

Vergaderjaar 2016–2017

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 714

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2017

Bij het aanbieden van het Beheerplan 2016 van ProRail en het Vervoerplan 2016 van NS heb ik u gemeld dat 2016 een zwaar jaar zou worden voor reizigers en verladers¹. Het afgelopen jaar is hard gewerkt om meer spoor, minder knelpunten en betere stations te realiseren. Helaas gaat dat gepaard met hinder voor reizigers en verladers. Tegelijkertijd leveren de werkzaamheden op en rond bijvoorbeeld Utrecht Centraal een resultaat op dat er mag zijn. Er staat nu een modern station dat op een groeiende reizigersstroom is toegerust, een snellere doorstroming rond Utrecht oplevert en vanaf dienstregeling 2018 hoogfrequent rijden tussen Amsterdam en Eindhoven mogelijk maakt.

De prestaties die NS en ProRail hebben geleverd in 2016 voldoen op de meeste punten aan de afspraken zoals neergelegd in het Beheer- en Vervoerplan voor 2016. Dit is tegen de hiervoor geschetste achtergrond een knappe prestatie. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld², is uit een review gebleken dat de HSL-corridor complex is. Op deze corridor zijn de prestaties nog niet op alle fronten wat de reiziger mag verwachten. De jaarrapportages van NS en ProRail, waar alle prestaties terug te vinden zijn, zijn respectievelijk als bijlage 1 en bijlage 2 bijgevoegd³.

Zowel NS als ProRail hebben over 2016 op enkele prestatie-indicatoren onder de bodemwaarde gepresteerd. Ik leg NS daarom een boete van 1,25 miljoen euro op voor het niet realiseren van de bodemwaardes van de prestatie-indicator «Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten (binnenland)» en de prestatie-indicator «Reizigerspunctualiteit HSL-Zuid diensten (voor zover toerekenbaar aan NS)».

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 651.

² Kamerstukken 22 026 en 33 678, nr. 495.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De prestaties van ProRail schieten tekort in het realiseren van de bodemwaarde van de prestatie-indicatoren «Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)» en «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)». Voor eerstgenoemde indicator leg ik ProRail een boete van 1,05 miljoen euro op. Voor «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)» heeft ProRail, conform artikel 25 lid 1 van de Beheerconcessie, aangetoond dat er rechtvaardigingsgronden zijn voor het tekortschieten. Voor deze prestatie-indicator leg ik ProRail dan ook geen boete op.

In 2016 hebben zich relatief weinig grote operationele verstoringen voorgedaan. Zoals toegezegd werken NS en ProRail aan een brede rapportage over verstoringen⁴. De eerste rapportage (over 2016) stuur ik zoals toegezegd in het tweede kwartaal van 2017 naar uw Kamer.

Prestaties NS

In de Beleidsprioriteitenbrief 2016 is gemeld dat NS zich in 2016 specifiek moest focussen op de thema's (1) betrouwbare operatie, (2) deur tot deur reis en (3) te drukke treinen. In het Vervoerplan 2016 heeft NS omschreven hoe zij hier invulling aan wilde geven. Ik ben over het algemeen tevreden over de resultaten die NS hier heeft laten zien. De prestaties op het HRN laten een stijgende lijn zien. Bijna alle waarden van de prestatie-indicatoren op het HRN liggen hoger dan in 2015. Dit wil echter niet zeggen dat het op onderdelen niet nog beter kan.

Om de problematiek met te drukke treinen tegen te gaan heeft NS in 2016 gewerkt aan de uitvoering van een maatregelenpakket. Over dit pakket heb ik uw Kamer eind 2015 geïnformeerd⁵. Een belangrijke capaciteitsverhogende maatregel is de geleidelijke instroom van nieuw materieel met ingang van 12 december 2016 (start nieuwe dienstregeling). De indicator «Vervoercapaciteit in de spits» scoort, net als vorig jaar, precies op de bodemwaarde. Om de streefwaarde 2019 te halen dient NS nog een flinke inspanning te leveren en door te gaan met de ingezette maatregelen en focus te leggen op de kwaliteit van de operationele uitvoering. Om ervoor te zorgen dat de inzet op de drukste trajecten optimaal is, beoordeel ik NS sinds begin van 2017 ook op de zitplaatskans op de top 10 van drukste trajecten.

HSL

In het belang van de reiziger heeft NS eind 2015 – een jaar eerder dan oorspronkelijk beoogd – de frequentie van de IC direct tussen Amsterdam en Rotterdam verdubbeld van 2 naar 4 treinen per uur. Het aantal reizigers dat gebruik maakt van de IC direct is daardoor merkbaar toegenomen. Het Algemeen Klantoordeel op de HSL-Zuid is goed en scoort boven de streefwaarde voor 2019. Ondanks de frequentieverdubbeling is de afgesproken prestatienorm voor de vervoercapaciteit in de drukste trein op het drukste traject in de spits, net als in 2015, niet gehaald. In mijn brief over prestatieafspraken voor de HSL-Zuid van medio december 2016⁶ heb ik uw Kamer gemeld dat vanaf 2017 een nieuwe prestatie-indicator geldt, die stuurt op de zitplaatskans in de gehele spits, omdat dit beter aansluit bij de beleving van de reiziger.

Bij het verbeteren van de betrouwbaarheid heeft de focus van NS gelegen op het verminderen van de uitval van de IC direct. Dit naar aanleiding van afspraken in een verbeteraanpak die ik met NS en ProRail heb gemaakt bij

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 673

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 650.

⁶ Kamerstukken 22 026 en 33 678, nr. 495.

de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Enquete Fyra. Dit heeft in de tweede helft van 2016 een merkbaar positief effect gehad op het aantal HSL-reizigers dat op tijd op de bestemming aankwam. De verbetering van de Reizigerspunctualiteit op de HSL-Zuid was echter onvoldoende om de slechte prestaties in de eerste helft van 2016 te compenseren, waardoor de bodemwaarde uiteindelijk niet is gehaald.

NS heeft mij verzocht om de verbeteraanpak voor betrouwbaarheid, die NS mede op mijn verzoek in 2016 heeft uitgevoerd, mee te wegen in mijn beoordeling van de prestaties. NS ziet deze aanpak als een relevant programma zoals benoemd in artikel 24 lid 2 van de Vervoerconcessie, waardoor NS niet gehouden zou zijn om een boete te betalen. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet echter sprake zijn van een programma onder de concessie. Eind 2016 heb ik besloten het programma in 2017 te continueren als programma onder de concessie⁷. Het feit dat het verbeterprogramma onder de concessie toen van start is gegaan, is voor mij geen reden om over de prestaties in het hele jaar 2016 van een boete af te zien.

Overige resultaten in 2016

Bij een aantal resultaten over 2016 wil ik specifiek stil staan. NS blijft de Reisinformatie verbeteren, zo kunnen reizigers in de app Reisplanner Xtra de (GPS) locatie van de treinen in treinradar zien en is de Wifi-capaciteit verdrievoudigd in de Intercity's. NS wordt steeds duurzamer, 73% van de treinen reed in 2016 op groene stroom en sinds 1 januari 2017 is dit 100%. NS neemt hiermee zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ook boekte NS vooruitgang bij de realisatie van de in de concessie afgesproken maatregelen op het gebied van toegankelijkheid door de eerste aangepaste treinen met schuiftrede in dienst te nemen.

Het aantal stop tonend sein (STS)-passages is in 2016 niet verder gedaald, na een eerdere daling in 2015. Dit toont de noodzaak van het blijven zetten van nieuwe stappen, zoals de ontwikkeling van ORBIT (Oogst Remcurve Bewaking In Trein), de verdere uitrol van ATB-Vv (Automatische Trein Beïnvloeding Verbeterde versie) en op langere termijn de verdere invoering van ERTMS. De planning voor het inbouwen van ORBIT die door NS in het vervoerplan 2016 is opgenomen is echter niet gehaald en dit is voor mij niet zonder meer acceptabel. Ik heb daarom besloten een audit te laten uitvoeren op de herziene planning van NS. Aan de hand van deze audit neem ik een besluit over het vervolg.

Prestaties ProRail

Aan ProRail is in de beleidsprioriteitenbrief meegegeven dat zij in 2016 extra aandacht moest geven aan de thema's (1) betrouwbare operatie, (2) verbetering kwaliteit en beschikbaarheid infrastructuur en (3) goederenvervoer. In het Beheerplan 2016 heeft ProRail omschreven hoe zij hier invulling aan wilde geven en ik ben over het algemeen tevreden over de resultaten die ProRail hier heeft laten zien. Op de meeste prestatie-indicatoren heeft ProRail boven de bodemwaarde gescoord. Op de indicatoren «Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)» en «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)» heeft ProRail echter onder de bodemwaarde gescoord.

ProRail is van mening dat er voor de onderprestatie op de prestatie-indicator «Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)» een rechtvaardigingsgrond bestaat. De kern daarvan is volgens ProRail dat samen met

⁷ Kamerstukken 22 026 en 33 678, nr. 495

NS is gekozen om te sturen op het verminderen van de uitval van treinen. Als gevolg hiervan is in situaties waarin de keuze bestond tussen opheffen of vertraagd doorrijden, vaker gekozen voor doorrijden. Ik deel de wens om de uitval van de IC direct te verminderen. Mijns inziens zou dat echter niet ten koste mogen gaan van de punctualiteit van treinen. ProRail en NS moeten sturen op de balans van uitval en punctualiteit. Immers hoe beter de treinpunctualiteit, hoe minder treinen hoeven uit te vallen omdat ze teveel vertraagd zijn. Om meer te sturen op deze balans is de prestatie-indicator per 1 januari 2017 vervangen door een nieuwe gezamenlijke prestatie-indicator met NS «Reizigerspunctualiteit 5 min HSL». Hierin tellen zowel uitval, treinpunctualiteit en gehaalde aansluitingen mee.

Ook bij de prestatie-indicator «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)» is ProRail van mening dat er voor deze onderprestatie een rechtvaardigingsgrond bestaat. Deze is gelegen in een aantal externe factoren zoals de grotere impact van werkzaamheden rond Utrecht (DSSU) en op de Betuweroute en van de snelheidsbeperkingen bij de Moerdijkbrug. Daarnaast heeft ProRail er in 2016 voor gekozen te sturen op het kunnen blijven rijden van goederentreinen ondanks de werkzaamheden. ProRail heeft daar meer prioriteit aan toegekend dan aan de afspraak dat 80% van de goederentreinen niet meer vertraging mag hebben dan 3 minuten. Met deze keuze heeft ProRail het prestatiegebied «doorlooptijd van goederen» prioriteit gegeven boven de prestatie-indicator «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)». ProRail komt met deze keuze tegemoet aan de wensen van de goederenvervoerders. Bij het informeren over het niet halen van de bodemwaarde heeft ProRail een aantal opties benoemd die de realisatie positief zouden beïnvloeden, waarbij het laten uitvallen van reizigerstreinen en «nee verkopen» aan goederenvervoerders de meest impactvolle zijn. Ik heb eind 2016 begrip getoond voor de door ProRail gemaakte keuze en aangegeven dat deze opties niet wenselijk zijn. Daarnaast heb ik ook de verwachting uitgesproken dat ProRail zich maximaal inspant om bodemwaarde niet verder te laten zakken. Uit de aangeleverde informatie blijkt dat ProRail de prestaties positief heeft weten te beïnvloeden, maar dat dit – zoals verwacht – niet voldoende is geweest om de bodemwaarde te halen.

Alles afwegende kom ik tot de conclusie dat er, conform artikel 25 lid 1 van de beheerconcessie, een rechtvaardigingsgrond is om ProRail geen boete op te leggen. Deze is gelegen in de externe factoren die gedeeltelijk hebben veroorzaakt dat ProRail onder de bodemwaarde heeft gepresteerd, in de omstandigheid dat de sturing van ProRail door de goederenvervoerders gesteund wordt en in de omstandigheid dat ProRail de bodemwaarde in de laatste maanden van 2016 niet verder heeft laten zakken. Wel verwacht ik dat ProRail de ingezette maatregelen om de punctualiteit te verbeteren doorzet in 2017.

Overige prestaties ProRail

Zowel op de beleidsprioriteiten als bij andere activiteiten heeft ProRail in 2016 prestaties verbeterd. De nieuwe Raad van Bestuur en Directie bij ProRail zijn in 2016 aangetreden en ik zie dat zij met veel energie bezig zijn om zowel de cultuur als de prestaties te verbeteren. Bij een aantal prestaties wil ik specifiek stil staan. ProRail heeft goede stappen gezet op het gebied van de financiën. Er is in 2016 voor het eerst geen onderbesteding, doordat meer focus is gelegd op de kwaliteit en de voorspelbaarheid van de prognoses en het strakker bewaken van de voortgang van onderhouds- en vervangingsprojecten. Het lukt ProRail steeds beter om bij verstoringen en werkzaamheden zijn stakeholders adequaat te informeren. De impact van de verstoringen wordt hierdoor beperkt voor de reiziger en verlader. Het programma van ProRail om alle stations

toegankelijk te maken voor mensen met een beperking loopt op schema. Er werden weer nieuwe liften bijgebouwd en op negentien stations werden de perrons op de juiste hoogte ten opzichte van het spoor gebracht. Ook heeft ProRail in 2016 voorbereidingen getroffen voor verbouwingen bij Amsterdam Centraal Station en de verdiepte aanleg van het spoor door Vught, zodat vanaf dienstregeling 2018 hoofdfrequent gereden kan worden op de A2 corridor. Dit is een belangrijke stap in het verder uitrollen van PHS waarmee de reiziger op deze corridor spoorboekloos kan reizen.

Bij de uitrol van Prestatie Gericht Onderhoud (PGO) zie ik dat ProRail gefocust is op een goed eindresultaat. In 2016 heeft ProRail weer drie contractgebieden aanbesteed en het is de verwachting dat eind 2019 alle contractgebieden zijn aanbesteed. Bij de aanpak van het beheer, onderhoud en vervangingen (BOV-aanpak) maakt ProRail vorderingen, maar er moeten nog belangrijke stappen gezet worden richting een toekomstbestendig en efficiënt onderhoud van het spoor. Daarin wordt geoptimaliseerd op 1) hinder voor reizigers en verladers, 2) de maakbaarheid van de onderhouds- en vervangingsbehoefte en 3) beschikbare financiële middelen. Om dit te realiseren zal, zoals eerder aan u gemeld⁸, de BOV-aanpak ondergebracht worden in een programma onder de concessie.

Besluiten

NS

Conform artikel 24 van de Vervoerconcessie leg ik NS een boete op voor het tekort schieten in het realiseren van de bodemwaardes van de prestaties-indicatoren «Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten (binnenland)» en «Reizigerspunctualiteit HSL-Zuid diensten (voor zover toerekenbaar aan NS)». Voor beide prestatie-indicatoren ben ik van oordeel dat er geen rechtvaardigingsgronden zijn voor het niet behalen van de bodemwaarden in 2016 noch relevante programma's waardoor NS geen boete verschuldigd zou zijn.

Omdat NS voor de prestatie-indicator «Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten (binnenland)» voor de tweede keer tekort schiet in het realiseren van de bodemwaarde, bedraagt de geldsom die NS overeenkomstig de concessiebepalingen dient te voldoen € 750.000,-.

Omdat NS voor de prestatie-indicator «Reizigerspunctualiteit HSL-Zuid diensten (voor zover toerekenbaar aan NS)» voor de eerste keer tekort schiet in het realiseren van deze bodemwaarde, bedraagt de geldsom die NS overeenkomstig de concessiebepalingen dient te voldoen € 500.000,-.

Ten slotte constateer ik dat NS de planning uit het vervoerplan 2016 voor de inbouw van ORBIT in alle treinen niet heeft gehaald⁹. Ik heb daarom besloten om een audit te laten uitvoeren op de herziene planning van NS. Aan de hand van deze audit neem ik een besluit over het vervolg.

ProRail

Op de prestatie-indicatoren «Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)» en «Treinpunctualiteit goederenvervoer (< 3 min.)» schieten de prestaties van ProRail tekort in het realiseren van de bodemwaarde. Voor de eerstgenoemde indicator ben ik van oordeel dat er geen rechtvaardigings-

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 712.

⁹ Zie ook Kamerstuk 29 984, nr. 697.

grond is voor het niet behalen van de bodemwaarde. Voor de goederen-indicator is mijn oordeel dat er een rechtvaardigingsgrond is om ProRail geen boete op te leggen. Ik verwacht wel van ProRail dat zij de ingezette maatregelen doorzet in 2017.

De hoogte van het boetebedrag voor de onderprestatie op «Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)» wordt – conform de systematiek in artikel 25 van de Beheerconcessie – bepaald door de mate van onderschrijding van de bodemwaarde. De boete bedraagt € 75.000.– per tiende procentpunt onderschrijding. De realisatiewaarde bedraagt in 2017 78,6%, terwijl de afgesproken bodemwaarde 80,0% bedraagt. ProRail is daarom gehouden een geldsom te voldoen van € 1.050.000.–¹⁰.

Besteding boetebedragen

De reiziger heeft, doordat bepaalde prestaties van NS en ProRail onder de bodemwaarde bleven, niet gekregen wat is afgesproken. De boetebedragen laat ik daarom net als vorig jaar ten goede komen aan het reizigersfonds. Ik ga hierover het gesprek aan met de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov om met hen te bepalen waaraan het geld besteed gaat worden.

Tot slot: het «three strikes principe» en de relatie met de marktverkenning

Naast het opleggen van boetes bij onderpresteren bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 43 van de Wet Personenvervoer 2000 de vervoerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken, indien er sprake is van wanprestatie door NS. Onder meer in de Kamerbrief van 10 maart 2015¹¹ is het begrip wanprestatie nader ingevuld: als NS drie keer achter elkaar¹² een bodemwaarde voor eenzelfde prestatie-indicator niet haalt en daar geen rechtvaardigingsgrond voor is, is dat een indicatie dat er substantieel iets mis is en dat boetes blijkbaar onvoldoende prikkel opleveren tot verbetering van de prestaties. In het politieke debat wordt hieraan gerefereerd met het «three-strikes-principe». In de afweging over een eventuele (gedeeltelijke) intrekking van de concessie zal grote zorgvuldigheid moeten worden betracht en moeten de beginselen van behoorlijk bestuur worden gehanteerd. Zo moeten op dat moment alle betrokken belangen worden afgewogen en dient de intrekking proportioneel en evenredig te zijn met het niet voldoen aan de concessie en moeten de verwachte effecten voor de reizigers en eventuele transitie- en transactie-effecten worden meegewogen.

Het kabinet heeft in de reactie op de parlementaire enquête Fyra aangekondigd de werking van het «three-strikes-principe» met ingang van 2017 specifiek voor de HSL aan te scherpen¹³. De lijn hiervan is dat eerst in een marktverkenning wordt onderzocht of samenwerking met een derde partij kan helpen om de prestaties te verbeteren. De marktverkenning wordt momenteel uitgevoerd. Als hieruit blijkt dat samenwerking met een andere vervoerder kan leiden tot verbetering, dan zal ik NS vragen zich op deze samenwerking voor te bereiden. Ik zal de Kamer na de zomer informeren over de uitkomsten.

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

¹⁰ Is 14 x € 75.000.–

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 585.

¹² Handelingen II 2015/16, nr. 99, item 7.

¹³ Kamerstuk 33 678, nr. 16.