

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1202

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

De bereikbaarheid in en van Nederland door middel van het spoor is van groot belang. Een goede instandhouding van het spoornetwerk is daarbij essentieel. In dat verband is de Kamer op 22 maart jl. geïnformeerd over het basiskwaliteitsniveau spoor (hierna: BKN spoor).¹ In die brief zijn denkrichtingen geschetst voor maatregelen om te komen tot een stabiel, langjarig en robuust instandhoudingsniveau van de Nederlandse spoorinfrastructuur vanaf 2026, zoals dat ook voor de netwerken van Rijkswaterstaat (hierna: RWS) is uitgewerkt. Vaststelling van dit BKN spoor is noodzakelijk, omdat de instandhouding van het spoor een steeds grotere en complexere opgave wordt. Er zijn keuzes nodig om de instandhoudingsopgave helder te definiëren en de beschikbare budgetten daarmee in balans te brengen. Deze keuzes geven ProRail duidelijkheid over de inhoudelijke en financiële kaders voor de meerjarige programmering van werkzaamheden.

In de afgelopen periode is met de Kamer, ProRail en andere stakeholders over de denkrichtingen voor het BKN spoor gesproken. Het belang van een goede basiskwaliteit van de netwerken en de instandhouding daarvan wordt breed gedeeld. Daarnaast is er urgentie om ProRail duidelijkheid te verschaffen over het BKN spoor. ProRail heeft dat op korte termijn nodig om aannemers en andere marktpartijen te informeren over wat er aankomt en om in de programmering bij te kunnen sturen. Snelle duidelijkheid is ook van belang om ingeboekte besparingsmogelijkheden te kunnen realiseren.

In de brief van 22 maart jl. is al aangegeven dat er met het pakket aan maatregelen een budgettaire opgave resteert. Hoewel het financieel-technisch mogelijk is om deze opgave van dekking te voorzien, vraagt dit om beleidsrijke keuzes. Gelet op de status van het huidige kabinet, is het aan het volgende kabinet deze keuzes te maken en het BKN spoor

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1184.

daarmee definitief vast te stellen. Tegen deze achtergrond bevat deze brief een toelichting op de stand van zaken met betrekking tot de inhoudelijke vormgeving van het BKN spoor en de maatschappelijke effecten daarvan.

Het basiskwaliteitsniveau van het Nederlandse spoornetwerk

Een goed basiskwaliteitsniveau is cruciaal als fundament voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse spoornetwerk en een goede bereikbaarheid van woningen en voorzieningen. Het spoor wordt steeds intensiever gebruikt en de verwachting is dat het aantal reizigers en goederen op het spoor, na de daling vanwege de coronaperiode, weer verder zal toenemen. De eisen aan de infrastructuur blijven zich ontwikkelen, bijvoorbeeld als het gaat om veiligheid, ICT, veilig en gezond werken en de toepassing van flora- en faunawetgeving. De infrastructuur moet zich ook verhouden tot een veranderend klimaat (met meer regenval, meer hitte en meer droogte) en de noodzaak tot verduurzaming. Tegelijkertijd nopen de schaarse middelen op het Mobiliteitsfonds en de beperkte capaciteit in de markt en treinvrije periodes op het spoor tot scherpe keuzes. Niet alles kan tegelijk. Op verschillende momenten is de Kamer geïnformeerd over de nu bekende spanning tussen de budgetbehoefte van diverse onderdelen van het instandhoudings- en aanlegprogramma en de hiervoor gereserveerde middelen.² Dit alles schept de ingewikkelde context waarbinnen het BKN spoor tot stand is gekomen.

Net als bij het basiskwaliteitsniveau voor de netwerken van Rijkswaterstaat, wordt een duidelijke keuze voor een goede instandhouding van het spoor gemaakt. Dit is immers randvoorwaardelijk voor verbetering en verdere uitbreiding van het netwerk. De gevolgde aanpak bij de totstandkoming van het BKN spoor is vergelijkbaar met het basiskwaliteitsniveau voor de RWS-netwerken. Samen met ProRail is de afgelopen periode kritisch afgewogen hoe de basiskwaliteit moet worden vormgegeven en waar mogelijkheden zitten om zaken efficiënter of anders te doen. Dit met als doel om het basiskwaliteitsniveau en de beschikbare middelen met elkaar in balans te brengen en de resterende budgettaire opgave zo klein mogelijk te houden.

De inhoudelijke vormgeving van het BKN bouwt voort op de denkrichtingen zoals geschetst in de brief van 22 maart jl. De belangrijkste onderdelen hiervan worden hieronder toegelicht. Het BKN spoor is het absolute minimum waarbij de instandhoudingsbehoefte en de beschikbare middelen in balans zijn.

- *Efficiëntie in de organisatie.* Met ProRail zijn afspraken gemaakt over het vergroten van de efficiency van de eigen organisatie, waardoor op apparaatskosten wordt bespaard ten opzichte van het niveau waar deze kosten bij een toenemende instandhoudingsopgave naar toe zouden groeien.
- *Efficiëntere inrichting van het onderhoud.* Om te zorgen dat de toenemende instandhoudingsopgave maakbaar blijft, is het nodig om meer ruimte op het spoor vrij te maken voor onderhoud en vernieuwing en om die ruimte effectiever te kunnen benutten. In dat kader zal ProRail veranderingen in gang zetten om de werktijd in de nacht en aan de randen van de dag/nacht te verlengen. Voor zover nodig zal ook vaker overdag worden gewerkt. Daarbij zal aandacht zijn voor de bereikbaarheid van voorzieningen rond het spoor, zoals onderwijsinstellingen. Dit alles leidt tot lagere kosten en moet eraan bijdragen dat werken aan het spoor aantrekkelijk blijft. Met de huidige marktsituatie is dit niet vanzelfsprekend. Een andere maatregel is dat zogeheten elektrische scheidingslassen in het spoor na de implementatie van

² Kamerstuk 36 410 XII, B. Noot bij Handelingen II, 2023/24, nr. 34, item 3

ERTMS niet direct gesaneerd worden. Deze lassen hebben dan geen functie meer en de interne voorschriften van ProRail zijn om ze meteen te verwijderen, terwijl deze lassen – gelet op de veiligheid en betrouwbaarheid van het spoor – ook later op een economisch voordeliger moment kunnen worden verwijderd.

- *Gerichte keuzes in maatschappelijke ambities en ontwikkelingen.* Het werken aan doelstellingen op het gebied van een klimaatneutrale en circulaire infrastructuur en schoon en emissieloos bouwen moet voor een groot deel bereikt worden via de instandhouding van de bestaande infrastructuur en is daarom onderdeel van het BKN spoor. De raming van de hiervoor benodigde middelen is geactualiseerd en verlaagd. Er zal ook een begin gemaakt worden met maatregelen die nodig zijn om de spoorinfrastructuur klimaatadaptief te maken (aanpak via toprisico's). De komende jaren vindt verdere voorbereiding daarop plaats. In 2027/2028 zal op basis van nadere analyses meer duidelijk zijn over de invulling van de aanpak en over de definitieve budgetbehoefte voor klimaatadaptatie. Een volgend kabinet zal hierover afspraken moeten maken voor de periode vanaf 2031. Nieuwe ambities op het gebied van natuur en biodiversiteit maken geen onderdeel uit van het BKN spoor.
- *Onderbouwd verlengen theoretische levensduren.* De theoretische levensduur van de assets, zoals opgenomen in onderhoudsvoorschriften, blijkt in een aantal gevallen in de praktijk overschreden te kunnen worden, waarbij de prestaties (nagenoeg) gelijk blijven. Door op basis van praktijkervaringen de theoretische levensduur onderbouwd te verlengen, gaat de raming van de vervangingsbehoefte omlaag. Deze aanpak past bij goed asset management en levert geen significante verhoging van risico's op.
- *Doelmatig beheer en onderhoud van stations.* Dit betreft maatwerk per station en betreft onder andere afschaling van het onderhoud van weinig of niet gebruikte delen van fietsenstallingen. Daarnaast wordt gekeken waar uitstel mogelijk is van vervanging van zitvoorzieningen en zitranden, groeneilanden, wachtvoorzieningen, waarbij oog gehouden zal worden voor de wachttijdbeleving en sociale veiligheid. De frequentie van de periodieke constructieve schoonmaak gaat van drie naar vijf jaar. Daarmee blijven de stations in de basis van een kwalitatief goed niveau.
- *Verminderde inzet wisselverwarming.* Het uitgangspunt blijft de huidige situatie: hierbij kan de reguliere dienstregeling ook onder winterse omstandigheden gereden worden en wordt bij bepaalde weersomstandigheden een Landelijk Uitgedunde Dienstregeling (hierna: LUD) gereden. De maatregel betekent dat de wisselverwarming niet meer vervangen wordt op plekken waar wissels in de reguliere dienstregeling of de LUD niet of erg weinig gebruikt worden. Er is een risico dat op dagen met veel sneeuw op emplacementen hinder zal zijn en daardoor meer treinen zullen uitvallen. Dat risico wordt (grotendeels) gemitigeerd door storingsploegen van aannemers gericht in te zetten op de wisselverwarming die nodig is voor de reguliere dienstregeling en/of de LUD.

ProRail heeft opdracht gekregen om de implementatie van deze BKN-maatregelen alvast zo veel mogelijk in gang te zetten, en om geen financiële verplichtingen voor de periode tot en met 2030 aan te gaan boven de thans in de begroting beschikbare bedragen.

In de brief van 22 maart jl. zijn ook vier onderzoeken genoemd die ProRail de komende tijd gaat uitvoeren om te bezien hoe de doelmatigheid van de instandhouding op de langere termijn (vanaf 2030) verder kan worden verbeterd. Dit zal in 2024 en 2025 verder worden opgepakt. Zodra dit mogelijk is wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten en de wijze

waarop het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail daarmee om willen gaan in het BKN spoor.

Maatschappelijke effecten BKN spoor

Om de prestaties op het spoor te borgen is het noodzakelijk dat het spoor goed onderhouden en vervangen wordt. En dat er voldoende budget en capaciteit voor werkzaamheden is om dat ook uit te kunnen voeren. Daarom is nu een basiskwaliteitsniveau spoor uitgewerkt. Tegelijkertijd zitten daar ook maatregelen in waar de reiziger en goederenvervoerder wat van kan merken. Het meest duidelijk zal zijn dat de algemene beschikbaarheid van het spoor door meer overdag te werken lager zal zijn. Bij de andere maatregelen is de inschatting dat de impact over het algemeen beperkt is. Bij de wisselverwarming en bij de theoretische levensduren wordt qua risico's op het gebied van beschikbaarheid en betrouwbaarheid scherper aan de wind gezeild. Deze effecten zijn samen met ProRail zorgvuldig afgewogen en deze zijn naar verwachting acceptabel. Uiteraard zullen de prestaties nauwgezet gemonitord worden.

Dekking van de resterende budgettaire opgave

De budgettaire opgave voor BKN spoor bedraagt ca. € 6,4 miljard voor de periode 2026 tot en met 2037. Met de bovenstaande maatregelen is het voorziene tekort tussen de instandhoudingsbehoefte en de beschikbare middelen in de periode 2026–2037 fors gereduceerd. Vervolgens zijn er met ProRail afspraken gemaakt over aanvullende efficiëncymaatregelen in het apparaat binnen ProRail. Daarnaast is het voornemen dat de vervoerders vanaf 2030 een hoger procentueel aandeel in de instandhoudingskosten gaan betalen dan in 2023. Voor de periode 2026–2029 blijft het procentuele aandeel voor de vervoerders in de instandhoudingskosten gelijk aan 2023. Door deze aanvullende maatregelen is het tekort verder verkleind met in totaal ca. € 5,5 miljard. Daarmee resteert er een budgettaire opgave van in totaal ca. € 0,8 miljard waarvan het, zoals eerder aangegeven, (hoewel financieel-technisch wel mogelijk) niet passend is om dit nu volledig te dekken. Het is aan het volgend kabinet om hierover definitieve besluiten te nemen. Zoals in de Voorjaarsnota 2024 is gemeld, zullen de resterende middelen op de Aanvullende Post worden overgeheveld als de opgave concreet is ingevuld. De budgettaire verwerking van de invulling van de opgave en de overheveling van de middelen op de Aanvullende Post kan volgen bij de Miljoenennota en Ontwerpbegroting 2025.³

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

³ Kamerstuk 36 550, nr. 1.