

# ChristenUnie

Op weg naar één Rijkswaterstaat



Notitie Tweede Kamerfractie  
Arie Slob  
30 november 2010

# INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. Organisatiestructuur en aansturing	6
Ontstaan van ProRail	
ProRail staat te veel op afstand	
Personele omvang	
Prestatie indicatoren	
2. Cultuur en communicatie	11
Trage besluitvorming	
Opdrachtgeverschap	
Publiekscommunicatie	
3. Financien	15
Onduidelijke geldstromen	
Ongewenste verschillen met begroting	
Besteding aanbestedingsmeevallers niet transparant	
Versillen in kostenniveau met buitenland	
Kostenramingen	
Leenfaciliteit	
Hergebruik materialen	
4. Systemen beveiliging en verkeersleiding	19
Historie	
Op weg naar ERTMS	
Mistig Mistral	
Nieuwe beveiligingssystemen	
Falende backup verkeersleiding	
5. Aanbevelingen	24
6. Op weg naar één Rijksinfrabeheerder	26
Voetnoten	28

# INLEIDING


*“ProRail wordt een onderdeel van Rijkswaterstaat, zodat er één beheerder ontstaat voor alle rijksinfrastructuur. Hierdoor wordt synergie afgedwongen tussen weg- en spoorprojecten en wordt de minister beter aanspreekbaar op het spoorbeheer.” Bron: Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2010-2014”*

In Nederland worden de vaarwegen en wegen beheerd door Rijkswaterstaat en de spoorwegen door ProRail. Rijkswaterstaat is een baten-lastendienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. ProRail staat meer op afstand van het ministerie en voert zijn taken uit op basis van een beheerconcessie en een jaarlijks beheerplan.

In deze notitie wordt gekeken naar het functioneren van ProRail. Het bedrijf levert samen met onder meer NS een enorme prestatie door het zo intensief benutten van ons spoorwegnet. Toch zijn er ook zorgpunten waarvan er een aantal in deze notitie worden uitgewerkt. Het doel is een bijdrage te leveren aan de discussie of en zo ja hoe ProRail doelmatiger, klantgerichter en transparanter kan functioneren.

Na de opsplitsing van NS in de jaren 90 was er jaren sprake van onrust op het spoor. Inmiddels zijn de verhoudingen in de spoorsector uitgekristalliseerd en is er weer sprake van groei. Het imago van ProRail bij publiek, politiek en in de sector is echter 5 jaar na de oprichting van het bedrijf nog steeds niet goed.





Er zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk incidenten die leiden tot veel ongenoegen bij de reizigers. Na de blaadjes op het spoor was er het winterweer waardoor het spoor in de winter van 2009/2010 dagenlang ontregeld was. Op de spoorlijn Arnhem-Winterswijk is al drie jaar lang sprake van veelvuldige treinuitval door storingen. Vrijdag 19 en zaterdag 20 november lag in een groot gebied rond Utrecht het spoorwegnet plat door een brand in de technische ruimte van een verkeersleidingspost van ProRail in Utrecht. Ondanks dat er 5 jaar geleden al was afgesproken dat er een backupsysteem zou komen om dergelijke grote storingen te voorkomen of snel op te kunnen vangen.

In de Tweede Kamer is daarnaast de laatste jaren herhaaldelijk gesproken over enkele spoorprojecten die moeilijk van de grond komen (ERTMS, MISTRAL) en over onderbenutting en gebrek aan transparantie van de spoorbudgetten. De vraag is daarbij of de ruim € 3 miljard per jaar die beschikbaar is voor het spoor wel efficiënt wordt benut.

In het regeerakkoord is 160 mln doelmatigheidswinst voor het spoor en 50 mln hogere gebruiksvergoeding ingeboekt (jaarlijks vanaf 2015). De doelmatigheidswinst moet komen van een hogere concessieopbrengst (waarbij tegelijkertijd wordt gerekend op hogere treinfrequenties...) en een lagere rijksbijdrage aan ProRail. De vraag is waar en hoe deze doelmatigheid bij ProRail moet worden behaald. Voorkomen moet worden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het spooronderhoud en de aanlegbudgetten.

## ***Voeg ProRail samen met Rijkswaterstaat tot één Rijksinfrabeheer***

In deze notitie stel ik voor om ProRail samen te voegen met Rijkswaterstaat tot één Rijksinfrabeheerder. Op deze manier wordt de aansturing van beide organisaties gelijk en ontstaan er ook interessante kansen voor synergie, niet alleen in de organisatie, maar ook door een meer integrale benadering van bereikbaarheidsproblemen.

Dit voorstel komt niet uit de lucht vallen. Het is niet zo dat één incident (het verkeersinfarct bij Utrecht) voor ons aanleiding was de huidige vormgeving van een organisatie als ProRail ter discussie te stellen. De ChristenUnie heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk opbouwende kritische vragen gesteld over het functioneren van de spoorsector en ProRail in het bijzonder. Als fractie zijn we al een aantal weken bezig met het schrijven van deze notitie. Daarvoor hebben we een groot aantal stukken bestudeerd en ook met een groot aantal betrokkenen besproken. Zoals uit de aanhef van deze inleiding blijkt was ook in ons verkiezingsprogramma al het voorstel opgenomen om ProRail op te heffen en te integreren met Rijkswaterstaat. Deze notitie is een nadere uitwerking van dat voorstel.

Het integreren van ProRail in Rijkswaterstaat zal ook niet op stel en sprong kunnen. De opsplitsing van de spoorsector in de jaren 90 heeft ook aangetoond dat een dergelijke reorganisatie heel zorgvuldig dient te gebeuren.

Ik wil de indruk wegnemen dat het ChristenUnie voorstel een aanval is op de medewerkers van ProRail. In tegendeel: er wordt met veel bevoegdheid gewerkt aan ons spoor. Op de werkvloer gebeuren mooie dingen en er is enorm veel kennis aanwezig in de organisatie. Toch hoor ik ook van ProRail medewerkers zelf in reactie op ons voorstel dat er echt een imago-probleem is en dat de organisatie zelf zeker sneller, beter en transparanter kan en moet functioneren.

Ik wil ook de indruk wegnemen dat de ChristenUnie van mening is dat bij Rijkswaterstaat alles goed gaat en bij ProRail alles fout. Zo zwart wit is de werkelijkheid niet. In deze notitie noem ik wel een aantal voorbeelden waar ProRail zeker kan leren van Rijkswaterstaat. Maar ongetwijfeld zijn er andersom ook voorbeelden. Wel is de ChristenUnie er, mede op basis van de voorbeelden uit deze notitie, er van overtuigd dat de afstand van ProRail tot het ministerie nu te groot is en dat een herbezinning nodig is op de positie van ProRail. Deze notitie levert daar een bijdrage aan.

Ik heb de afgelopen dagen al veel reacties gehad op mijn voorstel. Zowel kritische als ondersteunende. Ik heb ook veel opmerkingen ontvangen over punten waar ProRail beter zou kunnen presteren, zowel van mensen van binnen als van buiten ProRail. Het was helaas niet mogelijk om al deze voorbeelden mee te nemen in deze notitie. In het kader van de onderzoeksagenda van de Kamer zal de commissie Infrastructuur & Milieu op voorstel van mij en het lid Aptroot (VVD) waarschijnlijk het komende jaar de spoorsector verder onder de loep nemen. Het lijkt mij goed als de vaste Kamercommissie als start van dit onderzoek zelf gaat inventariseren wat er in de spoorsector leeft. Bijvoorbeeld middels een hoorzitting.

Inmiddels heeft minister Schultz aangegeven met de directie van ProRail te gaan spreken over de problemen bij ProRail en hier in het voorjaar op terug te komen. Uiteraard ben ik in voorbereiding op het debat dat dan ongetwijfeld gaat volgen benieuwd naar de mening van reizigers, ProRail-medewerkers, opdrachtnemers en lokale overheden over ProRail. Uiteindelijk hebben we met elkaar een belangrijk doel gemeen: het verder optimaliseren van het openbaar vervoer in Nederland. Daar kunnen we niet genoeg over debatteren.

## Arie Slob

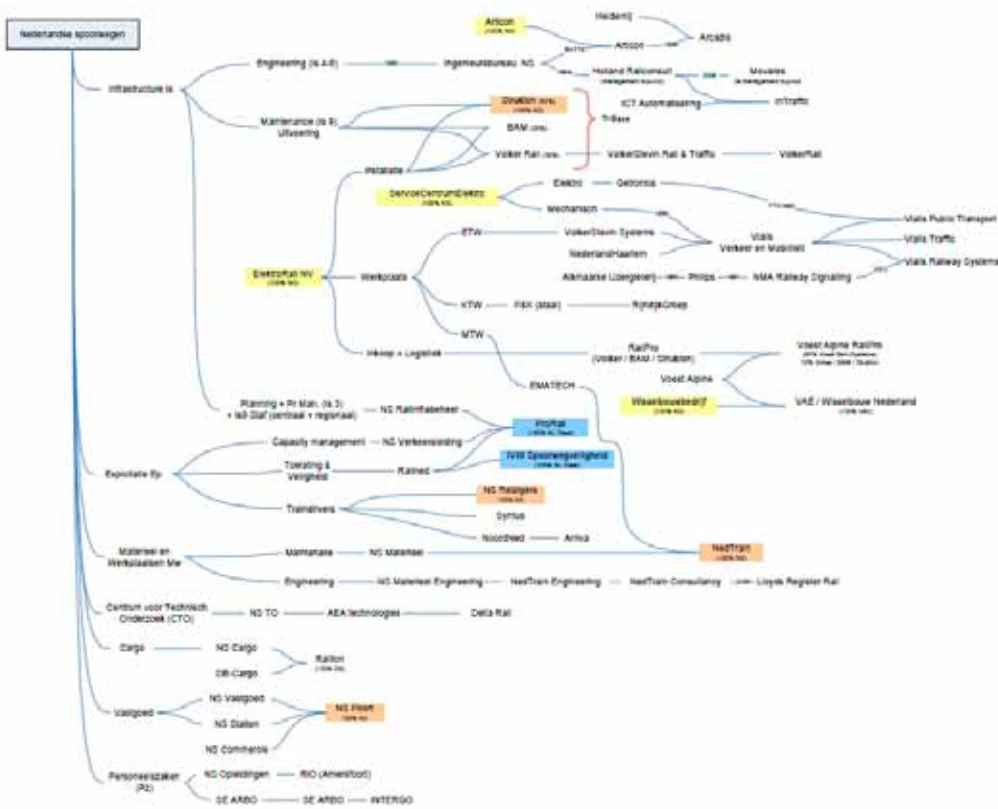


# 1. ORGANISATIE PRORAIL

## Ontstaan van ProRail

ProRail is de samenvoeging van Railinfrabeheer, Railed en (Rail)verkeersleiding. Hiermee is een deel van de versnippering van de spoorpartijen die is ontstaan bij het opsplitsen van NS in de jaren negentig ongedaan gemaakt. Ook elders binnen de sector zijn nieuwe bedrijven en organisaties ontstaan.

Hieronder volgt een schematisch overzicht hoe de situatie, zoals die momenteel ongeveer is, is ontstaan.



De verschillende partijen uit het schema zijn sterk afhankelijk van elkaar. Zo hebben zowel ingenieursbureaus als spooraanneemers voor het overgrote deel ProRail als opdrachtgever. De ChristenUnie ontvangt al geruime tijd signalen dat de verhouding tussen ProRail en de opdrachtnemers niet altijd even soepel verloopt. Zo stelt een partij uit de sector dat ProRail erg kritisch reageert als bijvoorbeeld een aannemer direct met een vervoerder als NS afspraken maakt of een bepaalde onttrekking wel of niet acceptabel is. "ProRail heeft een expliciete strategische agenda. Maar die er erg gericht op haar klanten (de vervoerders), en niet op haar supply chain, en het is allerminst vanzelfsprekend gericht op de keuzes van de minister of van de Kamer" aldus een betrokkene.

## ProRail staat te veel op afstand

De vraag is of de huidige organisatiestructuur en de aansturing van ProRail aansluit bij de maatschappelijke wensen. Anders dan Rijkswaterstaat is ProRail op afstand van het ministerie geplaatst. De inspectie van het ministerie houdt zich met name bezig met het beoordelen van de veiligheid van het vervoerssysteem, maar ProRail is zelf verantwoordelijk voor het behalen van en rapporteren over haar doelstellingen en in grote mate de besteding van de gelden voor periodiek, regulier onderhoud.

De aansturing van ProRail gebeurt nu op basis van prestatie-indicatoren (outputsturing). Dat is op zich prima, maar de vraag is of dit een volledig beeld geeft. Zeker gezien de grote bedragen die omgaan in ProRail is het de vraag of alleen sturen op output voldoende is met name als het gaat om meer strategische vraagstukken.

De mate van sturing door het ministerie op deze strategische aspecten is voor buitenstaanders nu onvoldoende zichtbaar. Wordt ProRail voldoende bevraagd op haar strategie en beleid? De minister neemt de afgelopen jaren het beheerplan over, soms met enkele wijzigingen. Verder lijkt ProRail alle ruimte te hebben om naar eigen inzicht zaken te doen. Een belangrijke partij in de spoorsector stelde in een gesprek met de ChristenUnie-fractie letterlijk de vraag "Wordt ProRail wel aangestuurd?".

## ***"Wordt ProRail wel aangestuurd?"***

Kamervragen over het spoor worden soms door ProRail zelf beantwoord. Uiteraard gebeurt dit altijd onder verantwoordelijkheid van de minister. Bij technische vragen vanuit de Tweede Kamer kunnen we ons er ook wel iets bij voorstellen, maar bijvoorbeeld bij de beantwoording van de vragen over de notitie "Slimmer, sneller en zuiniger op het spoor" werd ook de beantwoording van enkele meer beleidsinhoudelijke vragen overgelaten aan ProRail en onverkort naar de Tweede Kamer doorgestuurd. Dat is vreemd.

Een ander voorbeeld van de afstand die het ministerie heeft genomen ten aanzien van ProRail is het antwoord van oud-minister Eurlings op Kamervragen over computerstoringen bij ProRail uit maart 2007. Op de vraag: "Deelt u de mening van professor I.A. Hansen dat de systemen voor beveiliging en beheersing niet voldoende robuust zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?" Is het antwoord van de minister: "Zoals ik in het antwoord op vraag 1 heb aangegeven heeft ProRail verschillende maatregelen in uitvoering en gepland om de robuustheid van de systemen voor beveiliging en beheersing te vergroten. Een antwoord op de vraag of deze voldoende zijn verwacht ik in eerste instantie van de vervoerders, de klanten van ProRail, die bij de totstandkoming van de jaarlijkse beheerplannen geconsulteerd worden."<sup>1</sup> De Kamer zou het nooit goed vinden als de minister op een vraag over robuustheid van snelheden zou antwoorden dat hij een beoordeling van de maatregelen overlaat aan de automobilist.

Een discussie over een totale vernieuwing van de spoorbeveiliging (ERTMS) wordt vooral afhankelijk gemaakt van een voorstel van de "spoorsector" (NS/ProRail/Goederenvervoerders) terwijl voor zo'n fundamentele wijziging toch verwacht zou worden dat het ministerie hier actief op zou sturen.

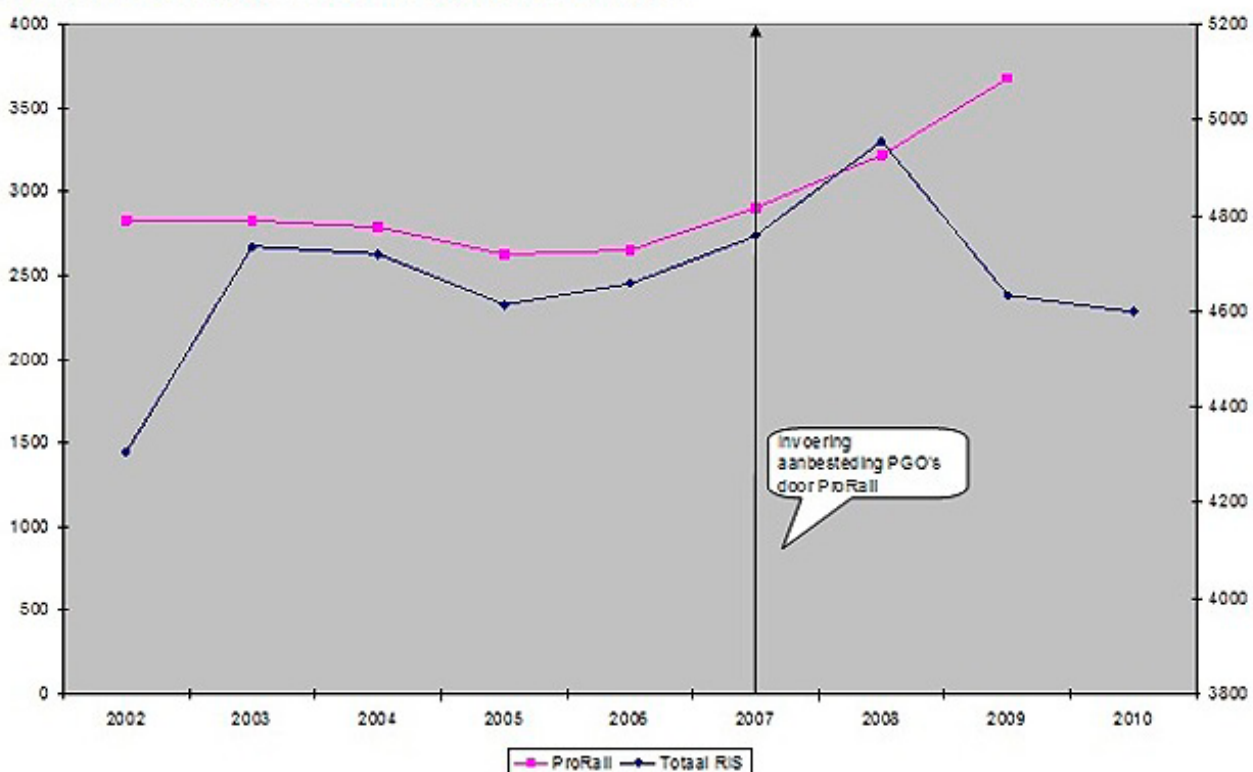
## Personele omvang

ProRail is de afgelopen jaren opvallend fors gegroeid. Waren er in 2006 nog 2508 FTE, in 2009 was dit gegroeid naar 3489 FTE.<sup>2</sup> Dit is een groei van bijna 40% in 4 jaar. De vraag is waardoor deze groei wordt verklaard. Uit de markt ontvangt de ChristenUnie signalen dat ProRail de laatste jaren meer zaken die voorheen werden uitbesteed aan de in de jaren 90 afgesplitste ingenieurbureaus weer zelf is gaan doen. Het zou goed zijn als er een duidelijker taakafbakening kwam tussen wat ProRail zelf doet en wat uitbesteed wordt aan marktpartijen.


Overigens is de groei van de ProRail organisatie ook opvallend als je die vergelijkt met de daling van het personeel bij de Railinfrabedrijven. Deze week maakte FNV-spoor hierover de volgende grafiek:<sup>3</sup>

*Figuur: Personeelsaantallen ProRail (linkeras) en RIS-bedrijven (rechteras).*

*Bronnen: Jaarverslagen ProRail en opgave RIS-bedrijven*







Er is overigens een opvallend verschil in de personeelskosten tussen Rijkswaterstaat en ProRail. ProRail lijkt op dit punt veel goedkoper. Bij Rijkswaterstaat zijn de kosten per FTE €74.000 (Bron: Begroting Verkeer en Waterstaat 2011, blz. 148). Bij ProRail zijn de kosten per FTE €59.000.<sup>4</sup> Mogelijk zijn deze verschillen te verklaren door verschillen in afbakening van de kostenposten.

## Prestatie indicatoren

Het voert in het kader van deze notitie te ver om alle prestatie indicatoren die ProRail heeft afgesproken met de minister te analyseren. Omdat voor de reiziger vertragingen en storingen het meest opvallend zijn staat in deze paragraaf een analyse op dit punt.

Een belangrijke sleutel voor het herkennen van capaciteitsknelpunten is het aantal en lengte van vertragingen op een bepaald punt van het spoorwegnet en het aantal en lengte van storingen. Voor vertragingen is er vreemd genoeg nog geen prestatie-afspraken maar blijktens het beheerplan ProRail 2010 wel één in ontwikkeling.

Voor storingen is er wel een indicator waarop het ministerie stuurt in het kader van outputsturing.<sup>5</sup> Voor 2009 en 2010 bedraagt de afgesproken grenswaarde KPI Storingstijd

voor de totale spoorinfrastructuur 0,21%. Voor de totale spoorinfrastructuur beschouwd bedroeg de gerealiseerde KPI Storingstijd voor 2009 0,23%. Voor 2010 (tot en met oktober) bedraagt deze 0,12%. Dit is echter een gemiddelde voor heel Nederland.

Bij de feitelijke vragen over de begroting is gevraagd om een overzicht per traject van de niet-beschikbaarheidsincidenten, de totale duur in minuten daarvan en de duur van de logistieke nasleep<sup>6</sup>. Als antwoord is een kaart van Nederland naar de Kamer gestuurd met de KPI storingstijd per traject voor 2009 en 2010. Voor 2008 is dezelfde kaart te vinden in het Beheerplan ProRail 2010 op blz. 94.

Uit deze kaarten is af te leiden dat een KPI Storingstijd voor het hele spoorwegnet, maar een zeer beperkte indicator is. Een groot deel van het spoorwegnet, waaronder de meeste trajecten in Noord- en Oost-Nederland, blijkt drie jaar op rij meer storingstijd te hebben dan de maximaal afgesproken KPI storingstijd voor het hele net. Dit wordt echter niet zichtbaar in het gemiddelde. Het is daarom aan te bevelen dat het ministerie ProRail ook gaat aansturen op de prestaties per traject.

Er zou per traject inzicht moeten komen in: vertragingen, storingen, en andere kwaliteitsaspecten van de dienstregeling<sup>7</sup>. Op basis hiervan zou er net als bij wegen een “file top 50” van het spoor moeten worden gemaakt waarop een actieprogramma wordt gezet om deze capaciteitsknelpunten aan te pakken.

## Conclusie:

**ProRail staat door eerder gemaakte keuzen op een te grote afstand van het ministerie. Dat bemoeilijkt een duidelijke aansturing door de verantwoordelijke minister en in het verlengde daarvan ook de parlementaire controle.**



## 2. CULTUUR EN COMMUNICATIE

### Trage besluitvorming

ProRail heeft een centrale en decentrale organisatie (regio's). Ook Rijkswaterstaat is zo georganiseerd. Er lijkt echter een verschil te zitten in de bevoegdheden van de regio's. Omdat de regionale directies van Rijkswaterstaat grote beslissingsbevoegdheid hebben is Rijkswaterstaat volgens uitvoerende partijen slagvaardiger dan ProRail.

Regionale afdelingen van ProRail hebben zo lijkt het te weinig beslissingsbevoegdheid. Alles wordt centraal besloten, maar die ProRail medewerkers staan op grotere afstand en hebben volgens betrokkenen daardoor onvoldoende feeling met de lokale vraagstukken. Na het besluit is de regionale organisatie van ProRail wel verantwoordelijk voor het contracteren. Dit werkt allemaal zeer vertragend. Dit probleem speelt dikwijls bij aannemers bij kleinschalige vernieuwing van infrastructuur (het vervangen van een wissel, iets meenemen in een lopend werk).

ProRail heeft de afgelopen jaren wel geïnvesteerd in contacten met bestuurders in de regio. Zo zijn er in het noorden van het land mooie resultaten geboekt. Maar over het algemeen gaat besluitvorming nog steeds wel erg traag. Zo lopen van vrijwel alle "Quick-scan"-projecten voor het regionale spoor de studies nog terwijl het geld al lang beschikbaar is gesteld door het Rijk en het om hele kleine ingrepen gaat die op korte termijn een positief effect kunnen hebben (het betreft circa 8 projecten met een budget van in totaal ongeveer 180 mln euro inclusief cofinanciering door de regio's).


## *Er is veel onvrede over het gebrek aan daadkracht*

Uit een regio hoorde ik van bestuurlijke afspraken over een op te stellen quick-scan waarbij ProRail binnen enkele maanden tussenresultaten zou leveren. Een jaar later lag er nog niets en was er alleen het voornemen van ProRail om een plan van aanpak op te stellen. En dat terwijl bijna twee jaar geleden al is vastgesteld welke maatregelen nodig zijn. Al met al lijkt er in het proces van de quick-scan maatregelen te veel bureaucratie te zijn.

Ook een andere regio stuurde mij een 'klacht' over ProRail "Wij zijn in onderhandeling met ProRail maar het proces verloopt niet soepel. Stroperigheid, verzet en "niet weten" komen erg veel voor".

Een ander voorbeeld van trage besluitvorming is de reisinformatievoorziening op stations met grensoverschrijdende verbindingen. Dat dit voor verbetering vatbaar is is twee jaar reeds aan de orde gesteld in de initiatiefnota "Grenzeloos Genoegen?" van CDA en ChristenUnie. Toch is het nog steeds niet goed geregeld. In een regio werd geklaagd bij ProRail over foutieve vertrek en route informatie voor een concrete verbinding. Na een paar maanden was er alleen een ontvangstbevestiging en was de reisinformatie nog steeds niet gecorrigeerd.

Een deskundige die grote opdrachten doet in de spoorsector zei: "Een besluit bij NS duurt 9 maanden, een besluit bij ProRail duurt 2 jaar". Dit zal vast niet voor alle projecten gelden, maar het geeft te denken dat er zo over ProRail wordt gedacht. Er heerst in de sector – zo valt ons op - veel onvrede over het gebrek aan daadkracht.



Een ander voorbeeld van traagheid is de procedure voor buitendienststellingen (WBI-procedure). Deze procedures zijn volgens partijen die werken op het spoor complex, omvangrijk en bureaucratisch. Een buitendienststelling moet maanden van te voren worden aangevraagd en hierbij zijn veel verschillende afdelingen van ProRail betrokken.

## Opdrachtgeverschap

ProRail is in 2009 uitgeroepen tot werkgever van het jaar<sup>8</sup>. Dat is een mooie prestatie! De vraag is of ProRail ook zo goed scoort als opdrachtgever. De ChristenUnie heeft van partijen uit de sector vernomen dat zij nog een groot verschil in houding en gedrag tussen Rijkswaterstaat en ProRail constateren als het gaat om het opdrachtgeverschap. “Rijkswaterstaat is open, transparant en zelfkritisch. ProRail is gesloten en zelfgenoegzaam” aldus een partij uit de sector. De transparante opstelling van Rijkswaterstaat is volgens deze partij voelbaar door de gehele organisatie en komt tot uitdrukking in de samenwerking op projecten en in contracten.

In 2008 ontstond er onrust onder de spooraanneemers over onderuitputting van budgetten. Inmiddels is er op dit punt na druk van de Tweede Kamer veel verbeterd (zie ook hoofdstuk 3). Toch zijn er ook zorgen. De komende jaren worden alle onderhoudscontracten aanbesteed op basis van prestatiecontracten, zo’n 5 per jaar. Dit vraagt veel van de sector omdat oude gebieden moeten worden gedemobiliseerd en nieuwe worden opgestart terwijl de spoorwerkers hele specifieke kennis over specifieke trajecten hebben. Dergelijke wisselingen hebben veel impact op de organisaties bij de aanneemers. Bovendien is er sprake van totaal andere type contracten met andere werkwijzen. De uitdaging is dit allemaal te doen zonder impact op de beschikbaarheid en veiligheid (= risico). ProRail wil hierover wel spreken maar vanuit de markt klinkt de kritiek dat er geen ruimte is om anders te handelen, “ProRail zet dit hard door op uitsluitend financiële gronden”.

Partijen uit de sector vrezen dat de aanbesteding van het onderhoud zal leiden tot een verschraling en een ongezone leveranciersketen voor ProRail. “Bedrijven leven op het randje, mensen staan extreem onder druk, er zijn geen investeringen in mensen en machines. ProRail weigert regie te nemen in de marktordering en –sturing, dit is een hele andere houding dan Rijkswaterstaat”. De infra wordt volgens een betrokkene in de prestatiecontracten strak (en net) binnen de grens van het toelaatbare gehouden, op het randje van de specificatie. Ten opzichte van de oude contracten wordt veel minder aan onderhoud gedaan respectievelijk vernieuwd. De vraag is wat dit op termijn gaat betekenen. “De infra heeft weinig verborgen reserve meer als het om kwaliteit gaat.”

Ook over onnodig nacht- en weekendwerk heeft op verzoek van de Kamer naar aanleiding van de opmerkingen hierover in de ChristenUnie-notitie “Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor” overleg plaatsgevonden tussen ProRail en de sector. Dit heeft er toe geleid dat het nacht/weekend werk niet meer is toegenomen, maar ook niet afgenomen. Het blijft ongeveer 50% van het totaal. De spoorwerkers ervaren dit nog steeds als een enorme belasting en hiervoor wordt regelmatig aandacht gevraagd door o.a. FNV-spoor. Het maakt de sector sociaal niet aantrekkelijk. Dit kan een probleem worden als oude medewerkers gaan uitstromen, wat komende jaren in hoog tempo gaat gebeuren, en geen jonge mensen voor werken in het spoor kiezen. ProRail laat het volgens betrokkenen echter aan de markt om dit probleem op te lossen. Terwijl Rijkswaterstaat – samen met opdrachtnemers en vakbonden – oplossingen bedenken en toepassen.

De goede ProRail projecten daargelaten (want die zijn er uiteraard ook) is er aldus een betrokkene bij ProRail sprake van powerplay. “De projectleider is ‘eigen baas’ en hanteert eigen normen en waarden. Vaak wordt vanuit de machtspositie het contractuele spel gespeeld. Het hoge aantal zzp’ers op belangrijke contractuele posities aan ProRail zijde is hier mede debet aan.” ProRail kiest volgens deze bron veel voor contracten die bol staan van inhoudingen en boeteregelingen. Vechtcontracten, waarbij de samenwerking in hoog tempo juridificeert.

## *Het vele nacht- en weekend werk maakt de sector niet aantrekkelijk*

Voor buitenstaanders is moeilijk na te gaan hoe ProRail werkelijk is als opdrachtgever, ook omdat opdrachtnemers van ProRail vrezen voor hun positie want ze zijn afhankelijk van ProRail. Mede om die reden willen ze dan ook niet met naam en toenaam in deze notitie. Een bron nam zelfs het woord “angstcultuur” in de mond. Het zou goed zijn als ProRail zelf de handschoen zou oppakken en zou onderzoeken hoe haar opdrachtgeverschap kan verbeteren.

ProRail is als opdrachtgever innovatief bezig met instrumenten als prestatiemeting, CO2-prestatieladder, en contractering van alliantiecontracten. Dit zijn mooie inkoopinstrumenten, maar deze zijn niet bepalend voor de vraag of een gezonde leveranciersmarkt wordt gestimuleerd. ProRail is een dominante opdrachtgever in een imperfecte spoormarkt, die gekenmerkt wordt door een beperkt aantal specialistische bedrijven die kritische spoorproducten leveren. Een uitgebalanceerd leveranciersbeleid dat recht doet aan deze marktordening ontbreekt volgens verschillende partijen in de sector die wij hebben gesproken.

### **Publiekscommunicatie**

Het verkeersinfarct rond Utrecht is een voorbeeld van slechte publiekscommunicatie. Waar NS onmiddellijk excuses aanbood voor de ontstane problemen rond Utrecht reageerde ProRail pas dagen later.

De discussie over de topsalarissen van de top van ProRail is een ander voorbeeld van weinig feeling met wat er leeft in de maatschappij. Na de problemen met het winterweer had ProRail aangegeven geen bonussen uit te keren. Dit voorjaar bleek dat slechts een deel van de bonus niet was uitgekeerd en schreef de directie van ProRail een voorstel aan de minister om de directiesalarissen juist fors te verhogen. De toenmalig verantwoordelijk minister Eurlings is hier niet mee akkoord gegaan.

Dit soort incidenten draagt niet bij aan een positief beeld van het publiek over ProRail. Er zijn overigens ook goede voorbeelden. Bij de grootschalige herinrichting van het emplacement van station Arnhem werden er speciale buurtactiviteiten georganiseerd ter compensatie van de overlast.

Ook de gezamenlijke voorlichtingscampagne van NS en ProRail die momenteel loopt over het winterweer verdient navolging. Dergelijke communicatie zou er ook moeten zijn over werkzaamheden op het spoor.

Het is opvallend dat Rijkswaterstaat werkzaamheden aankondigt in paginagrote advertenties terwijl het openbaar vervoer het moet doen met teletekst en hele kleine meldingen over omgeleide bussen in dagblad Spits. Hier liggen mogelijkheden voor gezamenlijke communicatie met Rijkswaterstaat.

### **Conclusie:**

**Ondanks het feit dat er veel goed gaat bij ProRail, zijn er teveel 'klachten' over trage besluitvorming, het opdrachtgeverschap en de publiekscommunicatie van ProRail.**



# 3. FINANCIEN

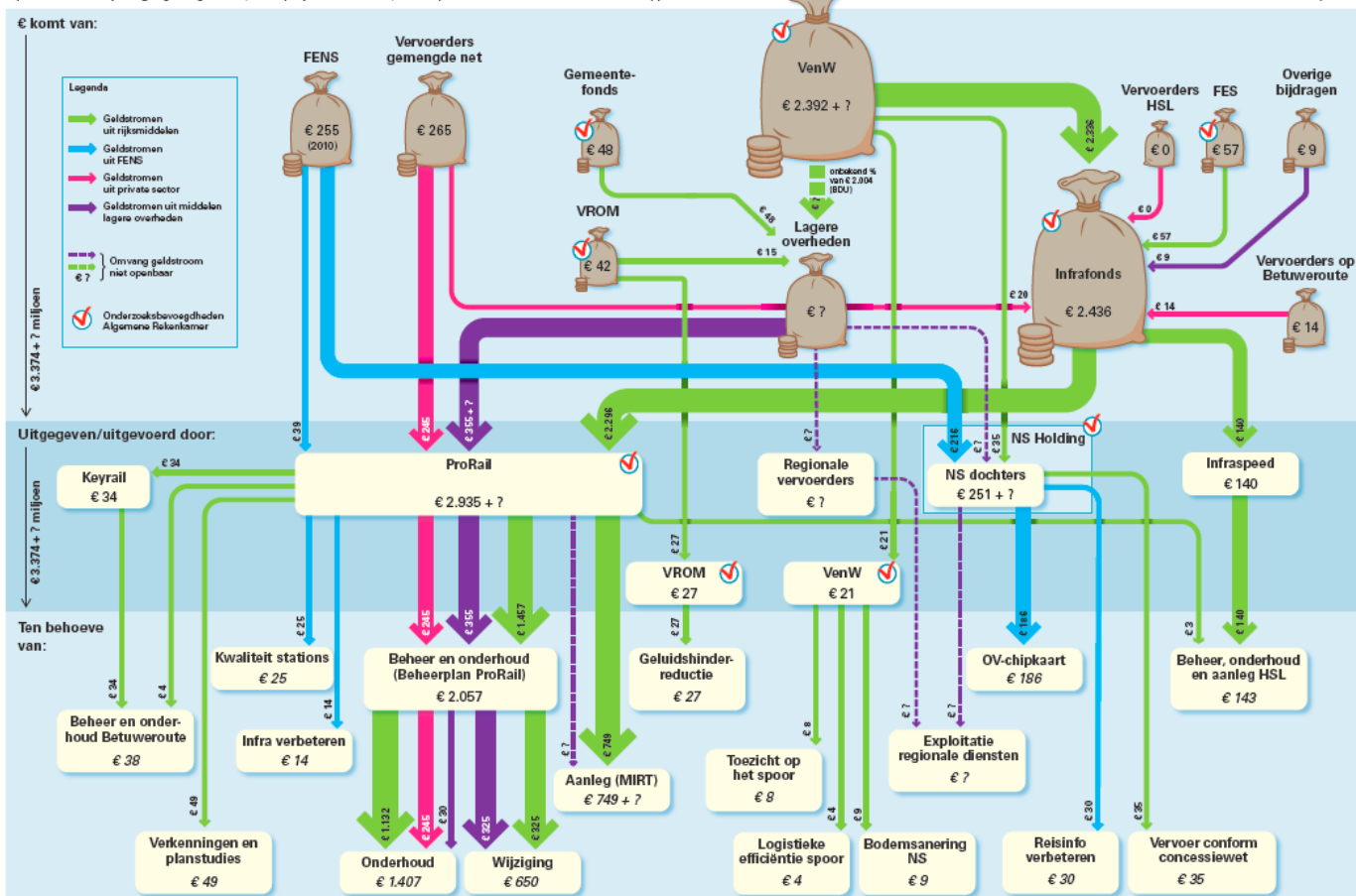
## Onduidelijke geldstromen


Begin november presenteerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de spooruitgaven 2011. Het resultaat was onderstaand schema waarin is terug te vinden uit welke bronnen het geld komt (Rijk, lagere overheden, vervoerders, privaat geld) en waar het aan wordt besteed. De Algemene Rekenkamer kon niet alle geldstromen exact herleiden. Deels omdat zij niet voor alle geldstromen onderzoeksbevoegdheden heeft. Deels omdat niet alle gelden zijn geormerkt zoals de Brede Doeluitkering aan lagere overheden waardoor niet duidelijk is welk deel van dit geld richting de spoorsector gaat. In totaal kwam de Rekenkamer op een budget van minimaal 3,3 mrd euro voor 2011.

### Overzicht spooruitgaven 2011 (in miljoenen)

Op basis van Prinsjesdagbegrotingen 2011, MIRT-projectenboek 2011, Beheerplan ProRail 2010 en FENS Kwartaalrapport 4 2009

Algemene Rekenkamer  
Najaar 2010





De spooruitgaven zijn dus behoorlijk versnipperd. De Rekenkamer vroeg zich hardop af of Kamerleden een dergelijk schema hadden kunnen reconstrueren wat wel van belang is wil de Kamer haar budgetrecht serieus kunnen nemen. Nu wordt een deel van de versnippering veroorzaakt door tijdelijke geldstromen zoals uit het fonds FENS dat is opgericht na de verkoop van Telfort, maar dan nog zou het goed zijn als de spooruitgaven transparanter worden.

### Ongewenste verschillen met begroting

Opvallende conclusie van de Rekenkamer was dat de bedragen die ProRail besteed aan onderhoud en aanleg niet exact te herleiden zijn naar de bedragen die hiervoor terug te vinden zijn in de begroting Verkeer&Waterstaat en Infrafonds 2011. Een deel is, zo hebben wij inmiddels van ProRail begrepen, te herleiden door het feit dat de Algemene Rekenkamer gebruik heeft gemaakt van het Beheerplan ProRail 2010 terwijl voor de cijfers van 2011 uitgegaan dient te worden van het, nog niet naar de Kamer gestuurde, Beheerplan 2011.

Toch blijven er in het totaal budget verschillen die niet te herleiden zijn. Dit kan mogelijk verklaard worden door verschillen in boekhoudkundige systematiek, maar het is voor een goede controle door de Kamer onwenselijk dat deze verschillen er zijn.

Maar ook binnen de budgetten zoals weergegeven in het schema van de Algemene Rekenkamer zijn nog veel onduidelijkheden. De ChristenUnie heeft op 22 augustus 2008 schriftelijke vragen<sup>9</sup> gesteld over de achterstanden bij het spooronderhoud. Uit de beantwoording van deze vragen bleek een fors verschil te zitten tussen de cijfers zoals gepubliceerd in het MIRT-projectenboek en de cijfers van ProRail. Zo werd in het MIRT-projectenboek uitgegaan van circa 250 mln per jaar voor bovenbouwvernieuwing, in het beheerplan ProRail was dit circa 200 mln<sup>10</sup>.

### Onduidelijkheden over onderuitputting

Er is voor de Kamer onvoldoende zicht op de onderuitputting van spoorbudgetten en de oorzaken daarvan. Dit probleem speelt niet alleen bij de bovenbouwvernieuwing, maar ook bij het budget kleine infraprojecten en het reguliere onderhoud.

In de notitie “Slimmer, Sneller en Zuiniger op het Spoor” van oud-Kamerlid Ernst Cramer (oktober 2008) is geconstateerd dat er in 2008 sprake was van het niet volledig besteden van het budget voor kleine infrastructuur. Vervoerders wilden meer transparantie betreffende prioritering en beslissingen van ProRail over dit budget. De vraag is of dit inmiddels is verbeterd. In de feitelijke vragen over de begroting voor het infrastructuurfonds 2011 is door de ChristenUnie daarom gevraagd naar de bestedingen in de afgelopen vijf jaar voor kleine infrastructuur (32500 A, nr. 6, vraag 37 en 38). Uit de antwoorden blijkt dat meer dan 50% van het budget voor 2009 niet is besteed maar toegevoegd aan het budget van 2010 (€ 36 mln). In het beheerplan 2010 is dit bedrag echter niet terug te vinden (blz. 51). Vermoedelijk is hier sprake van kasschuiven met andere budgetten van ProRail omdat het gaat om geormerkt geld, maar je zou verwachten dat het niet besteedde budget van 2009 dan wel in de budgetten van het volgende jaar terug te vinden zou zijn, omdat het gaat om kleine projecten die binnen één jaar kunnen worden gerealiseerd. Bovendien is het budget in 2005 juist verhoogd omdat er tekorten waren. In de eerder genoemde notitie vroeg oud-Kamerlid Ernst Cramer zich dan ook af waarom een budget waarop juist tekorten waren gesignaleerd niet weg te zetten is.



In 2008 ontving de ChristenUnie diverse signalen dat spooraanneemers steeds minder opdrachten kregen van ProRail. De vragen in onder andere de notitie Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor en diverse Kamervragen hebben uiteindelijk geleid tot een brief van de minister op 9 april 2009 waarin de minister mededeelt dat ProRail de komende jaren 140 mln aan spooronderhoud naar voren zal halen “voor een goed gevulde orderportefeuille voor spooraanneemers”. De minister schreef dat de achtergrond hiervan was “dat in het verleden verschillen zijn ontstaan tussen gepland budget en realisatie”. Dat er zo’n fors bedrag moest worden geschoven en dat er meerdere Kamervragen nodig waren om dit boven tafel te krijgen geeft te denken. De vraag is of het ministerie door de outputsturing van ProRail voldoende zicht heeft op uitgaven van de spoorbudgetten. Inmiddels is de onderuitputting bij het reguliere onderhoud overigens goed opgepakt door ProRail. Volgens partijen uit de sector is het overleg over de marktvolumes sterk verbeterd en is de onderuitputting flink gedaald.

### **Besteding aanbestedingsmeevallers niet transparant**

ProRail heeft een taakstelling voor aanbestedingsmeevallers van 238 mln in de periode 2005-2012 op het aanlegprogramma<sup>11</sup>. Een belangrijk deel hiervan is inmiddels gerealiseerd. Het is opvallend dat op het project Vleuten-Geldermalsen al meerdere jaren achter elkaar aanbestedingsmeevallers worden ingeboekt, al moet wel aangetekend worden dat het hier gaat om een erg groot project<sup>12</sup>.

De vraag is of er buiten de MIRT-aanleg projecten nog andere aanbestedingsmeevallers bij ProRail zijn. Door het tekort aan werk zijn de prijzen momenteel erg laag. Het is onduidelijk wat ProRail met deze aanbestedingsmeevallers doet. Worden hier bijvoorbeeld de wintermaatregelen mee betaald of de eigen organisatie?

### **Verschillen in kostenniveau met buitenland**

De kosten voor spoor infrastructuur lijken in Duitsland veel lager te zijn dan in Nederland. Er zullen ongetwijfeld verschillen zijn in de toerekening van kosten en in personeelskosten, maar dat verklaart nog niet dat een stuk spoor aanleggen bij redelijk vergelijkbare projecten in Duitsland 30% goedkoper is en de aanleg van stations van vergelijkbare grootte een verschil tot 40% laten zien. Het lijkt mij zaak dat snel wordt uitgezocht wat hiervan de oorzaken zijn. Dit is een van de redenen dat ik samen met het lid Aptroot (VVD) heb voorgesteld de spooruitgaven voor aanleg, onderhoud en beheer door te lichten in het kader van de onderzoeksagenda van de Tweede Kamer.

### **Kostenramingen**

Onlangs werd de Kamer geconfronteerd met een budgetoverschrijding van zo’n 100% op de spoorverdubbeling in Almere (240 mln euro). Hierdoor wordt nu een alternatieve oplossing onderzocht en is het project opnieuw vertraagd. Een dergelijke forse afwijking van de kostenramingen zou niet mogen. Bij dergelijke projecten moet de Kamer er bij de besluitvorming over de voorkeursvariant vanuit kunnen gaan dat de ramingen van ProRail, binnen bepaalde onzekerheidsmarges, kloppen.

## Leenfaciliteit

In 2009 is vanuit het superdividend NS €1,4 miljard beschikbaar gekomen voor het (vervroegd) aflossen van leningen van ProRail bij het ministerie van Financiën. De vrijvallende rentelasten worden ingezet voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Dit is echter niet voldoende voor de financiering van PHS. Uit de feitelijke vragen bij de begroting infrastructuurfonds 2011 blijkt dat daarom een nieuwe leenfaciliteit voor ProRail nodig is van circa € 0,9 miljard<sup>13</sup>. Deze lening van de staat legt ook in de toekomst een druk op de spooruitgaven, al is deze wel fors verlaagd. Het is onduidelijk op welke termijn deze lening zal worden afgelost.

## Hergebruik materialen

Een positief punt is dat binnen ProRail veel materialen worden hergebruikt. Een voorbeeld zijn de relais die gebruikt worden voor de spoorbeveiliging. Nederland heeft, bij benadering zo'n 60.000 – 90.000 van deze relais in gebruik met een gemiddelde kostprijs van zo'n 1.000 Euro/stuk. Sinds enkele jaren heeft ProRail de afspraak dat alle relais moeten worden ingeleverd, gecontroleerd/gereviseerd en opnieuw aan de projecten moeten worden verkocht. Ondanks dat de kosten voor ophalen, revisie en opslag slechts een fractie van de prijs uitmaken, worden deze relais opnieuw voor (bijna) de nieuw prijs aan project verkocht waar zij voor het volle bedrag worden afgerekend richting de opdrachtgever/financier. Hier verdient ProRail dus geld mee terwijl de opdrachtgever oude relais krijgt. Daar komt nog bij dat de prijs voor nieuwe exemplaren momenteel laag is gezien de lage dollarkoers waardoor het voordeliger lijkt te zijn om nieuwe relais te gebruiken. Toch mogen uitvoerende partijen niet elders relais aanschaffen.

## Conclusie:

**Het kost de Tweede Kamer moeite om duidelijk zicht te krijgen op de besteding van overheidsmiddelen door ProRail.**

**Dat bemoeilijkt de uitoefening van haar controlerende taak.**



# 4. VEILIGHEID EN VERKEERSLEIDING

## Historie

De spoorbeveiliging in Nederland staat op een kruispunt. Op korte termijn zullen belangrijke besluiten moeten worden genomen waarin ProRail een groot aandeel heeft. Ter toelichting van de huidige discussies volgt hieronder eerst een korte historie.

In de jaren voor de 2e wereldoorlog werden vooral de blokbeveiligingen tussen de stations en grote steden door relais techniek vervangen. Na de Tweede wereldoorlog is stapvoets begonnen met de landelijke uitrol van een op relais gebaseerde beveiligingssysteem. Deze relaisystemen hadden duidelijke kosten voordelen, doordat de bediening gecentraliseerd kon worden. Daarom werd besloten alle mechanische beveiligingen door deze, voor toen, moderne systemen te vervangen. In april 1989 werd deze modernisering afgesloten met het traject Groningen-Nieuweschans.

Na het spoorwegongeluk in Harmelen is een aanvullend systeem geïntroduceerd dat de toestand van het sein, via signalen in de spoorstaven, aan de trein doorgaf, de Automatische Trein Beïnvloeding. ATB bevat verschillende snelheidstrappen waardoor de maximale snelheid van de treinen kan worden bewaakt. In de eerste jaren was dit alleen een signalering, later is dit als dwangremming uitgevoerd waarbij de trein tot stilstand komt bij het niet opvolgen van het ATB-commando.


Omdat ATB niet ingrijpt bij snelheden onder de 40 km/uur is er sinds 2008 ATB-Verbeterde Versie (ATB-VV) ingebouwd in de treinen wat wel bij lagere snelheden moet ingrijpen. De meest kritieke wissels zijn inmiddels voorzien van ATB-VV. Dit systeem is, net zoals het ATB-systeem specifiek voor Nederland en wordt niet elders in Europa toegepast.

## Op weg naar ERTMS

Op Europees niveau wordt inmiddels gewerkt aan een interoperabel systeem dat ATB gaat vervangen: ERTMS. Belangrijk voordeel van ERTMS is dat het uiteindelijk zal gaan werken zonder vaste blokken waardoor treinen dichter op elkaar kunnen rijden. Ook maakt ERTMS reistijdverbetering mogelijk en biedt het een betere beveiliging.

In 2008 heeft de Kamer een ERTMS implementatieplan ontvangen (29893 nr. 73). Hierin werd gekozen voor een gefaseerde implementatie. Opvallend was dat er nog veel onduidelijk was over de exacte baten die ERTMS oplevert. In de notitie "Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor" heeft de ChristenUnie-fractie al aangetoond dat een belangrijke verklaring hiervoor is dat in het proefproject "Beter Benutten 21" de specifieke benuttingsfuncties niet zijn meegenomen. Dit project loopt al meer dan tien jaar waarbij de oplevering van een belangrijk onderdeel, de proef tussen Amsterdam en Utrecht al vijf jaar vertraagd is.

Om een beter zicht te krijgen op de voordelen van ERTMS en de beste implementatiestrategie is in 2009 een MKBA opgesteld. Op 14 juli 2009 schreef de minister aan de Kamer dat er nog een groot aantal onzekerheden is en dat er nog geen robuuste conclusies kunnen worden getrokken. Het eindrapport MKBA zou op 1 oktober 2009 worden afgerond (29893-86). Uiteindelijk is de MKBA pas op 12 juli 2010 na Kamervragen naar de Kamer gestuurd<sup>14</sup>. Belangrijkste conclusie is dat er "nog veel kennislacunes en onzekerheden zijn rond de implementatiestrategieën van ERTMS, bijvoorbeeld over de aansluiting op het vervangingsprogramma Mistral, het effect van ERTMS op reistijden en spoorcapaciteit, over de (on-)mogelijkheden van migratie van ATB naar ERTMS en over de technische en kostenontwikkeling van ERTMS".



Ondanks ruim 10 jaar onderzoek is er dus nog steeds veel onduidelijk. Overigens gaat het hier vooral om de implementatiestrategie van ERTMS in de infrastructuur. De ontwikkeling van ERTMS apparatuur voor het materieel is inmiddels ver genoeg om te kunnen starten met inbouw.

In reactie op de MKBA heeft de spoorsector nu voorgesteld om eind 2013 met een nieuw implementatieplan te komen en dat er een “geinstitutionaliseerde regie op de sector” moet komen met daarin het ministerie en de sectorpartijen in de vorm van een Nationaal Strategisch ERTMS overleg<sup>15</sup>. Het is onduidelijk welke conclusie de minister trekt uit de MKBA en de brief van de sector. Het lijkt erop dat de implementatie van ERTMS vooral vertraagd wordt terwijl andere landen al begonnen zijn met de ombouw van hun infrastructuur. ERTMS zal wel in 2012 beschikbaar komen op de nieuwe Hanzelijn, maar het is nog volstrekt onduidelijk of daar treinen gebruik van gaan maken omdat de inbouw van ERTMS in het NS materieel nog moet starten, hierover nog geen afspraken zijn gemaakt en inbouw circa 3 jaar zal duren.

## Mistig Mistral

Mistral (acroniem voor Migratiestrategie Treinbeveiliging Integraal) is een technisch installatie-vervangingsprogramma van ProRail dat gefinancierd wordt uit de reguliere budgetten voor beheer en onderhoud. De bedoeling is dat in een periode van 20 tot 40 jaar op het hele spoorwegnet de traditionele relais uit de jaren 50 en 60 vervangen worden door elektronische systemen. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de introductie van ERTMS level 2. Idealiter gaat de introductie van beide vernieuwingen samen op omdat pas met introductie van ERTMS ook de voordelen van elektronische beveiliging worden benut. Verder is het wenselijk dat op dat moment het materieel al is voorzien van ERTMS zodat het oude ATB niet meer hoeft te worden toegepast.

Toch lijkt het project vooral opgezet te zijn als vervangingsprogramma dat los staat van de invoering van ERTMS. Onderzoeksbureau McKinsey concludeerde al in 2008 in de Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie dat een integrale aanpak tussen ERTMS en het project Mistral niet aanwezig is<sup>16</sup>. De ChristenUnie stelde dit dat jaar aan de orde in de notitie “Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor”, maar sindsdien lijkt er nog steeds geen integrale aanpak van de grond te zijn gekomen.

Zo stelt de MKBA ERTMS dat er nog veel onzekerheden zijn rond de implementatiestrategieën van ERTMS en dat het daarbij om bijvoorbeeld de aansluiting op het vervangingsprogramma Mistral gaat. “Er zijn nog veel onduidelijkheden over de technische invulling (als voorbereiding op ERTMS) en daarmee de kosten van Mistral. Deze is ook medeafhankelijk van wanneer de keuze voor een bepaalde ERTMS implementatiestrategie wordt gemaakt”.

Het lijkt er dus op dat beide projecten nog steeds los van elkaar functioneren. Ondertussen zijn door ProRail wel al meerdere malen (onderdelen) van Mistral aanbesteed en weer stilgelegd waarbij veel kosten zijn gemaakt door inschrijvers. Een aanbestedingstender die al liep sinds 2008 is in juni 2010 door de ProRail directie afgeblazen. Er zou een mismatch zijn tussen de aanbiedingen en de vraag van ProRail.

De vraag is wat hier precies aan de hand is. Wat is de reden dat alle bidders kennelijk hoger inschrijven? Dit roept de vraag op of de uitvraag van dit project wel goed is geweest. Een andere mogelijke reden kan zijn dat er sprake is van hoge voorinvesteringen in software ontwikkeling aangezien de nieuwe beveiliging veel meer afhankelijk is van software en minder van hardware. Een te kleine schaalgrootte leidt dan tot hoge kosten. Een voordeel van het grote aandeel software is dat kosten voor eerste trajecten niet één op één worden geëxtrapoleerd hoeven te worden naar

vervolgtrajecten. Volgens IRSE zijn er ook brede heroverwegingen gaande<sup>17</sup>. De lifecycle kosten van de beveiliging zouden zijn gestegen in plaats van gedaald.

Wat ook de reden is, het bijzondere is dat de Kamer over zo'n groot project als Mistral nauwelijks wordt geïnformeerd. In tegenstelling tot het project bovenbouwvernieuwing is Mistral niet opgenomen in het MIRT projectenboek. Terwijl Mistral wel van grote invloed is op de kosten van het spooronderhoud en de prestaties van het spoor voor de komende decennia. Er gaan nu zelfs geluiden op om de scope van Mistral aan te passen en om op sommige trajecten de relais beveiliging te vervangen door nieuwe relais beveiliging wat impliciet een keuze is om op deze trajecten voorlopig geen ERTMS level 2 te installeren. Dit valt op te maken uit de brief van de spoorsector van 9 april 2010: "ProRail dient in de loop van 2010 een strategische keuze te maken m.b.t. het al dan niet toepassen van elektronische interlocking (besturing van de beveiliging) voor bepaalde corridors uit het Mistral programma. Omdat elektronische interlocking een technische voorwaarde is voor realisatie van ERTMS, is een lange-termijn uitrolplan m.b.t. ERTMS randvoorwaardelijk voor het kosten-effectief uitvoeren van het Mistral programma."

Een dergelijke strategische keuze is een politieke keuze en zou wat betreft de ChristenUnie door de minister moeten worden genomen.

## *Het bijzondere is dat de Kamer nauwelijks over een groot project wordt geïnformeerd*


### **Nieuwe beveiligingssystemen**

Ondanks de komst van ERTMS werkt ProRail momenteel ook aan nieuwe veiligheidssystemen. Het eerste voorbeeld is een aanvulling op ATB om het rijden met 160 km/uur mogelijk te maken, een grote wens van de Tweede Kamer. De discussie over de toe te passen technologie loopt nu echter al drie jaar zodat het zo langzamerhand de vraag is of het nog wel verstandig is hierin te investeren. Het is beter te starten met de ombouw van het materieel naar ERTMS. Met ERTMS is immers rijden met 160 km/uur ook mogelijk.

ProRail momenteel in samenwerking met marktpartijen Orbit, een machinisthulpsysteem dat machinisten informeert als ze te hard op een rood sein komen aanrijden. Het is daarmee een extra aanvulling op ATB VV. Dit is opvallend omdat in de Zwitserse Lotzbergtunnel al vergelijkbare systemen worden gebruikt die werken via ERTMS. De vraag is daarom waarom ProRail investeert in een oplossing specifiek voor Nederland.

### **Falende backup verkeersleiding**

Vrijdag 19 en zaterdag 20 november lag in een grote straal rond Utrecht het treinverkeer plat door een brand in de technische ruimte van een verkeersleidingspost van ProRail in Utrecht. Dit incident roept de vraag op of het Nederlandse spoorstelsel voldoende mogelijkheden heeft om verstoringen op te vangen en snel te verhelpen.



Vijf jaar geleden is besloten dat er een backup zou komen voor de verkeersleiding nadat kort achter elkaar het knooppunt Utrecht langere tijd compleet plat lag. Er zou een zogenaamd “dubbel nationaal computer centrum” komen. De vraag is dus waarom desondanks opnieuw zo’n groot deel van het spoorwegnet tot stilstand kwam.

Uit het beheerplan 2010 blijkt dat er in 2008 een heroverweging heeft plaats gevonden van het voornemen van het dubbel nationaal computer centrum. Het alternatief dat in het beheerplan wordt voorgesteld is “verbeteren prestaties”. Uit het beheerplan wordt echter niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld en hoe dit wordt bereikt. Opvallend is de opmerking dat de doelstelling nu is “disaster tolerant in 2010/2011” wat “maximaal 1 uur onbeschikbaarheid per jaar” betekent.

In oktober 2010 is het operational controle centrum van NS en ProRail open gegaan. Dit centrum dat mede is opgericht n.a.v. de problemen vorige winter heeft 16 mln euro gekost, 6 mln meer dan geraamd. Voordeel van dit centrum is dat er weer één werkvloer is waar ProRail, NS, overige vervoerders en aannemers samen werken en waar snel beslissingen kunnen worden genomen bij verstoringen.

Het is echter onduidelijk in hoeverre nu alle onderdelen van de spoorbeveiliging dubbel zijn uitgevoerd. Geldt dit alleen voor de aansturing (het controlecentrum) of ook voor de beveiligingsinstallatie zelf bijvoorbeeld. En hoe zit het met de stroomvoorziening? Uit de gang van zaken bij Utrecht in het weekend van 19 en 20 november blijkt dat de keuze om de noodstroomvoorziening in hetzelfde gebouw onder te brengen waarschijnlijk niet verstandig is geweest. Ook de omroepinstallatie lijkt nog geen backup te hebben.

Opvallend was ook de grootte van het gebied rond Utrecht waar geen treinen meer konden rijden. Tot aan 's Hertogenbosch en Arnhem. Dit roept de vraag op waarom bij een dergelijke storing lokale verkeersleidingsposten die vroeger los van “Utrecht” functioneerden niet kunnen worden omgeleid naar een andere verkeersleidingspost zodat er treinen kunnen blijven rijden. Bijvoorbeeld tot Woerden, Driebergen-Zeist, Breukelen en Geldermalsen.

Ook is het de vraag of er voldoende mogelijkheden voor bijsturing zijn. Als treinen om een andere reden Utrecht Centraal niet zouden kunnen bereiken dan zouden treinen (in een beperktere dienstregeling) bij kleinere stations rondom Utrecht (of elk ander willekeurig knooppunt) moeten kunnen keren.

Binnen een knooppunt zouden er ook mogelijkheden moeten zijn om de impact van verstoringen zoveel mogelijk te beperken. Je kunt de vraag stellen waarom überhaupt de beveiliging van zo’n groot knooppunt niet gecompartmenteerd is zodat niet gelijk een compleet knooppunt er uit ligt bij een verstoring.

In de kamerbrief 29984 nr. 23 van 2 december 2005 over het backupsysteem wordt gesproken over de noodzaak van het vernieuwen van de bekabeling (vervangen koper door glasvezel). De kosten hiervan zouden € 125 mln zijn en de vervanging zou 10 jaar duren maar zou kunnen worden versneld tot 4 jaar. Onduidelijk is of deze vervanging momenteel is afgerond.

De oorzaken van verkeerschaos en de mogelijkheden om dit in de toekomst te voorkomen worden nog onderzocht. Van belang is in ieder geval dat de Kamer inzicht krijgt wat nu wel en wat niet dubbel is uitgevoerd.

**Conclusie:**

**De voortgang van een aantal grote strategische projecten (modernisering treinbeveiling, invoering ERTMS en "disaster tolerante" verkeersleiding) is traag en te weinig transparant.**



## 5. AANBEVELINGEN

Uit de vorige vier hoofdstukken blijkt dat er bij ProRail goede dingen gebeuren, maar dat er ook vraagtekens te plaatsen zijn bij een groot aantal zaken. Op basis daarvan komt de ChristenUnie-fractie tot de volgende aanbevelingen voor de korte termijn (2011-2015):

- Maak op korte termijn inzichtelijk hoe ondanks een lagere rijksbijdrage aan ProRail zoals opgenomen in het regeerakkoord de prestaties van ProRail kunnen worden verbeterd.
- Verbeter op korte termijn in aanvulling op de output sturing de politieke sturing van de minister met betrekking tot de strategische vraagstukken voor het spoorbeheer (onderhoud, beveiliging, etc.)
- Onderzoek de personeelsomvang van ProRail in het licht van de sterke groei van de afgelopen 4 jaar en betrek daarbij de taakverdeling tussen ProRail en de markt.
- Stuur ProRail ook aan op de prestaties per traject.
- Ontwikkel analoog aan de “file top 50” voor wegen een “spoorknelpunten index” waarbij knelpuntbaanvakken worden geïdentificeerd op basis van het aantal vertragingen, storingen en andere kwaliteitsspecten van de dienstregeling zoals reissnelheid, “uitbuigingen” en inzet van volgtreinen en maak hier een actieprogramma voor.
- Geef de regionale organisaties van ProRail meer beslissingsbevoegdheid.
- Zorg dat de quick-scan projecten voor regionale spoorlijnen nu ook echt snel van de grond komen.
- Zet een monitoringsysteem op dat bewaakt dat afspraken met regionale overheden ook worden nagekomen.
- Breng de reisinformatie op grensoverschrijdende trajecten op korte termijn in orde.
- Vereenvoudig het proces voor buitendienststellingen en zorg dat de aanvraagperiode wordt ingekort.
- ProRail moet een onderzoek starten hoe haar opdrachtgeverschap kan worden verbeterd, hierbij zou kunnen worden samengewerkt met Rijkswaterstaat. Hierbij moet rekening gehouden worden met de specifieke marktordening van de spoorsector. Vechtcontracten moeten worden voorkomen.
- Neem meer tijd voor de introductie van de nieuwe prestatiecontracten voor onderhoud en doe dit in goed overleg met de sector. Neem regie in de marktordening en doe onderzoek naar de lange termijn-effecten van de prestatiecriteria voor de kwaliteit van de spoorinfrastructuur. Laat dit onafhankelijk toetsen.
- Start samen met Rijkswaterstaat, opdrachtnemers en vakbonden een project om het aandeel nachtwerk substantieel te verlagen.



- Integreer de publieksvoorlichting van ProRail, NS en overige vervoerders en Rijkswaterstaat over werkzaamheden en storingen.
- Verbeter de transparantie van de spooruitgaven. De financiële bijdragen in het beheerplan dienen één op één te relateren zijn aan de begroting, het infrafonds en het MIRT-projectenboek.
- Onderzoek de onderuitputting op het budget kleine infraprojecten en verbeter de informatie aan de Tweede Kamer ten aanzien van de onderuitputting op de diverse spoorbudgetten.
- Publiceer niet alleen aanbestedingsmeevallers op het aanlegprogramma maar ook op beheer en onderhoud en voor welke doelen deze worden ingezet.
- Start een onderzoek naar het kostenniveau van aanleg, beheer en onderhoud van spoorinfrastructuur in het buitenland en kijk welke lessen hieruit te trekken zijn voor het Nederlandse spoorwegnet.
- Maak inzichtelijk hoe op lange termijn de leenfaciliteit van ProRail wordt afgelost en welke consequenties dit heeft voor aanleg, beheer en onderhoud van het spoor.
- Stel alleen functionele eisen aan opdrachtnemers en schaf gedwongen winkelnering af.
- Versnel het onderzoek naar de implementatie van ERTMS en de nog bestaande kennislacunes onder regie van de minister.aanbesteding.
- Informeer de Kamer over de stand van zaken rond het project Mistral, de uitgangspunten, de strategisch te maken keuzes, en de reden van het herhaaldelijk stilleggen van de aanbesteding.
- Maak een integraal project van Mistral en de invoer van ERTMS en neem dit project op in het MIRT-projectenboek.
- Versterk de aansturing van dit strategische project door het ministerie.
- Ontwikkel geen nieuwe beveiligingsystemen meer die specifiek zijn voor Nederland maar zet volledig in op ERTMS.
- Maak een nieuwe analyse van de mate van robuustheid van het complete spoorstelsel bij verstoringen inclusief de mogelijkheden voor bijsturing en snel overschakelen op backup systemen en betrek daarbij alle deelsystemen (treinbeveiliging, verkeersleiding, stroomvoorziening, stationsomroep, etc.) inclusief een concrete planning.
- Onderzoek nut en noodzaak van het compartimenteren van de beveiliging van grote spoorknooppunten

## 6. OP WEG NAAR ÉÉN RIJKSINFRABEHEER

In hoofdstuk 5 zijn de aanbevelingen voor de korte termijn (2011-2015) verwoord. Nu in het kader van de bezuinigingen de hele overheid onder de loep ligt, is het nu ook een goed moment om te kijken naar een langere termijn positionering van ProRail.

Met de visie om te komen tot één rijksinfrabeheerder schets ik de richting waarin naar de overtuiging van de ChristenUnie ProRail zich het beste zou kunnen ontwikkelen.

Kern daarvan is de aansturing van het aanleg, beheer en onderhoud van het spoor dichter bij de minister komt en transparanter wordt.

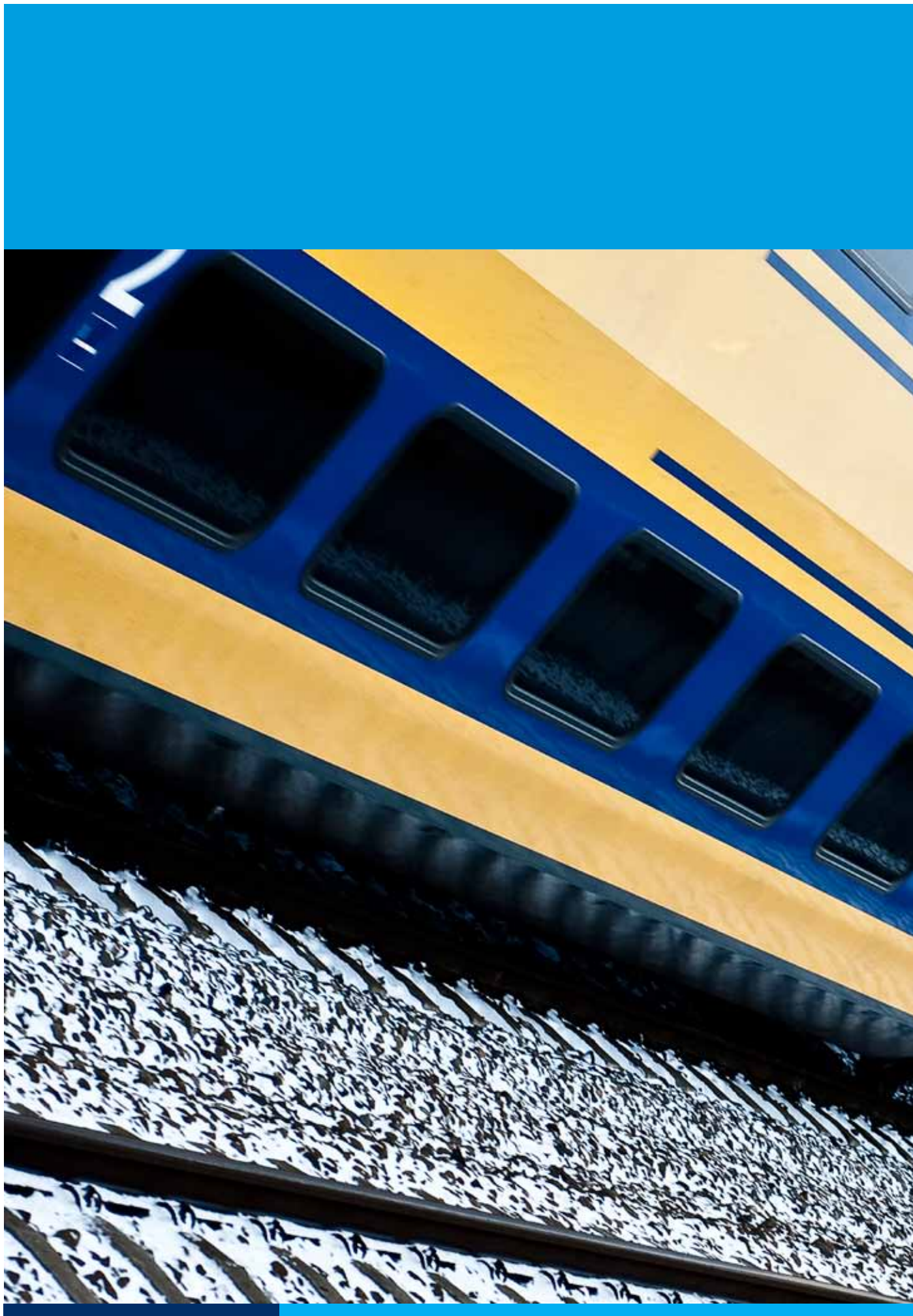
Gezien het specifieke karakter van de spoorsector is het ook noodzakelijk dat er opnieuw wordt gekeken naar de positie van ProRail ten opzichte van de marktpartijen die sterk afhankelijk zijn van ProRail en de positie ten opzichte van de vervoerders. Want als er een ding is geleerd van het opsplitsen van NS in de jaren negentig is het dat het spoor een systeem is waarbij infrastructuur en vervoer nauw met elkaar verweven zijn. De partijen hebben hun eigen verantwoordelijkheden maar moeten samen werken in het belang van de reiziger.

Het overhevelen van ProRail naar Rijkswaterstaat hoeft én kan niet in één keer. Concreet stel ik voor ProRail als organisatie in eerste instantie te handhaven zoals het is maar qua aansturing en financiering onder te brengen in de baten-lastendienst Rijkswaterstaat. Vervolgens kunnen geleidelijk verdere verbeteringen worden aangebracht en de integratie worden vormgegeven.

Hiervoor zou een periode van 5 jaar genomen kunnen worden. In 2015 gaat immers de nieuwe concessie hoofdrailnet in en vanaf dat moment zijn de bezuinigingen van de nieuwe coalitie ingeboekt. Het jaar 2015 is dus een goede mijlpaal om naar toe te werken. De ChristenUnie stelt voor dat er een aantal heldere doelen worden geformuleerd die in 2015 moeten zijn bereikt. Zowel doelen specifiek voor de spoorsector als doelen voor de Rijksinfrabeheerder nieuwe stijl als geheel.

### Wat zijn de voordelen van het onderbrengen van ProRail bij Rijkswaterstaat?

- Aanleg, beheer en onderhoud van het spoor staat op kortere afstand van de minister
- Er ontstaat een directere relatie tussen de verlening van de vervoerconcessie en het beheer van de infrastructuur. Nu zijn er drie partijen in een soort driehoeksverhouding: NS, ProRail en het ministerie. Als ProRail onderdeel is van Rijkswaterstaat en dus van het ministerie zijn er feitelijk nog maar twee partijen.
- Alle rijksinfrastructuur wordt op dezelfde manier beheerd
- Kennis op het gebied van civiele techniek en aanbestedingen wordt gebundeld in één organisatie wat de kwaliteit ten goede kan komen en mogelijk leidt tot kostenbesparingen
- Meer kansen voor synergie zoals:
  - Geïntegreerde weg/rail projecten
  - Ontwikkeling slimme vervoersknooppunten waar kan worden overgestapt tussen de verschillende modaliteiten.
  - Multimodale verkeersleidingcentra
  - Multimodale reisinformatie en informatie over werkzaamheden



# VOETNOTEN

1. Handelingen Tweede Kamer 2006-2007 aanhangsel 2217 (vraag 1044)
2. Feitelijke vragen begroting Verkeer en Waterstaat 2011, 32500 XII nr. 7, vraag 197
3. Bron: <http://www.fnvspoor.nl/index.php/nieuws/31-vakbondsnieuws/284-een-grafiek-zegt-meer-dan-1000-woorden>
4. Bron: Feitelijke vragen Begroting Verkeer en Waterstaat 2011, 32500-XII-7, vraag 197
5. De KPI Storingstijd is de tijd dat de spoorinfrastructuur, als gevolg van een storing, niet beschikbaar is voor de treindienst, uitgedrukt in een percentage. Deze KPI wordt bepaald door de optelling van de incidenten (ook wel “treindienst aantastende onregelmatigheden”) op het spoor maal de functiehersteltijd gedeeld door de totale beschikbaarheid.
6. Feitelijke vragen begroting Verkeer en Waterstaat 32500 XII nr. 7 vraag 155
7. Een belangrijke sleutel voor het herkennen van capaciteitsknelpunten is de dienstregeling. Om meer treinen te kunnen laten rijden wordt er vaak eerst gekeken naar mogelijkheden als het “uitbuigen” van treinen (reistijdverlenging), algehele snelheidsverlaging van de intercity’s (zodat er een kleiner snelheidsverschil is met de sprinters) en het inzetten van volgtreinen (zoals de spitsintercity’s tussen Utrecht en Zwolle) in plaats van het goed spreiden over het uur van treinen. Dit zijn allemaal maatregelen die ten koste gaan van de kwaliteit voor de reiziger en in feite een indicator zijn voor een spoorknelpunt. Een overzicht van trajecten waarop dergelijke maatregelen zijn genomen geeft vermoedelijk al een aardige indicatie van de capaciteitsknelpunten op het spoor.
8. Kamerstuk 29 893, nr. 108 vraag 5
9. Kamerstuk vraagnummer 2070828060
10. Dit wordt uitgebreider toegelicht in de notitie van oud-Kamerlid Ernst Cramer “Slimmer, Sneller en Zuiniger op het spoor”, 11 oktober 2008
11. Begroting Infrastructuurfonds 2011 blz. 52.
12. Feitelijke vragen begroting infrastructuurfonds 2011, 32500 A, nr. 6, vraag 44
13. Feitelijke vragen begroting infrastructuurfonds 2011, 32500 A, nr. 6, vraag 16
14. Kamervragen 2009-2010 (Aanhangsel) 2851
15. Brief ProRail, NS, KNV, 9 april 2010, meegestuurd als bijlage bij de Kamervragen
16. 29984-139, Evaluatie ICT- en beveiligingssystemen en calamiteitenorganisatie, Eindrapport, 13 mei 2008
17. <http://www.irse.nl/files/b7474ce159bc407497fd033dcdfedf53-97.php>



Fractie ChristenUnie Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

T : 070-3183057  
F : 070-3183936  
[christenUnie@tweedekamer.nl](mailto:christenUnie@tweedekamer.nl)