

Vergaderjaar 2012–2013

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 312

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 1 oktober 2012

Voor de zomer heb ik uw Kamer geïnformeerd over het «Programma winterweer op het spoor»¹. In dit programma wordt een meerjaren aanpak gepresenteerd om tot betere prestaties op het spoor in de winter te komen en zijn concrete maatregelen voor aankomende winter opgenomen. Deze moeten ervoor zorgen dat de gevolgen van winterse omstandigheden voor de reiziger zoveel mogelijk beperkt worden.

Met deze brief informeer ik u aan de hand van het bijgesloten winter-rapport 2012–2013 over de voortgang van het winterweerprogramma. NS en ProRail hebben met mij afgesproken om vóór 1 november 2012 de afgesproken maatregelen voor komende winter daadwerkelijk gereed te hebben. Aan de hand van het winterrapport van NS en ProRail is de voortgang van de maatregelen gemonitord en besproken in de overleggen tussen NS, ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voorts hebben zij toegezegd in september 2012 de nieuwe en aangepaste (besluitvormings)procedures aan mij voor te leggen met betrekking tot het verbeteren van de be- en bijsturing en voor de uitvoering van de aangepaste dienstregeling. Het resultaat daarvan meld ik in deze brief.

Voortgang uitvoering winterweerprogramma

Voortgang langere termijn fundamentele verbeteraanpak

In mijn brief van 8 juni 2012 heb ik aangegeven dat voor de langere termijn de «winter'ambitie is om toe te werken naar een situatie waarin onder (vrijwel) alle omstandigheden betrouwbaar vervoer en goede reisinformatie aan de reiziger gegeven kan worden. Hiertoe is de spoorsector een meerjarige verbeteraanpak gestart, waarin het samenspel van infrastructuur, materieel, personeel, het logistieke plan en de be- en bijsturing geoptimaliseerd wordt, vertrekkend vanuit de reiziger. De uitwerking hiervan vindt mede plaats in het kader van de Lange Termijn Spooragenda. Over de Lange Termijn Spooragenda zal ik u deze week informeren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 984, nr. 306

Ten aanzien van de voortgang van de meerjaren aanpak en meer specifiek met betrekking tot de verbetering op de langere termijn van de be- en de bijsturing van de treindienst, heb ik in het winterweerprogramma afgesproken dat NS en ProRail een fundamentele re-design van de be- en bijsturing van de treindienst zullen maken. De analyse van NS en ProRail van afgelopen winter wijst uit dat de problemen op het spoor tijdens winterse dagen onder andere ontstaan door de huidige inrichting van de operationele be- en bijsturing van de dagelijkse treindienst. NS en ProRail hebben inmiddels samen een extern bureau ingeschakeld om hen bij de aanpak van de fundamentele re-design te helpen. In de aanpak zal onder andere nadrukkelijk worden gekeken naar de optimalisatie van de inzet van het personeel en de ICT-systemen. Conform de afspraken in het winterweerprogramma zullen NS en ProRail eind 2012 rapporteren over de aanpak en de vervolgstappen. Ik zal u hierover te zijner tijd informeren.

Voortgang maatregelen komende winter

Totdat de hiervoor geschetste fundamentele verbeteringen zijn doorgevoerd, heb ik de spoorsector gevraagd te kiezen voor zekerheid boven capaciteit. De aanpak van NS en ProRail is er dan ook op gericht om enerzijds verstoringen zoveel mogelijk te voorkomen door preventieve maatregelen te nemen (o.a. op het gebied van de wissels en het materieel). En anderzijds bij meerdere infrastructuur- en materieelstoringen zoveel mogelijk «in control» te blijven en de gevolgen voor de reizigers te beperken.

Het winterrapport (zie bijlage 1)*) laat zien dat de uitvoering van het winterweerprogramma voor het grootste deel volgens schema verloopt en dat veel maatregelen reeds uitgevoerd zijn, dan wel dat voor 1 november (of kort daarna) zullen zijn. Zo hebben NS en ProRail de nieuwe criteria en de procedure voor besluitvorming over aanpassing van de dienstregeling opgesteld (zie bijlage 2)*). Half oktober zijn de verbeteringen aan alle wisselverwarmingen en wisselstellers van de 3 100 wissels van de kerninfrastructuur doorgevoerd, evenals de verbeteringen in de procedures en instructies ten behoeve van een snel herstel van infrastructuurstoringen. Rond de knopen Amsterdam, Schiphol en Utrecht zijn halverwege november alle inspecties en eerste kleine aanpassingen aan de wissels doorgevoerd in het kader van de «Zwitserse wisselaanpak». De anti-icing proef van vorige winter wordt uitgerold naar de rest van Nederland en voor het preventief voorkomen van ijsvorming op de bovenleidingen is een pilot gestart. Ook het winterbestendig maken van (onderdelen van) het materieel en het verbeteren van het herstelproces loopt volledig op schema. Voor betere reisinformatie is de stabiliteit en de beschikbaarheid van de reisinformatiemiddelen (stationsborden en website) verbeterd en wordt de uitrol van het reisinformatiesysteem InfoPlus naar alle verkeersleidingsposten voortvarend voortgezet. Daarnaast worden de medewerkers – ondanks de vertraging in de overdracht van reisinformatie – getraind om meer frequente, op de situatie en naar verschillende klantbehoeften toegesneden reisinformatie te geven. Om de be- en bijsturing te verbeteren, zijn de huidige procedures, de registratie en systemen en de hierbij behorende instructies aangepast. Dit geldt ook voor de procedures van de inzet van het personeel tijdens winterse dagen (Code Rood). Voor komende winter wordt bovendien extra personeel ingezet om tijdens winterse dagen klanten op de stations te begeleiden, storingen te registreren en reisinformatie sneller op het OCCR in de systemen in te voeren. Ook zijn er extra conducteurs en machinisten aanwezig, met name op de stations Amsterdam en Utrecht.

Er is echter ook op een aantal onderdelen sprake van afwijkingen ten opzichte van de planning in het winterweerprogramma. NS en ProRail hebben waar mogelijk mitigerende maatregelen getroffen. Echter, niet in alle gevallen is het gelukt om een alternatief te vinden dat nog vóór deze winter geïmplementeerd kan zijn. Zo stuiten NS en ProRail bij de wisselaanpak rond de knopen Amsterdam, Schiphol en Utrecht (met name bij Utrecht) op problemen vanwege de vele werkzaamheden die reeds gepland zijn aldaar. Gevolg hiervan is dat het deactiveren¹ van de wissels rond Utrecht een te grote impact zou hebben op de reguliere dienstregeling en de kwetsbaarheid in de winter (vanwege de verkleining van de bijsturingmogelijkheden) zou vergroten. Deze worden daarom pas na de winter (en dus voor het volgende winterseizoen) gedeactiveerd. Verder wordt er nog gezocht naar een traject om op kleine schaal ervaring op te doen met het sneeuwvrij maken van baanvakken waar intercity's rijden, omdat er nog geen geschikte methode is gevonden die geen schade toebrengt aan de baan of het materieel.

In het winterweerprogramma heb ik aangekondigd de anti-icing aanpak van treinen landelijk te willen uitrollen. Daarbij heb ik aangegeven dat het niet duidelijk is of het binnen de garantievoorwaarden van nieuw materieel past en dat het verkrijgen van een milieuvergunning mogelijk een vertraging bij de bouw van installaties kan opleveren. Inmiddels is gebleken dat van de geplande 7 installaties waar anti-icing van het materieel plaats vindt er deze winter 6 installaties 1 december worden opgeleverd in plaats van 1 november. Voor het station Zwolle lukt het voor komende winter niet om de milieuvergunning rond te krijgen. Verder kan door de garantievoorwaarden een deel van de vloot niet behandeld worden. Dit is echter nog steeds veel meer dan bij de proef afgelopen winter (bij de proef werd 3% van het materieelpark behandeld, nu is dat 70%).

Ten aanzien van de reisinformatie is er als gevolg van het extra onderzoek van de NMa vertraging opgetreden in de overdracht van de medewerkers reisinformatie van ProRail naar NS. Hierdoor is (voor een belangrijke periode) een onzekere situatie ontstaan die invloed heeft gehad op het functioneren van (een deel van de) medewerkers. Met de inmiddels in gang gezette trainingen tracht NS het risico dat dit de kwaliteit en effectiviteit van de geplande verbeteringen in de reisinformatie raakt te beheersen.

Voor het geval dat aankomende winter zich onverhoopt toch een ernstig verstoorde situatie voordoet, is er onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om in die situatie gecontroleerd de gehele treindienst te stoppen en vervolgens weer op te starten. De beide organisaties hebben geconcludeerd dat dit een dusdanig ingrijpende aanpassing van de procedures en training van de medewerkers betreft, dat dit voor komende winter niet te realiseren is. Wel wordt dit meegenomen in de fundamentele re-design van de be- en bijsturing. Indien zich komende winter onverhoopt een ernstig verstoorde situatie voordoet, worden de mogelijkheden voor een snelle opstart gezocht binnen de bestaande procedures.

Aangepaste procedures

Ik heb NS en ProRail gevraagd om nieuwe en aangepaste procedures op te stellen met betrekking tot het verbeteren van de be- en bijsturing en voor de uitvoering van de aangepaste dienstregeling.

¹ Het deactiveren van wissels omvat het volgende: Het fysiek klemmen van de wissel, zodat het nog maar in één stand te berijden is en het logisch verwijderen van de wissel uit de beveiligings- en bedieningssystemen. Nadat is gebleken dat deze wissels echt niet meer nodig zijn, kunnen ze ook fysiek worden verwijderd.

Voor de verbetering van de be- en bijsturing van de treindienst komende winter hebben NS en ProRail de besluitvorming en de procedures aangescherpt, vereenvoudigd en gestructureerd, onder meer ten behoeve van een beter overzicht over de prestaties en actuele verstoringen op het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR). NS en ProRail hebben hierbij gekozen voor verbeteringen die op korte termijn realiseerbaar zijn en

zoveel mogelijk aansluiten op de routine, maar het spoorstelsel blijft op dit vlak kwetsbaar. Daarom is het niet alleen van belang om de fundamentele re-design van de be- en bijsturing in de meerjarige verbeteraanpak voortvarend door te zetten, maar ook om gelijktijdig door te gaan met verdere verbeteringen van dit proces met behulp van de evaluatie van de prestaties van aankomende winter. Overigens worden in oktober en november de nieuwe procedures op een grondige wijze geoefend met alle betrokken medewerkers van de be- en bijsturing binnen NS en ProRail.

Omdat zich komende winter in het spoorstelsel – ondanks de maatregelen die getroffen worden – mogelijk onverhoopt toch ernstige verstoringen kunnen voordoen die het onmogelijk maken de reguliere dienstregeling op een betrouwbare wijze te blijven rijden, heb ik NS en ProRail gevraagd om bij verwacht winterweer komende winter adequate voorzorgsmaatregelen te treffen in de vorm van het rijden met een aangepaste dienstregeling. Deze aangepaste dienstregeling houdt in dat NS op een aantal trajecten in de brede Randstad halfuurdiensten in plaats van kwartierdiensten zal rijden. Hierdoor wordt er ruimte in het spoorstelsel gecreëerd die als een buffer kan fungeren bij verstoringen. Tevens ontstaat er ruimte om de treindienst bij te sturen, om verstoringen in de infrastructuur te verhelpen en om personeel en materieel sneller op de plek van bestemming krijgen. Door een dag van tevoren tijdig een besluit te nemen over het aanpassen van de dienstregeling is het ook mogelijk om tijdig de reisplanner aan te passen, de sms-alert in te zetten en de reiziger daardoor vroegtijdig bewust te maken van de aangepaste dienstregeling en hem/haar in staat te stellen te handelen.

NS en ProRail hebben de afgelopen periode op basis van een nadere analyse van het weer van de afgelopen 10 jaar en de effecten daarvan op de infrastructuur en het materieel een nieuwe procedure en set van criteria opgesteld. Dat heeft zich vertaald naar een weercriterium met een kans van 10% of meer op ≥ 3 cm sneeuw en/of 10 graden vorst of lager. In tegenstelling tot vorige winters, wordt naast sneeuw ook vorst opgenomen in het weercriterium¹. Het weercriterium alléén is niet bepalend of er wel/geen aangepaste dienstregeling wordt ingezet de dag er na, maar fungeert met name als alerteringscriterium. Zodra dit criterium wordt overschreden zal er op basis van een expert judgement ten aanzien van de staat van de infrastructuur en het materieel, en specifieke weersverwachtingen voor de Randstad, uiteindelijk door NS en ProRail besloten worden om de dienstregeling wel/niet aan te passen. Daarbij heeft de eerste keer dat er sneeuw en/of strenge vorst wordt verwacht een bijzondere plek gekregen. De afgelopen winters is namelijk gebleken dat de eerste «winterdag» vaak tot problemen leidt, niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland. Zodoende is er in de criteria opgenomen dat bij een weersverwachting waarbij er ergens in Nederland meer dan 10% kans is op enige sneeuw en/of een temperatuur lager dan 10 graden vorst, het proces in gang wordt gezet om te komen tot een besluit over de aangepaste dienstregeling. In bijlage 2 vindt u een volledige beschrijving van de procedure.

Deze nieuwe procedure is afgelopen maand – zoals afgesproken in het winterweerprogramma – met mij en de consumentenorganisaties besproken. Alle partijen beseffen dat het bepalen van een goed weercriterium complex is. Om een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen over aanpassing van de dienstregeling hebben NS en ProRail beslisinformatie nodig op een aantal terreinen: weersverwachting, impact van het weer op het spoorstelsel, impact van verstoringen op de treindienst en impact van de aangepaste dienstregeling op de klantbeleving. Deze kennis van de afgelopen winters is echter in beperkte mate beschikbaar en

¹ De meteorologische gegevens, methoden en modellen die door MeteoConsult gebruikt zijn om de weercriteria mede vorm te geven, hebben een toets van het KNMI doorstaan.

vastgelegd. Het is daarom van groot belang dat NS en ProRail de komende jaren meer kennis opbouwen en ervaring opdoen met de weercriteria en het aanpassen van de dienstregeling en deze vastleggen in een beslissingsondersteunend systeem. Totdat een dergelijk systeem er is, heb ik er op aangedrongen dat het advies van experts een prominente rol heeft in de besluitvorming. Op dit moment ben ik van mening dat het bijgevoegde voorstel van NS en ProRail de best mogelijke invulling geeft aan mijn verzoek aan de sector om komende winter eerder te besluiten tot het aanpassen van de dienstregeling. In de praktijk moet nu bekeken worden hoe deze criteria uitpakken en moet er kennis worden opgebouwd om het voorstel voor de komende jaren te verfijnen.

Om een indicatie te geven van hoe vaak een aangepaste dienstregeling aan de orde zou zijn geweest met deze nieuwe set criteria, blijkt uit onderzoek van NS en ProRail dat er de afgelopen 10 jaar gemiddeld 12 dagen per jaar met een aangepaste dienstregeling gereden zou zijn. Daarbij besef ik komende winter reizigers te maken zullen krijgen met een aangepaste dienstregeling waartoe een dag van tevoren is besloten, terwijl op de dag zelf het weer meevalt. De kans hierop blijft altijd bestaan door de onvoorspelbaarheid van het weer. Maar door reeds een dag van tevoren adequate voorzorgsmaatregelen te treffen in de vorm van aanpassing van de dienstregeling, blijft het spoorstelsel wel rijden (al is het in delen van het land minder frequent) en wordt de reiziger meer zekerheid geboden op betrouwbaar vervoer tijdens winterse omstandigheden.

Het is belangrijk dat de aangepaste dienstregeling niet langer dan nodig wordt ingezet. Daarom zijn er ook criteria vastgesteld op basis waarvan besloten kan worden om terug te keren naar de reguliere dienstregeling. Daarbij geldt dat men vanuit het belang van voorspelbaarheid voor de reiziger een te groot jojo-effect wil voorkomen en daarom bij het besluit steeds meerdere dagen vooruit kijkt naar de verwachtingen.

Tot slot

NS en ProRail hebben de afgelopen periode hard gewerkt om gezamenlijk uitvoering te geven aan het winterweerprogramma. Ondanks de voortgang die is gerealiseerd in de uitvoering van de maatregelen, betekent dit nog steeds geen garantie dat zich nooit meer ernstig verstoorde spoordagen zullen voordoen. Tegelijkertijd zullen ook de te nemen voorzorgsmaatregelen in de vorm van het aanpassen van de dienstregeling bij winterse omstandigheden voor de reizigers niet altijd even aangenaam zijn. Dit toont de crux van het dilemma aan, namelijk het kiezen tussen het risico op een ernstig verstoord spoorstelsel versus een grote inzet van voorzorgsmaatregelen die ook gevolgen hebben voor de dienstverlening. NS en ProRail staan voor de opgave hierin zo goed mogelijk de balans te vinden. Ik meen dat de voortvarende en constructieve voorbereidingen van de afgelopen maanden daarvoor een goede basis moeten kunnen bieden.

Door de directe betrokkenheid van mijn ministerie bij de uitwerking van de maatregelen, besef ik eens te meer dat de spoorsector daarnaast de tijd nodig heeft om fundamentele verbeteringen aan te brengen in het spoorstelsel om ook op winterse dagen verstoringen te kunnen voorkomen en de treindienst op gang te houden. Daarom blijf ik samen met NS en ProRail voortvarend uitwerking geven aan de algemene meerjarige verbeteraanpak die hiervoor nodig is.

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

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer