

Vergaderjaar 2016–2017

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 723

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2017

In mijn brieven van 16 juni 2016¹, en 22 februari 2017² heb ik u geïnformeerd over het toekomstbestendig en efficiënt onderhoud van het spoor. In deze brief informeer ik u over de algemene voortgang, de resultaten die ik met de spoorsector heb bereikt, de ontwikkelingen ten aanzien van proportionaliteit van de veiligheidsregelgeving en de uitkomsten van een evaluatie naar het verminderen van de complexiteit van het spoornetwerk. Tot slot ga ik in op een analyse die is gedaan naar de oorzaken voor de onderbesteding in het verleden en de aandacht voor compliance binnen ProRail.

ProRail en lenM hebben gezamenlijk met partijen in de spoorsector een nieuwe visie en werkwijze voor toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor ontwikkeld. In de nieuwe manier van werken worden werkzaamheden meerjarig vooruit gepland, wordt op een nieuwe manier samengewerkt door ProRail en aannemers en wordt op een andere manier capaciteit verdeeld voor onderhoud en vervoer. Hierdoor kan spooronderhoud straks met minder hinder voor reizigers en verladers en tegen lagere kosten plaatsvinden (bijlage 1)³.

Onderdeel van de nieuwe visie en werkwijze is ook een proportionele toepassing van de veiligheidsregelgeving. Uit de toets op de proportionaliteit is gebleken dat de regels voldoende ruimte bieden om tot een betere balans tussen veiligheid (voor alle aanwezigen op- en rond het spoor) en beschikbaarheid van het spoor voor treinverkeer te komen (bijlage 2)⁴.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 712

² Kamerstuk 29 984, nr. 669

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In mijn brief van 16 juni 2016 heb ik een gefaseerde aanpak geschetst om te komen tot een toekomstbestendig en efficiënt onderhoud van het spoor. In fase 1 van deze aanpak is ProRail begonnen de «no regret» maatregelen te implementeren zoals het Life Cycle Cost optimaal werken (optimaliseren van de afweging tussen blijven onderhouden of vervangen) en het stimuleren van het toetreden van nieuwe leveranciers tot de markt met als doel meer concurrentie. Deze maatregelen leveren naar verwachting € 35 mln. op. Fase 2 omvat het samen met de sector uitwerken van enkele essentiële maatregelen zoals a. het verruimen van de mogelijkheden voor uitvoering van onderhoud en vervangingen zodat er meer tijd beschikbaar is voor het uitvoeren van werkzaamheden, b. het aanpassen van de systematiek van de gebruiksvergoeding en c. een evaluatie van de opgedane ervaringen met het reduceren van netwerkcomplexiteit zoals het verminderen van het aantal wissels (bijlage 3)⁵. De besparingen uit fase 1 en de toekomstige besparingen als gevolg van de nieuwe werkwijze worden door ProRail verwerkt in de meerjarenreeksen bij de subsidieaanvraag van 2018. Ik heb daarbij aangegeven dat ik in de periode tot en met 2021 wil bezien wat de effecten van deze maatregelen zijn op het potentiële tekort, zodat tijdig bezien kan worden of aanvullende maatregelen nodig zijn. De verwachting is dat met het totale pakket aan maatregelen een significante reductie van het potentieel tekort kan worden gerealiseerd.

Nieuwe visie en werkwijze toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor

Een stap voorwaarts is de door alle partijen gedragen visie en nieuwe werkwijze voor het werken aan het spoor. Het gezamenlijke vertrekpunt waaruit gewerkt wordt is de optimale balans tussen 1. de onderhouds- en vervangingsbehoefte die nodig is om het spoor betrouwbaar te houden; 2. daarbij zo min mogelijk hinder voor reizigers en verladers als gevolg van werkzaamheden aan het spoor te veroorzaken; en 3. het efficiënt omgaan met de beschikbare financiële middelen voor het werken aan het spoor. Dit wordt ook in de zienswijzen van het IPO en van de consumentenorganisaties in het LOCOV (bijlage 4 en 5)⁶ onderschreven. Daarnaast doen zij, net als de andere partijen, een aantal aanbevelingen voor de nadere uitwerking en implementatie en verzoeken zij om daarbij betrokken te worden. Vraagstukken die nog uitgewerkt moeten worden, betreffen onder andere het uitwerken van de planregels en het bepalen van hinderrichtlijnen. Daarnaast is het van belang dat de werkwijze via concrete pilots in de praktijk wordt beproefd. Dit zal ik daarom meegeven in de opdracht aan ProRail voor het programma onder de beheerconcessie. Ook een groep van onafhankelijke deskundigen, bestaande uit hoogleraren van de TU Delft en van de Universiteit Twente, alsmede van Rijkswaterstaat steunen de nieuwe visie en werkwijze. Het komen tot een meerjarige planning van werkzaamheden en een nieuwe manier van samenwerking met spooraannemers wordt positief beoordeeld. Deze deskundigen zullen ook betrokken worden bij de verdere uitwerking en implementatie van het programma onder de concessie (bijlage 6)⁷.

