

Vergaderjaar 2016–2017

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 697

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2016

De vervoer- en de beheerconcessie die zijn toegekend aan respectievelijk NS en ProRail zijn belangrijke instrumenten om mijn beleidsdoelen op het spoor te realiseren. Deze doelen zijn in beide concessies vertaald naar concrete prestatiegebieden waarop ProRail en NS gedurende de concessieperiode verbetering moeten laten zien.

In deze brief informeer ik uw Kamer nader over het beheerplan 2017 en vervoerplan 2017 (bijgevoegd)¹ en, zoals ik ook heb aangekondigd in het AO van 27 oktober 2016 (Kamerstuk 29 984, nr. 692) over de verbetering van de sturing op NS en ProRail per 2017.

Gelet op de verwachte spoorwerkzaamheden voor volgend jaar doen NS en ProRail een ambitieus maar realistisch aanbod waarbij de focus ligt op de door mij gestelde beleidsprioriteiten. Met het verbeterde sturingsinstrumentarium kan ik effectiever sturen op zaken waarvan ik denk dat die beter aansluiten op de beleving van reizigers, zoals de zitplaatskans in de spits. Dit heeft geleid tot de definitieve versies van het vervoerplan 2017 en beheerplan 2017 die nu voorliggen, waarmee ik – met het hierna toegelichte voorbehoud inzake het Stop Tonend Sein programma en onder de hierna toegelichte voorwaarde ten aanzien van de prestatie-indicator goederenpunctualiteit bij ProRail – heb ingestemd.

Net als in 2016 werkt ProRail in 2017 volop aan en rondom het spoor. In 2016 is de spoorinfrastructuur op verschillende plekken verbeterd, bijvoorbeeld op het spoor tussen Schiphol, Amsterdam, Almere, Lelystad (OV SAAL) en rond Utrecht, en zijn vernieuwde stations geopend, zoals Utrecht, Den Haag en Breda. Dit heeft geleid tot concrete verbeteringen voor de reiziger die tot uitdrukking komen in de nieuwe dienstregeling per 11 december 2016. Ook in 2017 werkt ProRail aan de verdere vernieuwing en uitbreiding van stations en de spoorinfrastructuur. Zo voert ProRail

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

samen met NS via het gezamenlijke verbeterprogramma Beter en Meer op de A2-corridor werkzaamheden uit zodat in 2018 hoogfrequent kan worden gereden tussen Amsterdam en Eindhoven. Verder voert ProRail natuurlijk nog de nodige kleinschalige werkzaamheden aan het spoor uit om het spoor betrouwbaar te houden.

De benodigde werkzaamheden aan de infrastructuur brengen helaas in veel gevallen hinder voor reizigers en verladers met zich mee. Omdat de komende tijd op het spoor veel onderhoud en vervanging nodig is, heb ik ProRail gevraagd te komen tot een toekomstbestendige en efficiënte aanpak. ProRail zal de komende jaren de omslag maken naar een toekomstbestendige wijze van plannen van het beheer, onderhoud en vervangingen aan het spoor.

De afgelopen periode is in nauwe samenspraak met alle belanghebbenden verkend op welke wijze de manieren om te sturen verder geoptimaliseerd kunnen worden, zoals ik met uw Kamer heb besproken tijdens het AO Spoor van 17 februari 2016 (Kamerstuk 29 984, nr. 660). In het beheerplan en vervoerplan 2017 is een vernieuwde set van prestatie-indicatoren opgenomen. Met deze wijzigingen beoog ik een betere sturing op (output)resultaten, die voor reizigers en vervoerders op het spoor van belang zijn. Tegelijkertijd heb ik daarmee de uitvoering van de concessieverplichting om de prestatie-indicatoren in 2017 te herijken, voor een groot deel naar voren gehaald.

Beheerplan 2017 en vervoerplan 2017

Elk jaar geef ik via de beleidsprioriteitenbrieven aan NS en ProRail specifieke focus mee voor de opgave in dat jaar. Voor 2017 heb ik aandacht gevraagd voor toekomstvast en efficiënt onderhoud (ProRail), verbetering van de betrouwbaarheid (ProRail en NS), aanpak te drukke treinen (NS), een comfortabele deur-tot-deur reis (NS), en spoorgoederenvervoer (ProRail). Deze prioriteiten zijn nader uitgewerkt in de bijgevoegde plannen². Ik denk dat het goed is dat deze uitwerking concreter is dan vorig jaar en duidelijk maakt welke veranderingen per 2017 worden doorgevoerd. Diverse leden van uw Kamer hebben eerder aangegeven dit van belang te vinden. Gedurende het aankomende jaar blijf ik hier de nadruk op leggen. Tegen deze achtergrond heb ik ingestemd met de plannen.

Hieronder licht ik enkele belangrijke maatregelen die NS en/of ProRail in 2017 nemen toe.

Toekomstvast en efficiënt onderhoud – BOV maatregelen

Een groeiende onderhoudsbehoefte op het spoor enerzijds en beperkte beschikbare financiële middelen anderzijds vragen om een verandering van de wijze waarop het onderhoud van het spoor wordt gepland. Ik heb de Tweede Kamer op 16 juni 2016 mijn visie en aanpak gestuurd om te komen tot een toekomstbestendig en efficiënt spooronderhoud (Kamerstuk 29 984, nr. 669). Om uitwerking te geven aan de brief hebben ProRail en IenM met de sector een gezamenlijk traject gestart om de Beheer, Onderhoud en Vervangings- (BOV) maatregelen vorm te geven. Omdat de maatregelen gevolgen hebben voor de ketenpartners worden de spoorsector en andere belanghebbenden bij de nadere uitwerking van de maatregelen actief betrokken. De rode draad in het vervolgproces om te komen tot een toekomstbestendig en efficiënt onderhoud aan het spoor zal zich primair richten op een betere optimalisatie tussen (1) zo min

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

mogelijk hinder voor de gebruikers van het spoor, (2) de onderhouds- en vervangingsbehoefte om de kwaliteit van het spoorwegnetwerk op de lange termijn te waarborgen en (3) de beschikbare financiële middelen. De Kamer wordt separaat geïnformeerd over de financiële aspecten ten aanzien van de BOV en de voortgang van de uitwerking van de BOV maatregelen.

Betrouwbaarheid – Beter en meer en HSL

ProRail en NS willen onder andere met het Programma Beter en Meer de betrouwbaarheid van de treindienst in alle situaties verbeteren en bij verstoringen grote overlast voor reizigers zo veel mogelijk beperken. Een van de onderdelen van Beter en Meer is de Be- en Bijsturing van de Toekomst, wat zich richt op het sneller bijsturen bij verstoringen via het Centraal Monitor- en Beslisorgaan (CMBO) en door middel van vooraf gedefinieerde maatregelen (zie ook Kamerstuk 29 984, nr. 668). De verwachting is dat het CMBO in de eerste helft van 2017 operationeel is.

Het jaar 2017 is daarnaast een belangrijk jaar voor de invoering van de verschillende betrouwbaarheidsmaatregelen op de A2 corridor. NS gaat met ingang van dienstregeling 2018 op deze corridor hoogfrequent rijden.

In een separate brief over de sturing op de HSL-Zuid (Kamerstukken 22 026 en 33 678, nr. 495), licht ik de maatregelen toe om tot een betere betrouwbaarheid op de HSL te komen.

Aanpak te drukke treinen – Instroom Flirt treinstellen

Eind 2015 heb ik NS gevraagd alles op alles te zetten om de vervoercapaciteit te verbeteren. Dit heeft geresulteerd in een uitgebreid maatregelenpakket (Kamerstuk 29 984, nr. 650). Een deel daarvan loopt in 2017 door. De maatregel die de meeste extra zitplaatsen oplevert – de instroom van Flirt treinstellen – is met ingang van de nieuwe dienstregeling gestart. Ondanks het feit dat het een spoedbestelling betreft, heb ik kunnen vaststellen dat NS al het mogelijke in het werk heeft gesteld om de betrouwbaarheid van de nieuwe treinen vooraf zeker te stellen. NS handelt daarmee in overeenstemming met een van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Fyra. Zo hanteert NS een gefaseerde aanpak om tot een beheerste toelating te komen; subsystemen worden eerst afzonderlijk getest en daarna integraal door middel van een proefbedrijf. NS start de commerciële inzet met een beperkt aantal Flirts op een beperkt aantal trajecten en kan – bij calamiteiten – terugvallen op een alternatief voor de reiziger in de vorm van het tijdelijk beschikbaar houden van huidig materieel, zodat de treindienst kan worden voortgezet. NS laat mij weten naar verwachting medio 2017 – als alle Flirt treinen zijn ingestroomd – voldoende capaciteit beschikbaar te hebben om in de reizigersvraag te voorzien. Het exacte tijdpad van instroom is afhankelijk van de vergunningverlening door ILT.

Eind 2017 laat ik door een onafhankelijke instantie een evaluatie uitvoeren op het programma vervoercapaciteit om te bezien of de resultaten en governance bij NS aanleiding geven het programma per 2018 te beëindigen.

Prestaties spoorgoederen

De huidige set indicatoren die betrekking hebben op spoorgoederen sluit niet goed aan bij de wensen van de spoorgoederenvervoerders. Daarnaast blijkt de concessie een tegengestelde sturing te hebben als gevolg van de prestatie indicator «punctualiteit goederenverkeer

< 3 minuten» en het prestatiegebied doorlooptijd van goederen. De goederenvervoerders geven daarbij aan dat zij de voorkeur hebben voor sturing op de doorlooptijd van goederen in plaats van op punctualiteit. Ik zie daarom momenteel samen met ProRail en goederenvervoerders of een (of meerdere) alternatieve prestatie-indicator(en) beter aansluit(en) op de prioriteiten van de vervoerders en de in de praktijk gewenste sturing.

Tegen deze achtergrond verwacht ProRail ten aanzien van de bestaande prestatie indicator «punctualiteit goederenverkeer 3 minuten» in 2017 de bodemwaarde niet te halen. Dit komt omdat ProRail als gevolg van omleidingen in het kader van de werkzaamheden aan het derde spoor, in overleg met de goederenvervoerders, primair stuur op het aantal rijmogelijkheden in plaats van op punctualiteit. Hierdoor ontstaat er met name op de Brabantroute een strakkere dienstregeling en treedt er dus eerder dispunctualiteit op. Daarnaast voorziet ProRail een negatief effect van de tijdelijke snelheidsbeperkingen op de Moerdijkbrug. Ik heb begrip voor de door ProRail gemaakte afweging waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de goederenvervoerders om non-commerciele stops uit de dienstregeling te halen en er voor te zorgen dat het goederenvervoer ondanks de werkzaamheden kan blijven rijden. Dit blijkt effect te hebben op de prestatie-indicatoren. Ik verbind daarom aan deze prestatie indicator de voorwaarde dat ProRail zich maximaal inspant om de bodemwaarde te halen met inachtneming van het streven naar een goed totaal product.

STS programma

In het vervoerplan 2016 staat dat als onderdeel van het stoptonend sein (STS) programma in 2016 NS het waarschuwingssysteem ORBIT in alle treinen inbouwt. NS heeft mij laten weten dat deze planning niet haalbaar is gebleken. Gezien het belang van het verder verlagen van het aantal STS-passages heb ik NS met klem verzocht zo snel mogelijk een realistische planning op te leveren. Op basis van deze nieuwe planning zal ik een besluit nemen over het vervolg. In ieder geval tot die tijd houd ik vast aan de planning uit het vervoerplan 2016.

Verbetering sturingsinstrumentarium

De prestatie-indicatoren en de programma's in de concessies zijn belangrijke sturingsinstrumenten op de prestaties van NS en ProRail. In beide concessies is een verbetertraject van prestatie-indicatoren aangekondigd om beter aan te sluiten bij de ervaring van de reizigers. Het gebruik van check-in check-out data zorgt voor een betere bron van meetgegevens. In de vervoerconcessie is bovendien een herijking van de prestatie-indicatoren in 2017 afgesproken. Het doel hiervan is te beoordelen of de indicatoren in de concessie nog aansluiten bij de gewenste sturing. Vanuit die opgave heb ik een groot deel van de prestatie-indicatoren de afgelopen periode kritisch tegen het licht gehouden, zoals ik ook heb geantwoord aan de Kamer naar aanleiding van vragen van lid Van Helvert (CDA) tijdens het AO Spoor van 17 februari 2016 en toegezegd tijdens het AO Spoor van 27 oktober 2016.

Verbeterde prestatie-indicatoren

Per 2017 wijzig ik de prestatie-indicatoren van NS en/of ProRail die betrekking hebben op betrouwbaarheid (zowel op het hoofdrailnet als de HSL), vervoercapaciteit (zowel hoofdrailnet als HSL), klantthinder als gevolg van storingen, algemeen klantoordeel reizigersvervoerders en algemeen klantoordeel goederenvervoerders. Specifieke beschrijvingen van de definities, meetmethoden en waarden zijn in het beheerplan en

vervoerplan 2017 opgenomen. De verbeteringen van de prestatie-indicatoren hebben ook betrekking op de HSL-Zuid. In een separate brief over de HSL-Zuid licht ik deze wijzigingen nader toe.

Bij de wijziging van de prestatie-indicatoren heb ik de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Beter aansluiten bij de beleving van reizigers en goederenvervoerders. Zo meet de prestatie-indicator «zitplaatskans HRN» de kans dat de reiziger in de spits kan zitten in plaats van de vervoercapaciteit van de trein met zit- en staplaatsen.
- Resultaten objectiever en betrouwbaarder meten. Enerzijds door gebruik te maken van check-in, check-out data; Anderzijds worden de klantoordelen van ProRail voortaan gemeten door een onafhankelijke partij.
- Het prestatiegebied «betrouwbaarheid» via gezamenlijke prestatie-indicatoren meten, omdat NS en ProRail beiden een belangrijke rol spelen in de realisatie van een goed product voor de reiziger en beide organisaties gezamenlijk aan dezelfde doelstelling werken.
- De wens van de Kamer om uitval in alle gezamenlijke prestatie-indicatoren betrouwbaarheid van NS en ProRail mee te laten tellen.
- Consistentie in de sturing op het conventionele net en de HSL. Per 2017 is de meetmethode geharmoniseerd. De HSL-indicatoren zijn daardoor een deelverzameling van de HRN-indicatoren geworden.

Deze wijzigingen sluiten aan bij de wensen van uw Kamer en de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov. Daarnaast is met deze nieuwe prestatie-indicatoren ook de doorvertaling in de interne sturing bij NS en ProRail geborgd.

Resultaten audit en consultatie

De wijzigingen in de prestatie-indicatoren zijn in constructief overleg met NS, ProRail en andere betrokken partijen tot stand gekomen. De wijzigingen heb ik geconsulteerd bij gerechtigden, waaronder consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov, decentrale overheden en voor de wijzigingen in de indicatoren van ProRail ook bij verschillende andere belanghebbenden in de spoorsector. Op hoofdlijnen steunen deze partijen mij in mijn besluit om de voorgenomen wijzigingen door te voeren. In een separate brief over de sturing op de HSL-Zuid, licht ik de HSL adviezen en mijn reactie daarop nader toe. De adviezen en mijn reactie zijn gepubliceerd op www.locov.nl en www.platformparticipatie.nl.

Naast de consultatie heb ik de aanpassingen van de prestatie-indicatoren ook laten toetsen door een onafhankelijk bureau. Het rapport treft u als bijlage aan³. Ook deze audit steunt mij in mijn besluit de voorgenomen wijzigingen door te voeren. De audit onderschrijft de wijze waarop de bodem- en streefwaarden zijn bepaald. Aan de hand van de adviezen en aanbevelingen uit de consultaties en audit zijn de beschrijvingen van definities en meetmethoden verder aangescherpt. NS en ProRail maken werk van de aanbevelingen uit de audit die betrekking hebben op het verbeteren van hun interne proces en kwaliteitsborging.

De aanbevelingen uit de audit inzake de wijziging van de weging marktaandeel bij de prestatie-indicator «klantoordeel goederenvervoerders» (ProRail) en verhoging van de streefwaarde 2019 voor de prestatie-indicator «klantoordeel reizigersvervoerders» (ProRail) volg ik niet op. Op de voorgenomen wijziging van deze prestatie-indicatoren ontving ik namelijk tegengestelde adviezen van de auditers enerzijds en

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

geconsulteerde stakeholders anderzijds. Op basis daarvan ben ik van mening dat het het beste is om bij de eerstgenoemde indicator de marktaandeelen te hanteren die ik in consultatie heb gebracht, te weten een weging van 1/3 per categorie vervoerder. De streefwaarde bij het «klantoordeel reizigersvervoerders» wordt 7,0 waarbij 7,0 wordt gescoord als de waarde tussen 6,75 en 7,25 ligt.

Vervolg in 2017

Een klein aantal prestatie-indicatoren is nog niet herijkt. In samenspraak met alle relevante partijen zal ik deze indicatoren in 2017 op onder meer doelmatigheid en effectiviteit van de sturing doorlichten. Bij NS gaat het om de prestatie-indicatoren die betrekking hebben op reisinformatie. Bij ProRail gaat het onder meer, zoals hiervoor opgemerkt, over indicatoren die betrekking hebben op het goederenvervoer. Daarnaast zijn IenM, NS en decentrale overheden in overleg hoe NS bij het meten van de klantoordelen kan aansluiten op de OV-klantenbarometer die regionale vervoerders gebruiken. Daarbij wordt op dit moment inzichtelijk gemaakt welke aanpassingen in de onderzoek- en meetmethodiek getroffen moeten worden om per 2018 op een representatieve manier de klanttevredenheid bij NS vergelijkbaar te maken met die bij de regionale vervoerders.

Productvernieuwingen en prestaties

De prestatie-indicatoren en de daarbij afgesproken normen moeten leiden tot een verbetering van het niveau van de dienstverlening voor reizigers en vervoerders. Een hoge bodem- of streefwaarde spoort NS en ProRail aan om de dienstverlening naar een hoger plan te brengen. Deze normen zijn echter geen doel op zich. In sommige gevallen kan een strenge norm een zekere terughoudendheid in de hand werken bij het zetten van nieuwe en ambitieuze stappen. Omdat het belang van de reiziger en de verlader altijd voorop blijft staan, wil ik voorkomen dat het voldoen aan de prestatie-indicatoren de keuze voor ambitie belemmert. Daarom zal ik bij projecten die een significante verbetering van het spoorvervoer opleveren de mogelijkheid open houden om specifieke afspraken te maken over de beoordeling van de prestaties. Daarbij wordt vooraf duidelijkheid geboden over de eventuele bijstelling van het beoordelingskader voor prestaties, zodat de kaders vooraf helder zijn en dit niet als een verrassing komt. Twee voorbeelden waarbij dergelijke afspraken zullen worden uitgewerkt zijn (1) de stap naar hoogfrequent rijden op de A2 corridor per 2018 en (2) het versnellen van de IC Brussel door deze per 2018 ook ten noorden van Rotterdam over de HSL te rijden, waarbij ook Den Haag vier keer per dag bediend blijft (zie ook Kamerstuk 22 026, nr. 488). In het vervoerplan en beheerplan 2018 wordt u over de uitwerking hiervan geïnformeerd.

Programmasturing onder de concessies

Om tot een effectievere en meer eenduidige sturing te komen houd ik met NS en ProRail op dit moment ook de lijst van 15 programma's die in de concessies staan tegen het licht. Dergelijke programma's worden met NS en ProRail afgesproken in een situatie waarbij een gezamenlijke verbeterdoelstelling wordt geformuleerd of waarbij sprake is van herhaaldelijk onderpresteren of een andere meerjarige inspanning nodig is om de prestaties te verbeteren. Met een programma kunnen NS en/of ProRail vervolgens met een tijdelijke extra inzet komen tot een verbetering in de prestaties. Het programma vervoercapaciteit en het gezamenlijke verbeterprogramma voor de IC direct zijn hier goede voorbeelden van.

Op dit moment staan echter ook diverse programma's in de concessies waarover bijvoorbeeld via het MIRT-spelregelkader al duidelijke afspraken zijn gemaakt. Dit leidt vaak tot «dubbele» aansturing en een overbodige rapportagelast. In de beleidsprioriteitenbrieven 2018 zal ik een keuze maken ten aanzien van de programma's die onder de concessiesturing blijven. Ik zal uw Kamer aankomend voorjaar van deze keuze op de hoogte stellen.

Bezwaar op boete 2015

NS heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 29 april 2016, waarbij aan NS een boete is opgelegd wegens tekortschieten op de bodemwaarde van de prestatie-indicator «vervoercapaciteit in de spits HSL-Zuid diensten» in 2015. Op basis van de gronden die door NS zijn aangedragen heb ik opnieuw een besluit genomen. Ik heb NS laten weten het bezwaar ongegrond te verklaren.

Tot slot

De omvangrijke investeringen die afgelopen jaren zijn gedaan beginnen op te leveren waar ze voor zijn bedoeld: meer treinen op de drukste spoortrajecten van het land om de toenemende reizigersvraag te accommoderen. Dit helpt ook tegen te drukke treinen en leidt tot een kortere reistijd van deur-tot-deur.

Gezien het feit dat in 2017 diverse grootschalige werkzaamheden plaatsvinden, geven het vervoerplan en beheerplan 2017 een reëel beeld van de prestaties die de reiziger en goederenvervoerder mag verwachten, waarbij de focus ligt op de door mij gestelde beleidsprioriteiten.

Dit heeft geleid tot de definitieve versies van het vervoerplan 2017 en beheerplan 2017 die nu voorliggen. Hiermee heb ik ingestemd, waarbij ik bij het vervoerplan 2017 het toegelichte voorbehoud inzake het STS programma heb gemaakt en aan het beheerplan de toegelichte voorwaarde inzake de prestatie-indicator «punctualiteit goederenverkeer 3 minuten» heb verbonden.

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