

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	2 mei 2022
Uw kenmerk	n.v.t.
Ons kenmerk	Bescherming persoonlijke levenssfeer
Bijlage(n)	-
Onderwerp	Ontwikkelagenda spoor en coalitieakkoord

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Geachte mevrouw Heijnen,

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' spreekt het kabinet over een duurzaam welvarend land voor de huidige en toekomstige generaties. ProRail levert daar graag een bijdrage aan. We zijn blij om in het coalitieakkoord uitgebreide aandacht voor het spoor terug te vinden, met de ambitie om een nog beter, duurzamer en toekomstbestendiger mobiliteitssysteem én Nederland te creëren.

Sinds de totstandkoming van het coalitieakkoord, is er veel gebeurd in de wereld. Er zijn extra uitdagingen op ons afgekomen met groot effect op ons werk, zoals prijsstijgingen en schaarste. De samenwerking tussen uw ministerie en ProRail is daarbij voor ons belangrijk. Deze tijd vergt dat we nog meer aandacht moeten hebben voor elkaars belangen en dat we gezamenlijk kritisch moeten zijn op wat belangrijk is en wat mogelijk is. De maakbaarheid van de ambities van het kabinet is onze grootste zorg. Ondanks de extra middelen voor mobiliteit voorzien we dat de beschikbare financiële middelen ontoereikend zijn om alle ambities te realiseren. Als uitvoeringsorganisatie is de balans tussen ambities, middelen en maakbaarheid essentieel en wij zien het als onze taak u over deze balans transparant te informeren en adviseren.

Met deze brief maken wij als uitvoeringsorganisatie en onafhankelijke adviseur inzichtelijk welke knelpunten en risico's wij voorzien en bieden we aan mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Waar het gaat over de uitvoerbaarheid van beleidsplannen kunnen we meedenken en onderdelen daarvan toetsen op uitvoerbaarheid, zoals we momenteel in opdracht van uw minister doen met de implementatie van de herziening van de TransEuropese Netwerkverordening. Daarnaast kunnen we meedenken over wat wel en niet mogelijk is binnen de beschikbare middelen.

In algemene zin geldt dat de realisatie van grote ambities vraagt om financiële middelen, maar ook om tijd, een goede relatie met de omgeving, tijdig inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen én genoeg vakmensen.

1. Grenzen bereikt en groei voorzien

We staan als spoorsector voor een grote opgave: het mogelijk maken van de groeiende behoefte aan duurzame mobiliteit in Nederland, met een spoornetwerk dat al enige tijd tegen zijn grenzen aanloopt.

Het huidige spoornetwerk in Nederland is het meest intensief bereiden spoorwegnetwerk in Europa en loopt al enige tijd tegen zijn grenzen aan. Met logistieke maatregelen die leiden tot hogere capaciteitsbenutting, met uitbreiding van infrastructuur en met technologische innovaties wil ProRail in de komende jaren van groei de kwaliteit en de veiligheid van het Nederlandse spoor op peil kunnen houden.

Uit de meest recente prognose¹ blijkt dat de vraag naar vervoer per spoor naar 2030, net als voor de pandemie, sterk groeit. Rond 2030 moet het spoor klaarstaan voor grofweg 30% meer reizigers en 50% meer goederenvervoer dan in 2018. We zien dat het aantal reizigers na de pandemie weer toeneemt en dat het goederenvervoer weer op het oude niveau zit. Deze prognoses zijn dus nog zonder de effecten van de beoogde modal shift: een duurzaam mobiliteitssysteem betekent dat het aandeel van het vervoer per spoor groter moet worden.

In 2019 zat het netwerk op bepaalde plekken (bijvoorbeeld Utrecht – Amsterdam Bijlmer ArenA) al aan de grens van zijn capaciteit, met overvolle treinen en perrons. De grenzen van het huidige systeem zijn ook op technisch vlak bereikt. Dat zien we terug bij onder andere:

- De relaissystemen ten behoeve van de treinbeveiliging (uit jaren '40 van de vorige eeuw) lopen tegen hun einde levensduur. Om deze te vervangen hebben we materialen en specialistische kennis nodig, die steeds schaarser zijn. De vervanging van het treinbeveiligingssysteem door ERTMS is reeds besloten en door de overheid gefinancierd.
- De energievoorziening voor de treinen loopt tegen zijn grenzen aan. Het spoor heeft te weinig onderstations om het groeiende spoorvervoer te faciliteren van energie via de bovenleiding. Dit komt door meer treinen op het spoor en ook doordat nieuw treinmaterieel steeds meer vraagt van de energievoorziening van het spoor.
- Treinstations en perrons knellen op het vlak van transfercapaciteit waardoor onveilige situaties ontstaan.
- De stabiliteit van het baanlichaam, de fundering van het spoor die vaak meer dan 100 jaar oud is, is onvoldoende toereikend om de groeiende vervoersvraag te faciliteren. Zeker bij gebieden met een slappe ondergrond zoals veengebieden zorgt dit voor nieuwe knelpunten die een belemmering vormen voor meer treinen.

