

Vergaderjaar 2015–2016

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 637

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2015

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken van de spoorbudgetten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV). Op 15 september 2015 bent u geïnformeerd over de uitkomsten van de audit van PwC c.s. op de meerjarige budgetten voor BOV van ProRail en het hieruit volgende potentieel tekort van € 475 miljoen in de periode 2018–2028 en de kostenbesparende maatregelen die ProRail daarvoor uitwerkt¹. In de afgelopen weken heb ik informatie ontvangen van ProRail over de verwachte realisatie 2015 en de prognose voor 2016. Deze informatie verstrek ik u hierbij vooruitlopend op verwerking in de reguliere begrotingscyclus, zodat ik deze met uw Kamer kan bespreken tijdens het AO ProRail.

Vooropgesteld moet worden dat er zaken in het financieel beheer bij ProRail niet goed gaan. Ook de in deze brief gepresenteerde onderuitputting is een voorbeeld van de te verbeteren financiële beheersing en samenwerking tussen ProRail en mijn departement. Bij beide organisaties zijn acties in gang gezet om de benodigde verbeteringen te realiseren.

Door de jaren heen zijn de genoemde problemen slechts moeizaam verbeterd. Dat is voor mij aanleiding om de situatie rond ProRail, inclusief de cultuur en sturingsrelatie, de komende periode fundamenteeler te bekijken. Over mijn analyse en aanpak zal ik u parallel aan de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Fyra nader informeren.

Onderbesteding

Uit de nieuwe informatie van ProRail blijkt dat er op de verstrekte BOV-subsidie voor 2015 tussen de € 100 à € 160 miljoen aan onderbesteding wordt verwacht. Mede naar aanleiding hiervan heeft ProRail de verwachte uitgaven voor 2016 aanzienlijk naar beneden bijgesteld om tot

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 621

een reëel uitgavenniveau te komen. Hierdoor valt de subsidieaanvraag voor 2016 ca. € 175 miljoen lager uit dan nu in de begroting is opgenomen. Onderbesteding op de budgetten van ProRail is een terugkerend verschijnsel. Uit de audit van PwC c.s. blijkt dat het in de afgelopen vijf jaar gaat om gemiddeld € 172 miljoen per jaar, op een gemiddelde subsidie van € 1.262 miljoen.

Doorschuiven van vervangingen

Een deel van de onderbesteding heeft betrekking op het doorschuiven van (vervangings)investeringen. Voor 2015 gaat het om ca. € 90 miljoen en voor 2016 om ca. € 175 miljoen. Deze middelen blijven in de toekomst benodigd en schuiven door naar 2017 en 2018.

Het doorschuiven van vervangingen is eveneens als structureel fenomeen gesignaleerd in de audit van PwC c.s. De oorzaken hiervan zijn divers: het niet verkrijgen van treinvrije perioden, vertraging in aanbestedingsprocedures, onvoldoende capaciteit in de markt en de bemensing etc. PwC c.s. hebben geconstateerd dat het doorschuiven van vervangingen niet tot achterstallig onderhoud aan het spoor heeft geleid, maar dat er wel een risico bestaat dat een deel van de vervangingen niet is meegenomen in de uitgavenreeksen van ProRail voor toekomstige jaren. De omvang van dit risico wordt momenteel door ProRail in beeld gebracht. ProRail zal hierover begin 2016 rapporteren, tegelijkertijd met de uitwerking van de 11 besparingsmaatregelen uit het audit rapport van PwC c.s. over het potentieel tekort van € 475 miljoen. Hierna zal ik uw Kamer informeren over de vervolgstappen. In de verdere uitwerking van de besparingsmaatregelen zal ik ook meewegen in hoeverre deze kunnen leiden tot minder uitstel van vervangingen en daarmee onderuitputting.

Meevallers

Een ander deel van de onderbesteding betreft meevallers zoals het definitief vervallen van activiteiten of het goedkoper uitvallen van werkzaamheden. Voor 2015 is de verwachting dat het gaat om een bedrag tussen de € 35 tot € 70 miljoen. Deze meevallers worden na het vaststellen van de definitieve subsidie teruggevorderd door IenM en toegevoegd aan de investeringsruimte spoor.

Ook deze teruggave is een terugkerend onderdeel van de onderbesteding bij ProRail. Hierop is reeds actie ondernomen. PwC c.s. hebben in hun audit de onderbesteding van de afgelopen jaren geanalyseerd en beoordeeld of er sprake is van een dusdanig structurele meevaller dat een bijstelling van de financiële meerjarenreeksen van ProRail nodig is. Zij komen tot een correctie van € 17 miljoen per jaar, die ProRail voor de jaren vanaf 2016 heeft verwerkt in de subsidieaanvraag 2016.

Potentieel tekort

Naast het doorschuiven van vervangingen meldt ProRail in de subsidieaanvraag 2016 een oplopend potentieel tekort op de meerjarenreeksen. Dit wordt veroorzaakt door de indexatie naar prijspeil 2015 en het verwerken van een aantal risico's in de reeksen.

Indexatie

ProRail houdt in de meerjarenreeksen voor beheer, onderhoud en vervanging rekening met een indexatie van ca. 1,3% voor 2015. Dit is gebaseerd op het langjarig gemiddelde van de overheidsindex (IBOI) (à 1,5%) en voor de contracten voor klein onderhoud op de daarin

opgenomen indexatieregeling met de aannemers. De beschikbare budgetten op het Infrastructuurfonds zijn voor 2015 meerjarig gecompenseerd met de IBOI 2015 à 0,4%. Dit verschil in prijspeil 2015 leidt tot een indexatieverschil voor de periode tot en met 2028 van € 151 miljoen, ofwel circa € 8 miljoen per jaar.

Over dit verschil is mijn ministerie, mede naar aanleiding van aanbevelingen uit het PwC-rapport over indexering, met ProRail in gesprek. Een van de aanbevelingen van PwC c.s. is namelijk dat ProRail en het Ministerie van IenM heldere afspraken maken over de handelwijze in het geval dat IenM de door ProRail benodigde indexatie niet (volledig) uitkeert.

Mijn inzet is om dit indexatieverschil niet te laten leiden tot een verzwaring van de opgave van de kostenbesparende maatregelen voor het potentieel tekort. Ook wil ik ProRail tijdig duidelijkheid bieden over de beschikbare middelen voor indexatie. Tegelijkertijd constateer ik dat indexatiepercentages jaarlijks wisselen en daarmee steeds leiden tot een fluctuerend beeld van het potentieel tekort. Daarom zal ik met ProRail ook afspraken maken over bandbreedtes waartussen acceptabele indexatieverschillen kunnen optreden, zowel in positieve als in negatieve zin. Ik zal uw Kamer begin 2016 nader informeren over deze afspraken.

Risico's

Aanvullend op het potentiële tekort hebben PwC c.s. in het auditrapport (Kamerstuk 2998, nr. 621) ook een aantal risico's benoemd die kunnen leiden tot hogere uitgaven in de toekomst. Ten behoeve van deze risico's heb ik op de investeringsruimte Spoor € 400 miljoen gereserveerd. Uit de subsidieaanvraag 2016 van ProRail blijkt dat ProRail een aantal van de genoemde risico's in de uitgavenreeksen tot en met 2028 heeft verwerkt, omdat zij deze onvermijdelijk acht. In totaal gaat het om € 263 miljoen. Het betreft meerkosten voor de vervanging van de Oosterdokbruggen in Amsterdam. Daarnaast is in de huidige reeksen nog uitgegaan van zowel lagere kosten als van een hogere gebruiksvergoeding voor de Betuweroute in de toekomstige jaren. De verwachting is dat deze ontwikkelingen zich niet zullen voordoen. Ook is er sprake van incidenteel hogere uitgaven op de Betuweroute, zoals het oplossen van de zettingsproblematiek. Ten slotte moet met ingang van 2015 de BTW op de gebruiksvergoeding Betuweroute door IenM worden gecompenseerd, vanwege de overgang van Keyrail naar ProRail. Deze risico's maken onderdeel uit van de risico's waarvoor € 400 miljoen is gereserveerd. De verwerking van deze risico's in de reeksen van ProRail leidt dus niet tot een verzwaring van het potentieel tekort.

Ten slotte, in september bent u geïnformeerd over het potentiële tekort op de BOV-reeksen van 2018 tot en met 2028 van in totaal € 475 miljoen (Kamerstuk 29 984, nr. 621). Zoals ook blijkt uit de informatie in deze brief gaat het hier om een getal dat niet stil staat. Dat is ook de realiteit bij een budget van € 13 miljard van 2018 tot en met 2028. Zoals hierboven aangegeven blijf ik het bedrag van € 475 miljoen aanhouden als uitgangspunt voor de uitwerking van de kostenbesparende maatregelen. Daarbij maak ik aanvullende afspraken met ProRail over structurele aandachtspunten zoals indexatieverschillen en het doorschuiven van vervangingen. Uiteraard houd ik daarnaast de ontwikkeling van het potentieel tekort goed in de gaten.

Begin 2016 zal ProRail aan mij rapporteren over de uitwerking van de kostenbesparende maatregelen, waarna ik uw Kamer zal infomeren over de vervolgstappen en de afspraken met ProRail.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma