

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2024

Het spoor verbindt. Het zorgt ervoor dat we ons naar werk, school, zorg, familie en sociale activiteiten kunnen verplaatsen. Met het spoor worden ook goederen van A naar B vervoerd binnen Nederland en naar het Europese achterland. Het vervoer per spoor draagt bij aan de verduurzaming van Nederland. Samen met het wegennet en de vaarwegen vormt het spoornetwerk de basis van een welvarend Nederland. Samen met ProRail zetten we daarom alles op alles om een veilig, stabiel en robuust spoornetwerk te garanderen. Elke dag weer.

Het instandhouden van het Nederlandse spoornetwerk wordt een steeds grotere opgave. Dat komt doordat een groot deel van de spoorinfrastructuur gedurende de vorige eeuw is aangelegd, waardoor er in de komende jaren in toenemende mate vernieuwing van de infrastructuur nodig is. Sindsdien wordt het netwerk steeds intensiever gebruikt. Vanwege de verwachte groei van reizigers en goederen op het spoor zal het naar verwachting alleen maar drukker worden, met de bijbehorende belasting voor de infrastructuur. De kosten voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing nemen door intensiever gebruik, duurdere materialen en hogere lonen toe. Deze uitdaging wordt in praktische zin versterkt door krapte op de arbeidsmarkt.

We zien daarnaast dat de eisen aan de infrastructuur zich blijven ontwikkelen. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid op en rondom het spoor (zoals brandblusvoorzieningen), veilig en gezond werken aan het spoor (zoals kwartsloze ballast) en de toepassing van flora- en faunawetgeving (zoals bermonderhoud en gravende dieren). Ook wordt meer en meer duidelijk welke impact het veranderende klimaat heeft op bijvoorbeeld de baanstabieliteit. Voorts vraagt de noodzaak tot verduurzaming en schoon en emissieloos bouwen om een andere en soms duurdere manier van werken. Dit alles vergt een meer toekomstbestendige invulling van de instandhouding van het spoor en een herijking van de kaders.

Eerdere kabinetten hebben op verschillende momenten extra middelen voor instandhouding vrijgemaakt. In de afgelopen jaren heeft ProRail daarmee de instandhoudingswerkzaamheden geleidelijk opgevoerd. Ook in het coalitieakkoord van het huidige kabinet zijn structureel extra middelen vrijgemaakt voor de instandhouding van onze netwerken (structureel € 1,5 miljard per jaar). Met de aanvullende middelen uit het coalitieakkoord wordt meer onderhoud aan en vernieuwing van het spoor gerealiseerd. Omdat gelijktijdig de instandhoudingsopgave groter wordt, wil ik zorgen dat deze middelen zo goed mogelijk worden besteed. Daarom herijk en valideer ik de instandhoudingskosten op het spoor elke vier jaar. Uit de laatste herijking¹ blijkt dat de instandhoudingskosten op het spoor in de komende jaren hoger zijn en meer toenemen dan een aantal jaar geleden bij de vorige herijking werd geraamd.

De betaalbaarheid en maakbaarheid van ons spoornetwerk is met dit alles een uitdaging. Er zijn keuzes nodig om ook langjarig de opgave en het budget met elkaar in balans te houden. Besluitvorming hierover is nodig, zodat ProRail voor de zomer duidelijkheid heeft over de kaders voor de meerjarige programmering van werkzaamheden. Zo'n meerjarige programmering biedt naast voorspelbaarheid voor alle partijen ook mogelijkheden voor efficiënter werken. Binnen de kaders van de demissionaire status van het kabinet, bestaat de noodzaak om duidelijkheid te bieden aan ProRail, om te voorkomen dat noodzakelijk onderhoud of vernieuwing van het spoor stil komt te liggen.

Tegen deze achtergrond heb ik samen met ProRail een denkrichting voor een basiskwaliteitsniveau spoor (hierna: BKN spoor) voor de spoorinfrastructuur vanaf 2026 uitgewerkt. Dit is een stabiel, langjarig en robuust onderhoudsniveau van het Nederlandse spoor, zoals dat ook voor de netwerken van Rijkswaterstaat (hierna: RWS) is uitgewerkt.² De gevolgde aanpak bij de totstandkoming van het BKN spoor is vergelijkbaar met het basiskwaliteitsniveau voor de RWS-netwerken. Net als bij de RWS-netwerken is het uitgangspunt bij het BKN spoor een efficiënte en duurzame instandhoudingsinzet, die haalbaar en maakbaar is en past binnen de beschikbare budgetten, waarbij een constructief veilig en betrouwbaar spoornetwerk onverminderd wordt geborgd. Zo biedt het BKN spoor langjarige duidelijkheid over de basiskwaliteit in het hele land en creëert het daarmee voorspelbaarheid richting ProRail, aannemers en vervoerders. ProRail stuurt hierbij integraal op exploitatie, onderhoud en vernieuwing (vervanging en renovatie), met bijbehorende budgetreeks. Deze integrale sturingsafspraken op het gebied van instandhouding worden bij Rijkswaterstaat per 1 januari 2024 op gelijksoortige wijze toegepast.

Het basiskwaliteitsniveau van het Nederlandse spoornetwerk

Het Nederlandse spoornetwerk omvat ruim 7.000 kilometer rails, ca. 11.600 seinen, ca. 2.300 overwegen, ruim 6.000 wissels en bijna 400 stations. De voornaamste functie van dit netwerk is het snel, veilig en comfortabel kunnen vervoeren van reizigers en goederen. Het Nederlandse spoor is in vergelijking met andere landen om ons heen een zeer dicht en intensief bereden netwerk. Kenmerkend voor het spoor is daarnaast dat de infrastructuur en het vervoer daarop niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar een geïntegreerd systeem vormen. Keuzes die gemaakt worden in de infrastructuur werken door in het vervoer en komen uiteindelijk ook bij reizigers en verladers terecht. Dat moet daarom ook in die gehele context meegewogen worden.

¹ Kamerstuk 36 410 A, nr. 16.

² Kamerstuk 29 385, nr. 119.

Het is belangrijk dat het spoor beschikbaar is. Dat houdt onder meer in dat de spoorse assets (zoals baanlichamen, sporen, bruggen, tunnels, wissels en overwegen) constructief veilig en berijdbaar zijn en dat deze binnen de wettelijke kaders worden onderhouden voor het gewicht en de snelheid van treinen waar het spoor op ontworpen is. Daarnaast zijn systemen nodig voor energievoorziening, treinbeveiliging, communicatie en ICT. Zonder deze systemen staan de treinen stil. Ook zijn voorzieningen nodig op stations zoals perrons, (rol)trappen, liften en loopruimte en systemen voor reisinformatie. Toegankelijkheid vind ik hierbij randvoorwaardelijk. Daarnaast is het noodzakelijk dat de beschikbare capaciteit op het spoor goed wordt verdeeld en het verkeer op het spoor wordt geleid. Dat zijn wettelijke taken die ProRail uitvoert.

Het kabinet wil dat de vervoerders op het Nederlandse spoor goede prestaties leveren. Een goed onderhouden infrastructuur draagt bij aan het leveren van goede vervoersprestaties. Dat geldt ook voor het faciliteren van een goede en veilige doorstroming van reizigers en goederen. Daarvoor is onder andere incidentenbestrijding nodig, net als data voor reisinformatie. Als de basiskwaliteit op het spoor niet is geborgd, is er een risico dat de vervoersprestaties onvoorspelbaar worden en omlaag gaan. Dat wil ik zo veel mogelijk voorkomen.

Voor de instandhouding van het Nederlandse spoornetwerk worden, gegeven het bovenstaande, diverse activiteiten uitgevoerd. Dit gaat onder andere om inspecties, dagelijks kleinschalig onderhoud, periodiek groot onderhoud en vervangingen, schoonmaak en incidenteel herstel. Op het spoor is weinig sprake van ongepland uitgesteld of achterstallig onderhoud. Het Rotterdamse havengebied, waar veel goederenvervoerders gebruik van maken, is hierop een belangrijke uitzondering³. Mijn doel is om achterstallig onderhoud in de Rotterdamse haven weg te werken en om te voorkomen dat in de toekomst ongepland uitgesteld onderhoud gaat ontstaan. Binnen het spoorse domein liggen er op dit moment geen aanleg- of instandhoudingsprojecten stil door stikstofproblematiek.

Denkrichtingen voor maatregelen

Zoals eerder aangegeven, vragen de instandhoudingsbehoefte, beschikbare capaciteit op het spoor, de beschikbaarheid van personeel en de middelen op de begroting om een nieuwe balans. Omdat de onderhoudswerkzaamheden op het spoor in de komende periode toe zullen nemen en de kosten voor instandhouding stijgen, zijn er keuzes nodig om budget en prestaties meer in evenwicht te brengen en de voorspelbaarheid te vergroten.

Alles overwegende voorzie ik onder meer de volgende maatregelen:

- *Efficiëntere uitvoering.* Samen met ProRail zie ik de mogelijkheden voor een efficiëntere inzet van mensen en capaciteit voor werkzaamheden. Dit geldt zowel voor ProRail als haar samenwerking met de markt. Dit resulteert er onder andere in dat de komende jaren meer werkzaamheden overdag worden uitgevoerd en werkzaamheden meer gespreid over het jaar plaatsvinden. Dit sluit aan bij een ontwikkeling die al in 2017 met alle bij het spoor betrokken partijen is ingezet om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor op de langere termijn te borgen, het werken aan het spoor in tijden van arbeidsmarktcrachte aantrekkelijker te maken en de kosten van instandhouding omlaag te brengen. We nemen de veranderde reispatronen na de coronapandemie mee in beschouwing. Desondanks zal naar verwach-

³ Kamerstuk 29 984, nr. 954.

ting overdag en buiten de vakantieperiodes meer hinder op het spoor kunnen ontstaan. Uiteraard zal ProRail over werkzaamheden zoals gebruikelijk goed afstemmen en communiceren met vervoerders, verladers en reizigers. Ook stemmen ProRail en Rijkswaterstaat hun werkzaamheden zo goed mogelijk op elkaar af.⁴

- *Gerichte keuzes in maatschappelijke ambities en ontwikkelingen.* Klimaatneutrale en circulaire infrastructuurprojecten en schoon en emissieloos bouwen zijn belangrijke doelen in het BKN spoor. Aanvullende duurzaamheidsambities, zoals het vergroenen van grijs oppervlak en het bevorderen van biodiversiteit rond het spoor, kunnen nu niet onder de basiskwaliteit opgenomen worden. Daarnaast bezie ik voor een ontwikkeling als klimaatadaptatieve infrastructuur nog wat passend is om op te nemen in het BKN spoor.
- *Kritisch afwegen beheer en onderhoud van stations.* Stations in Nederland zijn over het algemeen van een hoog voorzieningen- en kwaliteitsniveau. De middelen voor instandhouding dragen daar voor een deel aan bij. De stations behouden hun reguliere schoonmaak en blijven onverminderd toegankelijk voor iedereen, maar de optimale frequentie van de periodieke constructieve schoonmaak zal opnieuw worden bezien. Onderhoud van ongebruikte fietsenstallingen wordt afgeschaald.
- *Kritisch afwegen wisselverwarming.* Het klimaat verandert en het gemiddelde aantal winterse dagen neemt af. Daardoor ontstaat op termijn een lagere behoefte aan wisselverwarming. Waar de wisselverwarming vervangen moet worden, zal kritisch worden afgewogen of deze essentieel is om bij winters weer een betrouwbare dienstregeling te kunnen rijden. Dit kan betekenen dat de dienstregeling bij winterweer eerder zal overgaan op een landelijk uitgedunde dienstregeling. Door vooraf kenbaar te maken dat de dienstregeling «uitgedund» wordt, kunnen gebruikers van het spoor zich hierop voorbereiden.

Met de hierboven geschetste denkrichtingen bieden we een goede basiskwaliteit van onze spoorinfrastructuur. Er resteert vanaf 2026 een budgettaire opgave waarvoor ik oplossingen in kaart breng binnen de budgettaire kaders van het Mobiliteitsfonds. Daarbij zijn keuzes als een schuif van aanleg naar instandhouding niet uit te sluiten. In de komende periode maak ik deze dekkingsopties verder concreet.

Onderzoeken voor instandhouding op de lange termijn

In de komende periode zal ik samen met ProRail langs een aantal denklijnen onderzoeken hoe de doelmatigheid van de instandhouding op de langere termijn (vanaf 2030) verder kan worden verbeterd:

- Allereerst onderzoeken we hoe differentiatie in het netwerk kan bijdragen aan lagere instandhoudingskosten. Differentiatie in het netwerk betekent dat er binnen de ruimte die TEN-T biedt, verschillende eisen aan de spoorse assets worden gesteld, afhankelijk van het gebruik. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met de eisen die militaire mobiliteit aan het netwerk stellen.
- Ook zullen we de doelmatigheidskansen van digitalisering onderzoeken. De ontwikkeling naar 5G in de trein kan bijvoorbeeld leiden tot minder leidingen en kabels rondom het spoor, wat het toekomstige onderhoud eenvoudiger en goedkoper maakt.
- Daarnaast zullen we onderzoeken of en hoe stations in de toekomst meer gestandaardiseerd kunnen worden. Dat bespaart aanlegkosten, maar betekent ook dat bij vernieuwing wordt bekeken hoe het

⁴ Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief over strategische keuzes bereikbaarheid van 19 maart jl. (Kamerstuk 36 410 A, nr. 49).

toekomstige onderhoud van het station zo doelmatig mogelijk kan worden ingericht.

- Tot slot onderzoeken we de effecten van een mogelijke instandhoudingsaanpak, waarbij een baanvak voor een wat langere periode uit dienst wordt genomen en veel meer soorten werkzaamheden in die periode in één keer worden uitgevoerd, waardoor het baanvak daarna voor veel langere tijd zonder buitendienststellingen kan.

Maakbaarheid instandhouding

In de budgetreeksen die ProRail opstelt, is rekening gehouden met de maakbaarheid van de opgave. ProRail werkt met een zogenaamd «masterplanproces». Daarbij maakt ProRail haar onderhouds- en aanlegplannen voor de komende zeven jaar bekend en zoekt daarover afstemming met de markt. Zo weten bijvoorbeeld aannemers en andere marktpartijen wat er aankomt. De door ProRail geplande werkzaamheden zijn verwerkt in de financiële reeksen die door PwC zijn gevalideerd en als maakbaar zijn beoordeeld, waarbij PwC wel uitdagingen ziet onder meer vanwege de arbeidsmarktkrapte. Daarnaast maakt ProRail geleidelijk een beweging om meer onderhoud en vernieuwing overdag uit te voeren, om te zorgen dat de instandhoudingsopgave maakbaar is en blijft. Gegeven de verwachte groei van het aantal treinen zijn er immers niet genoeg treinvrije periodes om de instandhoudingsbehoefte uit te voeren.

Vervolgproces en budgettaire verwerking

Na het commissiedebat strategische keuzes bereikbaarheid van 28 maart aanstaande ga ik in gesprek met stakeholders en gebruikers via de reguliere overleggen. Ook maak ik in de komende periode de dekkingsopties voor de budgettaire opgave verder concreet, inclusief de maatschappelijke effecten. Hierbij zal aandacht zijn voor de ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties en voorzieningen rond het spoor, waaronder zorg- en onderwijsinstellingen. Met deze stappen werk ik toe naar finale besluitvorming over het BKN spoor, die voor de zomer van 2024 moet plaatsvinden. De budgettaire verwerking kan vervolgens plaatsvinden in de ontwerpbegroting voor 2025.

Tot slot

In de komende jaren is het zaak om voortdurend de balans te bewaken tussen wat nodig, maakbaar en mogelijk is met het BKN spoor. Ik zal dat nauwgezet monitoren. Uiteraard wordt hiermee ruimte gehouden voor nieuwe beleidskeuzes die een volgend kabinet kan maken.

mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen