

Vergaderjaar 2015–2016

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 621

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2015

Hierbij bied ik u het rapport aan van de doorlichting van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor¹. Op hoofdlijnen bent u over de uitkomsten reeds geïnformeerd in de begroting Infrastructuurfonds 2016 (Kamerstuk 34 300 A). Aanleiding voor dit onderzoek is de door ProRail in de subsidieaanvraag 2014 gesignaleerde druk op de meerjarige budgetten. Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van PwC, LeighFisher en Horvat&Partners (verder: PwC c.s.), in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: IenM).

Het onderzoek laat zien dat ProRail de planning en budgettering van het spooronderhoud grotendeels op orde heeft. De financiële meerjarenreeksen zijn logisch opgebouwd. De budgetbehoefte van ProRail voor spooronderhoud is, behoudens enkele correcties, valide. Er zijn nog wel verbeterpunten om de betrouwbaarheid van de reeksen te vergroten en risico's beter te beheersen. Ook wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud aan het spoor. Met deze laatste conclusie worden eerdere bevindingen van de ILT bevestigd².

Na doorvoering van de correcties op de reeksen resteert een budgetspanning van ca. € 475 miljoen^{3 4} in de periode 2018–2028 tussen de reeksen van ProRail en de beschikbare middelen op het Infrastructuurfonds. Voor het oplossen van deze spanning zullen maatregelen worden verkend. Ik heb ProRail opdracht gegeven de maatregelen uit het rapport verder uit te werken en inzichtelijk te maken welke effecten deze kunnen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Inspectie naar de fysieke kwaliteit van de Nederlandse railinfrastructuur die op 28 mei 2014 is aangeboden (Kamerstuk 29 984, nr. 486).

³ Prijspeil 2014. Gebaseerd op de subsidieaanvraag 2015 van ProRail.

⁴ Alle bedragen inclusief BTW, conform de Rijksbegroting. In het PwC rapport worden, net als bij ProRail, bedragen exclusief BTW gehanteerd.

hebben op de financiën, prestaties en verschillende stakeholders in de sector. ProRail zal begin 2016 aan mij rapporteren, waarna ik uw Kamer zal informeren over de vervolgstappen. Daarnaast zullen maatregelen worden genomen om risico's voor de toekomst te beheersen en het assetmanagement van ProRail verder te professionaliseren.

Hieronder worden de belangrijkste conclusies uit het rapport en het vervolgtraject nader toegelicht.

Conclusies uit het rapport

De meerjarenreeksen van ProRail zijn logisch opgebouwd. Er zijn verbeterpunten in de uitwerking om de betrouwbaarheid van de reeksen te vergroten.

PwC c.s. concluderen, na een grondige analyse per reeks, dat de systematiek waarmee ProRail haar meerjarenreeksen opbouwt logisch is. ProRail houdt bij het opstellen van de reeksen rekening met kaders als beleid, wet- en regelgeving en vertaalt deze door in interne normen. De reeksen worden opgesteld vanuit brongegevens over de assets of door extrapolatie van historische gegevens. Vervolgens wordt getoetst op onder andere noodzaak voor onderhoud of vervanging, financiële haalbaarheid en risico's.

Er zijn nog verbeterpunten om de betrouwbaarheid van de reeksen te vergroten. Dit betreft onder andere het beter vastleggen van processen en procedures en het beheer van de brongegevens (waaronder de assetdatabase). Een belangrijk verbeterpunt daarbij is het sluiten van, zoals het rapport dat noemt, de cirkel: *plan, do, check, act*. Doordat er niet voldoende wordt teruggekoppeld uit bijvoorbeeld uitgevoerde werkzaamheden of inspecties staan sommige assets niet met hun actuele status respectievelijk hun optimale vervangingsdatum in de assetdatabase. Door meer terug te koppelen en te leren van ervaringen kan ProRail ook verder optimaliseren in de levenscyclus benadering voor onderhoud, waardoor de kosten van onderhoud verder kunnen worden verlaagd. Tenslotte constateren PwC c.s. dat ProRail de link tussen de prestatie-indicatoren van de beheerconcessie, de doorvertaling daarvan in interne normen en de activiteiten en kosten van ProRail, beter kan leggen. Hiermee kan ook een transparantere discussie plaatsvinden tussen ProRail en IenM over keuzes in prestatieverbetering en de daarmee gepaard gaande kosten.

De omvang van de reeksen is, na een beperkt aantal correcties, valide. PwC identificeert wel een aantal risico's.

Hoewel er procesverbeteringen nodig zijn om de betrouwbaarheid van de reeksen verder te vergroten, wordt in het rapport geconcludeerd dat de omvang van de reeksen van ProRail valide is. Volgens PwC c.s. is de geraamde productie in de reeksen voldoende om aan de normen (voor de assets) te kunnen voldoen en zijn hiertoe voldoende middelen in de reeksen opgenomen. Hiervoor hebben PwC c.s. de prijzen die ProRail hanteert bij het opstellen van de reeksen ook vergeleken met internationale standaarden.

In het rapport wordt een beperkt aantal correcties op de reeksen aanbevolen, waardoor zij neerwaarts kunnen worden bijgesteld. Dit betreft dubbeltellingen, een correctie voor structurele onderrealisatie en een opwaartse correctie voor vertraging bij het realiseren van kostenbespa-

ringen op onderhoud⁵. Deze correcties resulteren tezamen met de uitgekeerde prijsbijstelling 2014 in een budgetspanning van ca. € 475 miljoen. Daarnaast signaleren PwC c.s. een aantal risico's voor de toekomst. Belangrijke budgettaire risico's zijn volgens het rapport de Betuweroute, een intensiever spoorgebruik in de toekomst, toenemend onderhoud aan tunnels, vervanging van de Oosterdokbruggen in Amsterdam en vertraging (na 2017) en tegenvallende besparingen bij de invoering van prestatiegericht spooronderhoud. Daarnaast kunnen uitgestelde vervangingen aan het spoor een risico vormen (zie verder hierna).

Er is PwC c.s. niet gebleken dat er sprake is van achterstallig onderhoud aan het spoor

PwC c.s. komen tot deze conclusie op basis van hun analyse van het assetmanagementproces van ProRail en een steekproef van vijf tracés waarbij meet- en rapportagegegevens en snelheidsbeperkingen zijn geanalyseerd. Hierbij is getoetst aan de veiligheidswaarden van ProRail. De bevindingen komen overeen met de conclusies van de ILT uit haar inspectie naar de fysieke staat van de infrastructuur uit 2014 (Kamerstuk 29 984, nr. 486)⁶.

In het rapport wordt wel geconstateerd dat de processen van ProRail verder moeten verbeteren om risico's op het optreden van achterstallig onderhoud verder weg te nemen. ProRail moet de gevolgen van het prioriteren of uitstellen van werkzaamheden beter in beeld houden. Dit houdt verband met de hierboven genoemde opgave voor ProRail om beter terug te koppelen van besluitvorming en werkzaamheden naar het planproces. Dit wordt meegenomen in de aanpak van ProRail om het assetmanagement verder te professionaliseren (zie hieronder bij vervolgstappen), Ik heb ProRail daarnaast gevraagd om op korte termijn de omvang van de uitgestelde vervangingen nader te analyseren en hierover aan mij te rapporteren.

PwC c.s. identificeren maatregelen die de spanning tussen benodigde en beschikbare middelen kunnen oplossen

Op basis van de doorlichting van de reeksen en inbreng van internationale spoorexperts identificeren PwC c.s. elf maatregelen die de BOV-kosten kunnen verlagen. Daarbij is van belang dat de hoogte van de reeksen vooral wordt bepaald door de bestaande infrastructuur en het gebruik hiervan. Op de langere termijn zijn kosten dan ook voornamelijk te besparen door hier veranderingen in aan te brengen (reduceren van netwerkcomplexiteit, differentiëren in het gebruik van de spoorinfrastructuur, toepassen van spoorvriendelijker materieel). Op de kortere termijn zijn de normen en eisen die aan ProRail worden gesteld te wijzigen, bijvoorbeeld door eisen te versoberen of door meer ruimte te creëren voor onderhoud aan het spoor (overdag, langere treinvrije periodes). Deze maatregelen zullen echter wel effecten hebben op de geboden dienstverlening aan vervoerders en reizigers. Daarnaast kan

⁵ Dit betreft vertraging ten gevolge van het in het PGO 3.0 convenant afgesproken tijdspad naar een volledige omzetting van alle onderhoudsgebieden naar PGO-contracten eind 2017. Over dit convenant is uw Kamer op 6 september 2013 geïnformeerd (Kamerstuk 29 984, nr. 425).

⁶ Zowel de ILT als PwC c.s. constateren daarbij dat bij toetsing van de infrastructuur aan de normen van ProRail niet altijd een eenduidig beeld ontstaat. De veiligheidswaarden van ProRail kennen vaak een marge waardoor overschrijding niet direct een onveilige situatie oplevert. Om deze onduidelijkheid weg te nemen ontwikkelt ProRail op dit moment een nieuw normenkader voor spooronderhoud. Over de voortgang hiervan wordt u, zoals toegezegd, vóór het herfstreces geïnformeerd bij de aanbieding van het voortgangsrapport van de ILT over prestatiegericht onderhoud (Kamerstuk 29 984, nr. 619).

ProRail kostenbesparingen realiseren door haar assetmanagement te optimaliseren (beter doorvoeren van *lifecycle costing*, stimuleren van de toetreding van nieuwe leveranciers van materialen).

PwC c.s. bevelen aan hierbij ook de rol van de gebruiksvergoeding te bezien. Een deel van de besparingsmaatregelen zal «weglekken» via de gebruiksvergoeding, omdat minder kosten kunnen worden doorbelast aan de vervoerders. Kostenbesparingen worden dus deels teniet gedaan door een lagere opbrengst van de gebruiksvergoeding.

Vervolgstappen

Op basis van het onderzoek zal ik maatregelen treffen die 1. de budgetspanning oplossen, 2. toekomstige tekorten voorkomen en 3. leiden tot een verdere professionalisering van het assetmanagement van ProRail en de financiële aansturing door lenM.

Oplossen budgetspanning

Gezien de zeer beperkte budgettaire ruimte op het Infrastructuurfonds zullen voor het oplossen van de budgetspanning maatregelen worden ingezet. Het rapport geeft elf mogelijke maatregelen die de BOV-kosten verder kunnen verlagen. Een deel van deze maatregelen zal effecten hebben op de door ProRail geboden dienstverlening aan vervoerders en reizigers. Ik wil deze effecten eerst beter in beeld hebben, alvorens ik, na overleg met stakeholders uit de sector en uw Kamer, besluit welke maatregelen daadwerkelijk zullen worden ingezet. Daarom heb ik ProRail opdracht gegeven om de maatregelen verder uit te werken, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat nodig is om de maatregelen te implementeren en welke effecten dit zal hebben op de financiën, prestaties en verschillende stakeholders in de sector.

De maatregelen hebben, naast kostenbesparing en een doelmatigere besteding van overheidsmiddelen, ook andere mogelijke positieve effecten, die ik in mijn afweging zal meenemen. Zo is het, met het oog op de invoering van hoogfrequent rijden op een aantal corridors in de toekomst, noodzakelijk om te overwegen of het onderhoud van de infrastructuur meer kan worden gedifferentieerd naar het gebruik. Ook is er een noodzaak om verruiming van de mogelijkheden voor onderhoud aan het spoor te verkennen. Er staat nu een grote druk op het beperkte aantal beschikbare uren voor (nachtelijk) onderhoud, wat ook negatieve effecten heeft op de arbeidsomstandigheden van onderhoudspersoneel.

Toekomstige risico's voorkomen

Voor de in het rapport gesignaleerde toekomstige risico's ben ik voornemens om reserveringen te treffen (à € 400 miljoen) in de investeringsruimte van het Infrastructuurfonds, op basis van de waarschijnlijkheid van optreden van het risico. lenM zal afspraken vastleggen met ProRail over de beheersing en monitoring van deze risico's.

Professionalisering assetmanagement ProRail en de financiële aansturing door lenM

Het rapport bevat aanbevelingen aan ProRail om het assetmanagement verder te professionaliseren, zodat de betrouwbaarheid van de reeksen wordt vergroot en risico's beter worden beheerst. Een belangrijk punt hierbij is het terugkoppelen van besluitvorming en uitgevoerde werkzaamheden naar het planproces. Hiermee kunnen de constatering van PwC c.s. dat de assetdatabase niet voldoende actueel is en dat risico's van

prioriteren of uitstellen van werkzaamheden iet voldoende in beeld blijven, worden opgelost. Ik heb ProRail gevraagd om aan de aanbevelingen van PwC opvolging te geven en hierover aan mij te rapporteren. Daarnaast doen PwC c.s. aanbevelingen aan IenM en ProRail om een aantal financiële spelregels uit te werken, waaronder het omgaan met indexatieverschillen, meer focus op meerjarige ontwikkelingen en een transparantere discussie over prestaties versus kosten. Deze aanbevelingen worden overgenomen en vastgelegd in financiële afspraken tussen IenM en ProRail.

ProRail zal begin 2016 aan mij rapporteren over de uitwerking van de maatregelen en de opvolging van de aanbevelingen op het gebied van assetmanagement, waarna ik uw Kamer zal informeren over de vervolgstappen. Op korte termijn zal ik de stakeholders in de sector via de landelijke OV en Spoortafel informeren over de uitkomsten van de doorlichting en de verdere uitwerking van de maatregelen door ProRail.

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