

Vergaderjaar 2008–2009

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2009

Hierbij wil ik u mededelen dat ik, samen met ProRail, de komende jaren extra ga investeren in snel te realiseren projecten in het spoor. Daarnaast zal ProRail de komende jaren spooronderhoud naar voren halen. Het gaat om een pakket van circa € 140 mln dat zorgt voor een goed gevulde orderportefeuille voor spooraannemers en voor een spoor dat kwaliteit biedt aan de gebruikers.

In voorliggende brief ga ik hier nader op in. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de door de heer Cramer bij de begrotingsbehandeling ingediende motie (Kamerstuk 31 700 XII-36) met het verzoek:

- Om aan ProRail te vragen een inhaalslag te maken en geplande opdrachten in de markt te zetten en u daarover te informeren.
- Een taakgroep in te stellen met de doelstelling na te gaan op welke wijze de vitaliteit van de railinfrabedrijven kan worden bevorderd en voor de toekomst veilig kan worden gesteld.

Achtergrond hierbij is dat er in het verleden verschillen zijn ontstaan tussen gepland budget en realisatie. De heer Cramer heeft de zorg geuit dat dit kan leiden tot onderdekking op onderhoudsmaterieel en dreigende ontslagen bij de spooraannemers waardoor de vitaliteit van de sector wordt aangetast.

Daarnaast heb ik u per brief van 22 december 2008 met kenmerk (Kamerstuk 29 984, nr. 164) een reactie gestuurd op het rapport van de Christen-Unie «Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor». Een deel van de aanbevelingen uit dit rapport heeft betrekking op spooronderhoud en heeft directe relatie met de motie. Ik heb daarom in mijn brief van 22 december 2008 aangegeven mijn reactie op die aanbevelingen mee te nemen in deze reactie op de motie van de heer Cramer.

Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik u toegezegd in samenhang te zullen reageren op beide onderwerpen. Op 10 februari 2009 zijn door de

heer Cramer aanvullende vragen gesteld. Met mijn brief met kenmerk (Kamerstuk 22 894, nr.168) heb ik u gemeld de beantwoording daarvan mee te willen nemen in mijn reactie op de motie. Ik heb daarbij aangegeven bovendien in samenhang te willen reageren met de motie Slob gericht op het inventariseren van versnellings-mogelijkheden in het kader van de economische crisis. In mijn brief van 10 maart 2009 (Kamerstuk 31 700 XII, nr. 58) heb ik vervolgens, in lijn hiermee, aangegeven niet vooruit te kunnen lopen op het kabinetsbesluit hierover. Door middel van deze brief geef ik invulling aan mijn toezeggingen. Ik ben blij met de gelegenheid om dat integraal en in samenhang te kunnen doen.

Achtereenvolgens ga ik in op¹:

1. De hoofdconclusies in deze brief;
2. De mogelijkheden tot het maken van een inhaalslag door versnelling van maatregelen;
3. De relatie met de vitaliteit van de sector en uw verzoek om een taakgroep in te stellen;
4. De resterende vragen uit het rapport «Slimmer, Sneller en Zuiniger».

De antwoorden op de aanvullende vragen van de heer Cramer van 10 februari 2009 zijn, voor zover deze niet reeds in deze brief zijn geadresseerd (Aanhangsel der Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2337).

1. Hoofdconclusies

Ik wil voorop stellen te begrijpen wat de Kamer met de motie wil, zeker in deze tijd van economische crisis. Daarom heb ik bij de uitvoering van de motie Cramer de vitaliteit van de sector centraal gesteld. Ik zie de motie Cramer dan ook als een ondersteuning van mijn beleid. De belangrijkste conclusies heb ik hieronder op een rij gezet. Ik zal die in de brief nader toelichten.

- De motie Cramer gebruikt de term « inhaalslag». Dit zou de indruk kunnen wekken dat er onderhoudswerk is blijven liggen. ProRail benadrukt dat er geen sprake is van achterstand in spooronderhoud in die zin dat dit ten koste gaat van de beschikbaarheid en de veiligheid. Er is afgelopen jaren echter wel sprake geweest van onderbesteding van de onderhoudsbudgetten.
- Ik heb ProRail daarop aangesproken en ik heb afgelopen periode met ProRail intensief overleg gevoerd over de oorzaken en mogelijkheden om te versnellen.
- Daaruit is naar voren gekomen dat de onderbesteding van het onderhoudsbudget het gevolg is van vertraging in de uitvoering van de werkzaamheden en van efficiënter werken. Het efficiënter en slimmer werken is in lijn met mijn beleid. Om de precieze omvang hiervan te kunnen vaststellen zal hierop een audit worden uitgevoerd.
- Gelet op de economische crisis en gelet op het belang van een vitale sector heeft ProRail het overleg met de sector opgepakt en heeft concrete voorstellen gedaan om onderhoudsmaatregelen alsnog naar voren te halen. Dit in het licht van de wens om te komen tot de invulling van de in de motie genoemde taakgroep. Ik ben blij met dit initiatief en heb ProRail dringend verzocht in samenwerking met de andere sectorpartijen verdere stappen te zetten, die kunnen bijdragen aan de vitaliteit van de sector. Daarnaast biedt de onderbesteding ruimte voor het voortvarend realiseren van de renovatie van Amsterdam CS, waarbij dit station in oude luister zal worden hersteld.
- Gelet op het beoogde doel van de motie Cramer, de vitaliteit van de spoorsector, geef ik een brede interpretatie aan de motie. De spoor-aannemers worden namelijk geconfronteerd -in deze sowieso al lastige

¹ De in deze brief genoemde bedragen zijn exclusief BTW.

- tijden- met lagere omzetten. Ik heb ProRail daarom verzocht om ook de programma-uitgaven tegen het licht te houden.
- Voor de programma-uitgaven heeft ProRail binnen het kader van het eerder aan u gemelde verbeterprogramma eveneens een herijking uitgevoerd. Dat heeft in de subsidieaanvraag geleid tot het naar achteren schuiven van de financiële reeksen. Ik heb richting ProRail aangegeven dat onwenselijk te vinden. ProRail deelt mijn constatering en heeft inmiddels een voorstel gedaan om deze vertragingen te mitigeren. Dat vind ik een goed signaal maar ik heb ProRail ook gevraagd om te blijven zoeken naar mogelijkheden tot versnellingen binnen de programma's. ProRail heeft aangegeven dit te zullen doen.
 - In lijn met het verbeterprogramma en parallel aan de versnellingsacties is ProRail bezig de onderhoudsreeksen en programmareeksen verder te harden en te valideren. Ook efficiency wordt daar in meegenomen. Ik heb ProRail gevraagd de uitkomsten ook extern te laten auditen, zodat de reeksen toekomstvast zijn en rond de zomer een helder beeld ontstaat van de efficiency op regulier onderhoud. In deze audit zal tevens gekeken worden naar de gevolgen van het aanvullend beleidsakkoord «Werken aan toekomst».
 - Dit alles heeft geresulteerd in een pakket maatregelen van circa € 140 mln, bestaande uit het voortvarend realiseren van Amsterdam CS (€ 30 mln), het naar voren halen van onderhoudswerkzaamheden (€ 55 mln) en het naar voren halen van programmamaatregelen (€ 55 mln).

2. De mogelijkheden tot het maken van een inhaalslag.

In mijn brief van 29 september 2008 heb ik u een overzicht gegeven van de realisatie van het geplande budget voor onderhoud en vervanging (Kamerstuk 29 984, nr. 150). Ik heb dat gedaan op basis van het tweede kwartaalrapport van ProRail over 2008. ProRail heeft aangegeven dat het productievolume zich in de loop van 2008 gunstiger heeft ontwikkeld. De onderbesteding voor deze posten in 2008 bedraagt € 92 mln (op basis van het vierde kwartaalrapport). Ik heb afgelopen maand met ProRail intensief overleg gevoerd over de planning en de daarbij horende financiële reeksen. Dat overleg heeft het navolgende beeld opgeleverd.

Efficiency onderhoud

In het kader van het verbeterprogramma heeft ProRail de productieplanning en de financiële planning kritisch geanalyseerd. Allereerst is uit de analyse gebleken dat de onderbesteding mede wordt veroorzaakt door een efficiëntere en slimmere uitvoering van de werkzaamheden en een kritischer blik ten aanzien van de uit te voeren werkzaamheden. Hieruit komt het beeld naar voren dat sprake lijkt te zijn van incidentele en structurele meevallers ten opzichte van het beheerplan 2008. ProRail geeft aan dat dit mede een gevolg is van de professionalisering in het kader van de overgang naar outputsturing, waarbij de relaties tussen kosten, prestaties en activiteiten duidelijker zichtbaar en stuurbaar worden. De prestaties worden nu geleverd tegen lagere kosten en met minder hinder voor het treinverkeer. Ook blijken werkzaamheden, als gevolg van een verbeterd Life Cycle Management, later nodig te zijn dan oorspronkelijk gepland. Verbetering van het Life Cycle Management is in lijn met de Beheerconcessie. Mogelijk leidt dat tot meerjarige ruimte in de financiële reeksen. ProRail heeft aangegeven dat «de voortekenen gunstig zijn» maar dat prudent met de prognoses moet worden omgegaan, omdat deze cijfers voorlopig zijn en eerst moeten worden gehard voordat hierover definitieve uitspraken kunnen worden gedaan. Ik heb met ProRail afgesproken dat deze cijfers rond de zomer zijn gehard en gevalideerd en extern zijn geaudit. Daarbij moet ook het effect op de toekomstige reeksen

zichtbaar worden. Ik wil daarbij benadrukken dat met het proces van versnelling daar uiteraard niet op hoeft te wachten. Dat zou ook niet wenselijk zijn.

Het bereiken van efficiency is in lijn met het budgettaire kader van de Nota Mobiliteit. Vanaf 2011 dient ProRail nog een efficiencytaakstelling van € 75 mln per jaar in te vullen. Dit volgt uit de in 2005 gehouden audit van Booz, Allen & Hamilton op het financieel Meerjarenplan ProRail 2005–2020. Om ook in de toekomst voldoende kwaliteit te kunnen garanderen binnen de budgettaire kaders is het van groot belang dat deze taakstelling tijdig wordt ingevuld. Ik vind daarom ook dat bij de hiervoor genoemde hernieuwde audit de eerder in 2005 door Booz Allen & Hamilton uitgevoerde audit als referentie moet dienen en inzicht moet geven in de mate waarin deze efficiency bijdraagt aan de realisatie van de genoemde taakstelling. Naast deze taakstelling zullen ook de gevolgen van het aanvullend beleidsakkoord «werken aan toekomst» worden meegenomen.

Mitigeren vertragingen in werkzaamheden

Naast de te verwachten efficiency wordt de onderbesteding op het onderhoudsbudget ook veroorzaakt door het later uitvoeren van werkzaamheden en dan met name door een herijking van de planning van Mistral. Zoals in mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 29 984, nr. 164) aangegeven hecht ik veel waarde aan een integrale aanpak bij de verdere implementatie van ERTMS en het vervangingsprogramma Mistral. Dat is ook in lijn met het advies van McKinsey. ProRail heeft mij gemeld dat tot nu toe te hoge bedragen in de beginjaren waren geraamd. ProRail heeft mij gemeld dat dit niet had mogen gebeuren en dat, in het verlengde van de aanbevelingen van McKinsey, verbeteringen zijn doorgevoerd om dit in de toekomst te vermijden.

ProRail heeft aangegeven zich te realiseren dat de aannemers, in deze sowieso al lastige tijden, als gevolg van het bovenstaande voor wat betreft onderhoud en vervanging, geconfronteerd worden met minder vraag naar werk. ProRail heeft inmiddels overleg gevoerd met de spoor-aannemers en afspraken gemaakt om het volgende pakket maatregelen ad € 45 mln naar voren te halen.

- Het versneld aanbesteden van een aantal werkzaamheden ad € 10 mln, die uitgevoerd kunnen worden voor 15 juli 2009.
- Het versnellen van een deel van het werkpakket bovenbouwvernieuwing van € 15 mln in 2010.
- Het versnellen van bovenbouwvernieuwing ad € 20 mln van 2011 na 2010.

Die maatregelen resulteren in een beperkt effect in 2009 en een evenwichtiger verdeling van de volumes in 2010 en 2011. Daarnaast heeft ProRail aangegeven in 2009 € 10 mln extra aan klein onderhoud te kunnen realiseren. ProRail geeft verder aan, gelet op de vitaliteit van de sector, waar mogelijk, arbeidsintensieve werkzaamheden te zullen versnellen.

Programma's

Zoals hierboven aangegeven, heeft – eveneens in het kader van het lopende verbeterprogramma – een analyse plaatsgevonden van de programma-uitgaven. Ook bij de programma's was afgelopen jaren op onderdelen sprake van onderbesteding. Dit heeft overeenkomstig het verbeterprogramma geleid tot een herijking van de financiële reeksen voor de programma-uitgaven. De reeksen zijn volgens ProRail nu meer dan voorheen opgebouwd op basis van gevalideerde productiereeksen. ProRail heeft mij daarbij laten weten dat in lijn met de aanbevelingen van McKinsey verbeteringen zijn doorgevoerd om dit in de toekomst te voor-

komen. Voor wat betreft het oplossen van capaciteitsknelpunten in het kader van het herstelplan spoor geeft ProRail aan dat er geen achterstanden zijn. De herijking van de financiële planning is volgens ProRail voor wat betreft dit programma gevolg van:

- Goedkopere uitvoering van het oorspronkelijke pakket projecten waardoor de uitgaven op korte termijn lager zijn.
- Uitbreiding van de scope van het programma waardoor de uitgaven naar achteren schuiven.

ProRail heeft mij gemeld de vertraging in de programma-uitgaven te willen mitigeren door maatregelen alsnog te versnellen. ProRail heeft hiervoor een aantal concrete voorstellen ontwikkeld. Het betreft maatregelen binnen de programma's toegankelijkheid, fietsenstallingen en geluid. Het gaat in de periode tot en met 2012 om circa € 55 mln aan maatregelen. Ook voor het programma kleine infrastructuur zijn versnellingsmaatregelen in gang gezet. Ik heb echter ook aangegeven meer van ProRail te verwachten en gevraagd om in overleg met alle betrokken partijen waar mogelijk te komen tot aanvullende maatregelen.

Ik wil dat ProRail ook de cijfers voor de programma-uitgaven hardt en valideert en vervolgens extern laat auditen. Deze audit moet ook betrekking hebben op de kwaliteit en effecten van de door ProRail genomen verbetermaatregelen, zodat de kwaliteit van de financiële planning ook in de toekomst zeker is gesteld. Ook hier geldt dat mogelijke versnellingen niet mogen wachten op de uitkomsten, rond de zomer, van deze audit.

ProRail heeft tenslotte aangegeven in overleg met overheden, vervoerders en aannemers te willen werken aan creatieve oplossingen ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van de projecten. In dit kader wordt nu al gestart met het voortvarend realiseren van de renovatie van Amsterdam CS (€ 30 mln).

3. Taakgroep vitaliteit van de sector

ProRail heeft op 19 januari 2009 een brief gestuurd aan de Vakgroep Railinfrastructuur in reactie op een brief van Bouwend Nederland, waarin namens de spooraanneemers de zorgen kenbaar zijn gemaakt over het volume werk dat ProRail in de periode 2007–2008 in de markt zet. Daaruit blijkt dat in de maanden december en januari samen met de spooraanneemers overleg is gevoerd en samen gewerkt is aan een overzicht van het marktvolume spooraanneemers. Deze analyse bevestigt het beeld dat in de periode 2007 tot en met 2009 sprake is van een lager marktvolume en laat zien dat vanaf 2011 de reeksen weer op en boven het niveau van 2006 komen.

Verder onderschrijft ProRail in deze brief de ernst van de situatie en ook het belang dat ProRail heeft bij continuïteit van capaciteit en het behoud van kennis en kunde. ProRail heeft aangegeven zich als grote opdrachtgever verplicht te voelen tot een inspanning om het aanvankelijk geplande volume aan te passen. ProRail heeft daarom met de spooraanneemers het eerder in deze brief gemelde pakket maatregelen afgesproken.

Ik vind het door ProRail in overleg met de sector gedane voorstel een goede eerste stap, maar ik heb ProRail gevraagd komende periode dit overleg met de sector te blijven voeren om te komen tot verdere versnelingen. Ik acht het instellen van een taakgroep, zoals voorgesteld in de motie van lid Cramer hiermee voldoende ingevuld. Zoals ik eerder heb aangegeven wil ik bovendien niet treden in de verantwoordelijkheden van de sector en interveniëren in de markt en ik vind het goed dat de sector deze verantwoordelijkheid zelf heeft opgepakt.

4. Resterende vragen uit het CU-rapport

Allereerst wil ik de ChristenUnie nogmaals bedanken voor hun gedegen rapportage en de daarin opgenomen aanbevelingen. Ik heb ProRail, gelet op haar uitvoeringsverantwoordelijkheid, gevraagd om een reactie op de resterende aanbevelingen uit het rapport Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor. In bijlage 1 treft u mijn reactie aan (zie bijgaand). De reactie van ProRail op die aanbevelingen is als bijlage 2 bij deze brief gevoegd.¹ Zoals eerder aangegeven bevat (Aanhangsel der Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2337) mijn reactie op de aanvullende vragen van de heer Cramer van 10 februari 2009.

Tenslotte

Ik hoop u met deze brief voldoende en in samenhang te hebben geïnformeerd over de gestelde vragen en de mogelijkheden om spooronderhoud versneld uit te voeren.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bijlage 1

Zoals aangegeven in de brief heb ik ProRail gevraagd een reactie te geven op de resterende aanbevelingen uit het rapport «Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor» van de ChristenUnie. De reactie van ProRail is opgenomen in bijlage 2 bij deze brief. Ik onderschrijf de reactie van ProRail. Ik heb daarop wel een aantal aanvullingen. Het betreft de volgende onderwerpen.

Informatie in het MIRT

In aanbeveling 4 vraagt de ChristenUnie om meer inzicht in de budgetten voor bovenbouwvernieuwing. In het MIRT zijn de bedragen opgenomen die in het betreffende jaar aan ProRail worden toegekend. Deze reeksen zijn gebaseerd op het door ProRail ingediende beheerplan. Die reeks kan afwijken van het daadwerkelijke productievolume omdat werkzaamheden kunnen overlopen naar latere jaren. Bij een beperkte en gelijkblijvende overloop, leidt dat niet tot grote verschillen. Vanaf 2006 was echter sprake van een stijgende overloop aan werkzaamheden. Uitgangspunt is echter een beperkt en stabiel niveau van overloop. Om invulling te geven aan uw verzoek stel ik voor om niet in het MIRT, maar in het beheerplan de informatie op dit punt uit te breiden. Dat past in de lopende ontwikkeling om de informatie in het beheerplan verder te verbeteren. De aanbeveling van de ChristenUnie is overigens mede gebaseerd op een analyse van het verschil tussen het budget in het MIRT en de productiecijfers op basis van het beheerplan. Belangrijke oorzaak hiervan is dat in het MIRT alle bedragen zijn opgehoogd met de over de subsidie aan ProRail verschuldigde BTW en daarom 19% hoger zijn dan de reeksen in het beheerplan. Hier is dus sprake van een financieel-technische afwijking.

Rapportage spooronderhoud

In aanbeveling 5 stelt de ChristenUnie dat, naast de reguliere rapportage wegonderhoud, de Kamer ook een rapportage spooronderhoud wenst te ontvangen. De prestaties, inclusief de daarvoor benodigde middelen, worden vastgelegd in het beheerplan, waar ik jaarlijks met u over spreek. Ik stel voor aan te haken bij dit proces. Graag wil ik de informatie in het beheerplan uitbreiden in lijn met de in de rapportage wegonderhoud opgenomen informatie.

Financiële indicatoren

Allereerst wil ik verwijzen naar het antwoord van ProRail op aanbeveling 15. Ik wil daaraan toevoegen dat de efficiency van ProRail ook onderdeel is van de evaluatie van de spoorwegwet. Over de efficiency is een separaat deelrapport beschikbaar. Ik kom daar graag in het kader van de evaluatie op terug.