

Vergaderjaar 2016–2017

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens

33 678

Parlementaire Enquête Fyra

Nr. 495

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2016

In de reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra (Kamerstuk 33 678, nr. 16) heeft het kabinet toegezegd afspraken met NS en ProRail te maken om het vervoersaanbod en de prestaties op de HSL-Zuid te verbeteren. Half oktober heb ik uw Kamer geïnformeerd over de versnelling van de IC Brussel in de 12/4-variant per dienstregeling 2018 (Kamerstuk 22 026, nr. 488). Met deze brief informeer ik uw Kamer over de afspraken die ik met NS en ProRail heb gemaakt om de prestaties op de HSL-Zuid te verbeteren.

HSL-corridor is complex

In de afgelopen maanden hebben NS en ProRail volop gewerkt aan het in gang zetten en uitvoeren van verbeterplannen om de uitval van de IC direct te verminderen. Om goede prestatieafspraken te kunnen maken, heb ik deze verbeterplannen door een onafhankelijk en internationaal opererend adviesbureau laten toetsen. Het review-rapport treft u als bijlage aan¹.

De belangrijkste conclusie van de review is dat de HSL-corridor complex is. Deze corridor bestaat zowel uit HSL-spoor als conventioneel spoor. HSL-diensten hebben daardoor te maken met veel systeemovergangen voor de stroomvoorziening en beveiligingssystemen. Daarnaast rijden er op de gehele corridor diverse typen treinen in hoge frequenties, waardoor verstoringen gemakkelijk grote gevolgen hebben. De combinatie van infrastructuur, beveiliging, materieel en dienstregeling is volgens de review uniek in Europa en maakt dat we van de IC direct niet dezelfde verwachting mogen hebben ten aanzien van de betrouwbaarheid als van de intercity's op het conventionele spoor. Dit is tevens een belangrijk aandachtspunt voor de nog uit te voeren marktverkenning, omdat de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

complexiteit van de HSL-corridor ook voor andere vervoerders een gegeven is.

De complexiteit van de HSL-corridor betekent dat NS en ProRail extra operationele maatregelen moeten nemen om daarmee om te gaan. Deze maatregelen zijn in de verbeterplannen opgenomen. De review concludeert dat NS en ProRail de problemen met betrekking tot uitval gezamenlijk en met voldoende urgentie aanpakken. De analyses van NS en ProRail van de oorzaken van uitval zijn plausibel en de voorgestelde verbetermaatregelen realistisch. De maatregelen lijken hun vruchten af te werpen: de prestaties van de IC direct zijn in de afgelopen maanden verbeterd. De uitval tussen Amsterdam, Rotterdam en Breda bedroeg in januari 2016 gemiddeld nog 14% en schommelt de laatste maanden tussen de 5% en 8%. Het gaat daarmee de goede kant op, maar er is nog ruimte voor verdere verbetering. Sommige maatregelen zijn nog maar kort in gang gezet en andere maatregelen zullen pas in 2017 gerealiseerd worden.

Volgens de review ligt een realistisch uitvalspercentage van de IC direct tussen de 5% en 7% als het vervoersaanbod stabiel is. Daarmee wordt bedoeld dat de introductie van nieuwe vervoersdiensten over de HSL-Zuid (Den Haag – Eindhoven, Eurostar en IC Brussel over de HSL-Zuid) afgerond moet zijn. Deze nieuwe diensten zorgen namelijk voor een toename van de complexiteit. Om het aangegeven niveau van uitval te halen is het volgens de review nodig dat de maatregelen uit de verbeterplannen van NS en ProRail worden uitgevoerd, inclusief een aantal aanvullende korte termijn maatregelen (t/m 2017) die door de reviewers zijn voorgesteld. Bij de paragraaf over sturing ga ik daar verder op in.

Middellange en lange termijn investeringen infrastructuur nodig

In mijn optiek en in die van NS en ProRail is een uitvalspercentage van 5% tot 7% geen bevredigende eindsituatie. Op de middellange termijn (2018–2021) verwacht het reviewteam dat een verdere reductie van uitval mogelijk is, onder andere door een meer proactieve onderhoudssystematiek die ProRail reeds in gang heeft gezet². Naar aanleiding van de review zal ProRail ook de haalbaarheid onderzoeken van andere processen bij de verkeersleiding om de IC direct bij harde wind anders te behandelen dan de Thalys. Daardoor kan de IC direct binnen de bestaande veiligheidskaders mogelijk vaker blijven rijden terwijl de Thalys wordt omgeleid. Het haalbaarheidsonderzoek wordt in het eerste kwartaal van 2017 afgerond. Dan wordt duidelijk op welke termijn hiermee gestart kan worden.

Voor de middellange termijn stelt de review tevens een set van infrastructurele maatregelen voor die investeringen vergen van het Rijk. Het gaat bijvoorbeeld om camera's in spanningsluizen, het verplaatsen van seinen bij spanningsluizen en het contracteren van reactietijden van Infrasppeed bij strandingen. De review adviseert ook om te onderzoeken welke windmaatregelen in de infrastructuur nodig zijn voor het moment dat de ICNG gaat rijden (2021).

Om op lange termijn een nog verdere verbetering te realiseren, is volgens de review een «system sprong» nodig om de HSL-corridor minder complex te maken. Mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor ziet het reviewteam vooral in het vereenvoudigen van de infrastructuur of het

² Dit betreft de conventionele delen van de HSL-corridor. Infrasppeed is verantwoordelijk voor het onderhoud van de HSL-infrastructuur. Infrasppeed wordt hierop gestuurd via de beschikbaarheid van de infrastructuur. De beschikbaarheid bedraagt bijna 100%.

vergroten van de capaciteit. Bijvoorbeeld het aanleggen van meer overloopwissels op het HSL-spoor en het niet langer laten samenvallen van spannings- en beveiligingsovergangen. Daarmee zal niet alle complexiteit verdwijnen. De HSL-corridor blijft een gemengd systeem van conventioneel spoor en HSL-spoor en van verschillende stroomsystemen. Een even grote betrouwbaarheid als de gewone Intercity op het traject Amsterdam – Rotterdam – Breda is volgens de reviewers niet realistisch.

De middellange en lange termijn infrastructurele maatregelen die de review voorstelt vergen forse investeringen van het Rijk, waartoe niet alleen op basis van de review besloten kan worden. Bovendien is verder onderzoek nodig naar de (technische) haalbaarheid, de verwachte effecten op de betrouwbaarheid, de mogelijke realisatietermijn en de kosten. ProRail en NS zullen in 2017 diverse haalbaarheidsonderzoeken uitvoeren en zullen op basis daarvan lenM begin 2018 adviseren over de samenstelling van een mogelijk investeringspakket om de betrouwbaarheid op middellange termijn te vergroten en de complexiteit op de lange termijn te reduceren. Op basis daarvan kan het volgend kabinet een integrale afweging maken tussen de kosten en baten van de diverse oplossingsrichtingen en eventueel het bijbehorende investeringsprogramma.

In de brief van 21 juni jl. over station Schiphol (Kamerstuk 34 300 A, nr. 72) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik in het Infrastructuurfonds rekening houdt met het doen van een aantal prioritaire investeringen, waaronder maatregelen om de betrouwbaarheid op de HSL-Zuid te verhogen. In lijn hiermee en met de kabinetsreactie op de parlementaire enquête Fyra reserveer ik hiervoor € 60 miljoen. Daarmee kan ik naar verwachting het grootste deel van de noodzakelijke investeringen opvangen.

Sturing via een verbeterprogramma en betere prestatie-indicatoren

De afgelopen maanden heb ik in goed overleg met NS en ProRail gewerkt aan het herijken van de totale sturing op de HSL-Zuid. Doelstelling is om de sturing effectiever te maken en beter aan te sluiten bij de beleving van de reiziger. De aanpassing van de sturing op de HSL-Zuid is onderdeel van een breder proces om de prestatie-indicatoren voor NS en ProRail kritisch op doelmatigheid te beoordelen. De wijzigingen zijn in een onafhankelijke audit beoordeeld. Daarnaast hebben diverse gerechtigden, waaronder de consumentenorganisaties in het Locov, advies gegeven over de wijzigingen. In de brief bij de aanbieding van het vervoerplan en beheerplan 2017 ga ik nader op deze trajecten in. In deze brief focus ik op de uitkomsten met betrekking tot de sturing op de HSL-Zuid.

In de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra is toegezegd om per 2017 een nieuwe prestatie-indicator op uitval te introduceren. Vanwege de onzekerheid over het gecombineerde effect van maatregelen adviseert de review om voorlopig geen nieuwe prestatie-indicator in te stellen. Om die reden heb ik met NS en ProRail een verbeterprogramma afgesproken met maatregelen die concreet in 2017 moeten worden gerealiseerd en uitgevoerd. Het betreft een verbeterprogramma onder de concessiesturing. Daardoor kan ik op de uitvoering van het programma toezien en indien nodig handhaven via een last onder dwangsom als het programma niet volgens afspraak wordt uitgevoerd en daar geen goede reden voor is.

De prestatieafspraken voor de HSL-Zuid zien er daarmee per 2017 als volgt uit:

1. Gerichtte sturing op tevredenheid van reizigers via de bestaande indicator voor NS «Algemeen klantoordeel HSL».

2. Gerichte sturing op de zitplaatskans via een nieuwe prestatie-indicator voor NS «Zitplaatskans in de spits HSL».
3. Gerichte sturing op betrouwbaarheid via:
 - a. Uitvoering van een gezamenlijk verbeterprogramma voor betrouwbaarheid op de HSL-Zuid onder programmasturing van de concessies.
 - b. een gezamenlijke prestatie-indicator voor NS en ProRail Reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL.
 - c. een gezamenlijke aspirant prestatie-indicator voor NS en ProRail Reizigerspunctualiteit 15 minuten HSL.

Ik licht dat hieronder toe:

Algemeen klantoordeel HSL-Zuid (NS)

Het Algemeen klantoordeel HSL-Zuid blijft een belangrijke indicator om te zien in hoeverre reizigers tevreden zijn met het geboden productaanbod. Deze prestatie-indicator is met ingang van 2016 reeds gewijzigd en blijft onveranderd.

Zitplaatskans in de spits HSL (NS)

Per 2017 geldt een nieuwe prestatie-indicator die stuurt op de zitplaatskans in de brede spits op alle HSL-treinen waarvoor geen zitplaatsreservering geldt. Net als bij de vergelijkbare indicator voor het hele hoofdrailnet, zijn de metingen gebaseerd op check-in/check-out data waarmee nauwkeurig gemeten kan worden hoeveel mensen er in een bepaalde trein zitten.

De consumentenorganisaties in het Locov steunen de keuze voor deze definitie. Zij vinden dat 100% zitplaatskans daarbij het doel moet zijn. Ik deel de doelstelling om op de HSL-Zuid tot een hoge zitplaatskans te komen, maar ik wil ook dat de waarden voldoende realiteitszin bevatten. Een ambitie van 100% zitplaatskans is in de praktijk alleen haalbaar met vooraf gereserveerde plaatsen en daarvoor is bewust niet gekozen. Tegen de achtergrond van een ruime groei van het verwachte aantal reizigers en beperkte mogelijkheden om capaciteit toe te voegen of de drukte in de spits te verminderen, stelt de audit vast dat een streefwaarde van 94,9% in 2019 realistisch is. Deze streefwaarde is gebaseerd op het meest plausibele scenario voor de reizigersgroei. Gezien de grote invloed die reizigersgroei op de prestaties heeft, ben ik bereid om bij de beoordeling van de prestaties in 2019 nadrukkelijk mee te wegen hoe deze groei zich daadwerkelijk heeft ontwikkeld³. In de tweede helft van de concessieperiode kan de zitplaatskans mogelijk verder omhoog, onder andere gekoppeld aan de instroom van nieuw ICNG-materieel op de HSL-Zuid.

NS heeft over 2015 een boete gekregen op de huidige prestatie-indicator «Vervoercapaciteit HSL-diensten». Het «three strikes»-principe gaat over het herhaaldelijk onderpresteren ten opzichte van de bodemwaarden van dezelfde prestatie-indicator. Binnen de context van dat principe, zie ik de nieuwe prestatie-indicator als dezelfde prestatie-indicator.

Reizigerspunctualiteit 5 en 15 minuten HSL (NS en ProRail)

Voor de reiziger is het relevant dat hij of zij op tijd op zijn eindbestemming aankomt. Net als op het hoofdrailnet wordt de sturing op de HSL-Zuid

³ De reizigersgroei is voor een groot deel niet door NS te beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat deze afhankelijk is van economische factoren. Bij de bepaling van de streefwaarde is uitgegaan van het zogeheten midden-scenario. Wanneer de groei hoger uitvalt zijn de mogelijkheden voor NS om hierop in te spelen volgens de audit uiterst beperkt.

daarom gericht op de «reizigerspunctualiteit». Zowel uitgevallen treinen, vertraagde treinen als gemiste aansluitingen hebben effect op de score, ongeacht door wie (NS, ProRail, derden) deze veroorzaakt worden. De consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov steunen deze gelijkgerichte sturing van NS en ProRail op betrouwbaarheid.

Voor de Reizigerspunctualiteit op de HSL worden twee criteria van belang: de score op 5 minuten en de score op 15 minuten. Er wordt dus gekeken welk percentage van de reizigers bij aankomst op het uitcheckstation minder dan 5 minuten, respectievelijk minder dan 15 minuten vertraging had. Hierdoor is de sturing zowel gericht op de kleine als de grote vertragingen. Gezamenlijke prestatie-indicatoren voorkomen discussies tussen NS en ProRail over de toerekenbaarheid van oorzaken. Daarmee staat het belang van de reiziger centraal, omdat het voor de reiziger niet uitmaakt wie de veroorzaker is.

De nieuwe, gezamenlijk prestatie-indicator «Reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL» is een wijziging van een bestaande NS-prestatie-indicator die alleen betrekking had op vertragingsoorzaken bij NS. De nieuwe indicator vervangt de bestaande ProRail-indicator over treinpunctualiteit op de HSL-Zuid. In de nieuwe indicator tellen alle oorzaken voor vertraging van reizigers mee. De meting vindt plaats op basis van check-in, check-out data. De bodem- en streefwaarden zijn daarom aangepast, waarbij de waarden ambitieneutraal zijn omgezet. Dit betekent dat NS en ProRail tenminste aan dezelfde ambitie moeten blijven voldoen als voorheen.

De gezamenlijke prestatie-indicator «Reizigerspunctualiteit 15 minuten HSL» is voor NS en ProRail een nieuwe, aspirant prestatie-indicator. Deze indicator stuurt sterker dan bij 5 minuten op het voorkomen van grote vertragingen van reizigers, die op de HSL in het overgrote deel van de gevallen door uitval van treinen wordt veroorzaakt. Bij een aspirant prestatie-indicator gelden nog geen bodem- en streefwaarden waaraan NS en ProRail moeten voldoen. Die worden afgesproken op het moment dat de prestaties op de HSL-Zuid voldoende stabiel zijn en gaan in op het moment dat de programmasturing op de verbetermaatregelen wordt beëindigd. Tot die tijd is «Reizigerspunctualiteit 15 minuten HSL» een informatie-indicator.

Als toekomstige prestatie-indicator hadden de consumentenorganisaties in het Locov liever een combinatie van uitval en treinpunctualiteit op 15 minuten gezien dan «Reizigerspunctualiteit 15 minuten». Daarmee wordt volgens hen meer gestuurd op de betrouwbaarheid van het treinproduct, ook bij treinen waar weinig reizigers in zitten. Ik heb daar niet voor gekozen, omdat ik het belangrijk vindt dat het gewicht van reizigers mee telt. Uitval en vertraging in de drukke spits is voor veel meer reizigers vervelend dan op minder drukke momenten. Dat betekent niet dat NS en ProRail daar minder aan moeten doen, want het telt zeker mee en het krijgt ook in het verbeterprogramma alle aandacht. Daarnaast vind ik het belangrijk om de prestatiesturing op de HSL en het conventionele spoor op het gebied van definities van indicatoren en gebruikte meetsystemen te harmoniseren. Dat is ook een algemene wens van de consumentenorganisaties.

Gezamenlijk verbeterprogramma gericht op betrouwbaarheid HSL-Zuid

Bij de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquête Fyra heb ik uw Kamer het verbeterplan van NS gestuurd om de uitval van de IC direct te verminderen. In 2016 zijn veel maatregelen uit dit plan en het later opgestelde verbeterplan van ProRail al uitgevoerd of in gang gezet.

Deze maatregelen hebben betrekking op personeel, materieel, logistiek en verkeersleiding, onderhoud, calamiteitenorganisatie en infrastructuur.

In 2017 zullen NS en ProRail mede op basis van eigen leerervaringen en aanbevelingen uit de review, nieuwe maatregelen in gang zetten. Parallel daaraan werken beide organisaties aan de borging van reeds genomen maatregelen in de staande organisaties, zodat deze duurzaam effect blijven houden.

In 2017 krijgen de verbeterprogramma's van NS en ProRail de status van «programma onder de concessie». In bijlage 2 vindt u een overzicht van de belangrijkste maatregelen die in 2017 binnen het programma gerealiseerd moeten worden⁴. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen definitieve maatregelen, pilots en haalbaarheidsonderzoeken. Dit onderscheid laat zien dat het programma niet statisch is. Maatregelen kunnen van status veranderen als de opgebouwde inzichten daarom vragen. Uiteraard dienen NS en ProRail dat goed te onderbouwen. De Stuurgroep HSL-Zuid, onder regie van mijn departement, ziet daar op toe.

Het verbeterprogramma onder de concessie geldt in ieder geval voor 2017. De review adviseert om de genomen maatregelen na de stabilisatie van het vervoersaanbod te evalueren en na te gaan of en op welke wijze de uitval in de daarop volgende jaren nog verder kan worden beperkt. Naar verwachting is het vervoersaanbod pas in 2018 gestabiliseerd nadat de versnelling van de IC Brussel is gerealiseerd, die in de kabinetsreactie op het Fyra-rapport is toegezegd.

In het najaar van 2017 zal ik samen met NS en ProRail de verbetering van de betrouwbaarheid evalueren en op basis daarvan bepalen wat daarbij voor 2018 de best passende sturing is (via voortzetting van het programma of via de nieuwe kpi).

Afsluiting

Het is voor mij belangrijk om met maximale focus en ambitie verbeteringen voor de reiziger na te streven. Gelet op de complexiteit van de HSL-corridor wil ik tegelijkertijd de juiste verwachtingen scheppen en uitgaan van realistische plannen. Het jaar 2017 wordt in dit licht een belangrijk jaar voor de HSL-Zuid. Een aantal verbeteringen in het vervoersaanbod wordt uitgevoerd (Den Haag – Eindhoven) of voorbereid (IC Brussel en Eurostar over HSL) en het verbeterprogramma moet voor een hogere en meer stabiele betrouwbaarheid zorgen.

In 2017 zal ook de marktverkenning plaatsvinden naar de prestaties die andere vervoerders op de HSL-Zuid kunnen leveren en naar eventuele aanvullende vervoerdiensten binnen de kaders van de vervoerconcessie. Daaruit moet blijken of verdere verbeteringen mogelijk zijn. De uitkomst van de review leert dat de bestaande infrastructuur en de complexiteit van de HSL-Zuid-corridor daarbij een essentieel gegeven zijn, waarmee bij het indienen en beoordelen van voorstellen rekening moet worden gehouden.

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

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl