

Vergaderjaar 2013–2014

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 466

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2014

In mijn brief van 4 maart 2013¹ heb ik u geïnformeerd over de vervolgonderzoeken die mij in staat moeten stellen een definitief beeld te vormen over het prestatiegericht spooronderhoud door ProRail. Het ging hierbij om de volgende onderzoeken:

- de audit van ProRail en de sporaannemers naar het prestatiegericht onderhoud (PGO);
- het nader onderzoek naar PGO van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) op basis van de quick scan PGO uit 2012 en
- de eerste van de door de parlementaire onderzoekscommissie Kuiken aanbevolen vijfjaarlijkse inspecties naar de fysieke staat van de spoorweginfrastructuur.

Over de audit die ProRail en de sporaannemers hebben laten uitvoeren en het convenant PGO 3.0 dat daaruit volgde heb ik u geïnformeerd per brief van 6 september². In het convenant onderschrijven aannemers en ProRail de verdere uitrol van PGO en zijn zij een traject gestart, onder externe begeleiding, om de PGO-werkwijze te verbeteren en PGO-contracten gefaseerd te implementeren tot een landelijke dekking van al het klein spooronderhoud eind 2017. De doelstelling van het prestatiegericht onderhoud is de kwaliteit van het spooronderhoud te verhogen door meer te sturen op resultaat (bijv. storingsreductie, punctualiteit, veiligheid en duurzaamheid van de infrastructuur) en zo ruimte te bieden aan aannemers om hun eigen expertise en innoverend vermogen in te zetten.

Met deze brief bied ik u het vervolgonderzoek naar PGO van de ILT aan³. Het onderzoek is een vervolg op de quick scan uit 2012 en zal mede als basis dienen voor de eerste van de vijfjaarlijkse inspecties door de ILT

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 389

² Kamerstuk 29 984, nr. 425

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

naar de fysieke staat van de infrastructuur, welke in het tweede kwartaal van 2014 wordt afgerond.

Bevindingen ILT

De ILT heeft op basis van een omvangrijke inspectie van het spoor een beeld gevormd van de uitwerking van het prestatiegericht onderhoud op de veilige berijdbaarheid van het spoor. Zij heeft in drie onderhoudsgebieden (twee PGO gebieden en één gebied waar wordt gewerkt met de «oude» meer inputgestuurde contractvorm (OPC)) in totaal 1500 spoorobjecten geïnspecteerd en getoetst aan de normen die ProRail hanteert voor het onderhoud. Hieruit heeft de inspectie conclusies getrokken over de wijze waarop ProRail het beheer van het onderhoud en de kwaliteit van de infrastructuur heeft ingericht en hoe zij hierbij de veilige berijdbaarheid van het spoor garandeert.

De ILT concludeert dat de beheersing van de veiligheid een prominenter plaats moet krijgen in de aanbesteding en de uitvoering van het klein onderhoud van de spoorweginfrastructuur. Deze conclusie geldt zowel voor de PGO- als OPC-contracten. De belangrijkste verbeteringen die ProRail moet doorvoeren betreffen:

- Beter zicht bieden op de actuele staat van onderhoud van de infrastructuur en deze informatie beter ontsluiten voor de aannemers.
- Ontwikkelen van dusdanige onderhoudsnormen, inclusief afkeurnormen, in PGO-contracten, dat de veilige berijdbaarheid van het spoor gegarandeerd wordt. Het ontbreekt in de huidige contracten aan voldoende concrete en hanteerbare normen voor het afkeuren van het werk van de aannemers.
- Indien afwijken van de eigen normen noodzakelijk is, dit proces beheerst inrichten en borgen in het veiligheidsmanagementsysteem.

De ILT constateert dat ProRail op beide laatstgenoemde punten de beheerconcessie overtreedt.

De ILT is bij haar inspecties geen situaties tegengekomen waarbij sprake was van acuut gevaar. In alle drie de onderzochte gebieden werden situaties aangetroffen waarin onderhoudsnormen van ProRail overschreden werden. Deze normen zien toe op veiligheid, beschikbaarheid of duurzaamheid en kennen een veiligheidsmarge. Ook werden grote verschillen in onderhoudstoestand geconstateerd tussen de gebieden. Maar ook hiervoor geldt, dat nergens sprake was van acuut gevaar.

De ILT blijft op grond van haar bevindingen bij haar conclusie uit de quick scan van 2012 dat PGO kan dienen als basis voor de uitbesteding van onderhoud, mits dat op een andere manier wordt ingericht. De inspectie ziet voldoende mogelijkheden om binnen de PGO-werkwijze de beheersing van de veiligheid te verbeteren. In het bijzonder dient de informatievoorziening verbeterd te worden, dient ProRail beter zicht te krijgen op de actuele staat van onderhoud van de infrastructuur en wordt van ProRail verlangd dat zij meer regie neemt bij het sturen op kwaliteit en veiligheid. Deze oproep geldt overigens voor al het klein onderhoud, dus niet alleen voor PGO-contractering.

De inspectie constateert dat het recentelijk ondertekende convenant tussen ProRail en de spooraanneemers over de verbetering van PGO (PGO 3.0) kan helpen om de in het ILT rapport geconstateerde aandachtspunten op te lossen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in het convenant gemaakte afspraken over verbetering van de informatievoorziening over de staat van de infrastructuur. De inspectie ziet echter geen directe relatie tussen het convenant en de door haar geconstateerde overtredingen. ProRail zal

dus niet alleen de afspraken uit het convenant moeten uitwerken, maar ook een extra inspanning moeten leveren om de door de inspectie geconstateerde overtredingen ongedaan te maken.

Reactie ProRail

ProRail heeft mij laten weten de aanbevelingen van de inspectie ter harte te nemen en veiligheid een nog prominentere plaats te geven bij de aanbesteding en de uitvoering van het klein onderhoud. De reactie van ProRail is als bijlage I opgenomen in het ILT rapport. ProRail zegt toe dat zij strakker gaat sturen op de kwaliteit en veiligheid van het onderhoud. Zij zal dit voorjaar een procedure inrichten in haar veiligheidsmanagement-systeem voor het beheerst afwijken van de eigen normen. Voor wat betreft de normen in de PGO-contracten onderschrijft ProRail de noodzaak om tot een meer werkbare set van afkeuringsnormen te komen op basis van expliciete risicoanalyses. ProRail geeft aan dat zij nog op zoek is naar het juiste niveau van de normen, waarbij de veiligheid optimaal beheerst wordt en aannemers de ruimte krijgen om hun expertise effectief en innovatief in te zetten. Dit betekent dat voor sommige objecten, die kritisch zijn voor de veiligheid, de normen concreter zijn dan voor andere objecten. ProRail controleert vervolgens hoe de aannemers de normen uitwerken in hun onderhoudsregime.

ProRail merkt op de door de ILT geconstateerde verschillen in onderhoudstoestand tussen de drie onderzochte gebieden te herkennen en deze te kunnen verklaren aan de hand van de fase waarin de gebieden zitten in de transitie van OPC naar PGO. ProRail benadrukt dat deze transitie een groeiproces is. Het met de spooraanemers gesloten convenant PGO 3.0 moet leiden tot verbeteringen met betrekking tot informatie-uitwisseling over spoordata, meer kennis en innovatie, duidelijkere prestatiecriteria en een betere operationele samenwerking tussen opdrachtgever en -nemer, met behoud van ieders verantwoordelijkheden.

Voor wat betreft het zicht op de actuele staat van het onderhoud is ProRail, in het kader van haar project Spoordata, bezig met het actualiseren van haar database van spoorobjecten. ProRail en de aannemers hebben zich in het convenant PGO 3.0 gecommitteerd aan het realiseren van een gezamenlijke spoordatabase. Inmiddels heeft ProRail met de aannemers in kaart gebracht welke data over spoorobjecten bij de verschillende partijen voorhanden zijn, welke data voor onderhoud en vernieuwing het meest relevant zijn en hoe deze data het beste kunnen worden geactualiseerd en ontsloten voor alle gebieden en alle gebruikers. Vanwege de grote hoeveelheid spoorobjecten kost dit meer tijd dan voorzien en moeten er keuzes worden gemaakt over het detailniveau waarin de objecten worden opgenomen.

Beleidsreactie

Ik ben tevreden met het onderzoek van de ILT. Nooit eerder heeft een dergelijke omvangrijke inspectie naar het onderhoud van de Nederlandse spoorweginfrastructuur plaatsgevonden. Ik heb met instemming kennisgenomen van de reactie van ProRail. Het is nu zaak om concrete stappen te zetten. Voor het oplossen van de door de ILT geconstateerde tekortkomingen en overtredingen overlegt ProRail op korte termijn een plan van aanpak aan de ILT. De ILT zal op het oplossen van de geconstateerde overtredingen toezien en zo nodig handhavend optreden.

Over de bevindingen van de ILT heb ik gesproken met de vier spooraanemers (Strukton Rail, ASSET Rail, VolkerRail, BAM Rail) en andere betrokken stakeholders. Zoals u bekend is kende de overgang van

output-gestuurd naar prestatiegericht onderhoud een moeilijke start, waarbij het sturen op resultaatafspraken in combinatie met het in concurrentie aanbesteden van onderhoud leidde tot spanningen tussen ProRail en de aannemers, een te grote druk op de prijs en zorgen over de beheersing van de kwaliteit van het onderhoud. ProRail en de sporaan- nemers hebben het afgelopen jaar gewerkt aan het herstel van hun werkrelatie en het uitstippelen van de route naar de verdere uitrol van PGO-contracten. Dit heeft geresulteerd in het convenant PGO 3.0. De afgelopen maanden is, onder externe begeleiding, gewerkt aan vier verbetertrajecten die betrekking hebben op databasemanagement, kennis en opleidingen, contractering en operationele samenwerking. De volgende stap betreft vier pilots met PGO-contractgebieden om de in de verbetertrajecten gemaakte afspraken te toetsen en implementeren. Daarna volgt de stapsgewijze verdere uitrol van PGO-contracten totdat eind 2017 alle onderhoudsgebieden zijn omgezet.

In mijn gesprekken heb ik geconstateerd dat het draagvlak bij de aannemers en ProRail voor het PGO 3.0 traject groot is. Alle partijen zijn tot op het hoogste niveau gecommitteerd aan het slagen van het traject en stoppen veel tijd en energie in de onderlinge gesprekken en verbeteracties. Dit, tezamen met de door ProRail aan de ILT toegezegde verbeteringen, brengt mij tot de conclusie dat PGO-contracten kunnen dienen als basis voor kwalitatief hoogwaardig onderhoud aan het spoor, mits de verdere uitrol ervan, gezien de bovenstaande verbeterpunten, gecontroleerd verloopt. De sector heeft hiertoe al afspraken gemaakt in het PGO 3.0 convenant.

Ik wil ook zelf bij de verdere uitrol de vinger aan de pols kunnen houden. Ik beschouw de opvolging van de aanbevelingen van de ILT en de afspraken uit het PGO 3.0 convenant daarom als een PGO-verbeterprogramma waarover ik op beslissende momenten wil worden geïnformeerd om toe te zien op de verdere uitrol van PGO-contracten en in te grijpen indien dit nodig is. Met ProRail zal ik afspreken dat ik voorafgaand aan een nieuwe fase in de PGO-uitrol wordt geïnformeerd over de resultaten van de verschillende verbeteracties en de voorgenomen vervolgstappen. Hiermee geef ik, zoals eerder aangegeven in het traject in het kader van de LTSA, invulling aan de sturing op maatregelen en programma's die ik voorzie in de nieuwe beheerconcessie voor onderwerpen die ik vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke voor de spoorsector van groot beleidsmatig belang vind.

Uiteraard blijf ik ook toezien op het resultaat van het onderhoud, namelijk de staat van de spoorweginfrastructuur. Vóór de zomer zal ik u informeren over de eerste van de vijfjaarlijkse ILT inspecties naar de staat van de infrastructuur.

Ten slotte geef ik in deze brief mijn inhoudelijke reactie op uw vraag uit het notaoverleg over het rapport van de commissie Kuiken op 26 november 2012 (Kamerstuk 32 707, nr. 28), of ik een pilot wil starten waarbij ProRail het kleinschalig spooronderhoud zelf gaat uitvoeren. Uw Kamer heeft mij verzocht een dergelijke pilot in overweging te nemen, omdat deze zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kennis over spooronderhoud bij ProRail. In het licht van de gevoerde gesprekken tussen de sporaan- nemers en ProRail en de door hen afgesproken gefaseerde uitrol van PGO-contracten, vind ik het niet wenselijk en noodzakelijk om tot inbesteding van onderhoud bij ProRail over te gaan. Een dergelijke pilot zal de relatie tussen ProRail en de aannemers ernstig verstoren en wordt door beide partijen niet gewenst. In het convenant PGO 3.0 hebben ProRail en de aannemers afspraken gemaakt om de kennis in de sector te verbeteren en beter te delen, onder andere door het

inrichten van de gezamenlijke database en het oprichten van een kenniscentrum met de benodigde inhoudelijke opleidingen voor monteurs. Er zijn dus reeds maatregelen in gang gezet om de kennis over spooronderhoud te verbeteren. Op de voortgang hiervan zal ik ook toezien met het PGO-verbeterprogramma.

Invulling geven aan de aanbevelingen van de ILT en de tussen ProRail en aannemers gemaakte afspraken in het convenant PGO 3.0 moet de komende jaren het spooronderhoud in ons land op een hoger niveau brengen. Het proactief handhaven van veiligheidsnormen en het beperken van het aantal verstoringen door middel van preventief onderhoud staan daarbij centraal. Dit alles moet leiden tot een veiliger spoor met minder storingen en een grotere beschikbaarheid. Dit vraagt een omschakeling in de wijze van werken en denken van alle betrokkenen. Gebruikelijke procedures en werkwijzen zullen opnieuw moeten worden ingericht, waarbij vooral de communicatie richting vervoerders en de reiziger extra aandacht vraagt. De recente wisselstoring bij Den Haag en Rotterdam gaf een illustratie van belang en kwetsbaarheid hiervan. Conform verzoek van uw Kamer zal ik u nader informeren over hetgeen op 19 februari jl. bij Den Haag en Rotterdam is voorgevallen zodra ik de benodigde informatie van ProRail heb ontvangen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld