

Vergaderjaar 2018–2019

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 851

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2019

Op 3 april jl. heb ik uw Kamer het ProRail-rapport over de «Staat van de infra 2017» doen toekomen¹. Ter aanvulling daarop stuur ik uw Kamer bij deze brief de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over de fysieke kwaliteit van de infrastructuur (in 2018) inclusief mijn reactie op zowel de rapportage van ProRail als het onderzoek van de ILT. De belangrijkste uitkomsten van het ILT-onderzoek zijn weergegeven in een zogeheten *infographic*. Bij de *infographic*² stuur ik u tevens de brief van de ILT aan ProRail, waarin nader op de uitkomsten van het ILT-onderzoek wordt ingegaan³.

Beide rapporten laten zien dat de staat van de spoorweginfrastructuur goed is. Tegelijkertijd ligt er door de verwachte mobiliteitsgroei en het intensievere gebruik van de infrastructuur een grote opgave om de staat van de infra goed te houden. Dit geldt overigens niet alleen voor het spoor, maar voor alle netwerken van onze nationale infrastructuur. Ik verwijs daarbij naar de brief over ontwikkelingen ten aanzien van de instandhouding van Rijksinfrastructuur, die u separaat ontvangt. Daarin geef ik samen met de Minister aan hoe we voor alle netwerken met deze opgave op de korte en langere termijn omgaan. In deze brief focus ik derhalve op de uitkomsten van beide bovengenoemde rapportages.

De staat van de hoofdspoorweginfrastructuur is goed

Op grond van de beheerconcessie rapporteert ProRail minimaal elke drie jaar over de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur. Eind 2018 heeft ProRail de rapportage over 2017 afgerond. In deze rapportage gaat ProRail in op de levensduur, betrouwbaarheid, veiligheid en technische conditie van diverse systemen van de spoorweginfrastructuur (denk aan wissels,

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 829.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bruggen & tunnels, overwegen et cetera). Hierbij is zoveel als mogelijk gewerkt conform de methodiek van het Network Condition Report, dat door de Zwitserse spoorwegen wordt gehanteerd om de Staat van de infrastructuur in beeld te brengen. De hoofdconclusie van het rapport is dat ProRail de staat van de infrastructuur bij het huidige gebruik over het algemeen als goed beoordeelt.

Het beeld uit de rapportage van ProRail sluit aan bij het beeld uit het ILT-onderzoek naar de fysieke kwaliteit van de infrastructuur. De ILT rapporteert sinds 2014 elke 5 jaar over de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur die bij ProRail in beheer is⁴. Hiertoe heeft de ILT bijna 4000 objecten geïnspecteerd in een representatieve steekproef van vijf onderhoudsgebieden⁵. De ILT constateert dat ProRail de afgelopen jaren veel heeft verbeterd op het spoor. In 2018 voldeed 96,3% van de infrastructuur aan de onderhoudsnormen van ProRail en in 2013 bedroeg dit 85%. Daar waar de ILT constateerde dat de infrastructuur niet aan de norm voldeed (3,7%), was nergens sprake van onveilige situaties. Wel stelt de ILT vast dat er in een aantal van de gevallen waarin de infrastructuur niet aan de norm voldeed, meer aandacht van ProRail nodig is voor risicobeheersing. Daar ga ik verderop in deze brief nader op in.

Vervangingen soms uitgesteld ten opzichte van het plan

Hoewel de staat van de infra nu over het algemeen goed is, constateert ProRail in zijn rapport over de staat van de infrastructuur dat diverse assets (vooral wissels en spoor) aan het verouderen zijn, doordat er minder is vervangen dan volgens het vervangingsplan noodzakelijk was. Vervanging is volgens ProRail vaak verschoven om hinder op korte termijn te voorkomen, om de vervanging in een later stadium mee te nemen in een groter project. Daarnaast geldt op dit moment dat de voor de komende jaren beschikbare financiële middelen volgens ProRail ontoereikend zijn om alle vervangingen vanuit life cycle management op het economisch meest voordelige moment uit te voeren. Dit laatste hangt samen met de situatie dat de prijzen voor grote spooronderhoudswerkzaamheden door marktspanning opgelopen zijn. Als vervangingen worden uitgesteld, betreft dit vervangingen die niet acuut noodzakelijk zijn en die de veiligheid niet raken. In het geval van een verdere toename van uitgestelde vervangingen kan de performance volgens ProRail op termijn mogelijk wel dalen.

Het spreekt voor zich dat ik het van groot belang vind om het goede niveau van de spoorinfrastructuur in stand te houden. Dat biedt de noodzakelijke basis van waaruit we het spoor beter kunnen benutten en ten slotte uitbreiden waar nodig. In de brief over «ontwikkelingen instandhouding Rijksinfrastructuur» heb ik uw Kamer geïnformeerd hoe ik de komende periode – samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat – om zal gaan met het vraagstuk van uitgesteld onderhoud en de benodigde instandhoudingsbudgetten voor onze rijksinfrastructuur.

Het spoorstelsel begint tegen grenzen aan te lopen

In het rapport over de staat van de infrastructuur signaleert ProRail ook dat diverse spoorstelsels door toenemend spoorvervoer en vernieuwd treinmaterieel tegen de technische en functionele capaciteitsgrenzen

⁴ Dit naar aanleiding van een aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie Kuiken (2012) om één keer in de vijf jaar de fysieke kwaliteit van het spoor door een onafhankelijke partij te laten controleren, aanvullend op de eigen kwaliteitsborging door ProRail (Kamerstuk 32 707, nr. 9).

⁵ Limburg, Holland Noorderkwartier, Eemland, Drenthe en Den Haag.

aanlopen. Een van de voorbeelden is het treindetectiesysteem (onderdeel van de treinbeveiliging om te weten waar treinen zich bevinden): als gevolg van een toenemende inzet van licht en modern treinmaterieel zijn in de nabije toekomst op sommige trajecten aanvullende detectiemaatregelen nodig omdat de bestaande systemen dit type treinen niet altijd goed detecteren. Een tweede voorbeeld is de capaciteit van de huidige tractie-energievoorziening (die treinen van stroom voorziet), die mogelijk niet overal voldoende is om een verdere groei van het spoorvervoer op te vangen. Verder voorziet ProRail dat de baanstabieleit op bepaalde trajecten een beperking kan zijn om treinfrequenties verder te verhogen of als er met zwaardere treinen wordt gereden. Dit betekent dat in de toekomst meer en/of nieuwere treinen niet altijd zonder verdere investeringen in het spoor geaccommodeerd kunnen worden. Ik heb daarom met ProRail afgesproken dat zij de benodigde investeringen in technische capaciteit en functionaliteit – voor zover die geen onderdeel uitmaken van reeds geplande investeringen in de uitbreiding van het spoorstelsel – in 2019 en begin 2020 nader onderbouwt. Dit stelt mij in staat om hier rekening mee te houden bij de afweging van de besteding van beschikbare middelen uit het Infrastructuurfonds. Bij het beoordelen van de uitkomsten en het prioriteren van investeringsbeslissingen zal ik uiteraard ook de voortschrijdende inzichten uit de verdere uitwerking van het Toekomstbeeld OV betrekken.

De risicobeheersing bij het onderhoud van het spoor kan op onderdelen beter

Voor het dagelijks, kleinschalig onderhoud hanteert ProRail een normenkader op basis waarvan onderhoudsaannemers moeten zorgen dat het spoor in hun contractgebied conform de norm onderhouden blijft. De ILT stelt op basis van haar onderzoek vast dat 3,7% van de objecten niet aan de norm voldeed. Dit valt uiteen in 3,2% waarbij de zogeheten onderhoudswaarde is overschreden. In dat geval had de aannemer onderhoud moeten plegen. Dat dit (nog) niet gebeurd is, betekent niet dat de veiligheid in het geding is. In de resterende 0,5% van de gevallen stelde de ILT vast dat een zogeheten interventiewaarde (IW-waarde) is overschreden. In die gevallen is de veiligheid niet acuut in het geding, maar moet ProRail wel beoordelen of er risico's zijn met betrekking tot de veilige berijdbaarheid van het spoor en zo ja, mitigerende maatregelen nemen om het ontstane risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

De vijf onderzochte regio's verschillen onderling ten opzichte van het gemiddelde beeld. Zo zijn er in Limburg relatief veel overschrijdingen van de onderhoudswaarde en trof de ILT in Den Haag het hoogste aantal IW-overschrijdingen aan. ProRail heeft mij gemeld dat in beide gebieden op dit moment weer op norm worden gebracht in verband met de aanbesteding van nieuwe prestatiegerichte onderhoudscontracten. De ambitie van ProRail voor het aantal IW-overschrijdingen is dat deze zo klein mogelijk zouden moeten zijn. De onderhoudswaarde (OW), waarbij de veiligheid niet in het geding is, is een streefgetal waar de aannemer in haar onderhoudsconcept van af kan en mag wijken, mits de aannemer dit onderbouwt en de situatie wordt gemonitord om het bereiken van de interventiewaarde te voorkomen.

De ILT stelt in het algemeen vast dat in situaties waarin een IW-waarde is overschreden ProRail dit niet in alle gevallen voldoende uitvoert. ProRail geeft aan zich in dit beeld te herkennen en werkt eraan om te zorgen dat dit eind 2019 is opgelost door dan voldoende experts gecertificeerd te hebben, waardoor een beoordeling altijd op de juiste wijze kan worden uitgevoerd.

Naast het hiervoor genoemde punt, stelt de ILT een aantal keer vast dat de risicoanalyse bij uitstel van onderhoud niet altijd expliciet gebeurt door aannemers en dat ProRail daar niet op lijkt te handhaven. Ook dit kan volgens de ILT de veiligheid raken. ProRail erkent dat er altijd een risicoanalyse van de aannemer nodig is bij afwijkingen van het door de aannemer opgestelde onderhoudsplan die de veiligheid kunnen raken, bijvoorbeeld bij uitstel van onderhoud. Om dit te verbeteren en te zorgen dat contracteisen eenduidiger worden gehandhaafd rondt ProRail nog dit jaar de uniformering van het toetsplan af en gaat ProRail er gericht op sturen dat tracémanagement niet alleen als contractmanager optreedt, maar zich bovenal als beheerder opstelt. ProRail en de ILT zullen hier op korte termijn nadere afspraken over maken, zodat de ILT op de noodzakelijke verbetering kan toezien.

Tot slot

Ik ben zowel ProRail als de ILT erkentelijk voor het inzicht dat zij hebben verschaft in de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur. Ik wil ook mijn waardering uitspreken richting ProRail voor de verbetering in de staat van de infrastructuur die in de afgelopen jaren gerealiseerd is. Dit is essentieel om goede prestaties te leveren voor de gebruikers van het spoor. Zowel de rapportage van ProRail als het onderzoek van de ILT benoemen een aantal aandachtspunten om de staat van de infrastructuur goed te houden c.q. de beheersing daarvan te verbeteren. Ik verwacht van ProRail dat zij hiermee – waar nodig in overleg met mijn departement en de ILT – voortvarend aan de slag gaat. Ik zal ProRail vragen mij aan het einde van dit jaar te berichten dat de aandachtspunten ten aanzien van de risicobeheersing structureel zijn opgelost. Daarnaast heb ik met ProRail afgesproken dat zij in 2020 ook een rapportage over de staat van de infrastructuur over 2019 zal opleveren, zodat ik de uitkomsten hiervan kan betrekken bij de vaststelling van het meerjarenbudget voor beheer, onderhoud en vervanging in de periode 2022 t/m 2025.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer