

Vergaderjaar 2010–2011

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 255

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2011

Reizigers hebben veel overlast gehad van de verstoringen van het treinverkeer als gevolg van de brand op 19 november 2010 bij de verkeersleidingpost van ProRail in Utrecht en de winterse weeromstandigheden van december 2010. Gebleken is dat de robuustheid van het spoor te wensen overlaat. Daarbij is de informatievoorziening aan de reizigers tijdens de verstoringen ernstig tekortgeschoten.

Ik heb de president-directeuren van ProRail en NS ter verantwoording geroepen en met hen geconstateerd dat de prestaties onvoldoende waren en verbeteringen nodig zijn. Ook heb ik gesproken met de reizigersorganisatie Rover en de vakbonden van het personeel van ProRail en NS over hun visie op de problematiek en de mogelijke verbeteringen. Daarnaast hebben ook andere partijen hun analyses geuit, onder meer in de hoorzitting van uw Kamer op 20 januari jongstleden.

Met deze brief kom ik mijn toezegging na om de Tweede Kamer vóór 1 februari 2011 te informeren over mijn analyse van de ontstane situatie op het spoor: oorzaken, feitelijke gang van zaken en gevolgen. Ik geef in deze brief eerst de conclusies van de analyse die aan mijn aanpak ten grondslag ligt. Daarna licht ik mijn aanpak van de problemen toe. Hierbij ga ik ook in op de ordening van de spoorsector. In de bijlagen is meer uitvoerige informatie opgenomen waaronder een concreet maatregelenpakket en een Europese vergelijking van de winterverstoringen.

DE ANALYSE OP HOOFDLIJNEN

Mijn beeld van de problemen in november en december 2010 is dat deze zijn terug te voeren op twee hoofdproblemen:

- bij grote verstoringen van het normale treinverkeer lukt het ProRail en NS onvoldoende om snel en adequaat het spoorvervoer weer op gang te brengen;
- en het ontbreekt bij grote verstoringen aan adequate reisinformatie aan de reizigers.

Het eerste punt gaat over het **verstoringenmanagement en de calamiteitenorganisatie**. Bij grote verstoringen is het herstel van het functioneren van het spoor, de zogenoemde bijsturing door ProRail (verkeersleiding en «assetmanagement») en NS (inzet van treinen en personeel) zo ingewikkeld dat men de greep erop snel verliest. De afstemming tussen en de aansturing van de verschillende functies in het primaire proces (beschikbaarheid infrastructuur, treinen en personeel) verloopt in dergelijke situaties niet goed. Het spoorstelsel is nu niet goed ingericht op het snel opvangen en verhelpen van grote verstoringen. Dit leidt tot een te grote overlast voor reizigers.

Het tweede punt heeft te maken met het feit dat bij grote verstoringen de **reisinformatie** niet meer adequaat is. Reisinformatie wordt in normale situaties automatisch gevoed door de logistieke systemen op de verkeersleidingposten. In een ernstig overbelaste situatie lukt het niet om daarin de wijzigingen voldoende handmatig bij te houden, waardoor de reisinformatie niet meer klopt of zelfs uitblijft. Reisinformatie zit achteraan in de keten. De logistieke systemen en vervolgens de medewerkers bepalen of en welke reisinformatie beschikbaar komt. Dit sluit niet aan op de informatiebehoefte van de reiziger bij verstoringen, waardoor de overlast voor de reizigers snel toeneemt.

Deze feitelijke constatering laten zien dat het systeem bij verstoringen complex en onvoldoende robuust is. Dit toont mijn inziens de dieperliggende oorzaak aan dat de cultuur en structuur van ProRail en NS niet is toegesneden op het optimaal kunnen bedienen van de reiziger bij verstoringen en dat hun (deel)belangen niet altijd gelijk lopen.

De spoorsector is technisch en logistiek geïntendeerd. Maar het is nodig dat ProRail en NS de klant, de reiziger, in hun gezamenlijk handelen centraal stellen. Dat vergt een cultuur waarin NS en ProRail in hun samenwerking doorlopend aandacht besteden aan de reiziger.

De huidige ordening van het spoor en de splitsing van NS en ProRail hebben mogelijk gemaakt dat beide bedrijven veel transparanter zijn te sturen op output. Niettemin constateer ik dat een omslag nodig is naar meer samenwerken aan het doel om de reizigers betrouwbaar, veilig en efficiënt te bedienen. Ook de sturing door de overheid moet die focus hebben. Ik heb die sturing daarom eveneens nadrukkelijk tegen het licht gehouden.

AANPAK

Hieronder geef ik de vijf hoofdlijnen van mijn aanpak. De concrete maatregelen die ik daaraan verbind, staan in de bijlage.

1. Cultuurverandering: reiziger centraal

Bij ProRail en NS moet een cultuur zijn waarin de reiziger voortdurend centraal staat. NS heeft op dit vlak de afgelopen jaren al stappen gezet, bij ProRail moet dit proces nog beginnen. Techniek, systemen en logistieke processen moeten de reiziger als (eind)doel hebben en de onderlinge samenwerking tussen ProRail en NS moet daaraan ten dienste staan.

Ik heb ProRail en NS gevraagd om aan te geven hoe zij de klant centraal willen stellen. Daarop hebben NS en ProRail het initiatief genomen om gezamenlijk een Reizigersplan op te stellen waarin zij aangeven wat de reiziger van hen kan verwachten. Het gaat dan om beloftes als:

- de reiziger wordt bij verstoringen binnen een bepaalde maximumtijd geïnformeerd over de situatie, en

- bij langdurende verstoringen wordt er binnen een bepaalde maximumtijd alternatief vervoer geregeld.

Deze beloftes vormen de leidende principes voor de wijze waarop NS en ProRail hun samenwerking invullen. Dit wordt besproken in het Locov (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer).

Daarnaast gaat ProRail per direct deelnemen aan het Locov. De consumentenorganisaties in het Locov overleggen tot op heden namelijk alleen met de NS over alles wat voor de reiziger van belang is.

De toetreding van ProRail tot het Locov gaat het bedrijf helpen bij het focussen op de belangen van de reizigers. ProRail gaat hier onder andere het Beheerplan bespreken met de consumentenorganisaties. Ook de wijze waarop grote verstoringen zijn en worden afgehandeld kan onderwerp van gesprek zijn in het Locov.

Ook de sturing binnen de bedrijven moet het reizigersbelang als focus hebben. Ik grijp de wijzigingen, die op korte termijn plaatsvinden in de top van ProRail, aan om met de nieuwe president-directeur nadrukkelijk in gesprek te gaan over een klantgerichte oriëntatie en de door mij vereiste cultuurverandering. Bij de benoeming van nieuwe commissarissen van ProRail gaat klantgerichtheid nadrukkelijk onderdeel van het profiel zijn, zodat ook het interne toezicht hier sterker op gericht is.

Bij NS staat de klant nadrukkelijker centraal, maar ook de directieleden van NS blijf ik aanspreken op de klantgerichte cultuur.

2. Organisatie-aanpassingen bij Verkeersleiding

ProRail en NS moeten beter samenwerken aan het oplossen van verstoringen.

Die samenwerking hebben ProRail en NS al een impuls gegeven met het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR). Daar zijn alle partijen in één fysieke ruimte gaan zitten. Dit OCCR is een stap in de goede richting maar er blijft ruimte voor verbetering: zo kan de bijsturing sneller en beter worden en kan dit ook een bijdrage leveren aan betere reisinformatie tijdens verstoringen (zie punt 3).

Ik laat een audit uitvoeren naar het OCCR om te bezien hoe de communicatielijnen, de bijsturingssystemen, de reizigersinformatie en de besluitvorming verder is te verbeteren. Die audit gebruik ik om een verdergaande vereenvoudiging in de samenwerking te onderzoeken, waarbij niet wordt uitgesloten dat de verantwoordelijkheid uiteindelijk in één hand komt. Op dit moment is dat wegens nationale en internationale regelgeving nog niet mogelijk.

Naar het voorbeeld van het OCCR, acht ik het nodig dat op de lokale verkeersleidingposten de cruciale functies op één locatie per bedieningsgebied samenkomen. Deze zitten namelijk nu niet bij elkaar.

Hiermee wordt de samenwerking tussen de verkeer- en treindienstleiders van ProRail en de medewerkers van de regionale bijsturingcentra van NS en andere vervoerders beter georganiseerd. Zij maken immers het lokale plan en sturen de treindienst feitelijk aan.

In verband met de organisatorische consequenties zal dit niet per direct te realiseren zijn, maar dit is wel het einddoel.

Evenals bij de OCCR zijn bij de vormgeving hiervan de voorwaarden in acht te nemen die de regelgeving vereist (niet-discriminerend handelen).