2. Extra financiële middelen beschikbaar voor mobiliteit

Het kabinet zet in het coalitieakkoord in op een goede bereikbaarheid van het hele land, en stelt extra financiële middelen beschikbaar voor mobiliteit.

Het coalitieakkoord benadrukt het belang van de transport- en mobiliteitssector. Het kabinet stelt extra (structurele) middelen beschikbaar voor noodzakelijk beheer en onderhoud op de huidige spoorinfra (bijvoorbeeld vanwege de noodzaak om het spoor aan te passen aan het veranderende klimaat). En dat is goed, want zonder deze middelen komt het spoorverkeer onvermijdelijk in de knel.

De volgende middelen zien we concreet terug in het coalitieakkoord:

- Voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van infrastructuur wordt structureel € 1,125 miljard gereserveerd voor het Mobiliteitsfonds. Deze middelen zijn voor alle modaliteiten (weg, spoor, water), en is tevens om het spoor toekomstbestendig te maken (bijvoorbeeld maatregelen t.b.v. cyber, klimaatadaptatie en duurzaamheid).
- Voor de ontsluiting van woningen komt € 7,5 miljard voor de komende 10 jaar beschikbaar
- Voor de Lelylijn komt in de komende 15 jaar € 3 miljard beschikbaar.
- Voor een aantal specifieke infrastructurele projecten komt, onder andere vanuit de eerste ronde vanuit het Nationaal Groeifonds, € 3,35 miljard beschikbaar in de komende 8 jaar. Dit omvat de Noord-Zuidlijn, de Oude Lijn en Brainport Eindhoven.

¹ In de Integrale Mobiliteits-analyse 2021 van uw ministerie staan de verschillende groei scenario's uitgewerkt.

- In aanvulling hierop komt gedurende de komende kabinetsperiode € 1,3 miljard per jaar beschikbaar vanuit het Mobiliteitsfonds voor de jaren 2036-2038, voor alle modaliteiten (weg, spoor, water).

We zijn blij met deze middelen en vinden het in de huidige tijd en met de ambities van essentieel belang dat middelen optimaal benut worden.

Zo zien wij mogelijkheden om op duurzame wijze nieuwe woningbouwprojecten te ontsluiten. Investeren in een robuust spoor- en OV-systeem zorgen voor een toekomstbestendige ontsluiting, waardoor de bewoners snel, prettig en duurzaam naar werk, school of vrienden en familie kunnen reizen. Om dit mogelijk te maken is het nodig om te investeren in tenminste 24 stations, waaronder Eindhoven, Arnhem, Culemborg, Amsterdam en Amersfoort. Ook investeringen in de infrastructuur zijn nodig om meer treinen te laten rijden tussen bijvoorbeeld Arnhem-Den Bosch, Utrecht-Amersfoort, Amsterdam-Haarlem en Amsterdam-Alkmaar, Den Haag-Rotterdam en Breda-Eindhoven.

Ook aan de klimaat- en energieopgave kan ProRail bijdragen, door het verbeteren van de energievoorziening en het benutten van kansen voor duurzame energieopwekking. Daarnaast zal investeren in knooppunten als Eindhoven niet alleen zorgen voor betere ontsluiting van woongebieden, maar is het ook noodzakelijk om het internationale spoorverbindingen te versterken en uit te breiden. Ook in Amsterdam Zuid (Zuidasdok) moet geïnvesteerd worden om internationale spoorverbindingen mogelijk te maken. Investeren in energievoorziening is noodzakelijk voor het laten rijden van meer treinen, maar kan ook zorgen voor een besparing van het energieverbruik.

Vanuit ProRail adviseren we u graag over de manier waarop de beschikbare middelen zo effectief mogelijk besteed kunnen worden om ons netwerk duurzaam in stand te houden en om te innoveren zodat met beschikbare middelen meer bereikt kan worden.

3. Extra financiële middelen niet voldoende voor alle ambities

We voorzien dat er integrale keuzes gemaakt moeten worden aangezien de geschetste ambitie voor mobiliteit in Nederland niet geheel uit te voeren is binnen de beschikbare financiële middelen en wat dus prioriteit dient te krijgen en effectief bijdraagt aan het accommoderen van de mobiliteitsgroei.

Het (toekomstbestendig) onderhouden van het spoornetwerk vraagt om extra (structurele) middelen. Hiervoor zijn een aantal hoofdoorzaken aan te wijzen:

1. Reeds gevalideerde tekort in het spooronderhoud vanaf 2026 en doordat risico's uit bestaande meerjarenreeksen nu materialiseren (bijvoorbeeld in de havengebieden en cybersecurity).
2. Actualiteiten waardoor dit tekort toeneemt: toenemende eisen vanuit wet- en regelgeving waarop ProRail compliant wil en moet zijn (zoals duurzaam bermbeheer), schaarste in materialen en (bijbehorende) prijsstijgingen.
3. Onderhoud toekomstbestendig maken, zoals door u gevraagd, door maatregelen te nemen ten behoeve van cybersecurity, klimaatadaptatie en duurzaamheid.

Tot slot zijn door u in de Ontwikkelagenda Knopen en Keten uit TBOV 2040 en de aangekondigde Stationsagenda een aantal politieke ambities geformuleerd op het gebied van de knooppuntontwikkeling, waaronder de treinstations. De doorontwikkeling van bestaande en nieuwe OV knooppunten is geen keuze, maar een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de ambities op het gebied van duurzame mobiliteit en de ruimtelijk economische ambities. De woningbouw ontwikkeling geeft hier een extra opdruk, ook omdat deze in tijd sneller gaan dan de ontwikkeling van infrastructuur.

Ontwikkeling van het spoornetwerk is noodzakelijk om het netwerk klaar te maken voor de groeiende reizigers- en goederen vervoersvraag en om de modal shift van weg en lucht naar spoor mogelijk te maken. Hiervoor moeten het spoornetwerk op de korte/middellange termijn doorontwikkelen (bijvoorbeeld Zuidasdok, instroom ICNG materieel bij de NS dat meer energie vraagt, perronverbreding) en, gegeven de lange doorlooptijden van dergelijke projecten, nu alvast stappen zetten om het netwerk klaar te maken voor de groei op de langere termijn (bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar de noodzaak van systeemsprongen zoals Automatic Train Operation (ATO), New Traffic Management Systemen (TMS, verstoringen sneller oplossen), en door cruciale voorbereidingen te treffen voor grote infra-projecten, zoals het doortrekken van de Noord-Zuidlijn, de Oude lijn en Goederen Oost-Nederland.

Voor het goederenvervoer moeten we maatregelen nemen in de Haven om de capaciteit daar uit te breiden (bijvoorbeeld het mogelijk maken van 740 meter lange treinen). Ook uitbreiding van het internationale spoornetwerk (bijv. versnelling IC Berlijn) vraagt om maatregelen, net als het waarmaken van regionale ambities zoals de Regio Expres en de Maaslijn.

Het spoornetwerk laten voldoen aan Europese eisen, zoals TEN-T en TSI eisen, vragen ook om forse investeringen. Ook uitvoering van de Strategie naar Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuurprojecten moet gebeuren binnen projecten en regulier onderhoud, maar vraagt vaak hogere investeringen en andere keuzes.

Op basis van de hierboven genoemde situatie, en op basis van gesprekken met uw ministerie in de afgelopen periode, voorzien we serieuze financiële knelpunten. Ondanks de extra middelen voor beheer, onderhoud en vervanging blijft er een significant tekort om de kwaliteit en veiligheid van het spoor voor nu en de toekomst op orde te houden. Daarbij spelen twee zaken:

1. Om het spoor op orde te houden in deze kabinetsperiode zullen wij een substantieel deel van de structurele middelen voor onderhoud van € 1,125mrd/jaar nodig hebben.
2. Ondanks de in het coalitieakkoord genoemde ambitie om een transitie naar duurzame mobiliteit te bewerkstelligen, lijkt dit geen rol te spelen in de verdeling van de onderhoudsmiddelen tussen de modaliteiten.

Daarnaast zien we bij de woningbouwopgave dat het ontsluiten van deze locaties de voorbereiding en besluitvorming veel tijd kosten, waardoor het risico ontstaat dat we te laat zijn met relevante projecten om de woningbouw te ontsluiten. Deels omdat we reeds lopende projecten niet (tijdig) kunnen koppelen aan de ontsluiting van woningbouw, en deels omdat de doorlooptijden van nieuwe relevante projecten (stations, spooruitbreiding, productstappen) te lang zijn om deze tijdig te realiseren.

Onvoldoende financiële middelen kan flinke consequenties hebben voor het spoor, nu en de toekomst. Dit raakt bestaande afspraken en toezeggingen.

Een consequentie van de op dit moment onvoldoende beschikbare middelen is dat de instandhoudingsbehoefte en het toekomstbestendig onderhouden van het spoornetwerk onder druk komt te staan. Beheer en onderhoud is noodzakelijk voor het op peil houden van de conditie en veiligheid van het spoor. Gebeurt dat niet, dan worden de achterstanden zo groot dat in de toekomst een enorme inhaalslag noodzakelijk is en riskeren we een significante afname van het huidige prestatieniveau voor reizigers en verladers.

Uitgaande van de beschikbare middelen maken we ons daarnaast grote zorgen over het niet kunnen uitvoeren van cruciale zaken op de middellange termijn (0-7 jaar). We voorzien dat maatregelen ten behoeve van de veiligheid van spoorgebruikers, aannemers en omgeving (o.a. sluiten NABO's, kwartsloze ballast, historische perronkappen, brandblusvoorzieningen, aanpak transferknelpunten) en ter verbetering van het nationale en internationale product voor nu en de toekomst (PHS maatregelen, instroom ICNG, snelheidsverhoging HSL, IC Berlijn, 3^e IC Eindhoven-

Düsseldorf, extra IC's en sprinters) niet volledig uitgevoerd kunnen worden. Dit raakt afspraken of projecten waar reeds investeringen voor gedaan zijn, waar materiaal reeds voor gebouwd wordt, waar toezeggingen of regelgeving aan ten grondslag liggen of waar concrete vragen van vervoerders en gemeentes aan ten grondslag liggen. Maar ook de woningbouwopgave is afhankelijk van deze investeringen. Deze constatering en het risico hierop vraagt om noodzakelijke keuzes waar ProRail uw ministerie bij kan adviseren.

Daarnaast komen de duurzaamheidsambities die in het coalitieakkoord staan door het financiële knelpunt onder druk te staan. Juist beheer en onderhoud bieden kansen voor de omslag naar een circulaire economie en versterking van de biodiversiteit. De modal shift vraagt gerichte keuzes en integraal beleid om een duurzaam mobiliteitsstelsel op te bouwen.

De gesignaleerde knelpunten op het gebied van transferveiligheid op perrons en in de stations kunnen niet worden opgelost. Daarnaast kunnen de uitgesproken ambities van het Rijk met betrekking tot de ontwikkeling van stations in haar omgeving niet worden gerealiseerd terwijl de omgeving daar op rekent naar aanleiding van de Ontwikkelagenda TBOV en de aangekondigde Stationsagenda.

Het volledig uitvoeren van het overwegenadvies waar met betrokken stakeholders afspraken over gemaakt zijn, staat onder druk vanwege onzekerheid over beschikbaar komen van de daarvoor benodigde middelen.

Tenslotte voorzien we het risico dat we op basis van de huidige beschikbare middelen niet aan alle TEN-T en TSI eisen kunnen voldoen. We bespreken graag tijdig met uw ministerie welke knelpunten op ons af komen (onder andere bij ERTMS, 740 meter treinen, aanpassingen voor zwaardere en snellere treinen) en hoe we hiermee om kunnen gaan.

In dit alles zijn eventuele toekomstige risico's, zoals prijsstijgingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, niet meegenomen. Deze kunnen echter significante effecten hebben, op zowel de BOV als lopende MIRT-projecten.

4. ProRail kan ondersteunen bij afwegingen over (financiële) keuzes

Om het gestelde ambitieniveau waar te kunnen maken is het nodig dat beschikbare middelen zo effectief mogelijk ingezet worden. Daarnaast stellen we voor om voor het spoor te onderzoeken welke middelen nog meer benut kunnen worden.

We vragen uw ministerie in afstemming met ProRail de mogelijke oplossingsrichtingen te bepalen en gezamenlijk verder te verkennen. Daarbij kan gedacht worden aan het aanpassen van de verdeelsleutel voor middelen tussen weg en spoor, de middelen vanuit het Mobiliteitsfonds (2036-2038) zo goed mogelijk beschikbaar te stellen voor spoor, het geld voor ontsluiting van woningbouw in te zetten voor capaciteitsuitbreiding.

Daarnaast raden wij een onderzoek aan naar een herverdeling van de in het coalitieakkoord gespecificeerde middelen, zodat de beschikbare middelen ten behoeve van het spoor naar projecten gaan met de hoogste prioriteit voor het spoor (bijvoorbeeld middelen naar het sluiten van NABO's, instroom ICNG, versnelling op de HSL).

Ook is het goed om kritisch te kijken naar het ambitieniveau en hierover het gesprek te voeren. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld om in gesprek te gaan met Europa over de gestelde TEN-T en TSI maatregelen en de haalbaarheid daarvan.

Goed om bij bovenstaande te melden is dat vraagsturing op mobiliteit en bijvoorbeeld de beïnvloeding door prijsvariatie om capaciteit over de dag (buiten de spits) en over dagen te spreiden een goed instrument is om het mobiliteitssysteem nog beter te benutten.

5. Maakbaarheid

ProRail toest graag het beleid op uitvoerbaarheid, wel is het van belang om daarbij te melden dat zolang financiële middelen ontoereikend zijn of beleid onvoldoende concreet zijn een uitvoeringstoets niet nuttig is.

ProRail ziet in het coalitieakkoord veel aandacht voor de maakbaarheid van de beleidsplannen. Het SCP schrijft daarover in haar reflectie op het coalitieakkoord het volgende: "In het coalitieakkoord is voorzien in de invoering van een uitvoeringstoets. Een dergelijke toets kan, mits toegepast op de situatie van burgers (en niet per se van een wet), belangrijke informatie opleveren over de uitvoerbaarheid, maar ook over de noodzaak en urgentie van beleid. Dit kan de slagkracht van beleid bevorderen. Beleid dat niet aansluit op de leefwereld van burgers, met onduidelijkheid over wat het voor hen betekent of wat van hen verwacht wordt, is gedoemd te mislukken."

Vanuit onze maatschappelijke opgave, kennis en data en vanuit ons contact met de omgeving van het spoor toetsen wij graag het voorgestelde beleid. Daarnaast toetsen we het beleid graag op uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld of we in de uitvoering niet in de knel komen tussen verschillende overheidslagen of soms tegenstrijdige wetgeving. Daarbij teken ik wel aan dat zo lang de financiële middelen ontoereikend zijn voor de ambities en plannen, of beleid nog onvoldoende concreet is, uitvoeringstoetsen niet nuttig zijn omdat de uitkomst dan op voorhand al vast staat. Daarnaast speelt het feit dat er nu een tekort aan monteurs is waarbij het helpt als ProRail voor de langere termijn duidelijkheid kan geven over de beschikbare budgetten richting aannemers zodat zij kunnen gaan investeren ook in personeel. Verder speelt dat de doorlooptijd van de projecten pas kan starten als er financiën beschikbaar zijn, waardoor na besluitvorming er nog een aantal jaar over heen gaan voordat de projecten uitgevoerd zijn.

Tot slot is een integrale benadering tussen de onderwerpen en de verschillende ministeries, de rijksuitvoeringsdiensten en andere organisaties nodig. ProRail wil graag een verbindende schakel zijn tussen partijen om gezamenlijk vorm te geven aan de duurzame mobiliteit en de fysieke leefomgeving.

Vervolg

Er ligt een stevige opgave voor het spoor en wij voorzien dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om alle ambities waar te kunnen maken. Met deze brief brengen wij de knelpunten en risico's in beeld. Wij adviseren uw ministerie om prioriteiten te stellen om op die manier de beschikbare middelen zo effectief mogelijk te besteden en om het maximale te bereiken voor een toekomstbestendig spoor.

ProRail stelt momenteel een impactanalyse met verschillende scenario's op waaruit blijkt wat de financiële knelpunten zijn en welke consequenties daaruit volgen. Deze informatie en de verdere uitwerking helpen uw ministerie bij de keuzes die volgens ons noodzakelijk zijn en om de ambities en plannen te kunnen prioriteren. Het maakt inzichtelijk welke plannen wel en niet haalbaar zijn en welke financiële middelen aanvullend nodig zijn om de ambities voor een duurzame mobiliteit mogelijk te blijven maken. Als uitvoeringsorganisatie denken en adviseren wij hier graag over mee en stellen voor om op korte termijn hierover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad van Bestuur,

John Voppen
CEO