

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/189282

Bijlage(n)
2

Datum 28 september 2015
Betreft ILT-onderzoek Verbeteringen in het prestatiegericht
onderhoud door ProRail

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik uw Kamer een tussenrapportage van de ILT aan inzake de verbeteringen in het prestatiegericht onderhoud door ProRail. Met deze rapportage geeft de ILT een tussentijds oordeel over de vorderingen die ProRail heeft gemaakt in het opvolgen van de aanbevelingen uit het ILT-rapport Prestatiegericht Onderhoud van de Nederlandse Spoorweginfrastructuur van 16 december 2013¹.

Zoals ook gemeld in mijn aanbiedingsbrief bij het ILT-rapport uit 2013 richten de belangrijkste verbetermaatregelen van ProRail zich op:

1. Ontwikkelen van dusdanige onderhoudsnormen, inclusief afkeurnormen, in PGO-contracten, dat de veilige berijdbaarheid van het spoor gegarandeerd wordt.
2. Indien afwijken van de eigen normen noodzakelijk is, dit proces beheerst inrichten en borgen in het veiligheidsmanagementsysteem.
3. Beter zicht bieden op de actuele staat van onderhoud van de infrastructuur en deze informatie beter ontsluiten voor de aannemers.

Bevindingen ILT

De ILT onderschrijft de richting die ProRail de afgelopen periode is ingeslagen om veiligheid een nog prominentere plaats te geven bij de aanbesteding en uitvoering van het kleinschalig regulier onderhoud. Met de ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel voor onderhoud, het borgen van expert judgement bij afwijkingen van normen en de afspraken over het delen van data over de fysieke stand van de infrastructuur met aannemers, worden belangrijke stappen gezet. ProRail neemt maatregelen die passen bij haar rol als infrastructuurbeheerder die haar verantwoordelijkheid neemt en ingrijpt als de veilige berijdbaarheid mogelijk in het geding komt.

Hoewel de voorgenomen maatregelen vertrouwen wekken is de ILT van oordeel dat het nog te vroeg is om de eind 2013 geconstateerde overtredingen en tekortkomingen op te heffen. Dit hangt onder andere af van de verdere uitwerking en resultaten van de geïmplementeerde maatregelen.

¹ Kamerstuknr. 29984, nr.466

De conclusies van de ILT t.a.v. de belangrijkste verbetermaatregelen worden hieronder uiteengezet. Voor de overige bevindingen verwijs ik u naar het rapport in de bijlage.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/189282

Voortgang implementatie nieuw normenkader

Normenkader

ProRail heeft een nieuw normenkader voor kleinschalig onderhoud ontwikkeld, dat op dit moment wordt geïmplementeerd. De ILT constateert dat ProRail een overtuigend nieuw normenstelsel implementeert dat heldere criteria omvat. Met dit normenkader wordt het duidelijker wanneer onderdelen van het spoor onderhoud nodig hebben (attentiewaarde - AW), wanneer het spoor met beperkingen te gebruiken is (interventiewaarde - IW) en wanneer het spoor niet meer gebruikt mag worden (onmiddellijke actiewaarde - OAW). Hierdoor is helder wanneer de onderhoudsaannemer de regie op het onderhoud heeft en wanneer ProRail de rol van regisseur van de onderhoudsaannemer overneemt. Per 1 juli jl. zijn de OAW's contractueel vastgelegd. Op een later moment volgen de attentiewaarde en de interventiewaarde.

Expert judgement

De ILT stelt vast dat ProRail bij het overschrijden van de interventiewaarde (spoor is met beperkingen te gebruiken) de regie naar zich toe trekt. Dit houdt in dat een daartoe aangewezen en gecertificeerd functionaris kan bepalen onder welke voorwaarden het treinverkeer nog doorgang kan vinden. Om te komen tot certificering van deze functionarissen werkt ProRail onder andere aan het formuleren van opleidingseisen en eindtermen, ontwikkelen van opleidingen, het opleiden van functionarissen en het borgen hiervan in het veiligheidsbeheerssysteem (VBS).

Dit betreft een belangrijke verbetering die past bij ProRail's taak om als infrastructuurbeheerder de veilige berijdbaarheid van het spoor te borgen. Het onderdeel 'expert judgement' wordt door ILT dan ook als overtuigend en veelbelovend beoordeeld. De ILT beschouwt de maatregelen van ProRail als realistisch en heeft de verwachting dat een gedegen implementatie zal kunnen leiden tot opheffing van de eind 2013 geconstateerde overtreding.

Onderbouwing nieuw normenkader

De ILT is kritisch ten aanzien van enkele aspecten van de onderbouwing van de nieuwe normen, omdat ProRail zich daarbij niet (volledig) houdt aan haar eigen veiligheidsbeheerssysteem (VBS). ProRail gebruikt voor de onderbouwing van de nieuwe OAW-normen de *Failure Mode Effect and Criticality Analysis (FMECA)*-methode. Hiermee is geanalyseerd bij welke objecten falen direct kan leiden tot een botsing of ontsporing. Alleen voor die parameters die aangemerkt zijn als kritisch voor de veilige berijdbaarheid heeft ProRail OAW's vastgesteld. De FMECA die ProRail heeft gebruikt is volgens de ILT een algemeen geaccepteerde methode om faalvormen te benoemen en daarmee beheersmaatregelen voor te schrijven. De ILT constateert dat ProRail zich op een aantal aspecten niet houdt aan de modellen uit haar eigen veiligheidsbeheerssysteem en haar eigen selectiecriteria. Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met het optreden van combinaties van faalvormen. De ILT wijst erop dat het aan ProRail zelf is om haar modellen te kiezen en te onderbouwen voor welke objecten zij normen vaststelt en welke waarde die hebben. Die keuzes moeten echter wel passen binnen haar eigen veiligheidsbeheerssysteem, omdat het VBS een voorwaarde is voor de geldigheid van haar erkenning als infrastructuurbeheerder.

Zicht op de fysieke staat van de infrastructuur

Samen met de spooraanneemers werkt ProRail aan het programma Spoordata. Dit programma beoogt data over de toestand van de spoorinfrastructuur betrouwbaar en toegankelijk te maken voor ProRail zelf en haar partners (aannemers en ingenieursbureaus) en zo optimaal bij te dragen aan het beheer van de infrastructuur.

In Spoordata wordt een onderscheid gemaakt tussen configuratiedata en sturingsdata. Configuratiedata specificeren waar iets ligt, wat het kan en wat het is. Sturingsdata geven informatie over de geplande en uitgevoerde onderhoudsactiviteiten en biedt inzicht in de conditie en prestatie van de configuratie en de afzonderlijke objecten. Het doel is dat alle partners in de spoorbranche hun bedrijfsactiviteiten baseren op dezelfde informatie. Stapsgewijs werkt ProRail toe naar deze integrale dataontsluiting.

De afgelopen periode heeft ProRail met de aannemers afspraken gemaakt over de eisen die aan de configuratie-informatie van de infrastructuur moeten worden gesteld. De ILT constateert dat er een plan ligt met duidelijke mijlpalen. Hierdoor weten alle partijen van elkaar waar ze het over hebben en wat ze bedoelen. ProRail is voornemens een aanbestedingsprocedure te starten om alle objecten en systemen in haar beheer te schouwen en vervolgens vast te leggen in Spoordata. De ILT constateert dat ProRail hiermee een belangrijke stap zet naar het vergroten van het zicht op de fysieke staat van de infrastructuur in de toekomst. De basis komt hiermee op orde. ProRail zal haar plannen met betrekking tot sturingsdata concreter moeten maken en beter moeten onderbouwen hoe, gedurende de uitrol van het project Spoordata, zal worden gehandeld. De ILT constateert dat deze vervolgstap van belang is om op actuele basis inzicht te verkrijgen in de fysieke staat van de infrastructuur.

Reactie ProRail

ProRail toont zich in haar bijgevoegde reactie tevreden met de erkenning van de ILT voor de bereikte resultaten bij de implementatie van het nieuwe normenstelsel. ProRail wijst erop dat het een omvangrijke stelselwijziging betreft die met de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt uitgevoerd. Dit gebeurt in intensieve samenwerking met de onderhoudsaannemers, vervoerders, vakbonden en toezichthouder ILT. ProRail kiest hierbij voor het uitgangspunt dat kwaliteit voor snelheid gaat.

ProRail geeft in haar reactie aan de kritiek van de ILT op de onderbouwing van het nieuwe normenstelsel ter harte te nemen en deze, in samenwerking met de ILT, te zullen verduidelijken en aanscherpen.

Ten aanzien van het verbeteren van het zicht op de fysieke staat van de infrastructuur wijst ProRail erop dat de verbetermaatregelen ingrijpend zijn en bovendien een volgordelijkheid kennen. Eerst configuratiedata en vervolgens sturingsdata. Het verbetertraject van de configuratiedata loopt in 2016 door en omvat het eenduidig specificeren van de behoefte, het doen van data-analyses en buitenopnamen en op basis daarvan verbeteren van de nu beschikbare databases. Daarnaast wordt in de komende periode, in aansluiting op de ontwikkeling van het normenkader, de beschikbaarheid van sturingsdata verbeterd. In reactie op de vragen van ILT over de wijze waarop ProRail in de tussentijd inzicht heeft in de fysieke staat van de infrastructuur, heeft ProRail mij laten weten te beschikken over voldoende informatie om haar beheertaken op een verantwoorde manier uit te kunnen voeren. Deze informatie ligt vast in verschillende databestanden bij ProRail en de onderhoudsaannemers. Het systeem is nog niet centraal ontsloten en ook het verbetertraject moet verder worden afgerond. Het programma Spoordata gaat ervoor zorgen dat deze databases automatisch worden gekoppeld en gedeeld met de aannemers.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/189282

Beleidsreactie

De tussenrapportage van de ILT laat zien dat ProRail op de goede weg is met het implementeren van de verbetermaatregelen ten aanzien van de wijze waarop het klein onderhoud wordt uitgevoerd. ProRail versterkt haar regie richting de aannemers. Met de ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel voor onderhoud, het borgen van expert judgement bij afwijkingen van normen en de afspraken over het delen van data over de toestand van de infrastructuur met aannemers, worden belangrijke stappen gezet. ProRail neemt maatregelen die passen bij haar rol als infrastructuurbeheerder die haar verantwoordelijkheid neemt en ingrijpt als de veilige berijdbaarheid mogelijk in het geding komt.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/189282

Dit laat onverlet dat, alles overziende, de ILT terecht constateert dat het nu te vroeg is de geconstateerde overtredingen weg te nemen en tekortkomingen op te heffen. Met name t.a.v. het zicht op de actuele staat van de infrastructuur en de onderbouwing van het nieuwe normenstelsel heeft ILT een aantal belangrijke vervolgvragen gesteld.

In de tussenrapportage stelt ILT vast dat het nieuw ontwikkelde normenkader van ProRail heldere criteria omvat die duidelijk zijn uit te leggen. De transitie naar het nieuwe normenstelsel is complex. Met de contractuele vastlegging van de onmiddellijke actiewaardes per 1 juli jl. is een eerste belangrijke stap gezet. Hetzelfde geldt voor de opzet van het expert judgement deel. Het is nu aan ProRail om de verdere uitrol van het normenstelsel, inclusief expert judgement, vorm te geven. ILT zal daarbij de vinger aan de pols houden. Ik ondersteun de door ProRail ingeslagen richting, omdat hiermee duidelijkheid ontstaat over de wijze waarop en wanneer wordt gehandeld bij overschrijdingen van normen. ProRail neemt hiermee maatregelen om, in geval van overschrijdingen, op een gecontroleerde manier delen van het spoor buiten dienst te stellen. Met de onmiddellijke actiewaardes kan ProRail bovendien eenduidig vaststellen wanneer de veiligheid in het geding is en ingegrepen moet worden. Dit is in het belang van de reiziger die, goed geïnformeerd, moet kunnen rekenen op een veilige en betrouwbare treinreis.

ProRail voert bij de implementatie van het stelsel een veiligheidsdialoog met haar ketenpartners². Deze overlegstructuur past goed binnen de transparante manier van werken die is overeengekomen in de beheerconcessie. Samenwerking met en betrokkenheid van ketenpartners leidt tot betere resultaten en zorgvuldig afgewogen maatregelen.

De ILT is kritisch ten aanzien van de onderbouwing van het nieuwe normenstelsel, omdat ProRail zich daarbij niet (volledig) houdt aan haar eigen veiligheidsbeheersysteem. ProRail laat in haar reactie weten de kritiek ter harte te zullen nemen en de onderbouwing te zullen aanscherpen en verduidelijken. Samen met de ILT zal ik hier, vanuit mijn concessieverantwoordelijkheid, op toezien.

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld onderschrijf ik het belang dat de staat van het spoor voor alle betrokkenen zo snel en zo compleet mogelijk inzichtelijk is. Om dit doel te kunnen realiseren is het van groot belang dat de ILT thans heeft vastgesteld dat ProRail een eerste belangrijke stap heeft gezet, namelijk het vastleggen van afspraken met aannemers over de eisen die aan de configuratie-informatie worden gesteld. De volgende stap is de start van een aanbestedingsprocedure om alle objecten en systemen te schouwen. Het programma Spoordata krijgt zo steeds meer vorm. ProRail wijst er in haar reactie terecht op dat dit een ingrijpend traject is dat bovendien een bepaalde mate van volgordelijkheid kent, waarbij zorgvuldig te werk moet worden gegaan. Ik

² Vervoerders, onderhoudsaannemers, IenM, consumentenorganisaties en vakbonden

verwacht dat ProRail de uitvoering voortvarend voortzet om het programma Spoordata eind 2017³ af te ronden. ILT vraagt terecht aandacht voor de mate waarin ProRail in de tussentijd zicht heeft op de fysieke staat van de infrastructuur. ProRail heeft mij laten weten ook op dit moment voldoende inzicht te hebben in de fysieke staat van de infrastructuur om haar beheertaken op een verantwoorde manier uit te voeren.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/189282

Tot slot

Samenvattend kom ik, op basis van de tussentijdse bevindingen van de ILT en de reactie van ProRail, tot het oordeel dat ProRail op de goede weg is met de implementatie van de verbetermaatregelen. De geconstateerde voortgang met het nieuwe normenstelsel en de vorderingen die ProRail met haar partners maakt in het structureel verbeteren van het inzicht in de fysieke staat van de infrastructuur, zijn bemoedigend. Zorgvuldigheid staat hierbij voorop. Ik onderschrijf de conclusie van de ILT dat het nu nog te vroeg is om de overtredingen weg te nemen en tekortkomingen op te heffen. Via het verbeterprogramma PGO uit de beheerconcessie wordt IenM, naast de ILT-audits, ook rechtstreeks door ProRail ingelicht over de voortgang in de verdere uitrol van PGO. Dit is passend gelet op de mate waarin de uitrol van PGO en de elementen die daarmee samenhangen, ingrijpen op de bedrijfsvoering van ProRail. De reactie van ProRail geeft mij het vertrouwen dat ProRail voortvarend verder gaat met de implementatie van de verbetermaatregelen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld

³ Zoals aan uw Kamer gemeld in mijn brief van 28 mei 2014 (Kamerstuknr. 29984, nr. 486)