

Vergaderjaar 2014–2015

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 609

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2015

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van enkele moties en toezeggingen omtrent verstoringen op het spoor en de afhandeling daarvan. Conform de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 29 april jl. ga ik allereerst in op de verbeteraanpak die NS en ProRail zijn gestart om de opstart van de treindienst na verstoringen te versnellen (Kamerstuk 29 984, nr. 606). Daarbij ga ik ook in op de motie De Boer (Kamerstuk 29 984 nr. 595) die vraagt om in overleg met NS onderzoek te doen naar het «rondje om de kerk». Daarnaast informeer ik u over de wijze waarop structureel over verstoringen zal worden gerapporteerd. Voorts stel ik u op de hoogte van mijn bevindingen omtrent de mogelijkheid om de maatschappelijke kosten van verstoringen op het spoor inzichtelijk te maken, conform de toezegging tijdens het Algemeen Overleg Spoor van 19 maart jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 600). Tot slot informeer ik u over de motie De Boer/Hoogland (Kamerstuk 29 984, nr. 594), die verzoekt om een vergelijking te maken met het Zwitserse, Britse en Japanse systeem van sanctionering en de voor- en nadelen van deze systematieken inzichtelijk te maken.

Verbeteraanpak versnelde opstart van de treindienst na verstoringen

Begin dit jaar had het spoor te kampen met een aantal verstoringen die een grote impact op de reizigers hadden. Deze verstoringen, met name de stroomstoring in Noord-Holland op 27 maart, lieten zien dat er op korte termijn iets moet gebeuren om de opstart na verstoringen te versnellen. Daarom zijn NS en ProRail, in aanvulling op de meerjaren programma's zoals Beter en Meer die lopen om de betrouwbaarheid te verbeteren, gestart met een verbeteraanpak om de opstart van de treindienst na verstoringen te versnellen. U bent van dit voornemen op de hoogte gesteld in de brief van 24 april jl. (Kamerstuk 29 984 nr. 602). Tijdens het Algemeen Overleg van 29 april is de toezegging gedaan om uw Kamer

voor de zomer over maatregelen die in dit kader genomen worden te informeren.

Bij dezen ontvangt u het plan van aanpak van NS en ProRail voor de verbeteraanpak verstoringen (zie bijlage)¹. De verbeteraanpak is gericht op maatregelen die binnen 2 jaar effect hebben. De verbeteraanpak heeft als resultaat dat verstoringen sneller zijn opgelost, dat ze minder impact hebben op de treindienst en dat na verstoringen de treindienst sneller weer is opgestart. Het verbetereteam zal zich bij het uitwerken van maatregelen richten op de ambitie om de opstarttijd te halveren, waarbij de focus ligt op de knopen Amsterdam en Utrecht aangezien verstoringen op deze knooppunten de grootste impact kunnen hebben in het land. Uit eerdere analyses (onder andere winterweer en Beter en Meer) is gebleken dat het verbeterpotentieel zit in de volgende vier thema's: een grotere rolvastheid, eenduidige informatie in de keten, de bijsturing van het rijdend personeel en regelgeving op het gebied van rangeren en veiligheid. Het verschil met de reeds lopende programma's zoals Beter en Meer is dat deze deels het zelfde beogen maar een langere termijn scope hebben. De verbeteraanpak werkt aan een versnelling in de aanpak met concrete toepassingen in de huidige operatie.

NS en ProRail zijn vanaf april dit jaar een aantal operationele initiatieven gestart om belemmeringen voor een snellere opstart weg te nemen. De komende tijd zullen nog meer concrete operationele maatregelen volgen. Deze worden in het bijgevoegde plan van aanpak van NS en ProRail nader toegelicht. In aanvulling daarop werken NS en ProRail via een zogenaamde «open keuken aanpak», met als doel om belanghebbenden (waaronder consumentenorganisaties) mee te laten denken in de analyse, aanpak en oplossingen. De aanpak van NS en ProRail kent geen dogma's, alle zaken die kunnen leiden tot een versnelling van de opstart worden binnen de vier thema's bekeken. IenM zal regulier door NS en ProRail worden geïnformeerd over de voortgang van de aanpak om tot verbeteringen te komen in de opstart na verstoringen.

Motie De Boer over de inzet van personeel

Motie De Boer (Kamerstuk 29 984 nr. 595) verzoekt om in overleg met de NS onderzoek te doen naar het veel meer dan nu inzetten van personeel op vaste trajecten. Er is ten behoeve van Beter en Meer reeds onderzoek uitgevoerd naar de optimale inzet van materieel en personeel. Daarnaast worden in het kader van het winterweerprogramma bij de aangepaste dienstregeling lange trajecten «opgeknipt», waardoor verstoringen worden geïsoleerd en olievlakwerking wordt voorkomen. Aanvullend daarop zijn NS en ProRail verzocht om nu binnen de verbeteraanpak versnelde opstart na verstoringen de mogelijkheden te bezien voor een concrete toepassing. Als uit de verbeteraanpak blijkt dat een dergelijke inzet van personeel bij verstoringen soelaas biedt voor een versnelling van de opstart zal worden bezien of een breder onderzoek wenselijk is. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Structurele rapportagecyclus verstoringen

Voor het verhogen van de betrouwbaarheid op het spoor loopt een aantal verbetertrajecten zoals het Winterweerprogramma, Beter en Meer en de verbeteraanpak versnelde opstart na verstoringen. Dit neemt niet weg dat verstoringen gedurende het gehele jaar plaats vinden en niet altijd dezelfde oorzaak en impact kennen. Voor verstoringen die plaats vinden in winterse omstandigheden kennen we een jaarcyclus waarin NS en ProRail

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

alle verstoringen evalueren en bezien of dat aanleiding geeft om de winteraanpak aan te passen of aan te scherpen. Voor overige type verstoringen kennen we een dergelijk cyclus niet. Met ProRail is in de beheerconcessie 2015–2025 afgesproken dat ProRail jaarlijks zal rapporteren over de verstoringen die plaats vinden in de infrastructuur. NS en ProRail is gevraagd om te komen tot een bredere rapportage. Doel is om op één vast moment per jaar de verstoringen met een grote impact voor de treindienst in het afgelopen jaar te evalueren om verstoringen met meer afstand en in samenhang te bezien, zodat trends en ontwikkelingen beter kunnen worden waargenomen. De inzichten uit deze analyse kunnen vervolgens weer in de lopende programma's worden meegenomen. Het precieze moment waarop uw Kamer deze rapportage zal ontvangen en de inhoud van de rapportage wordt in samenspraak met NS en ProRail nog nader uitgewerkt.

Maatschappelijke kosten van verstoringen

Tijdens het AO van 19 maart jl. is de toezegging gedaan om de Kamer te laten weten of het mogelijk is om de maatschappelijke kosten van verstoringen op het spoor in beeld te brengen. Het Ministerie van IenM heeft hier met medewerking van het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) naar gekeken.

Daarbij is gekeken naar de wijze waarop de kosten van onbetrouwbaarheid voor de weg in beeld worden gebracht. De maatschappelijke kosten van files op het hoofdwegennet regelmatig gepubliceerd, onder andere in het jaarlijkse Mobiliteitsbeeld van het KiM. Deze zijn opgebouwd uit de kosten van de gemiddelde reistijdverliezen, kosten van onbetrouwbaarheid (onzekerheid over te verwachten reistijden) en uitwijkkosten. Een verschil met maatschappelijke kosten van verstoringen op het spoor zit in het feit dat treinreizen meestal onderdeel zijn van een keten van verschillende modaliteiten waarmee reizigers hun bestemming bereiken. Verstoringen op het spoor hebben daardoor ook effect op de aansluiting op andere modaliteiten. Daarnaast spelen de kosten als gevolg van een afnemend comfortniveau bij vertraging op het spoor een grotere rol.

Voor de maatschappelijke kosten van verstoringen op het spoor zijn de volgende elementen daarom van belang:

- Kosten die het gevolg zijn van een langere reistijd, in de trein of als wachttijd;
- Kosten die het gevolg zijn van de onzekerheid over de mate waarin reistijden zullen oplopen en daarmee over de verwachte aankomsttijd (spreiding van de reistijden);
- Uitwijkkosten als gevolg van de noodzaak een andere route of vertrektijd te nemen, een ander vervoermiddel te kiezen of helemaal af te zien van de reis;
- Kosten die samenhangen met het afnemende comfortniveau (zitplaatskans) bij grotere drukte.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om alle hierboven genoemde van verstoring afgeleide kosten in kaart te brengen, omdat er niet voor elk van deze elementen voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Daarom is het op korte termijn niet mogelijk om een totaalplaatje te presenteren. Dit blijft wel het streven voor de langere termijn. Er wordt gewerkt aan een stappenplan om te komen tot een methode om de maatschappelijke kosten weer te geven die alle bovengenoemde elementen beslaat. Voor de korte termijn wordt gestart met het bezien van mogelijkheden om kosten als gevolg van een langere reistijd in kaart te brengen. Wanneer de uitkomsten hiervan gereed zijn, zal ik uw Kamer hierover informeren.

Vergelijking sanctioneringssystematieken

Uw Kamer heeft mij met de motie De Boer/Hoogland (Kamerstuk 29 984, nr. 594) verzocht om een vergelijking te maken met het Zwitserse, Britse en Japanse systeem en de voor- en nadelen van deze systematieken inzichtelijk te maken.

Een dergelijke vergelijking maken is ingewikkeld aangezien de manier van sanctioneren sterk gerelateerd is aan de specifieke ordening van de spoorsector in die landen, die niet vergelijkbaar is. In de tabel die als bijlage bij deze brief is meegestuurd, staan de overeenkomsten en verschillen globaal weergegeven, waarbij de voor- en nadelen op hoofdlijnen zijn weergegeven. Voor- en nadelen zijn gedefinieerd vanuit het perspectief van de sturingsfilosofie zoals die in Nederland is vastgelegd in de LTSA en de concessies. Hieronder wordt per land toegelicht hoe de spoorsector en de manier van sanctioneren is georganiseerd.

In Japan zijn de spoorwegen geprivatiseerd of verzelfstandigd. De overheid staat op een afstand. De meeste spoorbedrijven hebben winstoogmerk en allen werken voor eigen rekening en risico. Zij zijn zowel eigenaar van de infrastructuur als verantwoordelijk voor het personenvervoer. Volledig geprivatiseerde spoorwegmaatschappijen komen niet in aanmerking voor subsidie. Alle bedrijven hebben (eeuwigdurend) alleenrecht op de lijnen en mogen over het algemeen ook het gebied in nabijheid van het spoor ontwikkelen en exploiteren. Het is mogelijk dat er binnen een regio meerdere lijnen bestaan, waardoor er een continue dreiging van concurrentie is. Bedrijven leggen boetes op aan individuele machinisten als vertraging wordt opgelopen en sturen hen op bijscholingscursus.

In Zwitserland is de Staat eigenaar van een holding waaronder zowel personenvervoer, goederenvervoer, infrastructuur als vastgoed vallen. Deze holding (SBB) exploiteert het Zwitserse hoofdrailnet. Daarbuiten rijden ook regionale vervoerders. Er is een volledige scheiding binnen SBB in financieel opzicht. Bij vertragingen dient de veroorzaker binnen de holding een boete te betalen aan de benadeelde partij. Daarnaast kunnen management en medewerkers van SBB een bonus toebedeeld krijgen bij goede prestaties.

In Groot-Brittannië is het personenvervoer per spoor geprivatiseerd. De spoorweginfrastructuur is in eigendom van Network Rail, dat het tevens beheert. Personenvervoer gebeurt op basis van een franchise verleend door de overheid of in sommige gevallen op basis van vrije toegang. In principe worden de prestaties van Network Rail door de Office of Rail and Road (ORR) gemonitord. De ORR kan bij slechte prestaties handhavende maatregelen nemen (boetes en aanwijzingen). Personenvervoerders sluiten een contract af met Network Rail om toegang te krijgen tot het spoor. Bij slechte prestaties kunnen zij op basis van dit contract privaatrechtelijke stappen tegen Network Rail nemen.

Voor Nederland geldt dat met de nieuwe concessies 2015–2025 het sturingsregime voor de spoorsector uitvoerig tegen het licht is gehouden en herzien. Hierover bent u per brief van 1 september 2014 geïnformeerd (Kamerstuk 29 984, nr. 530). Naar aanleiding van de motie De Rouwe (Kamerstuk 29 984, nr. 449) en met input vanuit de consultatie, is een analyse gemaakt van een twintigtal alternatieve prikkels naast de boetes. Daarvoor is gekeken naar handhaving en sanctionering in andere concessies en contracten, zowel in Nederland als in andere landen en

zowel in het openbaar vervoer als in andere sectoren. Tevens zijn de ervaringen met de vorige beheer- en vervoerconcessie betrokken.

Het systeem van prikkels zoals in de concessies is opgenomen, biedt in combinatie met wetgeving een gebalanceerd handhavingmechanisme om NS en ProRail aan de gewenste prestaties te houden en deze te verbeteren. Naast een aangescherpt boeteregime bestaat het sturingsarrangement uit alternatieve prikkels zoals programmasturing, transparantie en publieke verantwoording, benchmarks, audits, evaluaties, last onder dwangsom, bestuursdwang en gehele of gedeeltelijke intrekking van de concessies.

In lijn met het kabinetstandpunt uit de Lange Termijn Spooragenda over sturing en ordening is gekozen voor het sturen op betere samenwerking. NS en ProRail worden afgerekend op gezamenlijke doelen en prestaties en krijgen dus beide een boete als afspraken rond bijvoorbeeld betrouwbaarheid niet zijn behaald. Dit voorkomt ook dat zij naar elkaar gaan wijzen. Bij verstoringen spelen immers vaak meerdere oorzaken, zoals treinmaterieel en infrastructuur, en voor een snelle oplossing moeten beide organisaties juist samenwerken. Uw Kamer heeft met dit sanctieringsregime ingestemd. Met de vaststelling van de concessies ligt dit regime vast. Dit regime nu aanpassen zou betekenen dat de spelregels tijdens het spel gewijzigd worden. De internationale vergelijking laat zien dat de sturingsfilosofie in die landen een andere is dan in Nederland. Tegen de achtergrond van eerder gemaakte keuzen acht ik het niet wenselijk de sanctioneringsmethodiek in de concessies aan te passen in de richting zoals in de motie is voorgesteld. Ik beschouw de motie hiermee afgedaan.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

– vergelijking sanctioneringssystematiek Nederland, Japan, Zwitserland en Groot-Brittannië

	Nederland	Japan	Zwitserland	Groot-Brittannië
Vervoerders	Eén grote, meerdere regionale maatschappijen,	Meerdere	Eén grote, meerdere regionale maatschappijen	Meerdere
Beheerder	Eén, staatsbedrijf	Meerdere, privaat en zelfstandig	Eén, staatsbedrijf	Eén, privaat bedrijf
Relatie vervoerder / beheerder	Aparte bedrijven	Vervoer en beheer in één bedrijf	Vervoer en beheer in één holding (SBB)	Aparte bedrijven
Toezichthouder prestaties	Concessieverlenende overheid	Zeer beperkt	Concessieverlenende overheid; grote rol aandeelhouder. Sturing wordt meer dan in Nederland aan markt overgelaten	Onafhankelijke regulerende toezichthouder: Office of Rail and Road
Belangrijkste sturingsinstrumenten	Handhaving prestaties middels concessie: boetes, programmasturing, aanwijzing, transparantie	Concurrentie, invloed cultuur. Overheid heeft als instrumenten regulering, belastingvoordelen en goedkoopeleningen. Sterke sturing op prestaties binnen bedrijven (o.a. door boetes individuele personeelsleden)	Handhaving prestaties middels concessie, bonussen aan management SBB bij goede prestaties	Handhaving prestaties door ORR: boetes en aanwijzingen. Bonussen management zijn afhankelijk van prestaties spoor
Mogelijkheid sanctionering door vervoerders?	Nee	N.v.t.	Binnen SBB mogelijkheid om bij slechte prestaties een boete te eisen van ene divisie aan andere. Staat ziet hierop toe.	Nee, alleen privaatrechtelijk o.b.v. contract tussen vervoerder en beheerder
Voordelen	N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> • Zeer goede prestaties • Weinig toezicht nodig 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie tussen positieve en negatieve prikkels • Risico op claimcultuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op prestaties door onafhankelijk orgaan.
Nadelen	N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge druk op personeel vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico op juridische conflicten tussen vervoerders en beheerder 	