3. Organisatieverbetering: reisinformatie in één hand

Het verbeteren van de reisinformatie aan de reiziger is het volgende doel. Op dit moment levert ProRail de data op basis waarvan reisinformatie kan worden gegenereerd, zodat ook andere vervoerders en derde partijen daar toegang toe kunnen hebben en de onafhankelijkheid is geborgd. De vervoerders zijn op basis van hun concessies verantwoordelijk voor het leveren van reisinformatie aan de reiziger.

Om de informatievoorziening te verbeteren breng ik de verantwoordelijkheid hiervoor in één hand, namelijk bij NS. NS neemt immers circa 90% van het personenvervoer voor haar rekening. NS en ProRail komen medio 2011 met een voorstel voor de organisatie hiervan, waarbij ook de reisinformatie van de andere vervoerders goed geborgd moet zijn. Daarbij wil ik dat ook meer gebruik wordt gemaakt van nieuwe manieren om de reiziger te informeren. Er zijn immers veel meer mogelijkheden dan alleen de borden en het omroepsysteem.

Het voorstel van NS en ProRail moet in lijn zijn met de vigerende onafhankelijkheidseisen en de ontwikkelingen gelet op de recente voorstellen van de Europese Commissie, die vereist dat de dienstverlener die de reisinformatie toegankelijk maakt, onafhankelijk is. Het voorstel moet afgestemd zijn met de andere vervoerders.

Dit laat onverlet dat ook in het genereren van de data verbeteringen zijn door te voeren, zodat de systemen in situaties van verstoring langer actueel blijven. In de bijlage zijn daarvoor maatregelen opgenomen.

4. Aanscherpen sturing

Mijn sturing blijft gericht op output (afgesproken prestaties), maar ik ga de kernprestatie-indicatoren (KPI's) kritisch bezien op gerichtheid op de klant. Hoewel de outputsturing tot nu toe heeft gewerkt voor de «normale» situatie, is deze ontoereikend gebleken voor het voorkomen van grote verstoringen.

Met NS en ProRail ga ik dit de komende periode concretiseren, zodat de aangepaste en aangescherpte prestatieafspraken (bijvoorbeeld KPI's informatie bij ontregelingen) in het beheer- en vervoerplan van 2012, waar mogelijk al in 2011, komen te staan.

Daarnaast heb ik inmiddels afspraken gemaakt met ProRail over de KPI treinpaden en KPI alternatieve treinpaden waarmee beter aangesloten wordt op de behoefte van de vervoerders. Daarnaast wil ik voor de top 5 van slechts presterende lijnen een grenswaarde voor maximale stortingstijd vastleggen.

Ook zet ik erop in om het handhavinginstrumentarium aan te scherpen met een direct opeisbare boete voor het geval grenswaarden niet zijn gehaald.

Ik ga nauwgezet de programma's monitoren die ProRail en NS hebben ingezet, zoals de actieplannen voor Winterhard Spoor en voor het dubbel uitvoeren van kritische systemen.

Daarnaast ga ik op regelmatige basis tripartite overleg voeren met ProRail en NS over de gezamenlijke activiteiten.

Zoals de minister van Financiën op woensdag 26 januari 2011 aan uw Kamer heeft toegezegd zal ik met hem, en in samenspraak met de raad van commissarissen van NS, bekijken of er een zogenaamd knock-out-criterium ten aanzien van vervoerprestaties aan de variabele beloningsstructuur van de NS bestuurders kan worden toegevoegd. Insteek daarvan

is om een minimaal serviceniveau, zoals vastgelegd in de vervoersconcessie, ook via deze weg te borgen.

5. Perspectief op robuuster spoor

NS en ProRail moeten doorgaan met het winterbestendig maken van het treinmaterieel en van de infrastructuur en beter anticiperen op mogelijke aanpassingen in de dienstregeling zodat grote verstoringen worden voorkomen.

En ProRail gaat door met het programma «disaster tolerant» om de back-up systemen te verbeteren, aangevuld met de lessen van de brand van 19 november 2010.

Ook laten de gebeurtenissen zien dat het systeem te complex is geworden en onvoldoende robuust. Om dergelijke grootschalige verstoringen te vermijden, heb ik NS en ProRail gevraagd om een voorstel voor het vereenvoudigen en meer betrouwbaar maken van de keten: infrastructuur, dienstregeling en de logistiek van treinmaterieel en personeel. Een voorbeeld hiervan is het ontvlechten van knooppunten.

SPOORORDENING ALGEMEEN

In reactie op de verstoringen van het spoor zijn alternatieve organisatievormen gesuggereerd, zoals het integreren van (delen) van ProRail en NS of het omvormen van ProRail tot een baten-lastendienst, bijvoorbeeld door samenvoeging met Rijkswaterstaat, zoals is voorgesteld door de Christen Unie.

Ik vind een dergelijke aanpak geen oplossing voor de geschetste problemen en zie dit de benodigde samenwerking tussen NS en ProRail niet dichterbij brengen.

Wat betreft de het model van ProRail als baten-lastendienst, al dan niet als onderdeel van Rijkswaterstaat, is in de evaluatie van de spoorwetgeving aangegeven dat daardoor niet zonder meer betere sturingsmogelijkheden ontstaan, maar andere. Ook in dit geval moet de spoorbeheerder op grond van Europese regelgeving verantwoordelijk zijn voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle.

Dit model heeft bovendien als gevolg dat de relatie tussen de beheerder en de vervoerders publiekrechtelijk wordt. Dit kan de gelijkwaardige positie tussen vervoerders en beheerder verstoren waarmee de druk van de klanten op ProRail afneemt. Ook kan de focus van de organisatie verschuiven naar het bedienen van de overheid in plaats van de klanten (vervoerders).

Zoals geconcludeerd in de evaluatie, komt een dergelijke organisatievorm voor ProRail de dagelijkse en intensieve samenwerking die nodig is met de vervoerders niet ten goede. Omdat ik juist die samenwerking wil versterken, is zowel de organisatievorm, als het traject van een langdurige en ingrijpende reorganisatie naar mijn overtuiging niet de oplossing. Overigens zou ik bij deze organisatievorm, in verband met Europese regels, ook het onafhankelijke spoorveiligheidstoezicht door de IVW buiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu moeten plaatsen.

Wel stuur ik aan op hechtere samenwerking tussen ProRail en Rijkswaterstaat. Hiertoe zijn al initiatieven genomen. ProRail en Rijkswaterstaat gaan een strategische samenwerking aan met het doel het publieke opdrachtgeverschap verder te professionaliseren.

Een integratiemodel van (delen van) ProRail met NS biedt mijns inziens eveneens geen oplossingen. Het beleid en de (Europese) regelgeving is erop gericht om de onafhankelijkheid van de beheerder en in het bijzonder van de capaciteitstoedeling en verkeersleiding te waarborgen. Er zijn immers ook andere vervoerders op het druk bereide Nederlandse spoor actief. Het is daarom ook een gegeven dat helemaal «terug naar vroeger» (vóór 1995) niet mogelijk is. Volledige integratie van vervoer en infrabeheer is op grond van Europees recht niet toegestaan¹. Ik ga bekijken of vergaande vereenvoudiging van de samenwerking mogelijk is, waarbij ik niet uitsluit dat de verantwoordelijkheid uiteindelijk in één hand komt. Hiervoor zal ik ook putten uit de audit die ik ga uitvoeren naar het OCCR. Randvoorwaarde daarbij is dat de onafhankelijkheid van het beheer moet zijn gewaarborgd op een markt met meerdere vervoerders.

Samenvoeging kan wel via afzonderlijke organisatieonderdelen (dochter-ondernemingen) binnen eenzelfde onderneming (holding). Maar de hiermee beoogde samenwerking, zal weer deels teniet worden gedaan door de eisen aan de onafhankelijkheid van de beheertaken. Uit een recent overzicht van lopende inbreukprocedures blijkt dat meerdere lidstaten, waaronder Duitsland, door de Europese Commissie in gebreke zijn gesteld omdat zij onvoldoende waarborgen zouden hebben genomen om de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder te garanderen.

In de evaluatie van de spoorwetgeving is in 2009² met uw Kamer geconcludeerd dat de ordening in beginsel goed functioneert. De analyse van de problematiek zoals ik die in deze brief schets, maakt mijns inziens duidelijk dat de kansen voor verbetering liggen bij het versterken van de samenwerking tussen ProRail en NS en bij het met dat doel aanpassen van de organisatie binnen de kaders van de ordening.

Wat betreft de onafhankelijkheid van de capaciteitsverdeling door ProRail, dat zelf ook partij is in verband met het onderhoud, heb ik naar aanleiding van de evaluatie maatregelen genomen om het inplannen van onderhoud door ProRail transparanter te maken. ProRail moet de capaciteit die voor onderhoud nodig is zo veel mogelijk aanvragen tegelijk met de capaciteitsaanvragen van vervoerders. Als er een conflict ontstaat tussen aanvragen voor onderhoud en vervoer moet ProRail de noodzaak van de onderhoudsaanvraag onderbouwen zodat de NMa uiteindelijk een oordeel kan vellen. Deze maatregelen zijn opgenomen in het recent gewijzigde Besluit Capaciteitsverdeling³.

Het winterweer heeft niet alleen in Nederland forse effecten op het treinverkeer gehad. Uit een eerste inventarisatie bij Europese collega's blijkt dat ook elders in Europa het winterweer heeft geleid tot forse verstoringen (zie de bijlage 2). Ik constateer dat de marktordering daarbij niet onderscheidend is.

Dit sterkt mij in de overtuiging dat een wijziging van de hoofdstructuur van de spoorordering (NS, ProRail en de rijksoverheid) geen oplossing is voor de geschetste problematiek. Dat neemt niet weg dat ik binnen de kaders van de ordening op basis van de geschetste problematiek maatregelen neem bij de bijsturingorganisatie en bij de organisatie van de reisinformatie.

¹ Door de vereiste implementatie van de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG verbiedt ook de Spoorwet het volledig ongedaan maken van de scheiding tussen vervoer en infrabeheer (art. 16 lid 4).

² Spoor in beweging, kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 987, nr. 1).

³ Conform mijn toezegging in het VSO over het Besluit capaciteitsverdeling op 13 januari 2011.

Tot slot

In de komende periode ga ik de uitvoering van de in deze brief voorgestelde maatregelen nauwgezet volgen.

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

OVERZICHT MAATREGELLEN

In mijn brief van 14 december 2010 (Kamerstuk 29 984, nr. 250) heb ik al een aantal maatregelen aangekondigd die NS en ProRail hebben genomen naar aanleiding van het winterweer op 4 december 2010. In deze bijlage geef ik de maatregelen volgens de vijf hoofdlijnen van mijn aanpak zoals genoemd in mijn brief.

1. Cultuurverandering: Reiziger centraal*Maatregelen*

- NS en ProRail stellen gezamenlijk een Reizigersplan op waarin zij aangeven op welke wijze zij de reiziger centraal stellen en wat de «geboden» zijn voor NS en ProRail voor hun handelen richting de reiziger. Deze «geboden» vormen de leidende principes en ook het richtsnoer voor de wijze waarop NS en ProRail hun samenwerking invullen. Dit Reizigersplan zal worden besproken in het Locov met de consumentenorganisaties.
- ProRail neemt deel aan het Locov, het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer.
- Ik zal met de nieuwe president-directeur van ProRail nadrukkelijk in gesprek gaan over een klantgerichte focus en cultuurverandering die gerelateerd wordt aan het primaire proces. Bij NS staat de klant nadrukkelijker centraal, maar ook de directieleden van NS blijf ik aanspreken op de klantgerichte cultuur.
- Bij de benoeming van nieuwe commissarissen van ProRail wordt klantgerichtheid nadrukkelijk in het profiel meegenomen, zodat het interne toezicht hier ook sterker op gericht gaat zijn.

2. Organisatie-aanpassingen bij Verkeersleiding*Maatregelen*

- Het OCCR is betrekkelijk nieuw. Ik laat daarom zelf een audit uitvoeren naar de vraag of en hoe de samenwerking en de achterliggende processen op het OCCR verder zijn te versterken. Daarbij zijn de voorwaarden in acht te nemen die de regelgeving vereist (niet-discriminerend handelen).
- De snelheid en kwaliteit van besluitvorming van de bijsturing wordt vergroot. Het OCCR-effect op landelijke schaal wordt regionaal gereproduceerd. Daartoe is nodig dat NS en ProRail nauwer samenwerken door samen op één locatie te zitten. Dit houdt ondermeer in dat cruciale functies op één locatie per gebied worden samengebracht. Hierdoor ontstaat in de eindfase een situatie waarin in het land de verkeersleidingposten en de regionale bijsturing centra á la het OCCR zijn samengebracht. Dit is overigens een maatregel die niet op zeer korte termijn te realiseren is. Het behelst het integreren van 13 verkeersleidingposten en 5 regionale bijsturing centra met alle bijkomende organisatorische en personele aspecten. Net als bij de OCCR zijn de voorwaarden in acht nemen die de regelgeving vereist (niet-discriminerend handelen).
- Daarnaast scherp ProRail en NS de werkwijze en besluitvorming rondom de bijsturing aan, ondermeer door:
 - focus op snellere terugkeer naar een voorspelbare en uitvoerbare treindienst. Daarbij is ook snel herstel van de assets, infrastructuur en materieel van belang.
 - Focus op het langer handmatig bijhouden van de logistieke systemen opdat de reisinformatie langer actueel is/kan blijven.

- in gevallen dat het zicht van de bijstuurders op het personeel vermindert, operationele managers op grote knooppunten in personeelsverblijven «gestrande» medewerkers via de bijsturing te koppelen aan beschikbare treinen en rijwegen. Hiermee kan dan sneller een betrouwbare pendeldienst van en naar het desbetreffende station worden gerealiseerd.
 - het plaatsen van meer mensen op de verkeersleidingposten en de Regionale Bijsturing Centra, met name voor het snel (in de nacht) muteren van het plan voor de volgende dag. Daarnaast wordt voor extra oproepbare bijsturingcapaciteit gezorgd die elk moment van de dag beschikbaar is. Deze maatregel kan in beperkte mate worden toegepast; bij teveel medewerkers ontstaat het probleem van onderlinge afstemming c.q. gaat het overzicht verloren.
 - Het zorgen voor vervangend vervoer en in noodgevallen adequate opvang van reizigers.
- Voor de langere termijn ga ik bekijken of vergaande vereenvoudiging van de samenwerking mogelijk is, waarbij ik niet uitsluit dat de verantwoordelijkheid uiteindelijk in één hand komt. Hiervoor zal ik ook putten uit de hierboven genoemde audit. Randvoorwaarde daarbij is dat de onafhankelijkheid van het beheer moet zijn gewaarborgd op een markt met meerdere vervoerders.

3. Organisatieverbetering reisinformatie

Maatregelen

- In organisatorisch opzicht scherp ProRail en NS de werkwijze en besluitvorming rondom de reisinformatievoorziening aan. Om de informatievoorziening te verbeteren breng ik de verantwoordelijkheid hiervoor in één hand, namelijk bij NS. NS en ProRail komen medio 2011 met een voorstel voor de organisatie hiervan, waarbij ook de reisinformatie van de andere vervoerders goed geborgd moet zijn.
- Indien daarbij belemmeringen naar voren komen vanuit de regelgeving, zal ik bezien of het mogelijk en wenselijk is hier aanpassingen in door te voeren.
- NS en ProRail zijn reeds bezig met de invoering van InfoPlus. De invoering hiervan gaat in 2011 door en gaat een grote verbetering opleveren voor betrouwbare informatievoorziening naar de reizigers, ook gedurende verstoringen. Daarnaast worden de volgende maatregelen genomen:
 - Vergroten capaciteit van digitale kanalen (o.a. ns.nl en railpockets) bij verstoringen om overbelasting te voorkomen;
 - Instellen van algemene boodschappen bij ernstige ontregelingen;
 - Tonen van treinen die wel vertrekken op de «blauwe borden» tijdens verstoringen in plaats van de borden op blanco te zetten;
 - Centrale regie op boodschap reisinformatie tijdens verstoringen. Binnen het OCCR is inmiddels het mandaat voor het bepalen van de reisinformatieboodschap bij de regisseur Reisinformatie belegd;
 - Verbeteren verstaanbaarheid en beschikbaarheid van omroepinstallaties op de stations;
 - Technische aanpassingen om reisplanner actueel te houden («just in time table»);
 - Verbeteren reisinformatie in de trein. In een deel van het IC-park zijn inmiddels schermen geplaatst (Project Onboard Information Systems OBIS). De uitrol daarvan gaat nog door. Op deze borden wordt actuele reisinformatie getoond. Deze actuele informatie zal ook d.m.v. «Text to Speech» via de treinomroep aan reizigers worden doorgegeven.

4. Aansturing van NS en ProRail

Hoewel de outputsturing totnogtoe heeft gewerkt voor de «normale» situatie, is deze ontoereikend gebleken voor het voorkomen van grote verstoringen. Daarom wil ik ProRail en NS directer aansturen op het voorkomen en beheersen van (gevolgen van) verstoringen en de Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) tegen het licht houden. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. Introduceren van nieuwe KPI's (eventueel gepaard gaande met het schrappen van oude KPI's als die niet meer voldoen);
2. Aanpassen van de definities van bestaande KPI's;
3. Verhogen van de ambities/grenswaarden voor bestaande KPI's;
4. Wijziging van het (financiële) handhavinginstrumentarium.

Het ontwerpen van een pakket van KPI's en het creëren van een adequaat handhavinginstrumentarium vereist samenhang en volledigheid: we willen geen «witte vlekken» waar aansturing ontbreekt, maar ook geen (overlappende) prikkels die met elkaar op gespannen voet staan. De komende tijd zal ik dit in overleg met NS en ProRail verder ontwikkelen. Als het instrument van KPI's (outputsturing) naar verwachting geen bijdrage kan leveren, zou ik voor sommige prestaties (tijdelijk) kunnen terug grijpen naar inputsturing. In het beheerplan en vervoerplan van 2012, waar mogelijk 2011, kan dit dan geïmplementeerd worden.

Hieronder noem ik enkele maatregelen die ik meteen zal treffen en schets ik u daarnaast alvast een aantal mogelijkheden en overwegingen voor verdere maatregelen.

- Ik zal de uitvoering van de programma's «Winterhard Spoor» en «Disaster tolerant» de komende tijd nauwgezet monitoren en verlang van NS en ProRail gedetailleerde voortgangsrapportages.
- Ik heb NS gevraagd om op korte termijn voorstellen te doen voor aanpassing van de definities van de KPI's Informatie Bij Ontregelingen (IBO) in de trein en IBO op het station. Daarbij zou wat mij betreft naast de informatie in de trein en op het station (zowel via omroepberichten als via schermen) ook de informatie via media als internet en mobiele telefoon betrokken moeten worden nu dit steeds belangrijker informatiedragers zijn.
- De prestaties op het zorggebied IBO moeten voor alle KPI's onmiddellijk aanmerkelijk verbeteren. Voor NS gaat het dan om de KPI's (1) IBO op het station en (2) Klantoordeel IBO in de trein en informatievoorziening op het station, voor ProRail alleen om (3) Klantoordeel IBO in de trein en informatievoorziening op het station. Ik verlang dat NS en ProRail de betreffende grenswaarden in het Vervoerplan 2011 en het Beheerplan 2011 verhogen. Gelet op alle verbetermaatregelen op het zorggebied IBO moet dit haalbaar zijn.
- Ik heb NS en ProRail gevraagd om samen een voorstel te doen voor een KPI inzake grote verstoringen. ProRail zal deze KPI dan eveneens bij de andere vervoerders voor hun zienswijze voorleggen.
- Ik heb NS en ProRail gevraagd om een voorstel te doen voor een KPI die gericht is op het verbeteren van hun samenwerking in het algemeen.
- Overigens is er in het Vervoerplan 2011 een nieuwe KPI opgenomen die de punctualiteit uitdrukt op een manier die beter aansluit bij de beleving van de reizigers: reizigerspunctualiteit. Verder bestaan er reeds KPI's voor Gereden Treinen (NS kan dus niet ongestraft treinen laten uitvallen) en voor een redelijke kans op een zitplaats.
- De afgelopen jaren zijn de KPI's van ProRail aangepast om beter in te spelen op de behoeftes van de vervoerders. Zo zijn er naast de KPI Beschikbaarheid Infrastructuur ook een KPI Treinpaden en KPI Alternatieve Treinpaden toegevoegd, waarover ProRail en de vervoerders ook zelf afspraken maken in het kader van de jaarlijkse Toegangs-

overeenkomst. Deze KPI's moeten zich dit jaar nog verder bewijzen, maar zullen indien deze goed functioneren, op termijn de KPI Beschikbaarheid Infrastructuur volledig kunnen vervangen.

- Verder wil ik kijken hoe beter gestuurd kan worden op voorkoming van herhaling van in omvang relatief beperkte infrastructuurstoringen op specifieke lijnen, met name langs de decentrale lijnen. In deze gevallen is het niet de omvang, maar de frequentie van de verstoringen die zorgt voor veel overlast bij de reizigers. Ik heb ProRail gevraagd een voorstel te doen voor een KPI om hierop te kunnen sturen.

De toevoeging van het instrument boete is een van de uitvoeringsmaatregelen die afkomstig is uit de kabinetsambitie »Spoor in beweging«. Ik zet in op een direct opeisbare boete bij het niet halen van de grenswaarden.

5. Perspectief op robuuster spoor

Maatregelen

- NS en ProRail gaan door met het winterbestendig maken van het treinmaterieel, van de infrastructuur en het beter anticiperen op aanpassingen in de dienstregeling in winterse omstandigheden.
- ProRail gaat door met het programma «disaster tolerant» om de back-up systemen en daarmee de redundancy van het spoor te verbeteren, aangevuld met de lessen vanuit de brand van 19 november 2010. Ik heb ProRail nadrukkelijk gevraagd daar de Motie Slob (Kamerstuk 32 500 XII nr. 42) in mee te nemen. Deze motie vraagt de regering een analyse te maken van de robuustheid van het spoorstelsel bij verstoringen.
- De recente gebeurtenissen laten zien dat het spoorstelsel te complex is geworden en onvoldoende robuust. Om grootschalige verstoringen in de toekomst te vermijden en beter te beheersen, gaan NS en ProRail aan de slag met het vereenvoudigen en het meer betrouwbaar maken van de keten van de infrastructuur en de logistiek van treinmaterieel en personeel. Onderdeel daarvan is om de treinafwikkeling op complexe knooppunt- stations minder gevoelig te maken voor infrastoringen en knooppunten te ontvlechten. Dit houdt ondermeer in dat er (veel) minder kruisende bewegingen worden gemaakt door treinen op een complex station en dat waar mogelijk op hetzelfde spoor wordt doorgereden. Voor Utrecht Centraal is dit voorbereid en start deze maatregel per 25 maart aanstaande. Voor andere complexe knopen, zoals Amsterdam en Eindhoven, zal dit in studie worden genomen.
- Ik ga in planstudies het criterium «robuustheid» van het spoor meenemen in de beoordeling. Dit betekent dat er ook in planstudies meer aandacht zal zijn voor het voorkomen van een te complexe dienstregeling en/of spooraanpassing en het effectiever benutten van de bestaande spoorcapaciteit.

INTERNATIONALE VERGELIJKING

In Duitsland, België, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Italië en het Verenigd Koninkrijk waren er forse effecten van het winterweer. In Duitsland, Frankrijk en in Italië hebben reizigers ook langdurig in treinen vastgezetten die door de sneeuw waren gestrand. Daarnaast viel in al deze landen een deel van de treinen uit. De landen Zwitserland en Luxemburg vormen een uitzondering; in deze landen waren weinig effecten van het winterweer merkbaar.

Er bestaat geen compleet vergelijkbaar overzicht van prestaties in verschillende Europese landen. Sommige cijfers zijn nog niet beschikbaar, mogelijk is sprake van definitieverschillen bij de dataverzameling, en bovendien verschilt het per land welke tijdsperiodes bekeken worden en of de nadruk wordt gelegd op uitval of op punctualiteit.

SNCF meldt voor Frankrijk 3% treinuitval in het weekend van 18 en 19 december 2010 terwijl Denemarken in die periode tot 25% treinuitval meldt. In België steeg het aantal uitgevallen treinen van de gehele maanden November op December van 6,9% naar 9,3%.

Naast treinuitval zijn er veel meldingen van vertragingen. Het Verenigd Koninkrijk meldt in het weekend van 18 en 19 december 55–72% van de treinen met een vertraging van 0 tot 5 minuten, in Denemarken reed in die periode circa 70% van de treinen met een vertraging van 0 tot 5 minuten. In Duitsland lag de punctualiteit in het regionale personenvervoer in geheel December op 77% – in het Duitse langeafstandsverkeer lag gedurende sommige dagen de punctualiteit onder de 70%. Daarnaast meldt Duitsland dat mede als gevolg van het winterweer in december op sommige momenten meer dan 10% van het rollend materieel niet beschikbaar was.

Voor NS gold in week 51 dat 16,4% van de treinen is uitgevallen en 75,6% een vertraging van 0 tot 5 minuten had.

Gehele tabel NS:

week	punctualiteit (5 minuten)	gerealiseerde aansluitingen	opgeheven treinen
48	83,6%	84,4%	4,9%
49	92,0%	89,6%	1,0%
50	86,9%	88,0%	7,8%
51	75,6%	80,2%	16,4%
52	94,7%	92,6%	1,4%