

Vergaderjaar 2011–2012

32 707

Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor

Nr. 14

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 maart 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie Spoor over het Eindrapport van het Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor (Kamerstuk 32 707, nr. 9).

De Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie Spoor heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 maart 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Snijder-hazelhoff

De griffier van de commissie,
Sneep

1

Wat zijn de gevolgen van het feit dat het juridisch eigendom van het spoornet niet bij de Staat ligt?

Dit heeft de commissie niet onderzocht. Het juridisch eigendom van de spoorinfrastructuur is momenteel ondergebracht bij Railinfratrust, dat weer in eigendom is van de Staat. Bij de evaluatie van de spoorwetgeving in 2009 werd overigens aangekondigd dat het juridische eigendom van de spoorinfrastructuur naar de Staat zou worden overgeheveld, conform artikel 125 van de Spoorwegwet. Dit is nog niet gebeurd.

2

Heeft de commissie ook gekeken of de door NS geleverde kwaliteit aansluit op de eisen en verwachtingen van de reizigers?

De commissie heeft de door NS geleverde kwaliteit in relatie tot de verwachtingen van de reizigers niet uitgebreid onderzocht. Wel heeft de commissie de reizigersorganisaties gehoord en aandacht besteed aan de kernprestatie-indicatoren van NS, waaronder klanttevredenheid. De commissie doet bovendien een aantal aanbevelingen vanuit het te bereiken maatschappelijke resultaat met name voor de reiziger, zoals de aanbeveling om afspraken te over frequentie, punctualiteit en reistijd per corridor en de jaarlijkse rapportage hierover (aanbeveling 5).

3

Kan de commissie aangeven hoe de Staat het aandeelhouderschap invulling zou moeten geven, voor zowel de NS als ProRail, om sterker te sturen dan nu het geval is? Is het wenselijk om hier vanuit de Kamer regels voor op te stellen?

De commissie beveelt aan om te overwegen om het aandeelhouderschap bij I&M onder te brengen om zo een integrale aansturing van de spoorsector te bewerkstelligen. Nu wordt bij NS door de aandeelhouder met name gestuurd op eisen van financiële degelijkheid in plaats van waarden zoals kwaliteit, klantgerichtheid en langetermijnvisie. Het is aan de Tweede Kamer om te besluiten of dit wenselijk is, en zo ja, welke eisen hieraan te verbinden.

4

Welke maatregelen acht de commissie op korte termijn noodzakelijk om het aantal stop tonend seinpassages te verminderen?

De commissie acht invoering van ERTMS de meest structurele oplossing, waartoe op korte termijn moet worden besloten. Het verder optimaliseren van ATB door het invoeren van nog meer ATB Vv installaties staat hiermee op gespannen voet. De commissie is van mening dat uitsluitend in uitzonderingssituaties op een enkel acuut gevaarpunt nog een ATB-Vv installatie zou moeten kunnen worden geïnstalleerd, waarbij gerealiseerd zou moeten worden dat deze investering een korte periode overbrugt.

5

Welke inspanningen en kosten zijn concreet verbonden aan het «eventueel later eenvoudig» geschikt maken van elektronische interlockings waarmee relaisinterlockings dienen te worden vervangen? Hoe verhouden die inspanningen en kosten zich met het vervangen met relaistechnologie en het na politieke besluitvorming in één keer overstappen op ERTMS en elektronische interlockings?

De commissie kan geen concrete uitspraak doen over de kosten voor het achteraf installeren van ERTMS op elektronische interlockings. De enige

concrete schatting van dit scenario wordt gedaan in de vertrouwelijke businesscase van ProRail. Het rapport van TU Delft toont echter aan dat ProRail hierin – ook voor dit scenario – niet uitgaat van het optimale wat de markt kan leveren. De commissie acht daarmee de businesscase niet geschikt als basis voor besluitvorming (zie pagina 161). De commissie concludeert dat de kosten voor ERTMS het laagst zullen zijn bij grootschalige aanbesteding en gelijktijdige vervanging van interlockings en installatie van ERTMS.

6

Betekent de conclusie dat eerst ERTMS aangelegd moet worden en er niet meer in de bestaande beveiliging geïnvesteerd moet worden, dat de verbeteringen uit PHS zoals snelheidsverhoging naar 160 km/uur en frequentieverhoging pas gerealiseerd kunnen worden als ERTMS operationeel is?

Snelheden van 160 km/u en hoger worden mogelijk met ERTMS. Voor het realiseren van de PHS-ambities is inderdaad ERTMS of spoorverdubbeling nodig.

7

- a. *Zijn de effecten zoals beschreven in het rapport van de Technische Universiteit Delft, ten aanzien van de analyse die op basis van een simulatiemodel is uitgevoerd over de spoorlijn Utrecht–Den Bosch, ook van toepassing op de situatie in heel Nederland?*
- b. *Is van meer trajecten bekend dat de Internationale spoorweguniennorm voor baanvakbelasting wordt overschreden? Zo ja, welke trajecten zijn dit?*
- c. *Deelt de commissie de mening dat een te hoge baanvakbelasting ook reden zou moeten zijn voor een overbelastverklaring?*

- a. TU Delft heeft met het traject Utrecht–Den Bosch een van de meest intensief bereiden stukken spoor van Nederland onderzocht. Dit traject is bovendien deels viersporig, waarmee de capaciteit bovengemiddeld is. Of de beschreven effecten ook op andere trajecten optreden is afhankelijk van de beoogde frequentie en de concrete inrichting van het spoor. Voor de gewenste PHS-frequenties is dit minstens deels het geval. TU Delft schrijft dat een soortgelijke capaciteitsstijging van ERTMS als bij Utrecht–Den Bosch ook mag worden verwacht voor de corridors Den Haag–Utrecht–Arnhem en Schiphol–Amsterdam–Almere.
- b. De commissie heeft dit niet onderzocht. ProRail gebruikt de baanvakbelasting niet als afkeurnorm of overbelastingsverklaring en berekent deze cijfers dan ook niet structureel.
- c. Een te hoge baanvakbelasting zou hier onder geschaard kunnen worden. De commissie gaat echter niet over de interpretatie van de normen van de Europese Commissie aangaande overbelastverklaringen.

8

- a. *Is de commissie concreet van mening dat de ambitie die in het Programma Hoogfrequent Spoor (hierna: PHS, Kamerstuk 32 404, nr. 1) is uitgesproken niet strookt met de strategie van ProRail en NS om deze ambitie te bereiken?*
- b. *Zijn de doelstellingen van PHS volgens de commissie te ambitieus?*
- c. *Zou het in de ogen van de commissie realistischer zijn om de ambitie van PHS naar beneden bij te stellen of de strategie van ProRail en NS te intensiveren?*
- d. *Is voor het realiseren van de ambitie van PHS een offensieve strategie van ProRail en NS nodig in de ogen van de commissie?*

- e. *Kan met de kloof tussen de ambities in het PHS en strategie van ProRail en NS ook gesproken worden van een kloof tussen de minister van Infrastructuur en Milieu enerzijds en ProRail en NS anderzijds?*
 - f. *Zo ja, hoe is in de ogen van de commissie die kloof mogelijkwerijs te overbruggen?*
- a. Ja.
 - b. De strategie waarmee de doelstellingen bereikt zouden moeten worden, is in ieder geval te defensief.
 - c. De aanbevelingen van de commissie zijn gericht op het realiseren van de ambities tegen zo laag mogelijke kosten.
 - d. Ja, met deeloptymalisaties op basis van ATB kunnen de ambities immers niet worden gerealiseerd.
 - e. Ja, hoewel de minister uiteraard wel invloed uitoefent op onder andere de bestedingsruimte- en strategie van ProRail.
 - f. Door een betere aansturing met concretere en richtinggevendere afspraken in de concessies (NS) en meerjarige zekerheid over de budgetten (ProRail).

9

Wat is de precieze definitie van een «incidentminister» volgens de commissie?

De duiding «incidenten» illustreert dat de minister niet op korte termijn of adhoc oplossingen moet sturen, maar meer op de lange termijn. De commissie stelt dat de minister geen «incidentenminister» zou moeten zijn, maar de systeemverantwoordelijkheid moet waarmaken.

10

Hebben de, in de ogen van de commissie, onnavolgbare kasschuiven van honderden miljoenen ook al plaatsgevonden onder de verantwoordelijkheid van vorige ministers?

Ja, deze kasschuiven vonden met name plaats onder verantwoordelijkheid van de vorige minister. De voorbeelden die in het rapport worden aangehaald, hebben betrekking op de begrotingsjaren 2008–2010.

11

Wat is de precieze onderbouwing van de stelling dat de kosten van de implementatie van ERTMS, die nog steeds onduidelijk zijn, met € 1,6 miljard kunnen dalen? Wanneer werd dit bekend en waarom toen pas? Was het besluit van de minister, zoals omschreven op pagina 10 van het eindrapport, om de besluitvorming over PHS in verband met de kostenrisico's naar zich toe te trekken proportioneel, tegen de achtergrond van deze mogelijke kostenmeevaller?

Allereerst is de commissie van mening dat de implementatiekosten van ERTMS met dit onderzoek een stuk duidelijker zijn geworden. De ordegröte van de meerkosten van ERTMS ten opzichte van ATB is immers inzichtelijk gemaakt. Gedetailleerde gegevens zijn door ProRail en de leveranciers in het kader van dit onderzoek vertrouwelijk aan de commissie ter beschikking gesteld, daarom kan de commissie hier niet in detail over rapporteren.

De onderbouwing voor de stelling dat de implementatiekosten van ERTMS kunnen dalen is op diverse plaatsen in het rapport terug te vinden, op pagina 8, 25–26 en 189–191. De meest gedetailleerde onderbouwing van het bedrag van € 1,6 miljard is opgenomen in deelrapport I van TU Delft¹. Met dit bedrag kunnen de kosten van de belangrijkste kosten-drager, de elektronische interlockings, dalen, mits ProRail een goede

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 11.

migratie- en aanbestedingsstrategie hanteert. Op basis van de vertrouwelijke kostenramingen van de leveranciers concludeert de commissie dat de kosten voor implementatie van ERTMS nog aanzienlijk lager kunnen uitvallen dan de resterende € 900 miljoen van het door ProRail geraamde verschil tussen ATB en ERTMS.

Dat de kosten van elektronische interlockings gelijk kunnen zijn aan de kosten van relaisinterlockings wordt al sinds de aanbesteding van de Mistral-pilot in 2010 gesteld door de leveranciers. In dit rapport wordt dit voor de eerste maal aan de Tweede Kamer gemeld. De lagere mogelijke kosten op andere onderdelen van de implementatie van ERTMS vloeien voort uit de ervaringen met de aanbesteding in Denemarken, die pas eind 2011 werd afgerond.

De commissie neemt aan dat bij de laatste vraag wordt bedoeld op de besluitvorming over ERTMS. In de onderzoeken die in opdracht van ProRail en de minister zijn uitgevoerd, worden de hierboven genoemde mogelijkheden voor lagere kosten niet signaleerd. Desalniettemin is de vervanging van interlockings en het al dan niet invoeren van ERTMS een zeer omvangrijke operatie, met consequenties voor de beschikbaarheid en de veiligheid van het spoornet en waarmee bovendien grote bedragen zijn gemoeid. De commissie acht daarmee het besluit voor meer bemoeienis van de minister proportioneel. De commissie constateert echter dat deze bemoeienis tot op heden niet heeft geleid tot een besluit over ERTMS.

12

Om welke reden dienen goederenvervoerders nu nog telkens bij iedere wijziging in het spoorbeveiligingssysteem ERTMS in iedere corridor waar zij langskomen aan te tonen dat zij veilig kunnen rijden, zoals zij hebben aangegeven? Hoe kan het beste overgegaan worden tot landelijke uitrol zonder dat deze problemen steeds ontstaan?

De goederenvervoerders dienen de veiligheid van hun materieel telkens weer aan te tonen doordat geen sprake is van standaard materieel-infra-relaties (gehomologeerd), daar wordt wel aan gewerkt in Europees verband, maar dit loopt moeizaam. Dat wordt mede veroorzaakt doordat elk land overwegend voorzichtig omgaat met de eigen verantwoordelijkheden voor de spoorveiligheid en de daarmee gepaard gaande risico's. Ook lijken in sommige landen industriële belangen een rol te spelen.

Dergelijke problemen kunnen worden geminimaliseerd door de infrastructuur te baseren op één set specificaties en een beperkt aantal leveranciers. Vanuit dit specifieke oogpunt zou de voorkeur kunnen uitgaan naar één leverancier, maar hier zijn ook risico's aan verbonden, bijvoorbeeld voor continuïteit en capaciteit. Deze risico's waren voor Denemarken aanleiding om de infrastructuur in twee delen aan te besteden en het materieel apart.

13

Wat is de reden voor het feit dat de commissie de ingenieursbureaus niet heeft uitgenodigd om een toelichting te geven, gezien hun kennis op het gebied van treinbeveiliging?

De commissie is van mening dat met het TU rapport, de bestaande documentatie en de gesprekken met onder andere ProRail, de leveranciers, de ERA en de Europese Commissie op dit gebied voldoende inzicht is verkregen.

14

In hoeverre acht de commissie nader onderzoek naar de landelijke invoering van ERTMS gewenst?

De commissie acht nader onderzoek niet nodig en niet wenselijk voor een spoedig besluit. Er zijn volgens de commissie momenteel voldoende aanknopingspunten om te besluiten ERTMS landelijk in te voeren.

15

Is de invoering van ERTMS de enige reden voor ProRail en NS om geen grootschalige investeringen te doen?

De commissie heeft geen specifiek onderzoek gedaan naar redenen om geen grootschalige investeringen te doen. Wel heeft de commissie enkele prikkels om af te zien van grootschalige investeringen geconstateerd. Zo heeft de minister de budgetten van ProRail, waaronder de budgetten voor vervanging van beveiligingssystemen, enkele malen ingeperkt. Bij de investeringsbeslissingen van NS spelen de beperkte duur van de vervoerconcessie en het ontbreken van harde afspraken met de minister een belangrijke rol. Ook zet NS in op kostendekkende financiering van inbouw van ERTMS in treinen door de minister.

16

- a. *Waarop is de conclusie gebaseerd dat een pilot voor ERTMS niet nodig is en dat er dit jaar nog een besluit over de totale uitrol kan worden genomen?*
- b. *Waarom heeft een pilot geen waarde?*

Volgens de commissie is de pilot niet nodig voor een besluit over invoering van ERTMS, omdat deze pilot geen nieuwe essentiële informatie zal opleveren over kosten en de baten, maar alleen over de operationele aspecten van invoering van ERTMS. Daarvoor kan de pilot wel degelijk waardevolle inzichten opleveren. De commissie vindt het onwenselijk om te wachten op de resultaten van de pilot, omdat dit zal leiden tot een onnodige verdere vertraging van in ieder geval 2 jaar.

17

Hoe kan het dat de expertgroep, waar de Technische Universiteit Delft ook aan deelnam, tijdens de planstudiefase PHS niet tot de conclusie kwam dat PHS niet gerealiseerd kon worden zonder ERTMS zoals de Technische Universiteit Delft nu wel blijkt te concluderen? Welke inzichten zijn er destijds over het hoofd gezien, waardoor gesuggereerd is dat PHS zonder ERTMS wel mogelijk is?

De commissie heeft de planstudiefase van PHS en de totstandkoming van de beoordeling van de expertgroep niet onderzocht. De commissie wijst erop dat destijds de resultaten van deze trajectstudie Utrecht-»s Hertogenbosch nog niet beschikbaar waren. TU Delft heeft deze studie uitgevoerd in het kader van dit parlementaire onderzoek.

De effecten op de capaciteitsbenutting door viersporige deeltrajecten op de lijn Utrecht-Den Bosch of ERTMS zijn in de planstudiefase PHS door ProRail slechts globaal geschat op basis van hun standaard gehanteerde macroscopische methode (d.w.z. op normen voor opvolgtijden zonder expliciet rekening te houden met de treinlengte en seinlocaties). De door ProRail geschatte waarden voor de baanvakbelasting konden destijds niet door eigen microscopische simulatie van de TU Delft worden getoetst.

18

Tot welk niveau van de splitsing beperkt zich de constatering van de tijdelijke commissie? Betreft het enkel de splitsing van NS en Prorail of

wordt ook een doorsplitsing van NS en ProRail naar nog kleinere entiteiten een rol toebedeeld in het verloren gaan van integraliteit en langetermijndenken?

De constatering van de commissie strekken zich uit tot zowel de splitsing tussen vervoerder en infrabeheerder (p. 9, 51–52) als de verdere afsplitsing van de onderhoudsbedrijven en de ingenieursbureaus (p. 31, 53 en 119).

19

Welke financiële en operationele consequenties levert het per direct staken van vervangingsinvesteringen ten behoeve van relaistechnologie op ten behoeve van interlockings die geschikt gemaakt kunnen worden voor ERTMS? (conclusie pagina 9 en aanbeveling 21)

Afhankelijk van de strategie kan met het staken van investeringen in relaistechnologie kapitaalvernietiging worden voorkomen en kunnen de lange termijnkosten worden geoptimaliseerd. Optimaal is om gelijktijdig met vervanging van de interlockings ERTMS in te voeren. Ook bij het staken van investeren in relaisinterlockings zullen verouderde installaties moeten worden vervangen.

20

Kan de commissie aangeven of het klopt dat, door aan te sturen op korte termijn besparingen in de onderzochte periode, er uiteindelijk over de gehele periode meer geld is uitgegeven dan er nodig was geweest indien er van begin af aan werd gewerkt met een lange termijn strategie? Zo ja, kan de commissie een indicatie geven van het bedrag dat hiermee is gemoeid?

De commissie heeft bij een aantal zaken gesignaleerd dat het sturen op kostenbesparing op de korte termijn leidt tot kostenverhoging op de langere termijn. Voorbeelden hiervan zijn de vervanging van beveiligingsinstallaties, het al dan niet invoeren van ERTMS en de onderhoudscontracten.

De commissie kan de meerkosten die inmiddels zijn gemaakt of nog zullen worden gemaakt echter niet kwantificeren. De reden hiervan is dat ProRail hier desgevraagd geen gegevens over heeft aangeleverd en dat nog niet duidelijk is tot welke meerkosten de huidige praktijk in de toekomst precies zullen leiden.

De commissie benadrukt dat in de komende jaren vanuit de vervangingsnoodzaak grote desinvesteringen zullen plaatsvinden indien het besluit om ERTMS in te voeren nog langer wordt uitgesteld.

21

Heeft de commissie een overzichtelijk schema van de verantwoordelijkheden en rollen van ProRail, NS en de minister op het gebied van de invoering en het blokkeren van ERTMS?

De commissie heeft geen schema, maar wel getracht dit zo duidelijk mogelijk uiteen te zetten in met name hoofdstuk 8.

22

- a. *Wat is het oordeel van de commissie over de kernprestatie-indicatoren voor ProRail?*
- b. *Stellen de kernprestatie-indicatoren de minister in staat om effectief te sturen op de door ProRail geleverde kwaliteit?*

- a. Kort gesteld: de KPI's voor ProRail zijn te onvolledig en te globaal. Zo ontbreken de onderdelen storingsgevoeligheid, veiligheid en kwaliteit. Ook de lange termijn kwaliteit wordt niet belicht.
- b. Omdat de minister de KPI's goedkeurt, die door ProRail worden aangedragen, is de minister ervoor verantwoordelijk dat deze momenteel onvoldoende handvatten geven voor effectieve sturing. Voor een gedetailleerde beantwoording van deze vragen verwijst de commissie naar pagina 7–17 van het rapport. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten hiervoor de belangrijkste onderbouwing.

23

- a. *Heeft de commissie de voorkeur voor het openbaar aanbesteden van het hoofdrailnet of voor onderhandse aanbestedingen met de noodzakelijke scherpere afspraken over de vervoersprestaties?*
 - b. *Welke vervoersprestaties (prestatie-indicatoren) zouden in ieder geval in de concessie moeten worden genomen?*
- a. De commissie heeft zich hier niet over uitgesproken. De commissie concludeert bij aanbeveling 4 dat het belang van goede afspraken in de vervoerconcessie des te prangender wordt bij het niet in concurrentie aanbesteden, maar onderhands gunnen ervan. De NMa vindt dat binnen deze constructie nog een verbeteringslag mogelijk is, die leidt tot meer en betere prikkels en acht het wenselijk om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om ook bij het hoofdrailnet de methode van openbare aanbesteding toe te passen. Al dan niet openbaar aanbesteden is een politieke keuze.
 - b. Zie aanbeveling 5 en de toelichting hierop op pagina 15–16 van het rapport.

24

Wat zijn volgens de commissie de consequenties van aanbeveling 2 voor het beleidsvoornemen ten aanzien van de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet 2015–2024 als het gaat om het mogelijk maken van concurrentie op het spoor (decentralisatie en aanbesteding van Sprinter-diensten)? En wat zijn de consequenties van deze aanbeveling voor de positie van de minister in de permanente structuur, waaraan de heer Meijdam werkt (23 645, nrs. 481 en 492)?

Aanbeveling 2 staat in principe los van de vraag wie het spoorvervoer verzorgt. De commissie concludeert bij aanbeveling 4 dat het belang van goede afspraken in de vervoerconcessie des te prangender wordt bij het niet in concurrentie aanbesteden, maar onderhands gunnen ervan. Een stevige regie op onder meer de dienstregeling, de reizigerinformatie en de tarieven is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvol gebruik van het spoor door meerdere partijen.

De commissie begrijpt uit de genoemde kamerstukken dat de permanente structuur waaraan de heer Meijdam werkt, specifiek betrekking heeft op de ov-chipkaart. Dit staat los van dit onderzoek en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien.

25

Waarop is de conclusie in aanbeveling 1 gebaseerd dat er nu reeds voldoende aanknopingspunten beschikbaar zijn voor het opstellen van een langetermijnvisie en -strategie?

Dit deel van aanbeveling sluit aan op de conclusie dat een lange termijnvisie op de inrichting van het spoor ontbreekt, op de conclusies over ERTMS op pagina 24–27 en meer in algemene zin op de constatering over onderhoud, vervanging en aanleg op diverse plaatsen in het rapport.

26

Welke rol heeft het amendement Slob gespeeld over het ter beschikking stellen van middelen voor ERTMS (Kamerstuk 32 500 A, nr. 9) bij de casus van de Hanzelijn waarover de NS zijn treinen niet met de beoogde hoge snelheid laat rijden, ook al geeft de commissie aan dat dit wel het geval zou moeten zijn?

Het amendement Slob is ingediend en aangenomen op 16 december 2010, de beschikkingsaanvraag voor de ERTMS-pilot Amsterdam Utrecht is door ProRail (mede namens NS) ingediend op 23 december 2010.

In het amendement Slob wordt onder andere gesteld:

«Met dit amendement worden middelen ter beschikking gesteld voor de inbouw van de nieuwe Europese standaard voor treinbeveiliging ERTMS (level 2) in het bestaande materieel.(...) Het doel van het beschikbaar stellen van deze middelen is de spoorprestaties te verbeteren en de implementatie van ERTMS te versnellen. Hierbij kan worden gedacht aan NS materieel dat gaat rijden op de Hanzelijn en Amsterdam-Utrecht omdat daar reeds op korte termijn ERTMS beschikbaar is.»

Voor zover de commissie kan beoordelen heeft de minister de middelen die met dit amendement beschikbaar zijn gesteld, niet besteed aan het daarvoor geformuleerde doel. De NS heeft nog niet geïnvesteerd in treinen die met hogere snelheid op de Hanzelijn kunnen rijden.

27

Is aanbeveling 1, dat de minister moet zorgen voor aansturing terwijl in overige aanbevelingen nadrukkelijk wordt gesteld dat de minister zelf als systeemverantwoordelijke die verantwoordelijkheid naar zich toe moet trekken, bewust vaag geformuleerd?

Nee. De commissie heeft gesteld dat de minister de systeemverantwoordelijk moet waarmaken. Voor alle aanbevelingen – met uitzondering van die aan de Kamer zelf – geldt dat er minimaal een ministeriële systeemverantwoordelijk is. Aanbeveling 1 en 2 worden nader uitgewerkt in de hierop volgende aanbevelingen.

28

Heeft de commissie zelf suggesties voor geoperationaliseerde langetermijndoelen, zoals zij aanbeveelt in aanbeveling 1?

Hierbij kan worden gedacht aan het stellen van doelen voor bijvoorbeeld 2020 en 2 030 voor zaken als:

- lifecycle cost, resterende levensduur en mean time between failure;
- capaciteitsbehoefte en capaciteitsreserve per lijn;
- kwaliteit en robuustheid (verstoringen);
- veiligheid (STS-passages, ongevallen);

Concrete invulling is aan de commissie voor Infrastructuur en Milieu.

29

Biedt de wet volgens de commissie voldoende mogelijkheden voor de minister om de spoorsector steviger aan te sturen? Zo nee, wat is ervoor nodig die wettelijke ruimte wel te creëren?

De wetgeving biedt de minister voldoende mogelijkheden om de spoorsector steviger aan te sturen. Daarbij is van cruciaal belang dat de verbijzonderingen van deze wetgeving, met als belangrijkste de vervoerconcessie en de beheerconcessie, waarin afspraken voor periodes van tien jaar worden vastgelegd, goed worden benut en vormgegeven. Bij de huidige vervoerconcessie en beheerconcessie is dit onvoldoende

gebeurd, waardoor de minister zichzelf met name voor NS onvoldoende sturingsmogelijkheden heeft toebedeeld.

30

Wat zijn volgens de commissie de concrete consequenties van aanbeveling 5 en van Nieuwe concessie 2015–2024 (onder paragraaf 4.5.1 Vervoerconcessie) voor het vervolg van de behandeling van het beleidsvoornemen ten aanzien van de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet 2015–2024 door de Kamer en voor de definitieve concessie?

De commissie vindt dat de concrete consequenties van deze aanbeveling zouden moeten zijn dat de minister de nieuwe vervoerconcessie sturender en beter controleerbaar zou moeten maken en dat de Kamer erop toeziet dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

31

Heeft de commissie zelf suggesties voor de meer gedetailleerde eisen en kernprestatie-indicatoren die volgens haar in de beheer- en de vervoerconcessie vastgelegd zouden moeten worden?

De commissie heeft hiervoor suggesties gedaan bij aanbeveling 5 en verwijst voor een uitwerking hiervan expliciet naar deelrapport II.¹ Daarnaast is in paragraaf 4.5.1 een gedetailleerdere uiteenzetting opgenomen.

32

Kan de commissie toelichten hoe de voorgestelde inputsturing door de minister van Infrastructuur en Milieu zich verhoudt tot de afweging die de NS maakt voor wat betreft marktvraag, productaanbod en rendement op basis van outputcriteria?

Het begrip inputsturing heeft in principe betrekking op de infrastructuur. De afspraken die de minister met NS maakt in de vervoerconcessie zijn outputsturing. De door NS gesuggereerde financiering van de ombouw van het materieel kan wel onder het begrip inputsturing worden gevat.

33

Kan de commissie aangeven welke zaken voor inputsturing beter geregeld moeten worden in de concessie?

In de (vervoer)concessie worden prestatieafspraken gemaakt, die niet als input, maar als output worden beschouwd. Inputafspraken zijn tot nu toe aanvullend op de concessies gemaakt, met name bij ProRail. In de vervoerconcessie zouden echter wel inpulementen kunnen worden opgenomen zoals ERTMS en toiletten in treinen.

34

Ontbreekt het alleen de minister aan de juiste kennis of is ook bij NS behoefte aan versterking van de kennispositie?

De commissie heeft conclusies getrokken over de kennispositie van de minister en van ProRail. Over de kennispositie van NS heeft de commissie geen conclusies getrokken, dit ligt in het kader van de onderzoeksopdracht ook minder voor de hand.

35

Is de concessie ook geschikt om sanctiemiddelen op te nemen als uit toezicht blijkt dat afspraken niet nageleefd worden? Zo nee, waar staan die sanctiemiddelen dan geformuleerd?

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 12.

Vervoerconcessie

Aan de NS is een vervoerconcessie als bedoeld in artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 verleend (de Vervoerconcessie 2005).¹ In 2009 is aan de NS een last onder dwangsom opgelegd van € 500 000 op basis van artikel 93, tweede lid, van de Wet Personenvervoer 2000 (bevoegdheid oplegging last onder bestuursdwang), juncto artikel 5:32, eerste lid, van de Awb (bevoegdheid last onder dwangsom indien bevoegdheid last onder bestuursdwang).² Nadien is de vervoerconcessie gewijzigd, waarmee de mogelijkheid is ontstaan om een boete aan de NS op te leggen op basis van een nieuw artikel 21a.

Artikel 21a: Boete (Vervoerconcessie 2005)³

1. Indien NS in enig kalenderjaar tekortschiet in het verrichten van een of meer in het betreffende vervoerplan opgenomen vervoerprestaties, bedoeld in artikel 9, tweede lid, is NS gehouden een geldsom te voldoen, behoudens in geval voor het tekortschieten een rechtvaardigingsgrond bestond.
2. De hoogte van de geldsom, bedoeld in het eerste lid, bedraagt € 75 000 per 0,1 procentpunt afwijking onder de in het vervoerplan aangegeven grenswaarde doch ten hoogste € 2,75 mln. per jaar over alle vervoerprestaties uit het betreffende vervoerplan.
3. NS is de geldsom, bedoeld in het eerste lid, eerst verschuldigd nadat haar in een besluit een herstelperiode is gegund en nadat de betreffende vervoerprestatie(s) na afloop van deze herstelperiode niet alsnog op of boven de in het in het eerste lid bedoelde vervoerplan opgenomen grenswaarde is gebracht. Deze herstelperiode bestaat uit het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar bedoeld in het eerste lid.

Over 2010 heeft de minister op basis van dit artikel 21a een (voorlopige) boete van € 2 025 000 aan de NS opgelegd. In maart 2012 heeft de minister aangegeven dat zij hiervan € 1 125 000 int wegens het niet nakomen van prestatieafspraken en onvoldoende verbetering. Daarnaast legde de minister over 2011 een (voorlopige) boete op van € 2,75 miljoen.

Sinds de opname van artikel 21a in de Vervoerconcessie kan overigens geen last onder dwangsom meer worden opgelegd, zie hierover artikel 32, vijfde en zesde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

In het algemeen staan de minister sinds de invoering van artikel 21a van de Vervoerconcessie op basis van de Wet personenvervoer 2000 de volgende handhavinginstrumenten ter beschikking, in oplopende zwaarte:

- overleg- en informatieplicht;
- last onder bestuursdwang;
- boete op basis van artikel 21a Vervoerconcessie;
- gedeeltelijke of gehele intrekking concessie.

Beheerconcessie

Aan ProRail is een beheerconcessie als bedoeld in artikel 16, eerste lid van de Spoorwegwet verleend. ProRail is in 2009 een last onder dwangsom van € 200 000 opgelegd, die na verbetering van de prestaties in 2010 is ingetrokken. In maart 2012 heeft de minister aangegeven dat zij de dwangsom van € 300 000 over 2010 int. De wettelijke basis vormt artikel 76 van de Spoorwegwet (bevoegdheid oplegging last onder bestuursdwang), juncto artikel 5:32, eerste lid, van de Awb (bevoegdheid last onder dwangsom indien bevoegdheid last onder bestuursdwang).² In de beheerconcessie van ProRail is geen boetemogelijkheid opengesteld.

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 31 987, nr. 8, bijlage.

² Zie de brief van de minister over de prestaties van de NS en Prorail in 2010 en 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 29 984, nr. 259.

³ Zie Kamerstukken II 2009/10, 31 987, nr. 8, p. 7–8 en 28–29 over de wijziging.

In het algemeen staan de minister op basis van de Spoorwettenwet de volgende handhavinginstrumenten ter beschikking, in oplopende zwaarte:

- overleg- en informatieplicht;
- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- gedeeltelijke of gehele intrekking concessie.

36

Op welke wijze moet het toezicht worden vormgegeven? Is dat belegd bij de Inspectie voor Leefomgeving en Transport of elders? Is een indicatie te geven van het aantal benodigde fte's?

De commissie heeft zich niet zozeer gericht op het toezicht zelf, maar benut de inzichten van de ILT, de NMa en de OVV en richt zich met name op de kennispositie van ProRail en het ministerie zelf. De commissie beveelt aan om een onafhankelijke partij één keer in de vijf jaar standaard de fysieke kwaliteit van het spoor te laten controleren (aanbeveling 27). De commissie is van mening dat dit binnen de bestaande toezichtkaders moet plaatsvinden, maar heeft niet onderzocht of hiervoor extra fte's nodig zouden zijn.

37

- a. *Is het mogelijk dat ProRail zich teveel richt op de korte termijn door de lengte van de beheerconcessie?*
 - b. *Heeft de commissie een mening over een eventuele eeuwigdurende concessie voor ProRail?*
 - c. *Zo ja, wat is deze?*
- a. Dat is in principe mogelijk, maar ligt vanwege de afwijkende status wel minder voor de hand dan bij NS. ProRail wordt immers vrijwel volledig gesubsidieerd door het Rijk. Bij NS staat het Rijk veel meer op afstand.
 - b. Nee. Wel merkt de commissie op dat de taken en bevoegdheden van ProRail overeenkomsten vertonen met Rijkswaterstaat. De commissie van Infrastructuur en Milieu kan onderzoeken of het aanbeveling verdient ProRail dichter bij de minister van Infrastructuur en Milieu te plaatsen.
 - c. Zie vorige vraag.

38

- a. *Waarop is aanbeveling 6 gebaseerd dat de huidige gebruiksvergoeding voor het gebruik van het spoor in internationaal verband laag is?*
- b. *Kan in bedragen voor hoofdconcessie en goederenvervoerders worden aangegeven of een redelijk dekkingspercentage van de kosten van het spoor welke gebruiksvergoedingen «normaal» zijn?*

De achtergrond van aanbeveling 6 wordt nader uiteengezet in paragraaf 4.5.3. De onderbouwing hiervan is te vinden in deelonderzoek II, de internationale vergelijking die is uitgevoerd door TU Delft, paragraaf 4.4.2.¹

39

Hoeveel lager ligt, gelet op aanbeveling 6 waarin wordt geopperd dat nader onderzoek nodig is naar verhoging van de gebruiksvergoeding op het spoor, deze gebruiksvergoeding ten opzichte van de gebruiksvergoeding in ons omringende landen (behalve België ook Duitsland en Frankrijk)?

Duitsland en Frankrijk maken geen deel uit van de internationale vergelijking in deelonderzoek II. De commissie heeft geen inzicht in de

hoogte van de gebruiksvergoedingen in deze landen. De vergelijking bevat wel een aantal andere landen (zie antwoord vraag 38).

40

Welk deel van de beheer- en onderhoudskosten van het spoor wordt op dit moment gedekt vanuit de gebruiksvergoedingen? Hoe verhouden de getallen 33 procent en elf procent van pagina 88 zich tot elkaar?

TU Delft onderscheidt twee definities voor beheer en onderhoud: inclusief en exclusief de kosten van operatie van de infrastructuur (planning, capaciteitsplanning en verkeersleiding).

De inkomsten uit de gebruiksvergoeding dekken 11 procent van beheer en onderhoud *inclusief* operatie¹ en 33 procent van beheer en onderhoud *exclusief* operatie.² De laatste definitie (*exclusief* operatie) speelt vervolgens de belangrijkste rol in de vergelijking van de onderhoudsinvesteringen in de infrastructuur.

41

Hoeveel inkomsten zouden er gehaald kunnen worden bij de vervoerders als de gebruiksvergoeding verhoogd wordt naar een niveau dat aansluit bij de ons omringende landen? Welk deel hiervan komt van NS, welk deel van de goederenvervoerders, welk deel van andere (regionale en internationale) spoorvervoerders?

De commissie kan deze vraag niet zonder meer beantwoorden, omdat hier een aantal andere aspecten en mogelijke neveneffecten een rol spelen. Daarom beveelt de commissie ook aan om dit nader te onderzoeken.

42

Is de commissie van mening dat, gelet op aanbeveling 6, een eventuele verhoging van de gebruiksvergoeding doorberekend kan worden aan de reiziger in de vorm van tariefsverhogingen? Zo ja, onder welke voorwaarde(n)? En heeft de commissie een beeld van de gevolgen voor de tarieven als de gebruiksvergoeding geheel kostendekkend zou zijn?

Tariefsverhogingen zijn momenteel volgens de vervoerconcessie art 15 mogelijk. In de nieuwe vervoerconcessie kunnen deze aan banden gelegd worden. Een verhoging van de gebruiksvergoeding kan leiden tot een sterkere sturing en betrokkenheid van de vervoerder bij de infrastructuur en het beheer hiervan (zie aanbeveling 6).

43

Kan het verhogen van een gebruikersvergoeding zonder een significante stijging van de treinkaartjes voor de reizigers?

Ja. De winsten van NS bieden daar in principe ruimte voor. De commissie wijst er hierbij op dat het hierbij in eerste instantie (voor NS) om een budgettair neutrale verschuiving gaat: NS betaalt een hogere gebruiksvergoeding, de Staat ontvangt minder dividend van NS en draagt minder bij aan de spoorinfrastructuur.

Bij de regionale personenvervoerders worden de gebruiksvergoedingen indirect of direct bekostigd uit de Brede Doeluitkering, dus ook daar bestaat geen koppeling met de treinkaartjes.

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 12, paragraaf 4.3.6 en 4.3.7.

² Kamerstuk 32 707, nr. 12, paragraaf 4.4.2.

44

Waarom wordt genoemd dat Infrabel ervoor gekozen heeft om haar eigen ingenieursbureau te organiseren? Wordt hiermee gesuggereerd dat de erkende ingenieursbureaus weer teruggaan naar ProRail?

Uit het onderzoek blijkt dat ProRail nu te weinig eigen technische kennis heeft. Het organiseren van een eigen ingenieursbureau zou een oplossingsrichting kunnen zijn. Dit impliceert niet dat de bestaande ingenieursbureaus teruggaan naar ProRail, maar dat ProRail haar technische kennispositie verstevigt.

45

- a. *Welke concrete sturingsmogelijkheden ziet de commissie als het aandeelhouderschap van NS bij de minister van Infrastructuur en Milieu wordt ondergebracht?*
- b. *Waarom zou de minister dan kunnen en moeten ingrijpen?*

De commissie beveelt aan om te overwegen om het aandeelhouderschap bij minister van Infrastructuur en Milieu onder te brengen om zo een integrale aansturing van de spoorsector te bewerkstelligen. Het aandeelhouderschap van ProRail is immers ook ondergebracht bij de minister van Infrastructuur en Milieu. Nu wordt bij NS door de aandeelhouder met name gestuurd op eisen van financiële degelijkheid in plaats van waarden zoals kwaliteit, klantgerichtheid en langetermijnvisie. Het is aan de Tweede Kamer om te besluiten of dit wenselijk is.

46

- a. *Wordt bij de aanbeveling om andere ordeningsvormen voor het spoor te onderzoeken, vooral ook voor ProRail, nadrukkelijk gewezen op de verwantschap van taken van Rijkswaterstaat en ProRail?*
 - b. *Wordt bij die aanbeveling geconcludeerd dat het toekennen van eenzelfde status, als Rijkswaterstaat heeft, aan ProRail de sturingsvraagstukken vereenvoudigt?*
 - c. *Kan dit worden opgevat als een duidelijk advies?*
 - d. *Zo ja, waarom?*
 - e. *Zo nee, waarom niet?*
- a. Ja
 - b. Dit zou inderdaad de sturing kunnen vereenvoudigen, de transparantie kunnen vergroten en de aansluiting op de rijksbegroting kunnen verbeteren. Daarom beveelt de commissie ook aan om dit te onderzoeken indien de door haar geconstateerde problemen met aansturing en regie niet goed blijken te kunnen worden opgelost binnen de huidige ordening.
 - c. Het is een aanbeveling dit te onderzoeken.
 - d. De commissie ziet sturingsvoordelen en overeenkomsten tussen ProRail en Rijkswaterstaat. Gelijktijdig heeft de commissie mogelijke nadelen niet in kaart kunnen brengen.
 - e. Zie hierboven.

47

Kan worden onderbouwd op welke wijze de aanbestedingswijze van onderhoud door ProRail afwijkt dan wel overeenkomt van Rijkswaterstaat?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de aanbestedingswijze van Rijkswaterstaat, maar constateert dat taken en bevoegdheden van ProRail en Rijkswaterstaat met name voor onderhoud en aanleg en in grote lijnen overeenkomen.

48

Wat is de reden voor het feit dat de commissie kiest om het aandeelhouderschap van ProRail bij het de minister van Infrastructuur en Milieu onder te brengen maar niet kiest het bedrijf ProRail in zijn geheel onder de minister te laten vallen?

Zie vraag 46.

49

Kan de commissie dieper ingaan op de reden voor het feit dat de commissie zich ervan heeft weerhouden om in de aanbevelingen een concreet voorstel te doen ten aanzien van het ongedaan maken van de splitsing tussen ProRail en de NS, gezien alle bevindingen en ook de opmerkingen van oud-minister Peijs die aangaf dat zij de splitsing nooit meer op deze manier zou hebben uitgevoerd?

Dit was geen onderdeel van de onderzoeksopdracht van de commissie. De commissie beveelt aan om dit alternatieve ordeningsvormen van de spoorsector te onderzoeken, indien de door haar geconstateerde problemen met aansturing en regie niet goed blijken te kunnen worden opgelost binnen de huidige ordening. De commissie richt haar overige aanbevelingen op de zaken die reeds op korte termijn en binnen de bestaande structuur verbeterd zouden kunnen en moeten worden. Met structuurveranderingen is vaak een lange doorlooptijd gemoeid. Het is aan de commissie voor Infrastructuur en Milieu om hierover te beslissen.

De commissie merkt bovendien op dat de opmerking van oud-minister Peijs, dat terugkijkend de splitsing nooit meer op deze manier zou worden uitgevoerd, niet automatisch inhoudt dat de splitsing ongedaan gemaakt zou moeten worden. Dat staat de Europese regelgeving ook niet zonder meer toe. De meest vergaande mate van integratie van vervoerder en infrabeheerder die de EU – tot nu toe – toestaat, is de constructie zoals deze in België is toegepast, met twee bedrijven in één concern. Oud-minister Eurlings maakt aan de andere kant de vergelijking met de positie van Rijkswaterstaat.

50

Betekent een verschuiving van het aandeelhouderschap van de NS naar de minister van Infrastructuur en Milieu ook een andere inhoudelijke invulling van het aandeelhouderschap? Hoe ziet de commissie dat voor zich? Welke sturing zou de minister van Infrastructuur en Milieu moeten geven?

Zie vraag 45.

51

Wie zou dat onderzoek naar de problemen in de regie binnen de huidige ordening moeten uitvoeren en op wiens gezag?

Dat is aan de commissie voor Infrastructuur en Milieu.

52

Wat ontbreekt er nog aan kennis en inzicht van de commissie om zelf een keuze te maken over een gewenste ordening tussen een status als Rijkswaterstaat of dichter bij elkaar brengen van NS en ProRail?

In de eerste plaats de opdracht hiertoe en het mandaat van de Tweede Kamer. De commissie heeft hier dan ook geen gericht onderzoek naar gedaan. Inhoudelijk ontbreekt het de commissie aan inzicht in alle voor- en nadelen van de verschillende opties. De commissie constateert

tekortkomingen binnen de huidige structuur, maar heeft niet onderzocht of deze tekortkomingen met een andere structuur daadwerkelijk zullen worden opgelost en welke (ongewenste) neveneffecten hieruit kunnen voortvloeien.

53

Is het overnemen van de aandelen van de NS en ProRail kostenneutraal?

Ja. Het Rijk is en blijft immers 100 procent eigenaar. Het gaat alleen om de positionering van de vertegenwoordiging van het Rijk.

54

Kan de commissie aangeven of er sprake was van een tekort van € 1,4 miljard op de onderhoudsuitgaven op het spoor doordat dit geld reeds aan andere zaken is besteed of was er € 1,4 miljard aan geplande onderhoudsuitgaven op de plank blijven liggen wat vervolgens aan andere zaken is besteed?

Bij de commissie is het beeld ontstaan dat de minister de spooronderhoudsbudgetten gebruikt als een begrotingsreserve voor tegenvallers en intensiveringen. De grote mutaties vinden plaats op het niveau van de Rijksbegroting en zijn niet terug te voeren op onderbesteding door ProRail. De commissie constateert dat de minister stuurt op kostenbesparingen en dat de aanbeveling uit de brede heroverwegingen om de vervanging van beveiligingssystemen en ERTMS stilzwijgend lijkt te zijn opgevolgd. De minister oefent dus actief invloed uit op de hoogte van de overschotten.

Daarnaast constateert de commissie dat de minister in de afgelopen jaren zoveel middelen heeft onttrokken aan de spooronderhoudsbudgetten, dat deze in 2011 en 2012 moesten worden aangevuld vanuit de toekomstige middelen voor spooronderhoud. Hieruit kan worden afgeleid dat het geld al was onttrokken aan spooronderhoud voordat duidelijk was of dit daadwerkelijk «op de plank» zou blijven liggen.

55

Is de commissie van mening dat de onderbesteding op het spoor moet worden rechtgetrokken en op welke manier heeft de commissie dat voor ogen?

De commissie is van mening dat met de ontstane praktijk een wissel op de toekomst wordt getrokken. De minister suggereert dat middelen in de toekomst weer terugvloeien van wegen naar spoor, maar maakt dit niet concreet. Daarmee zijn er volgens de commissie te weinig garanties dat het geld daadwerkelijk weer beschikbaar zal komen voor spooronderhoud. De commissie denkt dat met de middelen die de Tweede Kamer oorspronkelijk voor spooronderhoud beschikbaar heeft gesteld een hogere spoorkwaliteit kan worden gerealiseerd. Om het zicht van de Kamer hierop te verbeteren, doet de commissie een aantal aanbevelingen.

56

Hoe beziet de commissie haar zorgen over het onderhoud van het spoor in het licht van de bezuinigingen, die juist op het onderhoudsbudget zijn doorgevoerd? Dienen deze te worden teruggedraaid?

Dat besluit is aan de commissie voor Infrastructuur en Milieu.

57

Is de commissie van mening dat onderhoudsgeld dat bij wegen of tegenvallers terecht is gekomen ook weer terug geschoven zou moeten worden naar het onderhoudsbudget voor het spoor?

De commissie is van mening dat het totale budget dat de Tweede Kamer beschikbaar heeft gesteld voor spooronderhoud ook aan spooronderhoud moet worden besteed.

58

In hoeverre is de commissie, tegen de achtergrond van het feit dat zij stelt dat de Kamer beter geïnformeerd dient te worden over de begrotingsmutaties in de spoorsector, van mening dat dit in het verleden bewust onvoldoende is gebeurd?

De commissie heeft niet kunnen vaststellen of de minister de Kamer bewust onduidelijk en onvolledig heeft geïnformeerd over de begrotingsmutaties, die meestal in het geheel niet of soms uiterst summier werden toegelicht. De commissie constateert wel dat er zeer grote bedragen worden gemuteerd, dat de omgang van de minister met mutaties afwijkt van de Rijksbegrotingsvoorschriften en dat de Kamer al jaren aandringt op een goede toelichting van de mutaties. Ook tijdens het onderzoek heeft de minister geen duidelijk en volledig inzicht gegeven in de verwerking van de mutaties

59

Heeft de commissie een beeld van de tijd die het zal kosten om ERTMS overal in te voeren en welke effecten dat kan hebben voor de operationele bedrijfsvoering tijdens die invoeringsperiode («hoe kan de winkel tijdens de verbouwing open blijven»)?

Ombouw van treinen kan binnen twee jaar en in combinatie met onderhoud. De doorlooptijd voor de infrastructuur hangt samen met de strategie, maar hierbij moet worden gedacht aan een periode van 15 tot 20 jaar.

Voor de infrastructuur zal namelijk zoveel mogelijk moeten en kunnen worden aangesloten op natuurlijke vervangingsmomenten van de bestaande beveiliging. Deze zijn door ProRail echter vooralsnog niet inzichtelijk gemaakt. De commissie heeft het scenario dat haar voor ogen staat in haar aanbevelingen omschreven, met name in aanbeveling 20. In het rapport van TU Delft wordt dit scenario uitgebreid beschreven.¹ De commissie beveelt gefaseerde invoering aan, waarbij ERTMS voor 2020 wordt uitgerold op trajecten waar de beveiliging moet worden vervangen (Mistral), de trajecten waar ERTMS reeds deels aanwezig is en de PHS-corridors. Uittol op de rest van het hoofdrailnet zal plaats kunnen vinden in de periode 2020–2030.

De «winkel» zal volgens de commissie tijdens de verbouwing niet langer dicht hoeven blijven dan bij regulier onderhoud en vervanging.

60

Heeft de commissie behalve in Denemarken en België ook bekeken hoe de discussie over ERTMS in Duitsland verloopt, waar gearzeld wordt over schaal en invoeringstempo?

De commissie heeft de Duitse spoorinfrabeheerder DB Netze uitgenodigd voor de hoorzittingen, onder meer om over dit onderwerp te spreken. Toen bleek dat dit niet te realiseren was, heeft de commissie DB Netze gevraagd om schriftelijk te reageren op haar vragen. DB Netze heeft hierop aangegeven dat zij niet konden reageren op de vragen van de commissie vanwege recente ontwikkelingen buiten het bedrijf en interne communicatievoorschriften. De commissie heeft de discussie over ERTMS in Duitsland dan ook helaas niet in haar onderzoek kunnen betrekken.

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 12, p. 14–15 en paragraaf 7.3.

61

Verwacht de commissie dat een eventuele uitrol van ERTMS binnen de huidige begroting van de minister van Infrastructuur en Milieu gefinancierd kan worden?

De commissie verwacht dat de landelijke uitrol van ERTMS grotendeels kan worden bekostigd uit de hiervoor reeds beschikbare budgetten. Hierbij denkt de commissie met name aan de budgetten voor PHS, omdat hieruit ook de alternatieve capaciteitsverhogende maatregelen moeten worden gefinancierd, zoals Kort Volgen en spooruitbreiding.

62

Heeft de commissie onderzocht in welke mate de structurele kosten (bijv. onderhoud) van ERTMS gevolgen hebben voor de begroting van de minister van Infrastructuur en Milieu?

Ja. De structurele kosten, waaronder ook onderhoud, maken onderdeel uit van de studie van TU Delft en ook van de eerdere kostenramingen van ProRail en Decisio.

63

- a. *Adviseert de commissie, door te stellen dat met ERTMS meer vervoer kan worden gerealiseerd en minder spoor hoeft te worden aangelegd en dit juist noodzakelijk is voor PHS, het PHS te schrappen en opnieuw op te stellen uitgaande van de invoering van ERTMS?*
 - b. *Hoeveel (minder) zouden de kosten van PHS worden als ERTMS wordt ingevoerd?*
- a. Nee. De commissie ziet ERTMS als een mogelijkheid om op kosteneffectieve wijze de doelstellingen van PHS te bereiken en grootschalige (en dure) spoorverdubbeling zoveel mogelijk te voorkomen.
 - b. Dit is nu nog niet vast te stellen, omdat de wijze waarop PHS zal moeten worden gerealiseerd, nog niet duidelijk is. De commissie heeft ProRail wel gevraagd naar de kosten van maatregelen als Kort Volgen, maar dat kon ProRail niet inzichtelijk maken.

64

Kan de commissie aangeven welke concrete capaciteitsuitbreidingen nu ingepland staan, die door middel van invoering van ERTMS vermeden kunnen worden? Kan de commissie daarbij een indicatie geven van welk bedrag hiermee gemoeid is?

De commissie heeft dit niet onderzocht.

65

Wat is de reden dat de commissie ETCS/ERTMS level 2 aanbeveelt en niet level 3 waarbij er sprake is van hogere baten en lagere kosten?

Level 3 is niet beschikbaar en het is niet duidelijk of dit op termijn wel beschikbaar zal komen. De industrie heeft level 3 voornamelijk niet in ontwikkeling genomen. Level 2 is evenwel stabiel en biedt ook een positieve kosten-batenverhouding ten opzichte van ATB.

66

Waarom wordt hier niet aanbevolen om een interlocking te nemen die voldoet aan de functionele eisen, technische specificaties, wensen en betaalbaarheid?

De commissie beveelt aan om te stoppen met investeren in verouderde relaisinterlockings, mede omdat niet duidelijk is of, in hoeverre en tegen

welke kosten deze eventueel later geschikt te maken zijn voor ERTMS. Er is hier veel discussie over, waarbij momenteel zowel ProRail als de minister argumenten aanvoeren waarom het functioneel is om te vervangen met relaisinterlockings, terwijl uit de studie van TU Delft duidelijk wordt dat dit de duurste optie is.

67

Waarom wordt het Integrated European Signalling System (INESS) niet genoemd in de aanbeveling?

De commissie heeft INESS niet onderzocht. De commissie begrijpt dat het INESS-project een Europees samenwerkingsverband is tussen de verschillende partijen in de sector, waaronder infrabeheerders, leveranciers en universiteiten. Het INESS-project is gericht op de ontwikkeling en standaardisatie van specificaties voor elektronische interlockings. De commissie onderschrijft het nut en de relevantie hiervan.

68

Wat is de reden dat er hier niet is uitgegaan van lifecycle cost zoals bij aanbeveling 25?

In de berekeningen over ERTMS wordt wel uitgegaan van lifecycle cost. Exacte bedragen kunnen niet worden genoemd omdat zowel ProRail als de leveranciers hierin uitsluitend in vertrouwelijkheid inzicht wilden geven.

69

In hoeverre is de commissie voorstander van een «open» markt voor ETCS/ERTMS zodat er marktwerking ontstaat en men niet aan één leverancier is gebonden?

De commissie is voorstander van OpenETCS. Zie verder de vragen 71 en 73.

70

Hoe snel verwacht de commissie dat al het materieel en de infrastructuur kan worden omgebouwd naar ETCS? Duurt dat niet tientallen jaren?

Het materieel kan binnen 2 jaar worden omgebouwd. De duur van de ombouw van de infrastructuur is afhankelijk van de gekozen strategie. Vanaf 2015 zal ERTMS gefaseerd en zoveel mogelijk op basis van natuurlijke vervanging van bestaande beveiliging kunnen worden ingevoerd. Zie vraag 59.

In bijlage 4 bij het Implementatieplan uit 2006¹ wordt indicatief aangegeven in welke volgorde en in welk tempo ERTMS ingevoerd zou kunnen worden (zie kaartjes in bijlage).

71

Is met de aanbeveling voor ondersteuning van de ontwikkeling van OpenETCS een monopolie van een leverancier te voorkomen? In hoeverre is het dan ook van belang om een Open systeem voor de Interlocking te eisen?

OpenETCS is gericht op het mogelijk maken van onderhoud en wijzigingen door een ander dan de oorspronkelijke leverancier. Dit is dus een mogelijkheid om «vendor lock-in» te voorkomen. OpenETCS zelf is nog niet gerealiseerd, de commissie wil echter het initiatief ondersteunen. De doelstellingen van OpenETCS, onderhoud en wijziging door derden

¹ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2851 (7 juli 2010), bijlage 4.

mogelijk maken, zijn echter ook een uitgangspunt in de aanbesteding van ERTMS in België.

De commissie heeft niet onderzocht in hoeverre de interlockings zelf gewijzigd kunnen worden door derden.

72

Houdt Robuust Spoor alleen het verwijderen van overbodige wissels en het sneller maken van wissels in? Deelt de commissie de mening dat voor een robuust spoor op een aantal punten juist ook meer wissels nodig zijn, bijvoorbeeld overloopwissels bij kleinere stations voor een betere bijsturing bij verstoringen?

Onder de noemer «robuust spoor» ontwikkelt de spoorsector initiatieven om te komen tot een toename van de betrouwbaarheid van het spoor-netwerk. Naast het verwijderen van overbodige wissels en het vervangen met snellere wissels wordt onder meer gekeken naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van de infrastructuur (onder meer ontvlechting), de dienstregeling en het storingsherstel. De commissie heeft niet specifiek gekeken naar wissels.

73

- a. *Wat is er nodig voor steun voor de ontwikkeling van OpenETCS? Is het eisen bij de aanbesteding hiervoor voldoende of is er nog meer nodig?*
- b. *Richt OpenETCS zich alleen op de materieelkant of ook op de infrakant? In hoeverre is er nog sprake van vendor lock-in aan de infrakant en wat is er voor nodig om dit te voorkomen cq ongedaan te maken?*
- c. *Moet de minister zich voor het leverancier onafhankelijk maken van ERTMS aan zowel de materieel als de infrakant steviger inzetten binnen Europa? Zijn er nog concrete acties nodig?*

- a. Voor de ontwikkeling van OpenETCS moet een set afspraken worden vastgelegd. Binnen UIC ligt hiervoor het voortouw bij DB. De commissie beveelt aan om OpenETCS als uitgangspunt bij de aanbesteding van ERTMS. Daarnaast verdient OpenETCS een actieve opstelling van Nederland binnen de EU aanbeveling.
- b. Beide. Zolang er geen open systeem is, zou er een raamcontract moeten worden gesloten voor onderhoud en wijzigingen, dit zou onderdeel moeten uitmaken van de aanbesteding van de uitrol en ombouw.
- c. De commissie beveelt aan om de ontwikkeling van OpenETCS te ondersteunen. Een inzet van de minister binnen Europa past binnen de rol die hij vervult binnen TEN-T. De commissie heeft geen nader onderzoek gedaan naar de concrete invulling hiervan.

74

- a. *Wat betekent het advies voor het stoppen met Kort Volgen en het doorgaan met robuust spoor en ontvlechting concreet voor de OV-SAAL (openbaar vervoer Schiphol Amsterdam Almere Lelystad) corridor waar de minister aanstuurt op een oplossing die juist afhankelijk is van Kort Volgen en waar op korte termijn capaciteitsuitbreiding nodig is?*
- b. *Deelt de commissie de mening dat voor de OV-SAAL corridor als gevolg van het stoppen met Kort Volgen op korte termijn moet worden besloten tot spoorverdubbeling op (het grootste deel van) het spoor door Almere en dat dit dus op korte termijn betekent dat er meer moet worden geïnvesteerd in infrastructuur?*
- a. Dit maakt het urgenter om bij OV-SAAL ERTMS toe te passen (zie aanbeveling 20). TU Delft geeft aan dat met ERTMS naast snelheids-

verhoging ook capaciteitsverhoging zal kunnen worden gerealiseerd, hiervoor biedt ERTMS meer mogelijkheden.

- b. Deze concrete corridor is niet specifiek onderzocht. De commissie kan dus geen uitspraak doen over de noodzaak van verdere spoorverdubbeling, maar beveelt aan om in ieder geval ERTMS te benutten (zie aanbeveling 20).

75

Heeft de commissie een verklaring voor het feit dat de onderhoudsuitgaven per kilometer spoor in Nederland laag zijn en de tickets juist duur?

Nee. Uit de internationale vergelijking blijkt dat er in Nederland een relatief beperkt deel van de onderhoudsuitgaven voor de infrastructuur wordt gefinancierd uit de gebruiksvergoeding van de personen- en goederenvervoerders.

76

Wat is de reden dat de commissie er niet voor kiest aan te bevelen dat ProRail zelf het onderhoud zou moeten uitvoeren in plaats van onderaannemers?

Het feit dat ProRail met aannemers werkt hoeft in principe geen probleem te zijn. Het gaat om aansturing en regie, flexibiliteit en snelheid van handelen. De commissie constateert dat ProRail het onderhoud te veel op afstand heeft gezet, waardoor het zicht op de spoorkwaliteit is verminderd en het ontbreekt aan technische kennis binnen ProRail. Bij het winterweer ontstonden bijvoorbeeld vooral problemen bij het klein onderhoud. Een overweging kan zijn dat ProRail (een deel van) het onderhoud weer in eigen huis organiseert, zoals Infrabel dat momenteel ook doet voor bijvoorbeeld klein onderhoud en storingsherstel.

77

Is het duidelijk of het inzetten van tweedehands materieel vanuit kostenoverwegingen al dan niet leidt tot extra kosten op langere termijn? Of is het in bepaalde gevallen verstandig om voor tweedehands materieel te kiezen?

De commissie stelt dat het risico bestaat dat als iedere aannemer overall materialen met een korte afschrijvingstermijn gaat gebruiken er een soort «broek met verstelde lappen» ontstaat en er over een jaar of vijf of langer weer een noodzaak tot grootschalige vervanging is. De kortetermijnwinst wordt daarmee teniet gedaan. Dat wil niet per definitie zeggen dat het in bepaalde gevallen niet verstandig kan zijn om met tweedehands materiaal te vervangen, bijvoorbeeld in die gevallen waarvan bekend is dat deze toch binnen afzienbare tijd worden gewijzigd. Bij dergelijke besluiten zouden de langetermijneffecten expliciet moeten worden bekeken, dit mag niet zonder meer aan de opdrachtnemers (aannemers) worden overgelaten.

78

Heeft de commissie nog specifieke aanbevelingen ten aanzien van het voorkomen van deelbelangen bij de onderhoudsroosters? Hoe kan er meer regie komen om te komen tot besluiten waarbij het maatschappelijk belang wordt geoptimaliseerd?

De commissie heeft aanbevolen om het onderhoudsproces efficiënter te organiseren. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan een andere inrichting van buitendienststellingen en de bredere toepassing van technologische innovaties zoals een mobiele werkplaats (aanbeveling 28b).

Minder vaak, maar langer aaneengesloten het spoor afsluiten kan op termijn efficiënter zijn. ProRail heeft hier een voorstel geopperd (zie p. 140–141), maar moet hier nadrukkelijk samenwerken met NS en sporaannemers om een juiste balans te bewerkstelligen tussen beschikbaarheid en veiligheid van het spoor.

79

Wat wordt er precies verstaan onder de aanbeveling «Maak onderhoudscontracten voor klein onderhoud groter»?

De commissie beveelt aan om de schaalgrootte van de onderhoudscontractgebieden te vergroten, zodat deze gebieden beter samenhangen met de vervoerconcessiegebieden. In paragraaf 6.4.1 wordt dieper ingegaan op de achtergronden hiervan.

80

Welke suggesties heeft de commissie om uitvoering te geven aan de aanbeveling om de buitendienststellingen anders in te vullen? Op welke wijze zou dat kunnen?

Zie ook vraag 78. De commissie heeft niet alle concrete invulmogelijkheden onderzocht.

ProRail heeft voorgesteld het onderhoudswerk uit te breiden van zes naar tien uur, zodat er na op- en afbreken effectief acht in plaats van vier uur onderhoudstijd overblijft.

Met het overleg in de keten zijn volgens de sporaannemers «de eerste kinderstapjes» gezet.

81

Herkent de commissie de uitkomsten van een onderzoek van FNV Bondgenoten uit 2008 waaruit blijkt dat zeventig procent van de spoorwerkers de duur van de buitendienststelling als onvoldoende ervaart om het werk uit te kunnen voeren en een ruime meerderheid van de respondenten stelt dat de kwaliteit van met name de rails, de dwarsliggers en de wissels is afgenomen?

Zie aanbeveling 28 en pagina 141–142. De commissie heeft zich geen concreet beeld kunnen vormen van de kwaliteit van de rails, dwarsliggers en wissels en constateert dat ProRail dit beeld ook niet heeft. Wel hebben de toezichthouders tijdens de hoorzittingen gesignaleerd dat de kwaliteit van de wissels nog onvoldoende wordt beheerst.

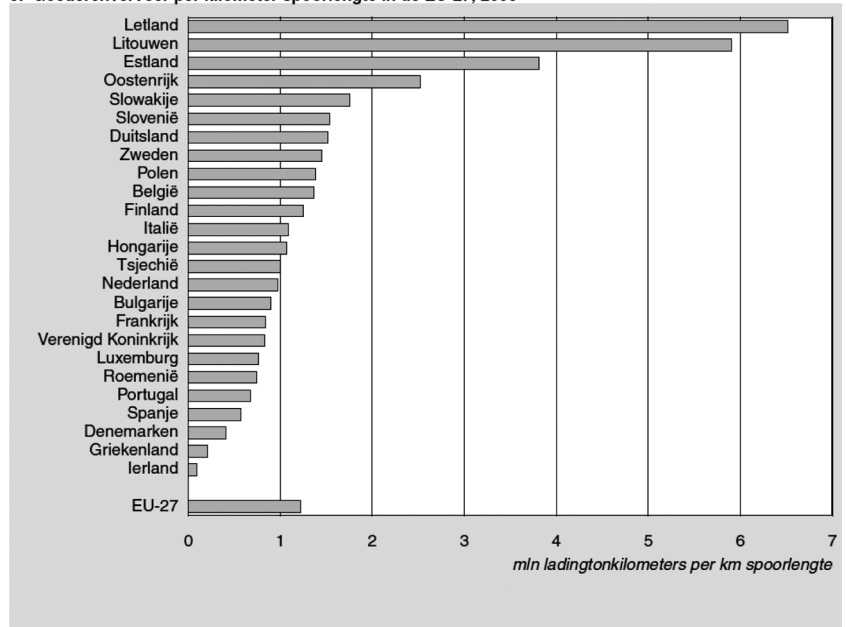
82

- a. *Kan uit de vergelijking tussen de EU-27 niet worden geconcludeerd dat het goederenvervoer in Nederland per kilometer spoor de laagste prestaties kent in de EU?*
- b. *En het personenvervoer juist de hoogste prestaties?*

- a. Nee. Uit figuur 1 in het rapport (p.43) kan worden afgeleid dat Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Griekenland en Roemenië minder goederentreinkilometers per kilometer spoor kennen dan Nederland.

Bovendien wordt uit de onderliggende studie van Ramaekers, de Wit en Pauwels (2009) duidelijk dat Nederland het vrij gemiddeld doet wanneer gekeken wordt naar ladingtonkilometers per kilometer spoorlengte (zie onderstaande figuur).

5. Goederenvervoer per kilometer spoorlengte in de EU-27, 2006



Bron: Eurostat, bewerking CBS.

- b. Voor het personenvervoer levert Nederland de hoogste prestaties binnen de EU-27. Uit deelonderzoek II blijkt dat alleen in Zwitserland (niet-EU) iets meer passagierstreinen per kilometer spoor rijden.

83

Waarop is de kwalificatie «tamelijk groot» over het aantal technische storingen, die wijzen op onvoldoende robuustheid van de infrastructuur, gebaseerd in het licht van het feit dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de storingsgevoeligheid van het Nederlandse spoor in vergelijking met andere landen?

Deze kwalificatie is gebaseerd op het expert judgement van TU Delft, zie deelonderzoek II.¹

84

Hoe heeft de commissie in haar conclusies rekening gehouden met het feit dat de rapportage en verantwoording van de meetbare prestaties door ProRail en NS niet voldoende nauwkeurig of niet volledig zijn ten aanzien van enkele belangrijke kerncijfers?

In de aanbevelingen 5 en 7 pleit de commissie voor meer en specifiekere KPI's en een nauwkeurige en volledige rapportage en verantwoording hierover, met afspraken en informatie per corridor. Bij rapportages van NS tot nu toe speelde een discussie over wat moet worden gezien als bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie.

85

Kan de commissie aangeven ten aanzien van welke kerncijfers precies de rapportage en verantwoording van de meetbare prestaties door ProRail en NS niet voldoende nauwkeurig of niet volledig zijn in plaats van voorbeelden van kerncijfers te geven (zoals beschikbaarheid, betrouwbaarheid, etc.)?

Hiervoor verwijst de commissie naar de paragrafen 4.4.2 en 4.5.1 van het rapport en deelonderzoek II van TU Delft.¹

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 12.

86

- a. *Hoe kan het dat volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek de punctualiteit in ons land het hoogste is maar volgens andere benchmarks Denemarken, België en Zwitserland beter scoren?*
- b. *Wat is het juiste beeld?*

Het is de commissie niet duidelijk op welke bron Ramaekers, de Wit en Pauwels (2009) hun uitspraak baseren en op welk jaar deze betrekking heeft. Zij verwijzen in algemene zin naar www.treinreiziger.nl. Deze website bevat echter een groot aantal artikelen, waarbij het de commissie niet duidelijk op welk artikel wordt gedoeld en wat hiervan de herkomst is. De commissie constateert dat TU Delft de meest gedetailleerde informatie presenteert waarvan bovendien ook duidelijk is met welke landen is vergeleken. Dit ontbreekt bij de andere bronnen. De uiteenlopende beelden zijn er echter wel de reden van dat de verschillende bronnen zijn opgenomen.

87

Heeft de commissie zicht op de redenen op basis waarvan de bestedingen aan bovenbouwvernieuwing in Nederland zijn teruggelopen van meer dan € 200 miljoen per jaar in de periode 2005–2008 naar € 170 miljoen per jaar in 2009 en 2010?

Nee.

88

- a. *Heeft de commissie zicht op het bedrag dat er mee gemoeid is om het spoor en de wissels op basis van een gemiddelde levensduur van veertig jaar te vervangen?*
- b. *Zo ja, om hoeveel gaat het inclusief achterstallig onderhoud?*

De commissie heeft geen zicht op de vervangingswaarde van het spoor en de wissels. De vergelijking met Zwitserland werd gemaakt om aan te tonen dat Nederland een veel lager vervangingsritme hanteert voor de infrastructuur.

89

Is de commissie van mening dat (delen van) het kleinschalig onderhoud terug moeten naar ProRail?

Zie vraag 76.

90

- a. *Kan uit het feit dat de NS relatief veel opbrengst per reizigerskilometer via kaartverkoop genereert en relatief weinig betaalt voor gebruik van het spoor worden geconcludeerd dat de NS een veel betere positie heeft dan de andere vervoerders?*
 - b. *Zou daaruit niet een enorm hoge winst moeten resulteren en/of een erg hoog kostenniveau moeten worden geconcludeerd?*
 - c. *Daar het eerste niet het geval is, is de conclusie dan niet dat sprake is van een relatief inefficiënt bedrijf?*
- a. De financiële positie van vervoerders wordt door meer factoren dan deze twee bepaald, onder andere ook door overige inkomsten, bijvoorbeeld uit andere bedrijfsactiviteiten of subsidies. Het ministerie van Financiën stelt als aandeelhouder dat NS een gezond bedrijf is.
 - b. Er is bij NS sprake van een flinke winstmarge.¹
 - c. De commissie heeft de bedrijfsvoering en de efficiëntie van NS niet onderzocht.

¹ Kamerstuk 32 606, nr. 12, paragraaf 4.3.

91

- a. *Welke mogelijkheden ziet de commissie om heel hoge treinfrequenties te bereiken in Nederland gezien de resultaten van de Chuo Line in Tokio?*
 - b. *Zou dit soort metrofrequenties (26 treinen per uur) niet geschikt zijn voor bepaalde bestaande verbindingen in Nederland?*
- a. TU Delft merkt over de Chuo line in Japan op dat het maximaal aantal treinen van 28 per uur alleen gehaald wordt door extreme homogenisering van het materieel en van de treinsnelheden en minimalisering van het aantal inhalingen in spitsperioden, wat neerkomt op een metroachtige treinexploitatie. De treinen rijden daar tijdens de spits 50 procent langzamer dan de IC's en stoptreinen op de lijn Utrecht – 's Hertogenbosch. Dit is in Japan mogelijk en ook voor het lange afstandsvervoer acceptabel omdat daarvoor afzonderlijke hogesnelheidslijnen beschikbaar zijn.¹ Om dergelijke frequenties in Nederland mogelijk te maken zou ofwel het treinaanbod moeten worden gehomogeniseerd, dus geen menging van sprinters, IC's en goederentreinen, ofwel gehele of gedeeltelijke viersporigheid moeten worden gerealiseerd.²
- b. Dat heeft de commissie niet onderzocht. Dit is ook afhankelijk van de vervoervraag.

92

Hoe kan het dat in Nederland de prijs van een treinkaartje vrij hoog is, terwijl de NS de laagste exploitatiekosten en gebruiksvergoeding van Europa heeft en ook nog eens een van de hoogste inkomsten uit kaartverkoop?

Dit verband heeft de commissie niet onderzocht. De commissie wijst in dit verband op de internationale verschillen in de bekostigingsstructuur van het spoorvervoer. In tegenstelling tot veel andere landen ontvangt in Nederland de vervoerder geen subsidie voor de exploitatie van het hoofdrailnet en is sprake van een winstafdracht aan de Staat. Zie vragen 38, 39, 41 t/m 43 en 90 over de gebruiksvergoeding over de conclusie en de achtergrond van aanbeveling 6.

93

Klopt het dat figuur 6 een sterk vereenvoudigde weergave is van de werkelijke situatie waarin onder meer regionale overheden en reizigersorganisaties als het LOCOV ook hun invloed uitoefenen richting de vervoerders? Zo ja, waarom zijn deze buiten beschouwing gelaten?

Een figuur is altijd een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. In figuur 6 zijn de belangrijkste actoren en relaties in de spoorsector opgenomen, waaronder de regionale overheden. In de toelichtende tekst worden daarnaast nog een aantal andere actoren vermeld.

94

Kan de commissie aangeven hoeveel het Rijk momenteel nog voor de onrendabele nevenlijnen betaalt, hetzij rechtstreeks aan vervoerders hetzij via de provincie?

Dit heeft de commissie niet onderzocht.

95

Op basis waarvan voegt de commissie toe of het de vraag is of in Europees verband verdergaande eisen zullen worden gesteld in relatie tot de mogelijkheden van het samenvoegen van ProRail en NS in één holding?

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 12, p. 74–75.

² Kamerstuk 32 707, nr. 12, p. 75.

De vraag óf in Europees verband verdergaande eisen zullen worden gesteld is volgens de commissie op zijn plaats omdat niet zeker is dat deze eisen daadwerkelijk zullen worden gesteld. Momenteel staat in de EU-richtlijn 2001/12/EG dat ten minste een boekhoudkundige scheiding verplicht is. In de inleidende paragraaf van de richtlijn is daarnaast de overweging meegegeven dat aan de infrastructuurbeheerder een positie dient te worden toegekend die hen onafhankelijk maakt van de overheid. Dit is (vooralsnog) geen harde eis.

96

Vindt de commissie alle aanbevelingen in het rapport «Op de Rails» (Kamerstuk 29 984, nr. 22) uit 2005 ook nog actueel aangezien zij de conclusies nog actueel acht?

De commissie acht de conclusies uit het rapport «Op de Rails» voor een belangrijk deel nog actueel. Voor de aanbevelingen geldt dat in mindere mate, zo constateert de commissie dat ProRail de afgelopen jaren een aantal aantoonbare stappen heeft genomen om enkele aanbevelingen gestalte te geven. Zie pagina 8 en 9 en 59–62 van het rapport.

97

Is de commissie de mening toegedaan dat de wijze waarop de splitsing van de Nederlandse Spoorwegen vanaf 1995 in de praktijk is vormgegeven, nog steeds «onverstandig en ondoordacht» is zoals in het genoemde rapport «Op de Rails» is geconstateerd?

De commissie constateert dat met de splitsing een zeer complexe situatie is ontstaan met sterke wederzijdse afhankelijkheden en soms ook onderlinge belangentegenstellingen. De commissie constateert een fors aantal tekortkomingen in de huidige structuur, met als meest in het oog springende een gebrek aan visie en regie van de minister.

98

Wat is het oordeel van de commissie over het door ProRail naleven van de conclusies en aanbevelingen van het rapport «Op de Rails»?

De voortgang van de toezeggingen heeft evaluator McKinsey in 2008 onderzocht. Daaruit blijkt dat ProRail in de afgelopen jaren een aantal aantoonbare stappen heeft gezet om enkele aanbevelingen van de werkgroep gestalte te geven, maar dat er ook een aantal belangrijke zaken minder goed gaan (zie pagina 61 en 62 van het rapport). De commissie is echter over een aantal zaken die ook nu nog actueel zijn zeer kritisch (zie pagina 10).

99

Is de commissie met de Rekenkamer van mening dat geormerkte projecten niet onder het beheerplan van ProRail moeten vallen maar onder het onderdeel aanleg?

De commissie concludeert, met de Algemene Rekenkamer, dat de afbakening van de verschillende sturingsvormen onduidelijk is en dat tevens sprake is van diffuse financieringstromen.

Vanuit het oogpunt van een goede informatievoorziening van de minister en de Tweede Kamer ziet de commissie echter geen reden om het oormerken en de status van reeds geormerkte projecten principieel te willen veranderen. Kern van aanbeveling 8 is dat de minister transparant dient te maken (beargumenteren) in welke situaties welke vorm van sturing en financiering van toepassing is en dit onderscheid te gebruiken bij toekomstige rapportages aan de Tweede Kamer.

100

Kan de commissie aangeven in hoeverre het aanscherpen van het punctualiteitscijfers van vijf naar drie minuten of zelfs naar één minuut conflicteert met de robuustheidsmarge van vijf procent die de NS bewust in zijn dienstregeling heeft ingebouwd?

Het aanscherpen van de wijze en nauwkeurigheid waarmee punctualiteit wordt gemeten en gerapporteerd, conflicteert niet met de dienstregeling zelf. De punctualiteit wordt in ieder gekozen systeem iets positiever door de marge van vijf procent die NS hanteert. Aanscherping van de norm kan voor de vervoerders wel een prikkel zijn om een hogere robuustheidsmarge toe te willen passen.

101

Wat zouden de effecten zijn als de gebruiksvergoeding al eerder dan in 2015 zou worden verhoogd en/of als de verhoging groter zou zijn dan € 50 miljoen?

Dit heeft de commissie niet onderzocht. De effecten zouden bij een onderzoek naar de gebruiksvergoeding (zie aanbeveling 6) meegenomen kunnen worden.

102

Is het logische moment voor verhoging van de gebruiksvergoeding niet het moment van aanbesteding of onderhandse gunning van concessies, aangezien dat mede de winstgevendheid en daarmee de prijs voor de concessie bepaalt? Waarom wel, niet?

Dit is inderdaad een logisch moment, omdat dan de afspraken worden vastgelegd voor de concessieperiode van tien jaar. De commissie acht het van belang dat eerst nader onderzoek volgt naar de mogelijkheden om de gebruiksvergoeding te verhogen naar een meer kostendekkend niveau (aanbeveling 6).

103

Heeft de commissie ook gekeken naar de wijze waarop de besteding van de spoorbudgetten in de Kamer wordt besproken, los van de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd? Zijn ook hier nog verbeteringen mogelijk?

De commissie constateert in haar rapport dat de Kamer en in het bijzonder de commissie voor Infrastructuur en Milieu zich de afgelopen jaren regelmatig kritisch heeft opgesteld over de besteding van de spoorbudgetten en met name ook op het gebrekkige inzicht dat hierin wordt geboden. Zo dringt de Kamer al jaren aan op een betere toelichting op de mutaties (zie pagina 109–111). Ook dit parlementaire onderzoek is ingesteld op initiatief van de commissie voor Infrastructuur en Milieu. De commissie is van mening dat de omgang van de minister met de spoorbudgetten een kritische controle van de Kamer verdient. De Kamer heeft hiervoor volgens de commissie voldoende instrumenten ter beschikking.

104

- a. *Is de commissie van mening dat de, in de ogen van de commissie onvolledige informatie die door de minister is verstrekt aan de commissie, het gevolg is van onwil of van onkunde?*
 - b. *Waarop baseert de commissie dat?*
- a. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of de minister de commissie bewust onduidelijk en onvolledig heeft geïnformeerd.

- b. Het is voor de commissie een uiterst moeizaam proces geweest om zich een goed beeld te kunnen vormen over de geldstromen en de besteding van de spoorbudgetten, omdat de minister en ProRail gedurende dit onderzoek een aantal keer nagelaten hebben om de commissie binnen een redelijke termijn een adequaat inzicht te geven van enkele stellingen en genoemde bedragen ten aanzien van de spoorbudgetten (zie pagina 102 en 103 van het rapport).

105

- a. *Is de commissie van mening dat de, in de ogen van de commissie, onvolledige informatie die door ProRail aan de Technische Universiteit Delft is verstrekt het gevolg van onwil of van onkunde?*
- b. *Waarop baseert de commissie dat?*
- a. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of ProRail door TU Delft in het kader van dit onderzoek gevraagde informatie bewust traag heeft aangeleverd. ProRail heeft een deel van de informatie (businesscase ERTMS en financiële analyse) wel bewust vertrouwelijk verstrekt. Daarnaast heeft ProRail TU Delft geweigerd financiële informatie te verstrekken over de onderhoudscontracten, omdat het volgens ProRail om marktgevoelige informatie ging.
- b. Op informatie van TU Delft.

106

Kan de commissie nader specificeren welke onderhoudsposten de enorme stijging in het onderhoudsbudget veroorzaken, aangezien deze groei niet in verhouding staat tot het nieuw aangelegde spoor?

De commissie kan dit niet nader specificeren, onder meer omdat de hoogte van het onderhoudsbudget door meerdere factoren (zoals vervangingsgraad en vervangingsritme, die onbekend zijn) dan alleen de verhouding met nieuw aangelegd spoor wordt bepaald. In theoretische zin kan door een lange tijd weinig te investeren in onderhoud (inclusief vervanging) kan de achterstand oplopen zodat in één keer veel gedaan moet worden en het onderhoudsbudget stijgt.

107

Kan in de tijd worden aangegeven hoe de prijsstellingen voor onderhoud op het spoor zich hebben ontwikkeld sinds 1995? Kan in dat overzicht worden aangegeven wanneer is begonnen met de nieuwe wijze van aanbesteden en kan vervolgens ook worden aangegeven welk effect dat heeft gehad op de prijsstellingen?

De commissie heeft inzicht in de totale onderhoudsbudgetten (inclusief geld voor verkeersleiding, exploitatie- en personeelskosten), maar niet in de prijsafspraken met onderhoudsaannemers. In de evaluatie van de spoorwetgeving in 2008, met name in een vertrouwelijke bijlage over de efficiency bij ProRail, blijkt dat voor beheer en onderhoud sprake is van «enige efficiencywinsten», maar dit is niet gekwantificeerd.

De concrete (prijs)effecten van de nieuwe prestatiegerichte onderhoudscontracten (PGO's), met name in relatie tot de kwaliteit van het spoor, zijn slechts ten dele bekend omdat van de 20 onderhoudsregio's er in 2010–2011 slechts zes operationeel zijn geworden. In 2011 is hiermee een besparing van 20 procent op de totale uitgaven gerealiseerd ten opzichte van 2010. Dit percentage zal naar verwachting verdubbelen indien eind 2013 alle regio's zijn aanbesteed (zie pagina 29 en 126). De commissie beveelt aan om de effecten van de PGO's op kwaliteit, kosten en doelmatigheid te toetsen en de Kamer hierover te informeren (aanbeveling 29).

108

Kan de commissie verklaren waarom ProRail er in de periode 2006–2010, tegen de achtergrond van een toename van het personeelsbestand met circa zestig procent, niet in is geslaagd om goed toezicht te houden in het onderhoud van het spoor? Kan dit nader worden toegelicht?

Nee. De commissie heeft hier geen verklaring voor gevonden.

109

Klopt het dat, indien ProRail erin slaagt een beter overzicht te verkrijgen van de huidige staat van het spoor, de gevreesde «race to the bottom» kan worden vermeden omdat dan een beter oordeel kan worden geveld over de geleverde prestaties van de aannemers? Waarom wel/niet?

Een beter overzicht van de staat van het spoor is in elk geval een noodzakelijk voorwaarde om de prestaties van de onderhoudsaannemers goed te kunnen beoordelen. Of daarmee een «race to the bottom» kan worden voorkomen is ook afhankelijk van andere factoren, zoals een gezonde balans tussen concurrentie op basis van prijs en kwaliteit en de vraag in hoeverre ProRail wordt gestimuleerd om efficiënte, toekomst-vaste investeringen te doen en innovatieve werkwijzen te benutten.

110

Op welke termijn komt ERTMS level 3 naar verwachting op de markt?

Het is niet bekend of level 3 beschikbaar zal komen. De leveranciers hebben aangegeven level 3 vooralsnog niet te ontwikkelen.

111

Is het nodig om de planning van de besteding van middelen naar voren te halen om de uitrol van ERTMS level 2 volgens de werkwijze van de commissie mogelijk te maken? Zo ja, heeft de commissie hiervan een indicatie?

Bij de uitrol van ERTMS is de commissie in eerste instantie uitgegaan van bestaande budgetten en spreiding in de tijd. Zie vraag 61.

112

Voorziet de commissie het meeste effect van de invoering van ERTMS door ERTMS in te voeren en vervolgens programma's als Robuust Spoor uit te rollen, dan wel eerst het spoorstelsel robuust te maken en dan ERTMS in te voeren?

Het meest kosteneffectief is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij natuurlijke vervangingsmomenten van de beveiligingssystemen, zoals het einde van de levensduur of bij aanpassing van de infrastructuur. De commissie ondersteunt de voordelen van het programma Robuust Spoor, maar acht een volgtijdelijke aanpak niet noodzakelijk. Het gelijktijdig invoeren van ERTMS met het optimaliseren van de inrichting van de infrastructuur en de dienstregeling zal de beste resultaten kunnen opleveren.

113

Van welke aard zal de capaciteitsvergroting zijn die de invoering van ERTMS zonder additionele aanpassingen op het spoor oplevert? Wat betekent dat concreet voor de overige initiatieven om de capaciteit te vergroten?

De mogelijkheden tot capaciteitsvergroting met ERTMS die voortvloeien uit de trajectstudie Utrecht – Den Bosch van TU Delft zijn samengevat in

de tabel op pagina 194 van het rapport. De mate waarop hiermee spooruitbreiding (spoorverdubbeling) wordt voorkomen hangt af van de voorziene groei van het treinverkeer. In de beginfase van het project BB21 werd beredeneerd dat met ERTMS circa € 4,5 miljard aan spooruitbreidingen kon worden bespaard, uitgaande van 50% groei van het aantal treinen (zie pagina 192 van het rapport).

114

Deelt de commissie de mening dat snelheidsverhoging ook op regionale spoorlijnen wenselijk kan zijn? Is dat mogelijk met ATB-NG of is hier op termijn toch ook ERTMS voor nodig?

ATB-NG laat snelheden toe tot 200 km/u. In de praktijk rijden treinen op grote delen van de regionale spoorlijnen minder dan 120 km/u. Voor snelheidsverhoging (tot 200 km/u) alleen is op de regionale spoorlijnen geen ERTMS nodig. Voor de interoperabiliteit is op enkele decentrale spoorlijnen die momenteel zijn voorzien van ATB NG aanvullend behoefte aan (een vorm van) ERTMS (level 1). Dit geldt op belangrijke goederenroutes zoals naar Veendam en Hengelo. Voor vervanging van de beveiliging op de overige regionale lijnen ziet de commissie geen urgentie, aangezien het bestaande ATB NG hier momenteel al ruim voldoet in termen van veiligheid en capaciteit.

115

Binnen welke termijn zou volgens de commissie dat de uitrol van ERTMS in Nederland voltooid kunnen zijn, uitgaande van zowel de infrastructuur als het materieel? Welke besluiten en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving vereist dat?

Zie vraag 8, 29, 59 en 70. Het rapport van TU Delft bevat een uitgebreidere beschrijving.¹

116

Kan de commissie aangeven of de minister van Infrastructuur en Milieu bij verstrekking van de opdracht tot uitvoering van de second opinion aan ingenieursbureau Arcadis op de hoogte was van de mogelijke belangenverstrengeling van Arcadis? Of kon dat pas later worden vastgesteld?

Arcadis is opdrachtnemer van ProRail en is in 1997 deels ontstaan vanuit de toenmalige NS. Volgens de commissie mag ervan worden uitgegaan dat de minister bekend is en destijds ook was met de belangen van de partijen in de spoorsector.

117

Kan de commissie aangeven hoeveel geld er tot op heden nog in het beveiligingssysteem ATB Vv is geïnvesteerd terwijl ERTMS level 2 reeds beschikbaar was?

Op deze vraag geeft de minister als volgt antwoord¹:
«ATB Vv vormt onderdeel van het programma STS (Stop Tonend Sein) passages, waarvoor € 95,5 miljoen excl. BTW is geprogrammeerd door ProRail tot en met 2013. Hiervan is inmiddels € 73 miljoen excl. BTW besteed tot en met het derde kwartaal 2011. Daarnaast is binnen PHS € 20,1 miljoen excl. BTW gereserveerd voor de aanleg van ATB Vv seinen. Dit bedrag is nog volledig beschikbaar. Daarnaast is binnen de begroting van IenM nog € 32,5 miljoen excl. BTW gereserveerd voor veiligheid algemeen. Dit bedrag is nog volledig beschikbaar en programmering daarvan is afhankelijk van de besluitvorming naar aanleiding van het implementatieplan ERTMS in 2013»

¹ Kamerstuk 32 707, nr. 13, document 7, Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 2 december 2011.

118

Met welke specificaties van ERTMS is gewerkt ten behoeve van de kosteninschatting à € 900 miljoen, en op basis van hoeveelheid kilometer spoor en aantallen om te bouwen dan wel nieuw aan te schaffen treinstellen?

In deelonderzoek I, paragraaf 7.1.3, heeft TU Delft uitgebreid toegelicht welke specificaties en randvoorwaarden zij gebruikt heeft om te komen tot haar stelling dat de kosten van elektronische interlocking met € 1,6 miljard kunnen dalen tot € 900 miljoen.

De scope die gehanteerd is door TU Delft, is gelijk aan de scope van het implementatieplan van de spoorsector zelf uit 2006¹ (vervanging van ongeveer 75% van het spoornet door ERTMS Level 2, omdat op het resterende deel van het spoornet het bestaande ATB NG voldoet). Ook van leveranciers zijn vertrouwelijke berekeningen ontvangen waarbij dezelfde scope als uitgangspunt is gehanteerd. De commissie concludeert dat de kosten voor implementatie van ERTMS aanzienlijk lager kunnen uitvallen dan de resterende € 900 miljoen.

119

- a. *Kan de commissie nader toelichten hoe zij is gekomen tot haar financiële uitspraken ten aanzien van de invoering van de invoering van ERTMS level 2 inclusief treinombouw (€ 900 miljoen)?*
 - b. *Is dit alleen gebaseerd op een berekening van de Technische Universiteit Delft?*
 - c. *Is er een second opinion gevraagd?*
 - d. *Zo ja, bij wie en wat was het resultaat?*
 - e. *Zo nee, waarop is de stellige uitspraak van de commissie dan exact op gebaseerd?*
 - f. *Welke kostenposten zitten met betrekking tot het spoorsysteem (baanvakken) hier in en zijn er nog bijkomende kosten?*
 - g. *Welke kosten voor het kopen, aanleggen en testen heeft de commissie ingecalculeerd?*
 - h. *Welke additionele zaken zoals kabels, arbeid, detectie en de benodigde elektronische interlockings heeft de commissie daarin meegenomen?*
 - i. *Hoe schat de commissie de additionele kosten in bij een landelijke uitrol van ERTMS level 2?*
 - j. *Kan in de onderbouwing van het bedrag van € 900 miljoen worden aangegeven hoeveel daarvan gereserveerd wordt voor deze additionele kosten?*
 - k. *Heeft de commissie hierbij ook een risicoanalyse gemaakt?*
 - l. *Zo ja, met welke risicomarge wordt rekening gehouden?*
- a. t/m e. Naast de berekening van TU Delft baseert de commissie haar conclusies over de kosten van ERTMS op gedetailleerde die ProRail gegevens (business case en financiële onderbouwing) en verschillende leveranciers in het kader van dit onderzoek vertrouwelijk aan de commissie ter beschikking hebben gesteld. De verschillende bronnen leiden tot dezelfde conclusie. De commissie concludeert overigens dat de kosten voor implementatie van ERTMS nog aanzienlijk lager kunnen uitvallen dan € 900 miljoen.
- f. Deze vraag wordt beantwoord in deelonderzoek I, paragraaf 7.1.3. Specifiek betreft dit alle baanvakken waar momenteel (alleen) ATB EG geïnstalleerd is.
- g. en h. De commissie heeft dezelfde kostenbasis gehanteerd als het implementatieplan van de spoorsector uit 2006.
- i. De commissie is van mening dat landelijke uitrol van ERTMS (verder dan de 75% waarop het implementatieplan uit 2006 betrekking had) op korte termijn weinig toegevoegde waarde heeft, en heeft de kosten hiervan niet onderzocht.

¹ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2851 (7 juli 2010) bijlage 4.

- j. Voor landelijke uitrol zijn geen additionele kosten gereserveerd.
- k. en l. Niet van toepassing.

120

Wat is, aangezien de genoemde € 900 miljoen de meerkosten zijn van ERTMS ten opzichte van doorgaan met het spoorbeveiligingssysteem ATB, het totaalbedrag dat gemoeid is met het invoeren van ERTMS?

De commissie constateert dat de meerkosten van ERTMS ten opzichte van ATB EG nog aanzienlijk lager kunnen uitvallen dan € 900 miljoen. Deze kosten kunnen over een periode van 15 tot 20 jaar worden gefaseerd. Zij acht deze meerkosten het meest relevant voor de besluitvorming over ERTMS.

De vervangingskosten van de bestaande treinbeveiliging maken onderdeel uit van het reguliere onderhoud en vervanging (IF artikel 13.02) en moeten ongeacht beveiligingssysteem worden gemaakt. De verschillende ramingen hiervoor lopen sterk uiteen, de raming van ProRail zelf is vertrouwelijk. De meest recente openbare inschatting is gemaakt in de MKBA ERTMS van Decisio. Hierin werden de vervangingskosten van de bestaande treinbeveiliging ATB EG geschat op € 2,9 miljard, indien dezelfde techniek één op één wordt vervangen (tabel 3.2). Dit betreft echter alleen de investeringskosten, niet de levensduurkosten. De commissie en TU Delft hebben niet onderzocht of dit bedrag op basis van de actuele inzichten nog een accurate inschatting is. Wel constateert de commissie op basis van haar bevindingen over Mistral en ERTMS dat ook voor dit onderdeel slimmere aanbestedingsstrategieën mogelijk zijn dan waar ProRail tot nu toe vanuit gaat.

121

Hoe snel kan ERTMS uitgerold worden voor die 900 miljoen euro vanaf het moment dat daartoe definitief besloten wordt?

Zie vraag 59, 70 en 115.

122

- a. *Is de commissie van mening dat de invoering van ERTMS zonder additionele aanpassingen een capaciteitsvergroting op het spoor bewerkstelligd?*
- b. *Zo ja, zijn de spoorverdubbelingen in PHS daarmee in de ogen van de commissie overbodig?*
- a. Op basis van haar simulatie van de corridor Utrecht–Den Bosch heeft TU Delft de baten van ERTMS gekwantificeerd in een bepaalde verhouding, die inderdaad zonder grote aanpassingen van de dienstregeling te incasseren zijn. Zie de tabel op pagina 194. Verdere capaciteitswinst van ERTMS zal in combinatie met andere verbeteringen, zoals betere verkeersleidingsystemen, kunnen worden geïncasseerd.
- b. Zie pagina 192 van het rapport. De mate waarop hiermee spooruitbreiding (spoorverdubbeling) wordt voorkomen hangt af van de voorziene groei van het treinverkeer. In de beginfase van het project BB21 werd beredeneerd dat met circa € 4,5 miljard aan spooruitbreidingen kon worden bespaard, uitgaande van 50 procent groei van het aantal treinen). Nadere berekeningen zijn sindsdien niet meer gepubliceerd, maar op basis van de gerealiseerde kosten van recente infrastructurele projecten lijken deze aannames nog onverminderd te gelden.

123

- a. *Wat is de consequentie van het invoeren van ERTMS voor de periode tussen het besluit tot die invoering en het volledig operationeel hebben van ERTMS?*
- b. *Is er zicht op de kosten die bij die transitieperiode gemoeid zijn?*
- c. *Zo ja, om hoeveel kosten gaat het?*

Zie vraag 59, 70 en 115.

124

Beïnvloedt een besluit tot uitrol van ERTMS de lopende programma's? Heeft het bijvoorbeeld tot gevolg dat spoorverdubbeling niet meer nodig is? Of op andere tracés?

De invoering van ERTMS zal het programma PHS positief beïnvloeden en kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Zo kan grootschalige spoorverdubbeling zoveel mogelijk worden voorkomen. Of dit geldt op andere tracés hangt af van de gewenste frequentie en inrichting van het spoor (zie ook vragen 7, 63 en 122). Daarnaast heeft een besluit tot invoering van ERTMS het (beoogde) effect dat daarmee andere programma's met korte termijn horizon niet langer nodig zijn, omdat deze resultaten met ERTMS efficiënter en effectiever bereikt kunnen worden. Dit betreft programma's als verdere uitrol ATB Vv, Kort Volgen en onderdelen van het programma Basisnet Gevaarlijke Stoffen.

125

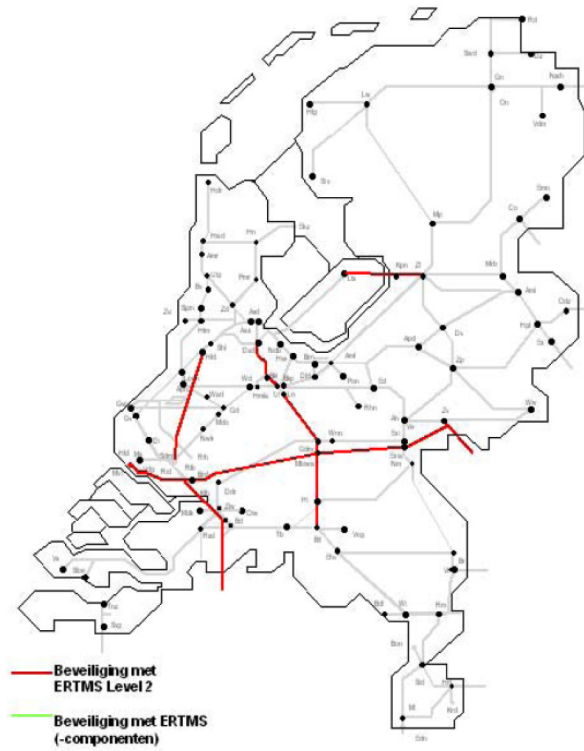
Waarom wordt er niet gebruik gemaakt van de officiële informatie van de Internationale spoorwegunie ten aanzien van ERTMS en ETCS?

De officiële informatie van de internationale spoorwegunie UIC is wel degelijk betrokken bij dit onderzoek. De onderzoeken naar de capaciteits-effecten van ERTMS op spoorlijnen en knooppunten uit 2008 resp. 2010 zijn echter generieke studies, waarvan het onduidelijk is in hoeverre deze ook van toepassing zijn op de specifieke eigenschappen van het Nederlandse spoor. Daarom heeft de commissie ervoor gekozen onderzoek uit te laten voeren naar de concrete effecten op een belangrijke Nederlandse corridor waar sprake is van capaciteitsknelpunten.

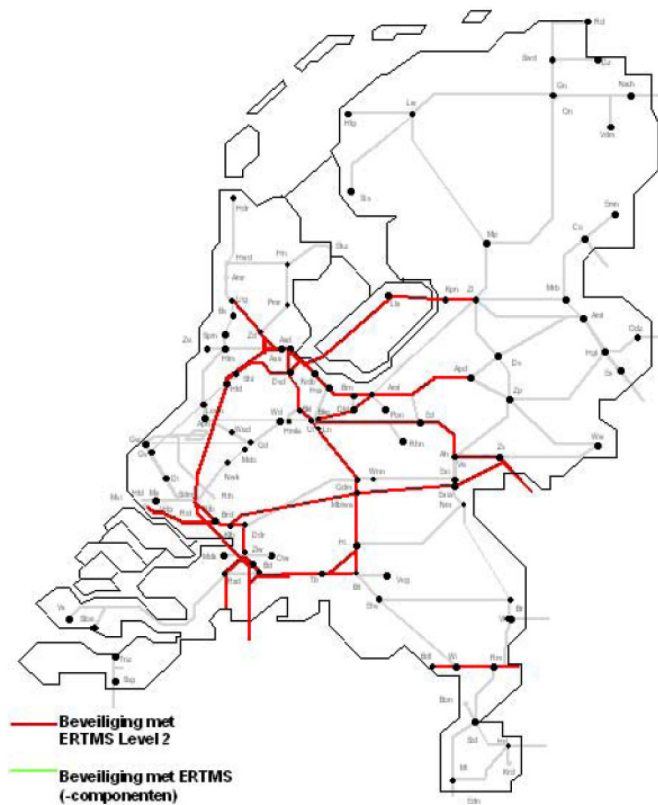
De resultaten van dit onderzoek onderschrijven op hoofdlijnen de conclusies van de UIC, maar zijn specifiekere toepasbaar en concreter uitgewerkt.

BIJLAGE

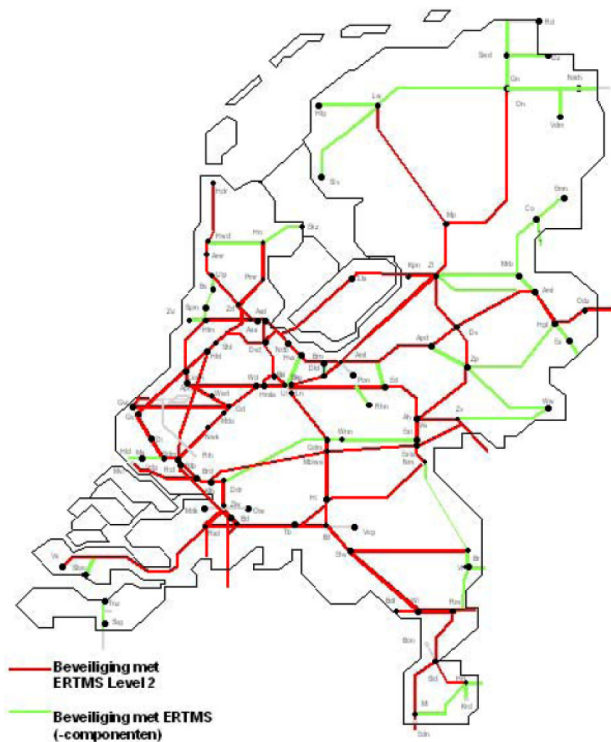
Streefbeelden ERTMS (Implementatieplan 2006).



ProRail Streefbeeld 2013: Implementatie ERTMS



ProRail Streefbeeld 2020: Implementatie ERTMS



ProRail Eindbeeld: Implementatie ERTMS