

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1078

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2022

Met deze brief stuur ik u het vervoerplan 2023 van NS en het addendum op het beheerplan 2022–2023 van ProRail toe. Met de plannen geven NS en ProRail uitvoering aan de afspraken vastgelegd in de vervoer- en beheerconcessie en schetsen zij hun ambities voor het jaar 2023. Het vervoerplan van NS en het addendum behoeven mijn instemming als concessieverlener. Inmiddels heb ik deze instemming verleend.

Daarnaast voeg ik bij deze brief het rapport van onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) over de verbetering van de methodiek van NS om te komen tot een inzet van bodem- en streefwaarden voor de kernprestatie-indicatoren (KPI's). AEF heeft dit onderzoek verricht als opvolging van de aanbevelingen uit eerder onderzoek naar de methodiek uitgevoerd tijdens de midterm review van de vervoerconcessie van het hoofdrailnet. Verder zal ik nader ingaan op de reguliere wintervoorbereiding door ProRail en op de afronding van het programma Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS).

Vervoerplan NS 2023

Als concessieverlener geef ik elk jaar een aantal beleidsprioriteiten mee aan NS als concessiehouder. Deze prioriteiten moeten bijdragen aan een aantrekkelijk aanbod voor de reizigers. NS geeft vervolgens in het vervoerplan aan hoe zij invulling geeft aan deze prioriteiten.

Na verzending van de beleidsprioriteitenbrief aan NS op 19 april is de context waarin het vervoerplan 2023 is geschreven fors gewijzigd. Gelet op de krapte op de arbeidsmarkt, ligt de focus nu met name op het mitigeren van de personeelsproblematiek van NS om een zo'n stabiel mogelijke dienstregeling te blijven rijden. Om die reden gaat NS in het voorliggende vervoerplan uitvoerig in op wat zij doen om de personeelsproblematiek te verkleinen. Ik onderschrijf dit volledig en vraag NS

prioriteit te verlenen aan het terugdringen van het personeelstekort en waar mogelijk stappen te zetten op de door mij meegegeven beleidsprioriteiten.

Recentelijk heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de integrale aanpak personeelstekorten NS.¹ Hieruit blijkt dat het in 2023 nog onzeker is hoe het personeelstekort zich verder zal ontwikkelen. NS laat de integrale aanpak momenteel reviewen door Boston Consultancy Group (hierna: BCG). BCG zal onder meer kijken naar de grondoorzaken van de personeelsproblematiek en naar opties voor additionele maatregelen. Ik verwacht dat NS in 2023 opvolging zal geven aan de uitkomsten van de review van BCG.

Los van de personeelstekorten heb ik er voor 2023 voor gekozen, om net als in 2021 en 2022, de focus van de beleidsprioriteiten te leggen op het herstel van COVID-19. Dit omdat de reizigersaantallen nog steeds lager liggen dan voor de coronacrisis. De effecten hiervan blijven voelbaar voor NS. Door hier een beleidsprioriteit van te maken vraag ik NS, met inachtneming van de afspraken uit de vervoerconcessie, haar organisatie en dienstverlening zo goed als mogelijk aan te laten sluiten bij de veranderende reisbehoefte en reizigers te prikkelen om weer gebruik te maken van de trein. In het bijzonder dient NS aandacht te besteden aan de onderwerpen: het terugwinnen van de reiziger, het borgen van de kwaliteit van de dienstverlening, reizigersspreiding en internationaal spoorvervoer.

Met het vervoerplan geeft NS concrete invulling aan haar dienstverlening voor 2023 en de jaren daarna. Of de door NS in het vervoerplan beschreven ambities en doelen actueel blijven en te realiseren zijn, is uiteraard afhankelijk van de ontwikkeling van het personeelstekort en het verdere verloop van COVID-19. Vanzelfsprekend blijft de concessie (en het daar bijbehorende het vervoerplan) de basis voor de dienstverlening en ook de meetlat waarlangs prestaties van NS worden beoordeeld. Ik houd actief een vinger aan de pols bij het uitvoeren van het vervoerplan door NS.

Uitwerking van de beleidsprioriteiten in Vervoerplan NS 2023

Reiziger terug in de trein & borgen kwaliteit dienstverlening

Ook de komende jaren zullen de reizigersaantallen nog achterblijven bij de aantallen van het laatste pre-corona jaar, 2019. Het reisgedrag van een deel van de reizigers lijkt structureel veranderd door COVID-19. Een groot deel van de reizigers werkt een deel van de week thuis. Het komende jaar volgt NS (wederom) de ontwikkelingen omtrent het reisgedrag op de voet en neemt waar mogelijk maatregelen om haar aanbod te verbeteren. Zo werkt NS aan het integreren van een groter aanbod van ketendiensten in de NS Flex- en Businesscardabonnements. Hiermee beoogt NS om het plannen, boeken, gebruiken en betalen van de hele deur-tot-deurreis in de NS-app mogelijk te maken. Om het reizen met het OV daarnaast laagdrempeliger te maken, draagt NS bij aan de landelijke uitrol van OV-Pay.

In 2023 heeft de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan de reizigers de volle aandacht van NS. NS heeft daarbij de ambitie om wendbaarder te worden bij het aanpassen van de dienstregeling, waarbij zij wil voortbouwen op wat tijdens de coronacrisis geleerd is. Daar hoort

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1076.

ook bij dat NS het vervoersaanbod in de toekomst beter wil laten aansluiten op de vervoersvraag op drukke en minder drukke dagen.

Reizigersspreiding

NS geeft in het vervoerplan aan dat een goede spreiding van reizigers in de trein kan bijdragen aan comfort en vertrouwen in het OV en daarmee het terugwinnen van de reiziger. Om spreiding over de werkdagen te verbeteren blijft NS de samenwerkingen zoeken met o.a. werkgevers, onderwijsinstellingen en regionale overheden. NS draagt actief aan de samenwerking bij door het delen van showcases en successen. Ook zet NS in op de doorontwikkeling van de NS-app en NS.nl om beter inzicht te geven in de te verwachten drukte en om bij drukte een accuraat handelingsperspectief te bieden. NS gaat verder met het beproeven van proposities die reizen in de daluren aantrekkelijker maken. Daartoe introduceerde NS in 2022 de Pilot NS Voordeel op het traject Den Haag CS – Eindhoven CS, waarmee reizigers minimaal één dag van te voren een tijdslot in de daluren kunnen boeken met tot wel 60% korting. In 2023 zal NS afhankelijk van de inzichten en resultaten van deze pilot voortbouwen op NS Voordeel.

Internationaal spoorvervoer

In 2023 schenkt NS, binnen de kaders van de concessie, extra aandacht aan het verbeteren en stimuleren van het internationaal spoorvervoer. Hierbij richt NS zich op de mogelijkheden op de korte- en (middel-)lange termijn. Zo werkt NS in 2023 aan de voorbereidingen op de toekomstige versnelling van de IC Berlijn. Samen met de NMBS, Arriva, decentrale overheden en infrabeheerders werkt NS aan de totstandkoming van de Drielandentrein. Naast deze productstappen breidt NS het aantal te boeken internationale bestemmingen uit, door (extra) bestemmingen in Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk toe te voegen. Om het klantgemak te vergroten werkt NS samen met andere Europese spoorvervoerders o.a. aan het verlengen van de boekingshorizon², het harmoniseren van de ticketvoorwaarden en het verbeteren van de reisinformatie bij verstoringen tijdens internationaal reizen.

Addendum op het beheerplan ProRail 2022–2023

In het addendum op het beheerplan gaat ProRail in op de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen ten opzichte van het vorig jaar gedeelde beheerplan 2022–2023.³ ProRail rapporteert onder andere over de productstappen die zij de aankomende jaren voorziet, de opvolging van de aanbevelingen uit evaluatie van het winterweer in februari 2021 en de stand van zaken van het verbeterprogramma Zee-Zevenaar. Op het thema winterweer ga ik later in deze brief uitgebreider in. Met het addendum op het beheerplan biedt ProRail tevens het kaartmateriaal aan van de verwachte grootschalige buitendienststellingen (drie dagen en langer) in 2023, zoals vorig jaar is toegezegd naar aanleiding van Motie de Groot.⁴ Het addendum op het beheerplan is als bijlage bij deze brief toegevoegd.

Winterweer

ProRail geeft, zoals ook aan uw Kamer toegezegd in de brief over de halfjaarverantwoording, in het addendum op het beheerplan een update

² Een internationale treinreis kan je bij NS doorgaans maximaal 4 tot 9 maanden voor vertrek boeken.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 954.

⁴ Kamerstuk 35 925 A, nr. 25.

over de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van het winterweer in februari 2021.⁵ Een van de openstaande acties was het onderzoeken van mogelijkheden om een uitgedunde dienstregeling te rijden waarvoor minder wissels gebruikt hoeven te worden. ProRail licht de conclusie toe dat het niet mogelijk is gebleken om de hoeveelheid wissels die nodig is voor de uitvoering van een Landelijk Uitgedunde Dienstregeling (LUD) van NS te reduceren t.o.v. februari 2021, ondanks pogingen daartoe die ook zijn vermeld in de halfjaarverantwoording. Dat komt door de in de winterweerevaluatie noodzakelijk geachte toevoeging van wissels op niet-centraal bediende gebieden. Als vervolg hierop gaat ProRail in gesprek met de sectorpartijen om te onderzoeken of het mogelijk is om een afgeschaalde dienstregelingsvariant uit te werken waarvoor wél minder wissels nodig zijn. Ook onderzoekt ProRail opties om regionaal of lokaal opstarten en afschalen van de treindienst mogelijk te maken, rekening houdend met de actuele beschikbaarheid van de infrastructuur. ProRail beoogt deze maatregelen in de aanloop naar winter 2023–2024 te implementeren.

In een separate brief die ik ook meestuur, rapporteert ProRail over de reguliere wintervoorbereiding. ProRail is, onder andere door de voornoemde winterweerevaluatie, logistiek en operationeel beter voorbereid op winterse omstandigheden dan in 2021. Tegelijkertijd herhaalt ProRail dat bij extreem winterweer op landelijk niveau het spoorstelsel kwetsbaar is en dat niet onder alle omstandigheden voorkomen kan worden dat reizigers, vervoerders en verladingshinder ondervinden. In haar brief schetst ProRail enkele aandachtspunten, zoals de wintervoorbereiding die in het Rotterdamse havengebied en de corridor Zee-Zevenaar nog niet gereed is. Ik constateer dat ProRail zich inzet om negatieve effecten daarvan zoveel mogelijk te mitigeren. Ook constateer ik dat ProRail bij het uitvoeren van de wintervoorbereiding oog heeft voor duurzaamheid en energieverbruik door mogelijkheden te onderzoeken om wisselverwarming minder of niet meer te gebruiken, met aandacht voor betrouwbaarheid van de infrastructuur.

Validatie-onderzoek methodiek KPI's NS

In de brief aan uw Kamer⁶ van december 2020 heb ik aangekondigd met NS in gesprek te gaan over de verbetering van de methodiek die NS hanteert om te komen tot een inzet van bodem- en streefwaarden voor prestatie-indicatoren.

De methodiek die de NS hanteert om te komen tot een voorstel voor bodem- en streefwaarden is tijdens de midterm review in 2020 door een extern bureau gevalideerd. De conclusie destijds was dat de gehanteerde methode kenmerken had van een valide methodiek, maar beter (kwalitatief) onderbouwd diende te worden. Naar aanleiding van dit rapport heeft lenW Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om samen met NS de benodigde verbeteringen door te voeren en zo te komen tot een valide methodiek. AEF heeft aan de hand van een afwegingskader de methodiek (en vooral de beschrijving daarvan) beoordeeld op validiteit en hiertoe suggesties aangedragen. Samen met NS heeft AEF vervolgens gewerkt aan het verbeteren van de methodiek. AEF concludeert dat met de beschrijving van de verbeterde methodiek alle eerder geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen en dat de methodiek daarmee als valide bestempeld kan worden.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1055.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 917.

Afronding programma Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS)

Het afgelopen jaar is, conform de aankondiging van mijn ambtsvoorganger getoetst of het programma Toekomstbestendig werken aan het Spoor (TWAS) afgerond kan worden als programma onder de beheerconcessie en overgedragen kan worden aan de lijnorganisatie van ProRail.⁷ Binnen het programma TWAS is gezamenlijk met alle partijen in de sector gewerkt aan een nieuwe werkwijze met zo min mogelijk hinder, die past binnen de beschikbare financiële middelen en waarbij oog is voor een betrouwbaar spoorproduct. Om te zorgen dat de hoeveelheid hinder niet evenredig toeneemt met de hoeveelheid werkzaamheden, en de kosten voor onderhoud en aanleg verminderen, worden werkzaamheden bijvoorbeeld zo goed mogelijk gebundeld en slim gecombineerd. Bureau Gateway heeft in opdracht van IenW en ProRail getoetst of TWAS afgerond kon worden. Samen met Bureau Gateway, ProRail en de betrokken sectorpartijen kom ik tot de conclusie dat het wenselijk is om het programma TWAS inderdaad af te ronden als programma onder de beheerconcessie. Ik zal kort toelichten waarom we daarvoor gekozen hebben en verwijs verder naar bijgevoegde rapporten.

De betrokken sectorpartijen hebben hun steun uitgesproken voor de afronding van het programma TWAS. Ook is er draagvlak voor het voortzetten van een gezamenlijke overlegvorm na afronding van het programma; het sectoroverleg spoor. De borging van de instrumenten en werkwijzen vraagt nog aandacht, maar dit vereist geen programmasturing meer. De aandacht die nog nodig is, wordt als volgt vormgegeven. ProRail heeft per instrument of werkwijze, in overleg met de sectorpartijen, inzichtelijk gemaakt in welke gremia, zowel intern als extern, deze een plaats zullen krijgen om voorzetting van het gebruik ervan te borgen. De effecten van de TWAS-maatregelen op onder andere hinder en spreiding van werkzaamheden maakt ProRail inzichtelijk via een dashboard. Dit is een belangrijk instrument om de effecten van TWAS te monitoren. Het dashboard zal gemonitord worden in het sectoroverleg spoor en in regulier overleg met mijn ministerie.

ProRail heeft een voorstel gedaan voor de monitoring van de financiële effecten van het programma TWAS. Zij geeft tegelijkertijd aan dat dit lastig is, omdat de context waarin het programma plaatsvindt is veranderd door onder andere de oorlog in Oekraïne en de impact daarvan op de kosten en beschikbaarheid van de benodigde materialen en grondstoffen. De rapporten van Bureau Gateway bevestigen dat het een lastige opgave blijkt om de baten van het programma TWAS te monitoren. ProRail acht het aannemelijk dat de TWAS-besparing gerealiseerd zal worden. Ik heb met ProRail afgesproken dat ik de onderbouwing hiervan laat toetsen tijdens de validatie van de herijking van de financiële reeksen. Over de uitkomsten daarvan zal ik uw Kamer naar de huidige verwachting nader informeren in Q4 2023. Ik acht het niet nodig om alleen daarvoor de programmasturing op TWAS in de lucht te houden.

Naast beëindiging van het programma TWAS beveelt Bureau Gateway aan om te investeren in draagvlak en acceptatie voor de gezamenlijke en maatschappelijke opgave waar de sector voor staat. Ook daar zie ik het belang van in. Vervoer per spoor is een belangrijke, onmisbare vorm van duurzame mobiliteit. Het is een belangrijke sleutel in bereikbaarheidsopgaven, zoals aansluiting bij de woningbouwopgave en verdere verduurzaming. Dit maakt het noodzakelijk dat er blijvende aandacht is voor

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 954.

werken aan het spoor zowel in het kader van instandhouding als aanleg. Wanneer dit gepaard gaat met noodzakelijke hinder, dan zal ik samen met de sector uitdragen dat dit nodig is om het spoor toekomstbestendig te houden en te maken.

Tot slot

De personeelstekorten, prijsstijging en materiaalschaarste zetten in 2023 de dienstverlening onder druk. Ik vraag van NS en ProRail dat zij er alles aan zullen doen om ook onder de huidige omstandigheden een goed en betrouwbaar product te blijven leveren. Tot slot wil ik mijn waardering uitspreken voor de continue inzet van de medewerkers van NS en ProRail.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen