor de drie hierboven genoemde concessies. Het gaat hierbij om aspecten die druk verhogend werken. De ervaringen vormen een consistent beeld: bij alle drie concessiewisselingen komt de ILT tot vrijwel dezelfde bevindingen, terwijl de concessies verschillen qua omvang en karakter, en ook de spoorwegondernemingen verschillen qua omvang en ervaring. Zowel de bestaande als de nieuwe spoorwegonderneming aan wie de concessie gegund wordt noemen we hier ten behoeve van de leesbaarheid 'de (nieuwe) spoorwegonderneming'.

Bevindingen

Om uiteindelijk te komen tot aanbevelingen volgen hieronder de bevindingen van de ILT met concessiewisselingen op basis van ervaringen met drie concessiewisselingen.

De tijd tussen de gunning van de concessie en de start van de nieuwe dienstregeling is substantieel te kort

De nieuwe spoorwegondernemingen gaan pas aan de slag als de concessie onomkeerbaar is, dat wil zeggen als de bezwaar- en beroepsperiode voorbij is en het zeker is dat zij kunnen gaan exploiteren. Zij willen namelijk niet het risico lopen investeringen te doen in een exploitatie die mogelijk na een bezwaarprocedure aan een ander spoorwegonderneming wordt gegund. Pas na de definitieve gunning maken zij een aanvang met de voorbereidingen. Dit heeft zijn weerslag op een aantal processen.

Nadat de gunning onomkeerbaar is geworden zal de spoorwegonderneming machinisten en overig personeel gaan werven. Mogelijk moet zij nieuw materieel aanschaffen.

a. Machinisten aantrekken en opleiden kost tijd

Het duurt enige tijd (vaak enkele maanden) voordat duidelijk wordt welke machinisten overstappen naar de nieuwe spoorwegonderneming. De spoorwegonderneming moet vervolgens vaststellen welke competenties zij hebben (denk aan ervaring, wegbekendheid, instructievaardigheden e.d.). Pas als dat duidelijk is kan met de externe werving worden begonnen. Is de markt krap, worden zij-instromers en schoolverlaters aangetrokken. Als dat verhoudingsgewijs om grote groepen gaat maakt dat de operatie kwetsbaar. Het gemiddeld ervaringsniveau is dan laag.

b. Materieel kan een lange levertijd hebben

Bij de bestelling van treinen moet rekening worden gehouden met soms lange levertijden. Nieuw materieel moet worden toegelaten op het Nederlandse spoor.

¹ Kamerstuk: 29984-786; kenmerk: ILT-2018/41771.

Dit kan het proces vertragen, omdat bijvoorbeeld het veiligheidsdossier niet op orde is. Dit zet het opleidingsproces onder druk; hoe later de levering/toelating, hoe minder de machinisten ervaringen kunnen opdoen.

c. Materieelervaring opdoen kost tijd

Machinisten moeten ervaring opdoen met (nieuw) materieel, bij voorkeur op de te exploiteren route en potentiële omleidingsroutes. Dit kost tijd, en indien er vertraging is in het levertraject wordt de opleiding van de machinisten kort, en dus kwetsbaar.

Nieuwe spoorwegondernemingen onderschatten de hoeveelheid werk

De nieuwe spoorwegondernemingen onderschatten de hoeveelheid werk die de start van een nieuwe dienstregeling met zich meebrengt. De risico-inventarisatie en -beheersing is namelijk onvoldoende. De spoorwegondernemingen starten hier pas op een juiste manier mee wanneer de inspectie hen daarop wijst. Zo beginnen zij te laat aan de invulling van hun wettelijke verplichtingen. Hierbij hoort onder andere dat zij een onafhankelijk toetsende partij inhuren. Dit kost geld en is tot nu toe niet voorzien in de inschrijvingen. De risico-inventarisatie en -beheersing is een verplichting uit de Europese Verordening 'Common Safety Method on Risk Evaluation and Assessment' (CSM RA). Bedrijven hebben onvoldoende kennis van deze verordening en het draagvlak in de spoorsector is klein.

Door onderschatting van de nieuwe spoorwegondernemingen in hoeveelheid werk komen tegenvallers voor in de voorbereidingen/planning. Hierdoor neemt de tijdsdruk toe naarmate de implementatiedatum nadert, waarbij de verplichtingen van de nieuwe vervoerder starten en de vertrekkende spoorwegonderneming de exploitatie staakt. In de praktijk kan dit resulteren in het inkorten van trainingen, opleidingen, het proefbedrijf en dergelijke. Kortom, deze noodoplossingen leiden snel tot een suboptimale start en zet de borging van veiligheid onder druk.

Medewerking van vertrekkende spoorwegonderneming is nodig

Nadat de machinisten zijn aangetrokken en zijn opgeleid moeten zij wegbekendheid en ervaring opdoen met het materieel en met het uitvoeren van een operatie met passagiers. Daarvoor is de medewerking van de vertrekkende spoorwegonderneming nodig, zodat de nieuwe machinisten hun ervaring vóóraf kunnen opdoen op de ritten van de vertrekkende spoorwegonderneming. Hierbij is de nieuwe spoorwegonderneming afhankelijk van de goodwill van de vertrekkende spoorwegonderneming. Ook dat maakt het proces kwetsbaar. Het is niet ondenkbaar dat een vertrekkende spoorwegonderneming in de toekomst de medewerking weigert. Dit is onacceptabel.

Bovendien hebben nieuwe machinisten behoefte aan gesprekken met ervaren machinisten om zo van hun ervaringen te leren. Dit soort gesprekken bevorderen de veiligheid en vinden vaak plaats in gemeenschappelijke rustruimtes. Dat lukt niet altijd, vanwege rancune bij machinisten van de spoorwegonderneming die de concessie verliest. Dit leidt er tevens toe dat machinisten van de nieuwe spoorwegondernemingen de toegang tot de cabine wordt geweigerd in de voorbereidingsperiode.

Onvolledige dossieroverdracht door spanning tussen privacy en veiligheid

De vertrekkende spoorwegonderneming verstrekt dossiers van machinisten aan de nieuwe spoorwegonderneming die sterk zijn geschoond en waaraan essentiële historische gegevens, zoals betrokkenheid bij veiligheidsincidenten, ontbreken. De vertrekkende spoorwegonderneming beroept zich hier op privacywetgeving. De nieuwe spoorwegonderneming heeft de ontbrekende gegevens nodig om vast te stellen of de machinist voldoet aan de eisen die zij stelt en welke trainingen de machinist nog nodig heeft. De inspectie stelt in haar rapport 'Spoorwegondernemingen borgen onvoldoende de vakbekwaamheid van de machinist' vast dat spoorwegondernemingen meer de vakbekwaamheid van machinisten moeten borgen. Kortom, de privacywetgeving staat uitwisseling van essentiële veiligheidsinformatie in de weg. In hoeverre de vertrekkende spoorwegondernemingen zich terecht beroepen op de privacywetgeving is op dit moment nog onduidelijk.

Ervaringsgraad van machinisten laag, doordat zij niet altijd overstappen

Wanneer de nieuwe spoorwegonderneming niet goed op arbeidsvoorwaarden kan concurreren met de vertrekkende spoorwegonderneming stappen machinisten van de vertrekkende spoorwegonderneming niet over.

Ook indien de vertrekkende spoorwegonderneming een blijf-garantie geeft, leidt dit er snel toe dat er (nagenoeg) geen personeel overgaat naar de nieuwe spoorwegonderneming. Het gevolg is dat de ervaringsgraad laag is bij de nieuwe spoorwegonderneming. Dit verhoogt het risico.

Veel publieke aandacht bij start van de concessie verhoogt de druk

Indien bij de start van de concessie grootschalige reclame wordt gemaakt voor de nieuwe exploitatie dan trekt dit veel publieke aandacht. Dit werkt druk verhogend voor de nieuwe spoorwegonderneming.

Concessiewisselingen vaak op kwetsbaar moment

Voor de start van de nieuwe concessie wordt vaak de nieuwe dienstregeling gekozen, die altijd aan het einde van het jaar in december ingaat. Dit is in de spoorsector een kwetsbare periode in verband met mogelijk gladde sporen en zware weersomstandigheden.

Infrastructurele wijzigingen verhogen de druk

Wijzigingen aan de infrastructuur kunnen invloed hebben op het handelen van de machinist. Infrastructurele wijzigingen rond een concessiewisseling maakt de concessiewisseling extra kwetsbaar en dit kan leiden tot onveilige situaties. Het verhoogt namelijk de druk op de operatie en vergroot de kans op fouten. Toch zijn infrastructurale wijzigingen niet altijd te voorkomen.

Schaarse capaciteit hindert proefdraaien

De spoorweginfrastructuur wordt in Nederland intensief gebruikt. Dit leidt tot schaarste in het aanbod van de infrastructuur en kan ertoe leiden dat er te weinig of geen tijd is voor de nieuwe spoorwegonderneming om proefritten uit te voeren.

Wat volgt uit de bevindingen

Een concessiewisseling is een kwetsbare periode waarbij de druk op de nieuwe spoorwegonderneming vaak hoog oploopt. Veiligheid is een voorwaarde die onder druk komt te staan als er onbedoeld ongunstige omstandigheden worden gecreëerd. Met het formuleren van aanbevelingen die gebaseerd zijn op de casuïstiek probeert de inspectie de juiste randvoorwaarden aan te geven om daarmee de druk terug te brengen.

Dit kan ten eerste als concessieverleners meer sturing geven aan de invulling van de concessie door de nieuwe spoorwegonderneming. Ten tweede door samenwerking tussen concessieverleners, ProRail en de inspectie. Dit samenwerken is nodig op verschillende punten en komt tot uitdrukking in diverse aanbevelingen. Hieronder wordt op deze punten dieper ingegaan.

1. Gun de nieuwe spoorwegonderneming de tijd

Het is nodig om de spoorwegonderneming - aan wie de vergunde concessie is verleend - de tijd te geven. Het is noodzakelijk om een langere periode van overdracht en voorbereiding te nemen tussen gunning en start nieuwe dienstregeling. Een richtlijn zou minimaal drie maanden kunnen zijn.

2. Laat de concessieverlener meer sturing geven

Er is een aantal aspecten waar de concessieverlener invloed heeft op de veiligheid door sturing te geven aan de volgende punten.

a. Maak veiligheid onderdeel uit van de concessieverlening

Neem de aanbevelingen 1 t/m 3 op in een veiligheidsparagraaf in de concessie.

b. Organiseer een volwaardig proefbedrijf

Om goed te kunnen oefenen en om te optimaliseren dient bij een concessiewisseling de nieuwe spoorwegonderneming ruim voor de start klaar te zijn voor de exploitatie. Een harde norm is op dit moment nog niet te geven, maar kan in overleg met de spoorpartijen worden vastgesteld (concessieverleners, ProRail, vertegenwoordiging van spoorwegondernemingen en inspectie). De inspectie wil hierin een rol spelen. De concessieverlener kan dit opnemen in het bestek.

c. Inspectie wil voorlichting geven

De inspectie komt met haar toezicht op de concessiewisseling vaak pas in beeld wanneer de nieuwe vervoerder begint met de voorbereidingen. De inspectie ziet liever dat de concessieverlener de ILT al in een voorstadium betreft en in gesprek gaat voordat het bestek definitief is. Ten eerste om de concessieverlener te adviseren over eisen in het bestek die de veiligheid mogelijk onder druk zetten. Ook zou de inspectie potentiële bidders voorlichting kunnen geven, zodat zij rekening kunnen houden in hun bod met de wettelijke verplichtingen. Dit past binnen de taken van de inspectie; voorlichting is immers een handhavingsinstrument. Door in een vroeg stadium de verwachtingen te managen verwacht de inspectie minder problemen tijdens de voorbereidingen. De inspectie ziet ook een proactieve rol voor de concessieverlener hierin. De nadrukkelijke rol van de inspectie in concessiewisselingen zal extra capaciteit vergen.

d. Organiseer een volwaardig proefbedrijf en overweeg een geleidelijke opstart

In de periode (van bijvoorbeeld drie maanden) voorafgaand aan de nieuwe dienstregeling kan een integraal proefbedrijf georganiseerd worden. Met als doel zo precies mogelijk beproeven van de nieuwe exploitatie met bevoegd personeel en materieel dat in dienst is. Tevens kan worden onderzocht of de nieuwe spoorwegonderneming geleidelijk diensten, te beginnen met bijvoorbeeld een enkele trein, kan overnemen van de oude spoorwegonderneming. Want een plotselinge, grootschalige opstart, zonder geleidelijke groei, verhoogt de druk en werkt fouten in de hand. Het is beter als de operatie klein start en langzaam doorgroeit naar de afgesproken schaal.

e. Overweeg een 'go / no go' beslismoment

Overweeg ruim voor de nieuwe concessie ingaat een besluit of de nieuwe spoorwegonderneming gereed is voor de exploitatie. Indien besloten wordt dat het niet aannemelijk is dat de spoorwegonderneming op tijd klaar zal zijn, kan er nog naar alternatieven worden gezocht. Voor een dergelijke beslissing is het reëel om drie maanden voor de exploitatie te nemen. Mogelijke actiehouder: advies is om de concessieverlener een 'go / no go' beslismoment te laten opnemen in het bestek.

f. Maak vooraf duidelijk of de vertrekkende spoorwegonderneming een blijf-garantie aan het personeel afgeeft.

g. Probeer grootschalige reclame bij aanvang te voorkomen

Door het vermijden van grootschalige reclame voor aanvang van een nieuwe dienstregeling kan druk op de nieuwe spoorwegonderneming als gevolg van grote publieke belangstelling worden voorkomen.

h. Overweeg een ander startmoment

Voor de start van de nieuwe concessie wordt vaak de nieuwe dienstregeling gekozen, die altijd aan het einde van het jaar in december ingaat. Dit is logisch, omdat er dan in het hele land meerdere wijzigingen in de dienstregeling zijn. Tegelijkertijd is dit ook een kwetsbare periode in verband met mogelijk gladde sporen en zware weersomstandigheden. Dit dient in overweging genomen te worden. Een startmoment in een minder kwetsbare periode van het jaar geeft de mogelijkheid om de nieuwe concessiehouder onder de gunstige omstandigheden de operatie uit te proberen.

i. Borg de medewerking van vertrekkende spoorwegonderneming

Reeds in een vroeg stadium moet de vertrekkende spoorwegonderneming meewerken aan de concessiewisseling. Mogelijk moet dit verplicht gesteld worden. Dit betekent snel inzicht geven in de onderhoudsstaat van het over te dragen materieel en kwalificaties van personeel dat de overstap zal maken. Nadat de machinisten zijn aangetrokken en opgeleid moeten zij wegbekendheid en ervaring opdoen, deels bij de vertrekkende spoorwegonderneming. Daar is hun medewerking voor nodig.

j. Machinisten hebben behoefte aan ervaringsuitwisseling

Nieuwe machinisten hebben behoefte aan gesprekken met ervaren machinisten om zo van hun ervaringen te leren. Het is aan de vertrekkende spoorwegonderneming om dit te faciliteren. Ook hier heeft de concessieverlener, hoewel beperkt, wel enige invloed op de vertrekkende spoorwegonderneming.

k. Geen infrastructurele wijzingen tijdens concessiewisselingen

Bij voorkeur geen majeure infrastructurele wijzigingen rond de concessiewisseling doorvoeren. Gebeurt dit wel, dan verhoogt zo'n majeure infrastructurele wijziging de druk op de operatie en vergroot het de kans op fouten.

l. Zorg voor voldoende capaciteit op het spoor om te oefenen

Er moet voor het proefbedrijf voldoende capaciteit op het spoor zijn om te oefenen. Dit kan door de drukte op het spoor problemen opleveren. Hiervoor is in een vroeg stadium aandacht nodig.

3. Toets vooraf de haalbaarheid van de dienstregeling

De haalbaarheid van een dienstregeling is afhankelijk van diverse factoren die de concessieverlener en spoorwegonderneming niet altijd in de hand hebben. Het is van belang dat de concessieverlener niet alleen toetst op financiële aspecten, maar zich er ook van vergewist dat de inschrijvende partijen een realistische en haalbare dienstregeling voorstellen. Hierbij valt een aantal aspecten te toetsen. De concessieverlener kan hierover advies inwinnen bij ProRail en de inspectie².

a. Houd rekening met de invloed van omrijdroutes

Het komt voor dat bepaalde routes tijdelijk buiten gebruik zijn, het verkeer wordt dan omgeleid. Dit leidt tot verhoogde druk op de omleidingsroutes. Bijvoorbeeld: Zwolle-Hengelo is een omrijdroute voor de Betuweroute. De goederentreinen op de omleidingsroute zijn regelmatig vertraagd en verstoren de dienstregeling. Dit verhoogt de druk op de nieuwe dienstregeling.

b. Houd vooraf rekening met de beschikbaarheid van infrastructuur

Gebrek aan infrastructuur voor opstellen, schoonmaken en onderhoud van materieel heeft invloed op de dienstregeling. Er is hierbij afhankelijkheid van vergunningsverlening door gemeentes. Milieunormen kunnen er voor zorgen dat de werk- of wasplaats niet altijd op een logische plek komt, dit leidt tot complicaties in de operatie. Het overbrengen van treinen naar wasstraten en werkplaatsen kan problematisch zijn, want de knooppunten zijn vaak vol.

c. Beoordeel de planning op haalbaarheid

Toets het bod op een aantal belangrijke punten: is bijvoorbeeld de planning realistisch met betrekking tot levertijden van materieel, certificering, aantrekken en opleiden van personeel?

4. Onderzoek of privacywetgeving overdracht van veiligheidsdossiers hindert

Laat de inspectie samen met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) onderzoeken of spoorwegondernemingen veiligheid gerelateerde persoonsgegevens mogen delen.

Dit is een publicatie van
Inspectie Leefomgeving en Transport
Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
T 088 489 00 00

November 2018

² De Spoorwegwet schrijft voor dat de concessieverlener advies aan vraagt bij de betrokken beheerder (art27a).