

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 28 september 2020
Uw kenmerk -
Ons kenmerk VT20170018-1546735203-2231
Bijlage(n) -
Onderwerp Reactie op Crisislab rapport haven Rotterdam

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Spoorgoederenvervoer in het Rotterdamse havengebied ondervond de afgelopen jaren veel hinder van onverwachte buitendienststellingen en verstoringen van het spoor. Dat was aanleiding voor ProRail om aan onafhankelijk onderzoeksbureau Crisislab te vragen onderzoek te doen naar de oorzaken en aanleidingen van de ontstane situatie van het spoor in de Rotterdamse haven. We hebben dit rapport laten maken om het patroon van problemen op de Havenspoorlijn beter te begrijpen en vanuit dat begrip structureel op te lossen. Crisislab heeft een uitgebreide analyse gedaan waarin ook het perspectief van de diverse stakeholders, toezichhouders en de historische context is meegenomen. Crisislab heeft het onderzoek verbreed en daarbij gekeken of de situatie zoals in de haven ook in andere delen van Nederland plaatsvond. Uit deze verbreding blijkt dat de organisatieproblemen ook op andere plekken herkend worden maar dat dit niet leidt tot dezelfde situatie als in het havengebied. De onderhoudsachterstand in het havengebied is hier debet aan.

ProRail omarmt de uitkomsten van het rapport en herkent en erkent de directe oorzaken en hoofdconclusie van Crisislab. Het rapport biedt goed inzicht in de historie, het perspectief van de diverse stakeholders, regelgeving en oorzaken. Deze inzichten helpen om structureel te verbeteren. Het opvolgen van de aanbevelingen om de hoofdspoorweginfrastructuur op de Rotterdamse Havenspoorlijn structureel op orde te brengen is een van onze prioriteiten.

Hoofdconclusie en aanbevelingen van Crisislab

De hoofdconclusie van Crisislab is dat ProRail is ingericht op gestructureerd opereren (beheer) maar niet op het omgaan met afwijkingen (beheersen) die in de praktijk altijd optreden. Een serie van majeure afwijkingen heeft daarom in de regio Randstad-Zuid tot een vicieuze cirkel van een steeds grotere onderhoudsachterstand geleid. Daarnaast concludeert Crisislab dat de context waarin het lokaal bevoegd gezag omgevingsvergunningen opstelt, leidt tot disproportionele eisen.

De problematiek op de havenspoorlijn is ontstaan door een combinatie van drie factoren:

- I. **Een context van majeure afwijkingen en onderhoudsachterstanden op de Havenspoorlijn**
- II. **Een onvoldoende veerkrachtige ProRail organisatie om deze afwijkingen en onderhoudsachterstanden te adresseren.** Crisislab doet hiertoe drie aanbevelingen aan het adres van ProRail
 1. Organiseer een **integraal verantwoordelijk management op regionaal niveau.** Crisislab concludeert dat er onvoldoende sturingskracht is georganiseerd om de onregelmatigheden op te lossen.

2. Zorg voor voldoende **kennisborging** en maak als ProRail een *expliciete* keuze voor het type beheerorganisatie dat ze wil zijn: primair inhoudelijk of primair procesmatig.
3. Richt als ProRail **goed projectmanagement** in zodat er meer aandacht is voor de lange termijn in denken en doen.

III. Een omgeving die soms disproportionele eisen stelt in omgevingsvergunningen.

Crisislab doet hiertoe een aanbeveling aan het adres van het ministerie om te bepalen wat redelijke eisen aan emplacements zijn waarop met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt en deze vast te leggen in een ministeriele regeling ex Wabo/Omgevingswet.

Om te komen tot een structurele verbetering van de prestaties van de havenspoorlijn adresseert ProRail in haar aanpak deze drie factoren:

- I. Ten eerste werken we de huidige onderhoudsachterstanden op de havenspoorlijn op korte termijn (komende twee jaar) weg. In maart 2020 is een integraal programmamanager en team aangesteld dat nu, in nauwe afstemming met de goederensector en het ministerie, al levert. Zo zijn grote werkzaamheden in de tijd naar voren gehaald.
- II. Ten tweede richten we een structureel meer veerkrachtige organisatie in voor de langere termijn. ProRail geeft invulling aan de drie hoofdaanbevelingen van Crisislab door integraal management in te richten voor de corridor Zee-Zevenaar als onderdeel van de in 2019 ingezette organisatieverandering "Samenspel" en meer aandacht voor kennisborging.
- III. Ten derde richten we onze eigen organisatie op het ondubbelzinnig nakomen van vergunningseisen en zetten we ons samen met het ministerie en de omgeving vol in om te komen tot redelijke eisen aan emplacements waarop met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt.

I. Wegwerken van onderhoudsachterstanden op de havenspoorlijn

In maart 2020 is een programmamanager aangesteld die de opdracht heeft om de onderhoudsachterstand weg te werken om daarmee de infra op orde te brengen. Hij heeft een integraal programmateam (IPT) ingericht en werkt aan de tijdshorizon van nu tot 2 jaar. Het IPT werkt aan dertien projecten die door de stuurgroep infra op orde zijn vastgesteld. De goederenvervoerders, het Havenbedrijf, ProRail en uw ministerie nemen aan deze stuurgroep deel. In de werkwijze van 'infra op orde' worden een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- De beste korte termijn oplossing is een goede lange termijn oplossing, oftewel "fixen en borgen".
- De aanwijzingen van het bevoegd gezag zijn voor het fixen een enkelvoudig uitgangspunt (dus: compliant worden).
- Tempo en snelheid is leidende focus.

Het IPT onderscheidt zich van de staande organisatie door:

- Directe aansturing door de COO
- Integrale projectinrichting met tempo als leidende focus (doen wat gedaan moet worden en niet wat gedaan kan worden)
- Integrale afstemming tussen: assets, dagelijkse operatie en compliance
- Constructieve afstemming met bevoegd gezag over aard van oplossingen ten behoeve van compliance
- Wekelijks rapporteren over concrete voortgang en levering aan vervoerders, havenbedrijf en externe stakeholders (vertegenwoordiger aannemers, lenW)
- Zes wekelijkse scope bepaling en afstemming met de sector en externe stakeholders

De programmamanager heeft daarnaast de opdracht te borgen dat verbeteringen duurzaam belegd worden en is daartoe voorzitter van het team (gebiedstafel), die verantwoordelijk is voor de instandhouding en kijkt 2-7 jaar vooruit (zie volgende paragraaf).

Door deze benadering wordt ruimte en prioriteit gegeven aan het wegwerken van de achterstand, waardoor de staande organisatie in staat wordt gesteld om het integrale management uit het veranderprogramma *Samenspel voor meer treinen* te implementeren. Met deze aanpak creëert ProRail een trendbreuk en heb ik er vertrouwen in dat de benodigde resultaten in de gegeven termijn worden geboekt.

II. Inrichten van een meer veerkrachtige ProRail organisatie: integraal management

We richten de gebiedsorganisatie Zee-Zevenaar zo in dat deze mandaat heeft om te sturen op het lange termijn assetmanagement; enerzijds in lijn met de landelijke organisatieverandering Samenspel en anderzijds specifiek voor de goederenprocessen. ProRail geeft hiermee opvolging aan de hoofdaanbevelingen 1 en 3 van Crisislab.

ProRail heeft in Q3 2019 besloten om een nieuwe manier van organiseren en samenwerken in te voeren om lager in de organisatie sneller en beter te kunnen besluiten. Eén van de pijlers daarvan is het inrichten van negen gebiedstafels met integraal mandaat over de ontwikkeling van de infrastructuur in hun gebied. Zo voorkomen we gefragmenteerde aansturing met betrekking tot de infrastructuur. De goederencorridor Zee-Zevenaar (havenspoorlijn, emplacementen in de haven en de Betuweroute; van de zee tot Zevenaar) is daarbij verbijzonderd als één gebied, naast acht topografische gebieden met voornamelijk reizigersvervoer en gemengd vervoer. We geven daarmee verbijzonderde aandacht aan de prestaties, uitdagingen en eigenschappen van onze *dedicated* goedereninfrastructuur.

De gebiedstafel¹ is het managementteam van het gebied en heeft één gezamenlijk doel, namelijk om ervoor te zorgen dat de infrastructuur in de toekomst betrouwbaar is en voldoende capaciteit heeft om de groei in het treinverkeer mogelijk te maken. De Accountdirecteur Goederen is één van de leden van de gebiedstafel Zee-Zevenaar, om zo het belang van het goederenvervoer altijd integraal mee te wegen in besluiten. De gebiedstafel heeft mandaat gekregen om te besluiten over projecten in hun gebied. Het mandaat voor die beslissingen ligt op deze manier lager in de organisatie.

ProRail implementeert deze nieuwe manier van integraal organiseren op dit moment. Het nieuwe gebiedsmanagement voor de corridor Zee-Zevenaar is aangesteld en de mandaten gaan per oktober 2020 over naar de gebiedstafel van deze corridor. De oorzaken en aanbevelingen van het Crisislab rapport bevestigen voor ons de noodzaak en richting van de ingeslagen weg.

Kennisborging: ProRail is primair een inhoudelijke beheerorganisatie. *Het inhoudelijk contractmanagement en kennisborging in onze gebiedsorganisaties moeten daar nog beter op worden ingericht. ProRail geeft hiermee opvolging aan de hoofdaanbeveling 2 van Crisislab*

ProRail is inhoudelijk verantwoordelijk voor het assetmanagement van het spoor. ProRail bepaalt welk Groot Onderhoud en Vervangingen worden uitgevoerd en de eigen projectorganisatie managet de projecten en contracteert het werk buiten vervolgens aan sporaannemers. Het klein onderhoud en storingsherstel is in PGO (Prestatie Gestuurd Onderhoud) contracten uitbesteed.

¹ Aan de gebiedstafel zitten zeven gebiedsmanagers, te weten: asset ontwikkeling, asset operatie, capaciteitsmanagement, projecten, procurement, finance en de omgeving. Voor de corridor Zee-Zevenaar is de Accountdirecteur Goederen benoemd in de rol van Gebiedsmanager Omgeving.

ProRail ziet er vervolgens inhoudelijk op toe dat de staat van het spoor door de aannemer geborgd is. Het goed uitvoeren van deze rol, ook in de relatie tot de aannemers, vraagt specifieke kennis. Crisislab constateert dat noodzakelijke kennis, met name voor het omgaan met afwijkingen, onvoldoende was geborgd in de regio Randstad Zuid. Het gaat daarbij om inhoudelijke kennis over bijvoorbeeld PGO-contractvorm-kennis, procesmanagementkennis of technische kennis van de spoorinfrastructuur.

ProRail heeft als onderdeel van de organisatieverandering Samenspel alle medewerkers met dezelfde specialistische kennis uit de verschillende gebieden bij elkaar gebracht in landelijke zogenoemde Kennisclusters. Projectmanagers uit de verschillende gebieden vormen landelijk Kenniscluster Projectmanagement, vakspecialisten van infrasystemen zijn ondergebracht in het landelijke Kenniscluster Techniek, et cetera. Op deze manier creëert ProRail meer landelijke consistentie in haar beleid en borging van kennis. De Kennisclusters zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van mensen en kennis en zorgen ervoor dat de kennis consistent wordt toegepast en geborgd.

III. Vergunningen en externe veiligheid

ProRail moet uiteraard voldoen aan de vigerende vergunningseisen voor handelingen met gevaarlijke stoffen op emplacementen en erkent dat het daaraan heeft ontbroken. Op dit moment ligt de beoordeling van de eisen in de omgevingsvergunning of via de brandweeraanwijzing, die aan (omgevings)veiligheidsvoorzieningen op emplacementen worden gesteld, volledig bij decentraal bevoegd gezag.

Crisislab constateert dat die eisen in de omgevingsvergunning met betrekking tot de bluswatervoorziening en de bedrijfsbrandweeraanwijzing onevenredig zwaar zijn en veel geld kosten. In de aankomende subsidieperiode gaat het alleen al voor de havenemplacementen om tientallen miljoenen euro's. Tegelijkertijd constateert Crisislab dat lokaal bevoegd gezag geen verantwoordelijkheid voelt voor de integrale afweging van kosten en baten van haar risicobeleid voor die emplacementen.

Het rapport doet de aanbeveling aan uw departement om te bepalen wat redelijke eisen aan emplacementen zijn waarop met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt en deze vast te leggen in een ministeriele regeling ex Wabo/Omgevingswet.

ProRail omarmt deze aanbeveling en wil er op twee parallelle manieren opvolging aan geven:

1. We blijven onze organisatie richten op het ondubbelzinnig nakomen van vergunningseisen (100% compliance) zoals momenteel wordt geoperationaliseerd.
2. ProRail wil samen met uw departement en lokaal bevoegd gezag komen tot uniforme en kostenefficiënte, landelijke afspraken over externe veiligheid en (omgevings)veiligheidsvoorzieningen op emplacementen. Het door uw departement geïnitieerde landelijke emplacementenproject gaat hierover. Het emplacementenproject heeft geleid tot bestuurlijke afspraken die op dit moment worden uitgewerkt in regelgeving van de Omgevingswet. Een nog onvoldoende uitgewerkt aspect daarin is hoe er vanuit landelijke regie voor wordt gezorgd dat de kosten voor de voorzieningen in verhouding staan tot het aanwezige risico. Voor ProRail is spoorgoederenvervoer een nationaal belang, waarbij de zeggenschap, regelgeving en toezicht landelijk zou moeten worden belegd.

Andere aanbevelingen: Aandacht binnen ProRail voor het spoorgoederenvervoer en KPI's

Spoorgoederenvervoer is anders dan reizigersvervoer. Waar in het reizigersvervoer jaar na jaar goede resultaten² worden behaald, lukt dat nog niet in het goederenvervoer. Het goederenvervoer is onder andere complex wegens de hoeveelheid spelers, de marktfluctuaties en een hele andere "time to market". Zo kent het goederenvervoer niet zoals het reizigersvervoer een jaarlijkse dienstregeling die het vervoer van uur tot uur bepaalt. Het Crisislab rapport schetst dat de manier van werken van ProRail het reizigersvervoer wel past, maar niet het goederenvervoer. Binnen ProRail vindt daarom op korte termijn een interne campagne plaats waarin het spoorgoederenvervoer binnen alle bedrijfseenheden onder de aandacht wordt gebracht. Daar waar extra kennis en kunde nodig is worden opleidingen gevolgd.

Daarnaast ontwikkelt uw ministerie in samenspraak met de spoorgoederensector en ProRail verbeterde en/of nieuwe prestatie-indicatoren, die meer recht doen aan de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur voor de goederensector. Op dit moment geldt al wel de KPI transitotijd. ProRail voldoet aan deze KPI.

Crisislab constateert dat beter zicht op de staat van de infrastructuur in het havengebied nodig is. ProRail ontwikkelt daarom nieuwe meetmethodes en doet meer inspecties. Zo laat ProRail meettreinen rijden om deze infrastructuur te inspecteren zodat onderhoud tijdig kan worden gepland. Verder heeft ProRail een team van inspecteurs dat ook fysieke controles uitvoert. ProRail werkt ook aan het verder digitaal inzichtelijk maken van de infrastructuur.

Tot slot

ProRail wil met deze aanpak en analyse uit het rapport niet alleen de huidige problemen oplossen maar ook samen met de goederenvervoerders onze prestaties naar een structureel hoger niveau brengen. Dit is een proces van de lange adem en het zal drie tot vier jaar duren voor dit is bereikt. ProRail is blij met de openheid van het gesprek dat we voeren met de goederenvervoerders, de verbeterde relaties en de eerste positieve stappen. Helaas kunnen verstoringen zich, zeker op korte termijn, blijven voordoen.

Het vraagt iets van alle ProRailers, niet in de laatste plaats van het topmanagement, om het bovenstaande te realiseren. Wij rekenen het goederenvervoer blijvend tot onze prioriteit en richten onze tijd en inzet op het opvolgen van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet, namens de Raad van Bestuur,

Ans Rietstra (COO)

² Hoofdrapportage Internationale Benchmark 2019 ProRail / NS, 11 juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/bijlage-6-hoofdrapportage-internationale-benchmark-2019-prorail-en-ns>.