De kern van de nieuwe werkwijze bestaat uit de volgende onderdelen:

- Meerjarig vooruit plannen van werkzaamheden

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Door meerjarig vooruit te plannen kan meer werk worden verricht met minder hinder voor reizigers en verladers en tegen lagere kosten. ProRail gaat hier samen met de sector mee aan de slag. Door in plaats van 1 tot 3 jaar 5 tot 10 jaar vooruit te kijken, ontstaat eerder een beeld van de verwachte werkzaamheden en wordt de voorspelbaarheid voor de sector groter. Aannemers kunnen hierdoor hun werkvoorraad beter plannen en het geeft meer mogelijkheden voor investeringen in innovatie. Ook vervoerders kunnen hier beter met hun dienstregeling en planning op inspelen. Na het meerjarig in kaart brengen van de werkvoorraad, vindt samen met de sector selectie en prioritering van werkzaamheden plaats. Om de juiste afwegingen voor het uitvoeren van werkzaamheden aan het spoor te maken, zullen voor het hele land simulaties worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen de consequenties van de verschillende opties voor de verschillende regio's, corridors en baanvakken goed in beeld worden gebracht en worden in overleg met belanghebbenden beslissingen genomen. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden om bepaalde werkzaamheden te clusteren en al dan niet uit te voeren in de dag of nacht, op doordeweekse dagen of in het weekend, of in drukke periodes of in vakanties.

- **Nieuwe manier van samenwerken**
Met de spooraannemers ontwikkelt ProRail een nieuwe manier van samenwerken. Gepland werk wordt in grotere pakketten bij elkaar gebracht en wordt ruim voor de uitvoering van de werkzaamheden aanbesteed en gegund. Dit leidt tot een aanzienlijk reductie van de huidige 500 aanbestedingen per jaar van onderhoudswerk. Doordat de aannemer in de nieuwe situatie veel eerder wordt betrokken bij het uit te voeren werk, krijgt hij ook meer ruimte om zijn expertise in te brengen en zelf innovatieve oplossingen aan te dragen.
- **Anders verdelen van capaciteit**
Momenteel wordt jaarlijks de capaciteit gelijktijdig onder vervoerders en voor werkzaamheden aan het spoor verdeeld. Volgens de nieuwe werkwijze wordt de capaciteit die nodig is voor alle werkzaamheden voor heel Nederland eerst vooraf vrijgemaakt. Het is voor vervoerders vervolgens in een vroeg stadium duidelijk hoeveel netto beschikbare capaciteit overblijft om personen- of goederentreinen te laten rijden. De capaciteit wordt vervolgens onder de vervoerders verdeeld. Deze nieuwe manier van verdelen van capaciteit sluit aan bij de voornemens van de Europese Commissie om de vigerende regelgeving bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU aan te passen, teneinde eerder capaciteit voor grotere buitendienststellingen vast te stellen. Ik ben voornemens het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur hiervoor te herzien. Ik zal u daarover op een later moment nader informeren.

Proportionaliteit van veiligheidsregelgeving

Onderdeel van de nieuwe visie en werkwijze is een proportionele toepassing van de veiligheidsregelgeving. Veiligheid blijft daarbij altijd voorop staan. Langs drie lijnen wordt gewerkt aan:

1. Het waar mogelijk dereguleren van de veiligheidsregelgeving die de sector zelf opstelt ten behoeve van veilig werken aan het spoor. Het is straks voor ploegen bijvoorbeeld mogelijk om voorbereid en begeleid door een veiligheidsman sporen over te steken. Tot nu toe mocht dit alleen bij overwegen en ongelijkvloerse kruisingen wat voor lange looproutes zorgde;
2. Meer kennis van de mogelijkheden binnen de regelgeving onder alle betrokken partijen; en
3. (nieuwe) manieren om te werken aan het spoor met minder hinder voor de treinloop en efficiëntere benutting van de buitendienststellingen.

Zo worden stappen gezet in het optimaliseren van de bruto netto werktijd tijdens buitendienststellingen. Een goed voorbeeld is het afschakelen van de bovenleidingspanning. Voorheen was er 30 minuten voor nodig om de spanning van de bovenleiding te halen.

De Stichting railAlert heeft het Voorschrift Veilig Werken (VVW) Trein geactualiseerd en gedereguleerd. Dit voorschrift wordt naar verwachting in het najaar door de sector vastgesteld.

Op 22 februari jl. meldde ik uw Kamer dat ik met ProRail twee toetsen uitvoer om de proportionaliteit van de veiligheidsregelgeving tegen het licht te houden.

Als eerste heeft er een vergelijking plaatsgevonden van de veiligheidsregelgeving van de spoorsector met andere sectoren. Experts uit de petrochemie, energiesector, havens en de luchtvaart hebben geconstateerd dat de veiligheidsregelgeving vergelijkbaar is met die in andere sectoren en dat deze niet is doorgeslagen. De huidige regelgeving biedt voldoende mogelijkheden om met minder hinder veilig aan het spoor te werken. Dit vind ik een belangrijke conclusie. De experts constateren dat deze mogelijkheden binnen de regelgeving nog onvoldoende worden gebruikt en doen daarvoor aanbevelingen.

Zo moet bij het ontwerpen van veiligheidsmaatregelen naast de spoor-aannemer en ProRail ook de vervoerders betrokken worden. Daarnaast bevelen de experts aan de contracten met de aannemers tegen het licht te houden. Een betere prikkel in de contracten helpt om hinder te verminderen bij het werken aan het spoor. De aanbevelingen zullen door ProRail samen met de sector worden verwerkt in de nieuwe werkwijze.

Ten tweede heeft ProRail door middel van interviews in kaart laten brengen of er lessen te trekken zijn uit de ontwikkelingen rond het veiligheidsregime bij onderhoud gedurende de afgelopen decennia. Een recent gehouden rondetafelgesprek met ProRail, mijn ministerie en ervaringsdeskundigen uit de spoorsector uit het heden en verleden, bevestigt dat we op de goede weg zijn met de visie die sector breed wordt gedragen. Het gespreksverslag wordt betrokken bij de implementatie van de nieuwe werkwijze (bijlage 7)⁸.

Implementatie via programma onder de beheerconcessie

Ik heb ProRail met mijn opdrachtbrief (bijlage 8)⁹ voor een programma onder de beheerconcessie gevraagd om samen met de sector de nieuwe visie en werkwijze te implementeren. Het betreft een grote (cultuur)verandering die binnen ProRail, maar ook binnen de gehele sector, moet worden doorgevoerd. Daarom moet de implementatie gebeuren met betrokkenheid van de hele sector. Dit proces zal vanuit mijn ministerie natuurlijk ondersteund worden. Van groot belang is ook dat de nieuwe werkwijze zorgvuldig wordt getest.

ProRail voert in 2018 en 2019 pilots uit waarbij de nieuwe manier van plannen en samenwerking wordt toegepast. Eind 2019 zal de nieuwe manier van werken volledig geïmplementeerd zijn, waardoor deze met ingang van de dienstregeling van 2021 wordt toegepast. ProRail past in de tussenliggende periode waar mogelijk al onderdelen van de nieuwe werkwijze toe. Bij de planning van de buitendienststellingen voor 2018 werkt ProRail in de geest van de nieuwe werkwijze, waardoor in 2018 met een vergelijkbare hoeveelheid hinder als in 2017 substantieel meer werkzaamheden worden uitgevoerd. In de eerste helft van 2020 laat ik het

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

programma evalueren. Op basis daarvan besluit ik of het programma kan worden afgerond, omdat de nieuwe werkwijze naar tevredenheid is geïmplementeerd.

Evaluatie reduceren netwerkcomplexiteit en de gebruiksvergoeding

Op 16 juni 2016 heb ik u gemeld dat ik ProRail in fase 2 van mijn aanpak zou vragen de opgedane ervaringen met het reduceren van de netwerkcomplexiteit in overleg met vervoerders en consumentenorganisaties te evalueren. In bijlage 3 treft u de evaluatie aan waarin tevens de zienswijze van het LOCOV is opgenomen en de reactie daarop van ProRail. De evaluatie maakt duidelijk dat bij het reduceren van de netwerkcomplexiteit voor ProRail kostenbesparing geen rol speelde, maar het vergroten van de capaciteit en de betrouwbaarheid van het spoor. Er wordt aanbevolen om samen met de sector een gemeenschappelijk kader voor reductie van de netwerkcomplexiteit te formuleren waarbij niet het aantal wissels, maar de toekomstvastheid van de infrastructuur in relatie tot de verwachte treinintensiteit en gewenste treinenloop voorop staan. In dat gemeenschappelijk kader dienen ook de kosten te worden meegenomen. Ik deel deze opvatting. ProRail heeft aangegeven de uitwerking van de aanbevelingen op te nemen in het beheerplan van 2018.

Ten aanzien van de gebruiksvergoeding kan ik u melden dat het aanpassen van de gebruiksvergoeding is uitgewerkt in het ontwerpbesluit vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur dat ter voorhang aan uw Kamer is gezonden¹⁰

Effecten van de maatregelen op het potentieel tekort

Zoals aangegeven in mijn brief van 19 december 2016¹¹ werk ik met een meerjarenbegroting van vier jaar ten aanzien van de kosten voor BOV. Voorafgaand aan de volgende meerjarenperiode (vanaf 2022) zal ik opnieuw de meerjarenreeksen van ProRail laten auditen om te bezien wat de effecten zijn van de nieuwe werkwijze en de overige maatregelen op het terugdringen van het potentieel tekort van € 475 miljoen. Ik kan u alvast melden dat de implementatie van de fase 1 maatregelen haar vruchten begint af te werpen. Het meer Life Cycle Cost-optimaal werken en het stimuleren van het toetreden van nieuwe leveranciers op de markt dragen bij aan het wegwerken van het potentieel tekort in de periode 2018–2028 met circa € 35 mln.

Een eerste beeld van de financiële effecten van de gezamenlijk met de sector opgestelde nieuwe visie en werkwijze op de reeksen voor BOV laat zien dat de kostenbesparingen aanzienlijk kunnen zijn. Dit beeld wordt nader uitgewerkt door ProRail en verwerkt in de subsidieaanvraag van 2018. Het betekent dat er een jaar na de start van de gefaseerde aanpak al voortgang wordt geboekt bij het oplossen van het potentiële tekort van € 475 mln.

Vervolg toekomstbestendig en efficiënt spooronderhoud

Terugkijkend op de afgelopen maanden hebben alle partijen in de sector zich constructief opgesteld om te komen tot de nieuwe visie en werkwijze. Partijen hebben lef en bereidheid tot samenwerking getoond. Dit geeft mij het vertrouwen dat de spoorsector gezamenlijk de nieuwe manier van plannen van onderhoud gaat realiseren en de daarmee samenhangende kostenbesparing en vermindering van de hinder voor reizigers en

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 716

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 699

verladers gaat bereiken. Ik zal u eind dit jaar met de toezending van het beheerplan 2018 verder informeren over het onder de beheerconcessie in te richten programma «Toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor».

Analyse onderbesteding

Een ander thema bij de spoorbudgetten voor beheer, onderhoud en vervanging betreft onderbesteding. In mijn brief van 19 december 2016 heb ik uw Kamer gemeld dat de maatregelen ter voorkoming van onderbesteding hun vruchten beginnen af te werpen en dat ProRail voor het jaar 2016 geen onderbesteding verwachtte. Deze verwachting is inderdaad uitgekomen. Over 2016 had ProRail zelfs een lichte mate van overbesteding van 27 miljoen. De ingezette verbetering lijkt ook in 2017 te worden voortgezet: het eerste kwartaal van 2017 laat een realisatie zien die op of licht boven de prognose ligt. Daarnaast heeft ProRail mij onlangs geïnformeerd over een onderzoek naar de oorzaken van de onderbesteding in de periode 2013–2015 (bijlage 9)¹². Het blijkt dat de oorzaken zeer divers van aard zijn en te maken hadden met de productieplannen, de wijze waarop wordt omgegaan met prognoses, de sturing op het voorkomen van onderbesteding, het lastig kunnen compenseren van een vertraging bij de productie door versnelling, de inrichting van het productieproces en een rolgerichte- in plaats van een ketengerichte cultuur. Het onderzoek en de conclusies hebben er toe geleid dat ProRail bestaande verbeterinitiatieven in samenhang met elkaar heeft ondergebracht in het speerpunt «planningsproces» dat op het hoogste niveau binnen ProRail wordt aangestuurd. Ik ben positief over de resultaten die ProRail al heeft bereikt bij het tegengaan van onderbesteding en de structurele verbeteringen die zij naar aanleiding van het onderzoek gaat doorvoeren. Het verbeterinitiatief «Toekomstbestendig en efficiënt onderhoud» is hiervoor in deze brief aan de orde geweest. Ik heb ProRail gevraagd mij nader te informeren over de verbeterinitiatieven «implementatie van de Lean-regelfunctie» en «strategisch portfolio management» en de wijze waarop de samenhang tussen de drie initiatieven geborgd wordt. Op basis daarvan zal ik beslissen of er nog vervolgstappen nodig zijn en hoe de implementatie en de voortgang het beste gemonitord kan worden.

Aandacht voor compliance

Een adequaat functionerende interne beheersing in een open cultuur is van belang om compliance risico's zoveel mogelijk te mitigeren. ProRail heeft hier sinds 2015 veel aandacht aan besteed. Zo heeft de raad van commissarissen (RvC) de «Tijdelijke commissie compliance en integriteit» opgericht en is het personeel door de raad van bestuur opgeroepen vermoede misstanden te melden.¹³ In dat verband heeft ProRail in 2015 een melding ontvangen die betrekking had op een schikking in 2006 tussen ProRail en de bouwcombinatie BeCIG in het kader van de aanleg van de Betuweroute. In de schikkingsovereenkomst waren afspraken vastgelegd over het geschil aangaande de financiële afronding van grotendeels afgeronde werkzaamheden. Uw Kamer is in 2006 schriftelijk geïnformeerd over de schikking¹⁴ en dit is tijdens het algemeen overleg van 25 oktober 2006 met de Minister van Verkeer en Waterstaat besproken.¹⁵ Naar aanleiding van de interne melding is in opdracht van de RvC een feitenrelaas opgesteld door Wladimiroff Advocaten. Een uitgebreide samenvatting van dit feitenrelaas dat Wladimiroff Advocaten

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹³ Zie bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 639

¹⁴ Kamerstuk 22 589, nr. 274

¹⁵ Kamerstuk 22 589, nr. 276

op 7 maart jl. aan de RvC heeft aangeboden, treft u bijgaand aan (bijlage 10)¹⁶. Uit het feitenrelaas komt naar voren dat lager in de organisatie bij ProRail principiële bezwaren bestonden tegen de schikking. Het belangrijkste bezwaar tegen de schikking was dat ProRail haar machtsmiddelen had weggegeven om een tijdige ingebruikname van de Betuweroute te bewerkstelligen. Daarnaast werd de aannemerscombinatie middels de schikking beloond voor haar slechte presteren, aldus de betrokkenen. Uit het feitenrelaas blijkt voorts dat het schikkingsbedrag niet onderbouwd kan worden met concrete claims of werkzaamheden van BeClG, omdat een gespecificeerde accountantsverklaring met die strekking ontbreekt. Voorts is ProRail naar aanleiding van het aanvullend onderzoek tot de conclusie gekomen dat het schikkingsbedrag destijds onterecht als investering in 2006 in de financiële administratie is opgenomen. Dit is door ProRail (kostenneutraal) gecorrigeerd in de jaarrekening 2016, die is voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant.

Op 2 april jl. is mijn ministerie geïnformeerd over de melding en het feitenrelaas dat naar aanleiding daarvan is opgesteld. Ik vind het een belangrijk signaal dat ProRail dergelijke meldingen serieus neemt en daarop op een zorgvuldige wijze actie onderneemt. Meer structureel heeft ProRail maatregelen genomen om soortgelijke situaties te voorkomen. Zo is door de Raad van Bestuur veel aandacht besteed aan het realiseren van een cultuur waar meer ruimte is voor tegenspraak, zijn er procedures vastgesteld die inschrijvingen tegen een te laag bedrag moeten uitsluiten en is de risicoverdeling tussen opdrachtgever ProRail en haar opdrachtnemers gewijzigd. Mede naar aanleiding van de onderhavige casus is tijdens de afgelopen algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) op 10 mei jl. met ProRail afgesproken dat tijdens de komende AvA in het najaar aandacht zal worden besteed aan het onderwerp compliance. Ik zal uw Kamer te zijner tijd schriftelijk informeren over de hoofdlijnen van het besprokene (waaronder het onderwerp compliance).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl