

Vergaderjaar 2008–2009

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2008

1. Algemeen

In mijn brief van 24 oktober 2008 aan uw Kamer over snelheidsverhoging naar 160 km/u op het bestaande spoorwernet¹ heb ik aangegeven dat ik de notitie «Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor» van de Christen-Unie zal bespreken met ProRail en mede op basis van de resultaten daarvan uw Kamer nader zal informeren. In het Algemeen Overleg met uw Kamer over reistijdverbetering spoor/ERTMS op 29 oktober 2008 (Kamerstuk 29 893, nr. 77) heb ik toegezegd dat ik deze reactie vóór het kerstreces naar uw Kamer zal sturen. Inmiddels heb ik de reactie van ProRail op deze notitie ontvangen en als bijlage 1² hier bijgevoegd.³

De CU-notitie benadert op een grondige en gedegen wijze de verschillende dilemma's rondom het spoor. Een aantal daarvan raakt aan de operationele bedrijfsvoering van ProRail. Voor zover dit tot de directe verantwoordelijkheid van ProRail behoort, verwijs ik uw Kamer korthedshalve naar bijgevoegde ProRail reactie.

In mijn beleid ligt de focus zowel op de klanten, de treinreizigers en verladere, als op het verder verbeteren van de doelmatigheid van het gebruik en beheer van het spoor. Daarom vind ik dat een aantal van de voorgestelde aanbevelingen op basis van baten voor de reiziger enerzijds en doelmatigheid van kosten anderzijds afgewogen moeten worden, waarbij zich een aantal dilemma's voordoet bij de reistijdverbetering. Deze dilemma's zijn naar aanleiding van de dienstregeling 2007 uitvoerig beschreven in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 18 december 2006⁴ en in de onderliggende onderzoeken. Volledigheidshalve verwijs ik uw Kamer naar de inhoud van die brief. De koers die daarin is uitgezet, wordt door mij onderschreven en is een belangrijk uitgangspunt voor mijn reactie op de CU-notitie.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 154.

² Notitie «Antwoord van ProRail op aanbevelingen 1, 2, 11, 12, 13 en 17 t/m 32 van de ChristenUnie», 12 december 2008, versie 10.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Brief «Dienstregeling 2007», 18 december 2006, kamerstuk 29 984, nr. 82.

In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies uit de CU-notitie. Een aantal aanbevelingen uit de CU-notitie blijft zowel in deze brief als in de ProRail reactie onbesproken. Dit heeft betrekking op de «onderwerpen 160 km/uur» en «het spooronderhoud». Hierover zijn separate afspraken met uw Kamer gemaakt waaraan verderop in deze brief wordt gerefereerd.

2. Snelheidsverhoging naar 160 km/u op het bestaande spoorwernet

In het Algemeen Overleg met uw Kamer op 29 oktober 2008 heb ik toegezegd vóór het einde van 2008 en na overleg met NS een besluit te nemen over de snelheidsverhoging naar 160 km/u. Dit op de trajecten Den Haag Mariahoeve–Hoofddorp, Amsterdam Bijmer–Utrecht, Boxtel–Eindhoven en Weesp–Lelystad. Ik heb daarbij aangegeven hiervoor twee (technische) mogelijkheden te bezien, te weten ATB code groen en ATBL(-NL). De bevindingen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat naar ATB code groen liggen inmiddels voor reactie bij NS. NS heeft daarnaast mijn aanbod in beraad om maximaal 50% van de materieelombouwkosten naar het ATBL(-NL)-systeem, met een maximum van € 25 mln., te subsidiëren. NS heeft inmiddels aan mij aangegeven niet in staat te zijn om nog dit jaar een overwogen besluit te kunnen nemen. Vanwege de technische implicaties, de relatie met het aspect spoorwegveiligheid en de investeringsomvang zal NS mij zo spoedig mogelijk in 2009 informeren. Zo gauw ik deze van NS heb ontvangen zal ik uw Kamer in kennis stellen van mijn besluit over de snelheidsverhoging naar 160 km/u. Zonder standpunt van NS is zo'n besluit voor mij niet mogelijk.

Zoals afgesproken in het Algemeen Overleg van 29 oktober 2008 informeer ik uw Kamer bij deze nader over de bijdrage van ATBL(-NL) aan de reductie van STS-passages¹. Het ATBL(-NL)-systeem maakt gebruik van extra bakens in het spoor die de begrenzingssnelheid, die in de trein is ingesteld op 140 km/u, tijdelijk verhoogt naar 160 km/u. Het ATB-systeem zelf verandert echter niet. Eén van de kenmerken daarvan is dat het systeem bij treinsnelheden beneden 40 km/u niet ingrijpt, waardoor STS-passages bij die lagere snelheden mogelijk zijn. Dit blijft zo bij ATBL(-NL), en het is dan ook niet zo dat dit systeem een bijdrage levert aan de aanpak van STS-passages.

3. Reistijdverbetering door aanpassing van de verkanting en de ontwerpvoorschriften

De CU-notitie veronderstelt dat de volgende twee maatregelen op doelmatige wijze kunnen bijdragen aan reistijdverkorting:

- door, conform Europese richtlijnen, hogere snelheden in een aantal bestaande bogen toe te staan dan de Nederlandse ontwerpvoorschriften doen;
- door de verkanting in een aantal bestaande bogen te vergroten, bijvoorbeeld bij onderhoudswerkzaamheden.

In mijn brief aan uw Kamer van 21 januari 2008 over reistijdverbetering² heb ik aangegeven dat ik de voor infrastructurele reistijdverbetermaatregelen gereserveerde € 40 mln zal gebruiken voor de volgende drie maatregelen:

- extra perron Deventer
- wachtspoor Beilen
- verhoging baanvaknelheid Sittard–Heerlen.

In het Algemeen Overleg van 10 april 2008 (Kamerstuk 29 984, nr. 136) zijn deze maatregelen in overleg met uw Kamer vastgesteld. Zodra ik begin volgend jaar mijn beslissing heb genomen over 160 km/u (waarvoor € 30 mln is gereserveerd) beschouw ik de besluitvorming over het project

¹ StopTonend Sein-passages.

² Brief «Reistijdverbetering», 21 januari 2008, kamerstuk 29 984, nr. 115.

Reistijdverbetering als invulling van het amendement Dijkma/Van Hijum¹ als afgerond.

De drie in uitvoering zijnde reistijdverbetermaatregelen zijn gebaseerd op een onderzoeksrapportage van ProRail². Hierin staat over de in de CU-notitie gesuggereerde aanpassingen van de verkanting dat deze in een vooronderzoek (najaar 2006) bestudeerd zijn, maar dat inmiddels gebleken is dat deze beperkte optimalisatiemogelijkheden bieden en daarom niet verder in beschouwing zijn genomen. Ik heb met ProRail afgesproken dat beide aanbevelingen uit de CU-notitie worden bezien, voor zover dat nog niet eerder is gebeurd in voornoemd onderzoeksrapport. In de reactie van ProRail is aangegeven op welke wijze zij dit aanvullend onderzoek zal uitvoeren³. Ik benadruk dat het hier gaat om een kosten-baten-onderzoek naar aantoonbaar kosteneffectieve maatregelen in het belang van de reiziger, beheerder of vervoerders, zoals betere aansluiting op de landsdelen, lagere onderhoudskosten dan wel verminderde slijtage van de infrastructuur of het materieel. Zodra ik de resultaten hiervan van ProRail heb ontvangen zal ik uw Kamer daarover informeren.

4. Energiebesparing

De CU-notitie stelt dat een forse energiebesparing mogelijk is door onder andere intelligente rij-adviezen en aanpassing van spoorbogen. Bij brief van 21 augustus 2007⁴ is uw Kamer door mij geïnformeerd over de meerjarenafpraak met NS en ProRail over de periode 1997–2010. Daarin is aangegeven dat de spoorsector in deze periode een energie-efficiencyverbetering van 20% wil bereiken. ProRail is momenteel al bezig om te bezien welke mogelijkheden er daarna zijn om verdergaande energiebesparingen te realiseren. In de in bijlage 1 opgenomen reactie van ProRail is aangegeven op welke wijze zij dit onderzoek uitvoert⁵. Daarbij geeft zij aan voor de zomer van 2009 een EnergieBeleidsplan 2010–2020 gereed te hebben. Zo gauw ik de resultaten hiervan van ProRail heb ontvangen zal ik uw Kamer daarover informeren.

5. Uitgesteld remmen

Deze aanbeveling in de CU-notitie stelt een onderzoek voor naar «uitgesteld remmen» op regionale lijnen, die veelal uitgerust zijn met het ATB Nieuwe Generatie (ATB-NG) beveiligingssysteem. De notitie veronderstelt dat zo op relatief eenvoudige wijze rijtijdwinst geboekt kan worden. De vraag of «uitgesteld remmen» uit optiek van veiligheid ook verantwoord is en, zo ja, op welke wijze, is niet alleen van belang voor deze regionale lijnen, maar ook voor de verdere implementatie van ERTMS. Het gaat dan bijvoorbeeld over de wijze waarop machinisten aanwijzingen interpreteren van buitenseinen naast het spoor in combinatie met cabineseinen in de trein. Met ProRail heb ik besproken dat zo'n onderzoek verstandig is en bezien zal worden vanuit het aspect veiligheid, inclusief een kosten-batenafweging. De kosten moeten immers wel aantoonbaar opwegen tegen de baten. In haar reactie geeft ProRail aan op welke wijze zij dit onderzoek uitvoert⁶. Zo gauw ik dit van ProRail heb ontvangen zal ik uw Kamer daarover informeren.

6. Toename van nacht- en weekendwerk aan het spoor

In de CU-notitie wordt geconcludeerd dat de toename van nacht- en weekendwerk aan het spoor ten koste kan gaan van de kwaliteit en tijdige realisatie van werkzaamheden. In mijn brief van 10 december 2008 heb ik uw Kamer mijn reactie gegeven op het FNV Bondgenoten-rapport over het spooronderhoud⁷. Daarin heb ik op basis van ontvangen informatie van ProRail en de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder andere geconclu-

¹ Kamerstuk 30 800 XII A, nr. 18.

² Maatregelen reistijdverbeteringen, uitvoering van pakket infrastructurele versnellings- en capaciteitsmaatregelen, 5 december 2007, kenmerk EDMS 20603827.

³ Onder «aanbevelingen 17 en 18».

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 96.

⁵ Onder «aanbevelingen 19 en 30».

⁶ Onder «aanbeveling 32».

⁷ Brief «Resultaten onderzoek FNV Bondgenoten Spooronderhoud», 10 december 2008, kamerstuk 29 984, nr. 163.

deerd dat er voldoende tijd en spoorwegcapaciteit beschikbaar is voor spooronderhoud en dat de vereiste kwaliteit voor veilige berijdbaarheid van het spoor gewaarborgd is en blijft. Zowel de Inspectie Verkeer en Waterstaat als ProRail constateren dat er geen sprake is van een afname van kwaliteit van de infrastructuur. De kwaliteit van de wissels is door een intensief onderhoudsprogramma de laatste tijd juist sterk verbeterd. Zoals ik in deze brief heb aangegeven ben ik het wel eens met FNV Bondgenoten, en dus ook met de ChristenUnie, dat het noodzakelijk is om gericht aandacht te geven aan het waarborgen van voldoende gekwalificeerd personeel in de Railinfra-sector. ProRail heeft mij verzekerd dat zij er alles aan zal doen om dit samen met de andere partijen in de spoorsector op te lossen. Zoals u in de bijgevoegde reactie van ProRail kunt lezen is zij al in gesprek met aannemers over de wijze waarop dit knelpunt kan worden aangepakt en stelt zij voor om in januari 2009 in een aantal workshops toe te werken naar een oplossing.

Verder zal ik erop blijven toezien dat ProRail al het mogelijke doet om de innovatie op het gebied van spooronderhoud op een nog hoger plan te krijgen, waarbij zowel naar de belangen van de treinreizigers en verladers als naar de kwaliteit en veilige berijdbaarheid van het spoor gekeken moet worden. McKinsey oordeelt in mei 2008¹ dat ProRail een gedegen innovatie bedrijfsplan 2008–2011 heeft en innovatie stimuleert op een actieve manier. Dit in het kader van het evaluatie-onderzoek naar «Op de Rails». In vergelijking met andere Europese infrastructuurbeheerders scoort ProRail goed. Zo'n 20 fte's zijn de komende jaren met innovatie aan de slag. Innovatieve nieuwe technieken leveren een bijdrage aan het verbeteren van de efficiency van het spooronderhoud. Hierdoor is minder tijd en spoorwegcapaciteit voor onderhoud nodig bij gelijkblijvend, en soms zelfs hoger, kwaliteitsniveau. Enkele voorbeelden hiervan zijn het gebruik van mobiele werkplaatsen, videoschouwtreinen, handheld terminals (Betuweroute) en «Beheerste Toelating».

7. Spooronderhoud, efficiency en effectiviteit

Naar aanleiding van de motie van het lid Cramer², ingediend tijdens de begrotingsbehandeling op 3 december 2008, heb ik toegezegd uw Kamer eind januari 2009 nader te informeren over de achterstanden in het spooronderhoud en over de mogelijkheden om hierbij een inhaalslag te maken. Ik hecht waarde aan een integrale reactie van mijn kant, waarin de samenhang met de efficiency en effectiviteit van ProRail eveneens is meegenomen. Daarom kom ik eind januari 2009 ook op deze aanbevelingen uit de CU-notitie terug.

8. Overbelastverklaringen bij verwachte capaciteitsknelpunten

In de CU-notitie wordt hierbij bedoeld op de motie Cramer (29 893, nr. 56). Deze verzoekt om het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zodanig aan te passen, dat ProRail deze onverwijld overbelast moet verklaren als deze naar verwachting in de nabije toekomst een capaciteitstekort zal hebben. Zoals aangegeven in het VAO op 30 oktober 2007 wordt de daar ingediende motie Cramer meegenomen bij de evaluatie van de Spoorwegwet. Bezien wordt of het Besluit Capaciteitsverdeling op dit punt aanpassing behoeft. ProRail is overigens conform artikel 14 lid 4 van de beheerconcessie al gehouden aan het uitvoeren van de Europese richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG, waarin de betreffende bepaling is opgenomen. In de in bijlage 1 opgenomen reactie geeft ProRail aan dat, conform de wens van de ChristenUnie, een overzicht met overbelastverklaringen zal worden opgenomen op haar internet-site.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 139.

² Kamerstuk 31 700 XII, nr. 36.

9. Veiligheidsproblemen bij Tijdelijke SnelheidsBeperkingen

In de CU-notitie wordt aangegeven dat de spoorwegveiligheid bij Tijdelijke SnelheidsBeperkingen verhoogd kan worden door gebruik te maken van ERTMS-componenten in zowel de infrastructuur als de treinen. Deze aanbeveling wordt al onderzocht in het haalbaarheidsonderzoek naar ATB code groen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Bij mijn besluit over 160 km/u begin 2009 zal ik uw Kamer eveneens informeren over dit specifieke punt uit het onderzoek van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

10. BB21

De CU-notitie concludeert dat het programma Beter Benutten 21e eeuw (BB21) tot nu toe onvoldoende heeft opgeleverd en dient te worden geëvalueerd. Zij stelt dat dit een voorwaarde is voor een integrale aanpak van de introductie van het nieuwe beveiligingssysteem ERTMS en het vervangingsprogramma Mistral. In mijn brief van 24 oktober 2008 aan uw Kamer heb ik al aangekondigd dat ik u twee, op mijn verzoek hierover gemaakte evaluatie-rapportages zal toesturen. Deze vindt u hier bijgevoegd in bijlage 2, de stand van zaken per 1 januari 2005¹, en in bijlage 3, de stand van zaken per 31 december 2007².

In deze evaluatie-rapportages staat beschreven welke van de oorspronkelijke BB21-doelstellingen gerealiseerd zijn en welke scope-wijzigingen in de loop van de jaren hebben plaatsgevonden. De scope-wijzigingen waarin de CU-notitie concreet naar verwezen wordt, hebben met name betrekking op de zogenaamde BeterBenutten-functies voor het bestaande spoorwegnet. In beide evaluatie-rapportages wordt ook hierover gerapporteerd en onderbouwd op welke wijze en waarom deze hebben plaatsgevonden.

Zoals in de CU-notitie aangegeven, is uw Kamer over deze scope-wijzigingen geïnformeerd bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds 2004³.

Uw Kamer is hierover bovendien geïnformeerd op 20 oktober 2003⁴ en 27 mei 2004⁵.

Overigens is de BB21-organisatie intern ProRail inmiddels opgesplitst over de projectorganisaties Betuweroute (t.b.v. ERTMS op de Haven-spoorlijn) en Amsterdam-Utrecht (t.b.v. ERTMS/dual signalling op het traject Amsterdam-Utrecht).

11. ERTMS

Naar aanleiding van de motie van uw leden Cramer en Roemer⁶ heb ik uw Kamer op 11 juli 2008 een strategische analyse over ERTMS gestuurd⁷. In bijlage 5 daarvan staan onder andere de «performance-effecten» van ERTMS beschreven. Daarbij wordt ingegaan op zowel de rijtijden als de opvolgtijden van treinen, die beide kunnen leiden tot een verbetering van de prestaties van het spoorstelsel, zoals gevraagd in de betreffende motie. Alhoewel daarbij geconcludeerd wordt dat er volop kansen aanwezig zijn om door middel van ERTMS de reistijd van reizigers te verbeteren en om capaciteitswinst te behalen, zijn er nog maar weinig op de praktijk gebaseerde aantoonbare aanwijzingen hoe groot deze voordelen daadwerkelijk zijn. Mede daarom heeft de UIC⁸ opdracht gegeven voor studies naar de capaciteitseffecten van ERTMS⁹.

Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer over ERTMS¹⁰ zal ik een (maatschappelijke) kosten-baten-analyse laten uitvoeren om meer duidelijkheid te krijgen over de gewenste implementatiestrategie van ERTMS.

¹ ProRail-rapportage «BB21 Status Ontwikkeling per 1 januari 2005», versie 1.2, 7 juni 2005. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² ProRail-rapportage «Afsluitende BB21 Rapportage», versie 3.0, 14 mei 2008. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie onder andere kamerstukken 29 200 A, nrs. 2, 7, 14 en 20.

⁴ Kamerstuk 29 200 XII, nr. 10: «verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden».

⁵ Kamerstuk 26 699 nr. 5: «verslag van een schriftelijk overleg».

⁶ 29 893, nr. 59.

⁷ Brief «Voortgang ERTMS en onderzoek ingebruikname Amsterdam-Utrecht», kamerstuk 29 893, nr. 73.

⁸ Union Internationale des Chemins de fer.

⁹ Zie bijvoorbeeld de rapportage «Influence of ETCS on line capacity, Generic study», Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, maart 2008.

¹⁰ 12 december 2008, kamerstuk 29 893, nr. 78.

De mogelijkheden die ERTMS biedt voor de verbetering van de prestaties van het spoorstelsel, waaronder de vergroting van de spoorwegcapaciteit, spelen daarbij een belangrijke rol. Op basis van de uitkomsten daarvan zal ik de verdere implementatie van ERTMS concretiseren.

In de CU-notitie wordt aangegeven dat een integrale aanpak bij de verdere implementatie van ERTMS en het vervangingsprogramma Mistral noodzakelijk is. Ik onderschrijf dit volledig. Zoals ik in mijn brief van 24 oktober 2008 heb aangegeven heb ik hierover dan ook met ProRail de volgende vier afspraken gemaakt:

- De beveiligingsinstallaties die in het kader van Mistral worden geïnstalleerd zullen worden voorbereid op ERTMS.
- ERTMS zal zodoende worden geïmplementeerd naarmate het Mistral-programma vordert.
- Deze gemaakte afspraken zullen worden vastgelegd in het beheerplan 2009, dat naar uw Kamer zal worden verstuurd.
- Er zal een regulier overleg tussen mijn ministerie en ProRail plaatsvinden over deze samenhang.

Het belang van deze integrale aanpak is ook onderkend door McKinsey. Met betrekking tot de in de CU-notitie gevraagde integrale veiligheidsvisie stelt McKinsey in het evaluatie-rapport van mei 2008 «Op de Rails», dat de lange termijn visie van ProRail aansluit op de ontwikkelingen in Europa. Vanuit Europees perspectief boekt ProRail een gemiddeld tot bovengemiddeld veiligheidsresultaat. ProRail geeft in haar reactie aan dat het veiligheidsmanagementsysteem zo'n integrale veiligheidsvisie bevat. Dit zogenaamde VMS is ook goedgekeurd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De uitvoerende veiligheidsmaatregelen zijn gebaseerd op mijn veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in de Tweede kadernota railveiligheid (november 2004). Deze zal in de eerste helft van 2009 worden geëvalueerd en de opmaat zijn voor een, waar nodig, geactualiseerde kadernota railveiligheid eind 2009.

12. Conclusie

Concluderend kan ik stellen dat de CU-notitie een aantal interessante aanbevelingen bevat, die de moeite waard zijn om nader te bestuderen. Een aantal daarvan waren al in gang gezet, maar er zijn ook enkele nieuwe gezichtspunten, die opgepakt zullen worden en waarvoor ik dan ook dankbaar ben.

Al eerder heb ik de volgende toezeggingen gedaan, die ook betrekking hebben op de verschillende aanbevelingen uit de CU-notitie:

1. Ik zal u informeren over mijn besluit over snelheidsverhoging naar 160 km/u. Ik zal dat doen zodra ik het standpunt van NS hierover heb ontvangen. Naar verwachting is dat begin 2009.
2. Eind januari 2009 zal ik uw Kamer nader informeren over de achterstanden in het spooronderhoud en over de mogelijkheden om hierbij een inhaalslag te maken.
3. Ik zal een (maatschappelijke) kosten-baten-analyse laten uitvoeren om meer duidelijkheid te krijgen over de gewenste implementatiestrategie van ERTMS. Deze verwacht ik vóór de zomer van 2009 gereed te hebben.
4. In het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet zal bezien worden of het Besluit Capaciteitsverdeling aanpassing behoeft ten behoeve van verwachte capaciteitsknelpunten.

In aanvulling op deze eerdere toezeggingen zal ik u bovendien als volgt informeren:

1. Ik zal u begin 2009 informeren over de mogelijkheid om door gebruikmaking van ERTMS-componenten de spoorwegveiligheid bij Tijdelijke SnelheidsBeperkingen te verhogen.
2. Ten aanzien van de aanpassing van de verkanting en de ontwerpvoorschriften zal ProRail een kosten-baten-onderzoek uitvoeren naar aantoonbaar kosteneffectieve maatregelen in het belang van de reiziger, beheerder of vervoerders, zoals betere aansluiting op de landsdelen en lagere onderhoudskosten dan wel verminderde slijtage.
3. ProRail zal bezien welke mogelijkheden er zijn om, in aanvulling op de nog lopende meerjarenafpraak, energiebesparingen te realiseren. Vóór de zomer van 2009 zal zij het EnergieBeleidsplan 2010–2020 gereed hebben.
4. ProRail zal een kosten-baten-afweging maken over het uitgesteld remmen.
5. ProRail zal op haar internet-site een overzicht met overbelastverklaringen opnemen.

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