

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 16 Openbaar vervoer en spoor van de rijksbegroting van het ministerie van IenW

Beleidsdoorlichting spoorbeleid

Eindrapport

12 juli 2018

Berenschot

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 16 Openbaar vervoer en spoor van de rijksbegroting van het ministerie van IenW

Eindrapport

Ronald van der Mark
Leonore Das
Wouter Metzlar
Fransje Oudshoorn
12 juli 2018

Berenschot

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Historische context	5
1.2 Opdracht	6
1.3 Regeling Periodieke Evaluatie	6
1.4 Verantwoording aanpak en onderzoeksmethodiek	7
1.5 Afbakening van de beleidsdoorlichting (RPE vraag 1 en 2)	9
1.6 Leeswijzer	11
2. Motivering gevoerde beleid	12
2.1 Uitleg beleidsartikel: doelstellingen en Infrastructuurfonds	12
2.2 Aanleiding van het beleid	14
2.3 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid	16
2.4 Overzicht ingezette instrumenten per beleidsterrein	17
3. Ontwikkeling uitgaven	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Omvang van de uitgaven en ontvangsten	24
3.3 Beleidsartikel 16 Openbaar vervoer en spoor	25
3.4 Artikel 13 Infrastructuurfonds	26
3.5 Artikel 17 Infrastructuurfonds (megaprojecten spoor)	27
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Algemene analyse eerder uitgevoerd onderzoek	29
4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	32
4.3.1 Definities	32
4.3.2 Personenvervoer: Hoofdrailnet en HSL-Zuid	33
4.3.3 Beheer, onderhoud en vervanging	40
4.3.4 Aanleg	45
4.3.5 Veiligheid	47
4.3.6 Goederenvervoer	52
4.3.7 OV-keten	55
4.3.8 Slotbeschouwing	60
5. Besparings- en intensiveringsvarianten	63
5.1 Omvang besparings- en intensiveringsopgave	63
5.2 Uitgangspunten besparingsvarianten	64
5.3 Invulling besparingsvarianten	65
5.3.1 Denkrichting 1: Vooral bezuinigen op het beheer, onderhoud en vervanging en de spoorveiligheid	66
5.3.2 Denkrichting 2: Vooral bezuinigen op de aanlegprojecten, lijnverbindingen en stations	69

5.4	Intensiveringsvarianten	71
5.5	Samenvattend financieel overzicht	73
6.	Aanbevelingen om doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen	78
7.	Beantwoording RPE vragen	81
7.1	Afbakening van het beleidsterrein	81
7.2	Motivering van het gevoerde beleid	81
7.3	Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	82
7.4	Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	84
7.5	De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	85
7.6	Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	86
7.7	Verkenning van beleidsopties bij minder of meer beschikbare middelen	87

Bijlagen.

1. Inleiding

1.1 Historische context

De vraag naar mobiliteit groeit wereldwijd. Ook in Nederland is de verwachting dat de mobiliteitsbehoefte blijft toenemen. De infrastructuur – en meer specifiek het spoor – is voor de bereikbaarheid van Nederland van essentieel belang. Het Rijk wil het spoorstelsel optimaal in staat stellen haar essentiële rol in de bereikbaarheid van de economische kerngebieden en de landsdelen te vervullen op de mobiliteitsmarkt.¹ In de afgelopen vijf jaar is daarvoor jaarlijks gemiddeld ongeveer € 2,227 miljard uitgegeven. Daarnaast ontving het Rijk gemiddeld per jaar ongeveer € 235 miljoen vanuit de concessie met NS, afrekeningen voorschotten van ProRail en bijdragen van provincies.

Het is drukker geworden op het spoor, maar het aandeel ervan in de totale mobiliteit blijft gelijk

Nederland heeft één van de drukst bereden spoorstelsels ter wereld.² Dat betekent dat de eisen en de wensen aan het spoorstelsel, die worden ingezet voor het personenvervoer en voor goederenvervoer, fors zijn.

De mobiliteit in Nederland is in 10 jaar toegenomen tot in totaal 188 miljard reizigerskilometers in 2016. In die periode zijn de aandelen van auto, fiets en het openbaar vervoer in de totale mobiliteit van het personenvervoer gelijk gebleven, zij het dat er een kleine verschuiving is van auto naar trein en fiets. Het openbaar vervoer omvatte in 2005 12% en in 2016 13% van alle reizigerskilometers. Het treinaandeel is gestegen van 8,6% naar 10,2%. In absolute zin is het aantal reizigerskilometers per trein in diezelfde periode toegenomen met een jaarlijkse groei van 2% en deze trend zet gestaag door.³

De crisis in 2008 heeft invloed gehad op het totale goederenvervoer en met een groei van 5,7 procentpunt in vervoerd gewicht lag in 2016 ten opzichte van 2005 het totale goederenvervoer boven het niveau van voor de crisis. Het merendeel van dit vervoer gaat over de weg. Het spoorgoederenvervoer heeft een beperkt aandeel in het totale goederenvervoer (3,7% van het totaal vervoerd gewicht in tonnen 2016). Toch is er in de periode 2005 – 2016 wel degelijk sprake van een beperkte groei van het spoorvervoer (16,8% in vervoerd gewicht en een groei van 12,3% in tonkilometers).⁴

Keuzes in het spoorbeleid en de LTSA

De basis voor het huidige spoorbeleid ligt in de groei van de mobiliteit en in de bevindingen van de parlementaire commissie Kuiken over het spoor.⁵ De keuzes waar het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: Infrastructuur en Waterstaat, IenW) voor stond hadden betrekking op de ordening van de sector en in haar rol ten aanzien van de (aanscherping van de) sturing op NS en ProRail. Het ministerie stond daarnaast voor de uitdaging het gehele portfolio van projecten en programma's in haar samenhang te beoordelen en bij te dragen aan de eisen en wensen van reizigers en verladers. Hieruit is de eerste Lange Termijn Spooragenda (LTSA 1) voortgekomen. De centrale thema's in de LTSA zijn de capaciteit en de kwaliteit van het spoorstelsel en daarmee de aantrekkelijkheid van het spoorproduct voor de reizigers en verladers.

¹ Uit Lange Termijn Spooragenda deel I. Visie, ambities en doelen (2013) Ministerie IenW

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 16

³ Mobiliteitsbeeld 2017, KIM, p 40.

⁴ Mobiliteitsbeeld 2017, KIM

⁵ Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor (16 februari 2012), commissie Kuiken

De beleidsdoorlichting

Het hoofddoel van de LTSA luidt: 'De kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken.'⁶ In deze beleidsdoorlichting wordt het onder het beleidsartikel 16 van de Rijksbegroting van het ministerie van IenW gevoerde spoorbeleid beschreven en beoordeeld. De uitkomst dient te laten zien in hoeverre 'het beleid werkt' (doeltreffend, effectief is) en in hoeverre 'het beleid waar voor zijn geld levert' (doelmatig, efficiënt is).

1.2 Opdracht

Het ministerie van IenW heeft opdracht gegeven het beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor, hoofdstuk XII van de Rijksbegroting door te lichten over de periode 2013-2017. In 2017 zijn het voormalige artikel 15 (OV-keten) en artikel 16 (Spoor) samengevoegd tot het beleidsartikel 16. Bij dit artikel horen het artikel 13 Spoor van het Infrastructuurfonds (IF) en de Megaprojecten spoor van artikel 17.02 (Betuweroute); 17.03 (HSL-Zuid); 17.07 (ERTMS).

In de doorlichting is de nadruk gelegd op de volgende beleidsterreinen:

- Personenvervoer (Hoofdrailnet en HSL-Zuid)
- Beheer, onderhoud en vervanging (ProRail)
- Aanleg (via subsidiëring programma's en projecten)
- Veiligheid
- Goederenvervoer
- OV-keten

De projecten binnen het beleidsterrein Aanleg worden alleen meegenomen voor zover deze zijn gereedgekomen in de onderzoeksperiode 2013 tot 2017 (afgeronde MIRT projecten). De scope van de beleidsdoorlichting is uitgebreid met de vervoersprestaties van de decentrale spoorlijnen. Bovendien wordt in de beleidsreconstructie aandacht besteed aan de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kuiken.⁷

1.3 Regeling Periodieke Evaluatie

Beleidsdoorlichtingen dienen te voldoen aan bepaalde eisen en regels, zoals die door het Ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Een beleidsdoorlichting heeft het *karakter van een syntheseonderzoek*: een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid.

Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling moeten worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om *de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang*. In tabel 1 zijn de thema's en onderzoeksvragen van de RPE 2015 opgenomen.

⁶ LTSA deel I

⁷ Conform verzoek vaste Kamercommissie voor IenW van 10 oktober 2017. 32861-25/2017 D28028.

Tabel 1. Thema's en onderzoeksvragen RPE 2015

Thema's	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein	1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid	3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het Ministerie van IenW heeft de volgende drie aanvullende onderzoeksvragen gesteld:

1. Indien er significant *meer* middelen beschikbaar zijn (plus 20%), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
2. In hoeverre hebben de ingezette beleidsinstrumenten gezorgd voor een toename dan wel afname in de regeldruk⁸ voor betrokken partijen?
3. Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording? Dekken deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate af? Zijn er wellicht overbodige indicatoren en kengetallen? Wat zou er veranderd moeten worden? Wat zijn alternatieven?

1.4 Verantwoording aanpak en onderzoeksmethodiek

Een beleidsonderzoek is een syntheseonderzoek. Dat betekent dat het onderzoek is gebaseerd op evaluaties die in de onderzoeksperiode zijn verschenen. Uiteindelijk is de doelstelling van het onderzoek het beleid op de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Het onderzoek is in een aantal fasen uitgevoerd.

⁸ Regeldruk is de investering en inspanning die burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren moeten verrichten om zich aan regels te houden.

Fase 1. Beschrijving motivering van het gevoerde beleid

De werkzaamheden zijn gestart in juni 2017. Als eerste stap in het onderzoek is een reconstructie gemaakt van het gevoerde beleid. Dit geeft inzicht in de manier waarop het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft getracht de doelen van haar beleid ten aanzien van openbaar vervoer en spoor te realiseren. Binnen deze reconstructie zijn, aan de hand van beleidsdocumenten en groepsinterviews met beleidsexperts van IenW, de doelen van het beleid in beeld gebracht en is nagegaan welke instrumenten zijn ingezet om deze doelen te bereiken. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt naar de zes eerder genoemde beleidsterreinen: Personenvervoer, Beheer, onderhoud en vervanging, Aanleg, Veiligheid, Goederenvervoer en OV-keten.

Voor het in beeld brengen van de ingezette instrumenten is uitgegaan van de (financiële) instrumenten zoals benoemd in de begroting van het ministerie van IenW en de bijbehorende artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds. De instrumenten die het ministerie voornamelijk heeft ingezet zijn concessies, opdrachten en (project-) subsidies en programma's. Daarnaast heeft IenW wettelijke instrumenten en communicatie instrumenten tot haar beschikking. Tot slot is in kaart gebracht welke financiële middelen gemoeid zijn met de verschillende instrumenten voor de periode 2013 tot 2017.

Het resultaat van fase 1 was een overzicht van de doelen en subdoelen van het beleidsartikel, de instrumenten die ingezet zijn en de verwachte bijdrage van die (mix van) instrumenten aan het bereiken van de doelen.

Fase 2. Bestudering bestaande evaluaties en andere relevante onderzoeken

In fase 2 is allereerst nagegaan welke bestaande evaluaties en onderzoeken uitspraken doen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en welke informatie beschikbaar is ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van individuele instrumenten. Op basis van de beschikbare evaluaties en onderzoeken is elk instrument op basis van beschikbare informatie beschreven. De resultaten van dit vooronderzoek zijn opgenomen in een bijlage. Per instrument is een korte typering opgenomen, het doel, de samenhang met andere instrumenten, de bereikte resultaten en eventuele uitspraken over de doelmatigheid van het instrument. De resultaten van dit vooronderzoek zijn gebruikt als input voor de beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten en het beleid in zijn totaliteit. De resultaten van het vooronderzoek zijn voor een toets op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de desbetreffende betrokken ambtenaren en betrokkenen van NS en ProRail⁹. Een literatuurlijst is opgenomen in bijlage 1.

Fase 3. Verdieping, analyse en rapportage

In de analysefase zijn de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke instrumenten per beleidsterrein op een rij gezet. Deze zijn afgezet tegen de bereikte beleidsdoelen op het gebied van openbaar vervoer en spoor. Het is daarbij niet altijd goed mogelijk gebleken de *causaliteit* aan te tonen tussen de (resultaten van de) individuele instrumenten en of deze hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Daarom is getracht zoveel mogelijk de *plausibiliteit* van deze relaties in beeld te brengen. Daarmee bedoelen we dat een inschatting gemaakt wordt van de relatie tussen inzet van instrumenten en behaalde effecten en of het waarschijnlijk is dat de instrumenten aan de gestelde doelen hebben bijgedragen. Het aantonen van causaliteit is overigens een moeilijke opgave die in weinig beleidsevaluatieonderzoeken gerealiseerd wordt.

Door middel van interviews met beleidsexperts van IenW, NS, ProRail en verschillende sectorvertegenwoordigers zijn de resultaten van de beleidsreconstructie en de analysefase getoetst en verrijkt. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten.

⁹ De resultaten van het vooronderzoek zijn in een separate bijlage opgenomen. Bij eventuele discrepanties in de tekst tussen de rapportage van het vooronderzoek en dit hoofdrapport is de tekst van het hoofdrapport leidend.

Voor de beantwoording van de RPE-vraag omtrent de 20%-besparingsvarianten en de aanvullende vraag omtrent de 20%-intensiveringsvarianten zijn workshops georganiseerd met een aantal IenW beleidsexperts op het gebied van openbaar vervoer en spoor en wetenschappelijke experts. Bovendien zijn gesprekken gevoerd met NS en ProRail (zie bijlage 2 voor een overzicht van de deelnemers). Ter voorbereiding op de workshop is op basis van de meest recente begroting van het ministerie van IenW (2018) en het Infrastructuurfonds (2018) een financiële analyse uitgevoerd om de 20%-opgave in beeld te brengen. In de workshops zijn vervolgens besparings- en intensiveringsstrategieën besproken om tot respectievelijk 20% minder uitgaven of meer uitgaven te komen in de periode 2018 – 2022, inclusief de consequenties ervan.

Tot slot zijn de bevindingen beschreven in een concept eindrapport dat besproken is met de begeleidingscommissie. Een concept is becommentarieerd door verschillende inhoudsdeskundigen van het IenW, NS en ProRail. Een tweede concept rapport is besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is het definitieve eindrapport opgesteld. De werkzaamheden zijn eind juni 2018 afgerond.

Begeleiding onderzoek en toets onafhankelijke deskundige

De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van IenW, het ministerie van Financiën en het KIM. Deze begeleidingscommissie had als taak om de kwaliteit en voortgang te bewaken. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 3. De aanpak, afbakening en beleidsreconstructie van het onderzoek is besproken en goedgekeurd in de startbijeenkomst. Vervolgens zijn in separate bijeenkomsten de beleidsreconstructie en de eerste resultaten van de beleidsdoorlichting gepresenteerd. Tot slot is de conceptrapportage voorgelegd aan de begeleidingscommissie. In totaal is de commissie zeven keer bijeen geweest. Bij een beleidsdoorlichting staat onafhankelijkheid voorop. Eén van de vereisten van de RPE is dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze toets wordt uitgevoerd door professor J. Arts, Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft tevens de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie bijgewoond.

1.5 Afbakening van de beleidsdoorlichting (RPE vraag 1 en 2)

Opzet en samenhang huidig beleidsartikel 16

Het huidige beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor is een samenvoeging van de oude artikelen 15 (OV-keten) en 16 (spoor). Deze artikelen zijn vanaf de begroting 2017 samengevoegd. Tot het oude beleidsartikel Spoor behoort alles met betrekking tot het spoor, behalve het functioneren van spoor binnen de OV-keten, dat was ondergebracht bij artikel 15. Vice versa behoort tot het oude artikel 15 OV-keten alles met betrekking tot spoor, regionaal openbaar vervoer, taxi en zo verder, behalve dat gedeelte van spoor dat te maken heeft met aanleg, beheer & onderhoud. Deze verwevenheid is weergegeven in onderstaande figuur. Met het samenvoegen van de beide artikelen in 2017 tot één artikel Openbaar Vervoer en Spoor is deze complexiteit verdwenen



Figuur 1 Verwevenheid beleidsartikelen 15 en 16

Eerdere beleidsdoorlichtingen

Het oude artikel 16 is nog nooit doorgelicht. Het oude artikel 15 is voor de jaren 2007 tot en met 2012 grotendeels doorgelicht.¹⁰ De doorlichting van het oude artikel 15 geeft aan de rijksdoelen als focus te hebben. Geïventariseerd is op welke wijze het rijksbeleid door het rijk wordt gerealiseerd en op welke wijze het rijksbeleid doorwerkt in het decentrale beleid en de decentrale activiteiten. Een oordeel is gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rijksbeleid (rijksdoelen en de inzet van rijksmiddelen); niet over het decentrale beleid. De volgende dossiers met relatief veel politieke aandacht en/of waarvoor veel middelen beschikbaar zijn gesteld zijn daarbinnen onderzocht:

- Toegankelijkheid
- OV bureau Randstad
- Snelwegbus
- Multimodale reisinformatie
- OV-chipkaart
- Actieprogramma regionaal OV
- Gratis of goedkoop OV
- Gedecentraliseerde spoorlijnen
- Marktwerking OV

In het rapport wordt aangegeven dat de onderwerpen sociale veiligheid en taxi geen onderdeel vormen van de doorlichting omdat deze separaat worden geëvalueerd. Ook de concessieverlening van de Waddenveren is niet meegenomen omdat het een specifieke taak betreft.¹¹

Vóór 2013 bestonden de beleidsartikelen 15 en 16 niet. De activiteiten gericht op het openbaar vervoer en spoor waren verspreid over meerdere beleidsartikelen. De samenvoeging vorig jaar van de beleidsartikelen 15 en 16 sluit aan op het beleid zoals geformuleerd in de Lange Termijn Spooragenda deel I (2013) en deel II (2014). Hierin is de ambitie geformuleerd van een optimale reis van deur tot deur in de OV- en spoorketen zowel voor de reizigers als de verladers.

Samenhang met andere artikelen

De beleidsdoorlichting dient aan te sluiten op de eerdere doorlichting en het actuele beleidskader. Dit betekent in aansluiting op het bovenstaande dat de beleidsdoorlichting gaat over het hele huidige beleidsartikel 16 (spoor en openbaar vervoer) voor de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016. Hiermee wordt het spoorbeleid gezien in de context van de OV-keten. Data uit 2017 zijn uitsluitend meegenomen als die in het najaar van 2017 beschikbaar waren. Dossiers als het taxibeleid, sociale veiligheid, fietsbeleid, OV-chipkaart, toegankelijkheid en reisinformatie dragen bij aan de OV-keten en worden dus meegenomen in deze doorlichting. De Waddenveren maken geen onderdeel uit van de doorlichting. De concessie voor de Waddenveren zal uiterlijk negen jaar na het onherroepelijk worden (2014) worden geëvalueerd. De rol van de decentrale overheden voor het regionaal OV-beleid zou initieel geen onderdeel uitmaken van de doorlichting. In oktober 2017 zijn door de Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld wat betreft het decentraal spoor. Dit heeft geleid tot een uitbreiding van de scope, waarin de decentrale spoorlijnen zijn meegenomen.

Het gaat bij de beleidsdoorlichting niet alleen om het beleidsartikel zelf maar ook om de extracomptabele verwijzingen naar het Infrastructuurfonds artikel 13 (aanleg en beheer spoorwegen) en artikel 17 (mega spoorprojecten Betuweroute, Hogesnelheidslijn Zuid en ERTMS). Het mega project onder artikel 17 ZuidasDok is niet meegenomen, omdat het nog niet is afgerond en omdat het grotendeels een wegenproject is, en voor spoor

¹⁰ Transtec/BMC, Beleidsdoorlichting artikel 15 begroting Infrastructuur en Milieu, oktober 2014

¹¹ Transtec/BMC, Beleidsdoorlichting artikel 15 begroting Infrastructuur en Milieu, oktober 2014 p. 9.

alleen betrekking heeft op de aanleg van een terminal. De extracomptabele verwijzingen naar artikel 14 van het Infrastructuurfonds (bijdragen aan regionale en lokale infrastructuur) zijn ook niet meegenomen in doorlichting. Deze projecten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Deels zijn dit projecten met een eigen doelstelling binnen de ambities van een optimale reis van deur tot deur in de OV en spoorketen zoals wegenprojecten met cofinanciering van de RSP Zuiderzeelijn gelden en regionale bereikbaarheidspakketten.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de vijftien vragen van de RPE. In paragraaf 1.5 zijn de RPE vragen 1 en 2 voor de afbakening van de beleidsdoorlichting uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de motivering van het gevoerde beleid (RPE vragen 3, 4 en 5). In hoofdstuk 3 wordt het beleidsterrein en bijbehorende uitgaven geanalyseerd (RPE vragen 6 en 7). De uitkomsten van het beleid en de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan zijn in hoofdstuk 4 uitgewerkt. Daarmee worden de RPE vragen 8 tot en met 13 beantwoord. Het hoofdstuk 5 bevat de exercitie naar de besparingsopties (RPE vraag 15) en intensiveringsopties. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de aanbevelingen beschreven om doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen (RPE vraag 14). Tot slot volgen in hoofdstuk 6 conclusies waarin wij kort antwoord geven op alle onderzoeksvragen.

2. Motivering gevoerde beleid

Dit hoofdstuk geeft een korte omschrijving van het gevoerde beleid. Het plaatst de begroting in de beleidscontext. Hiermee worden de **RPE vragen 3, 4 en 5 beantwoord**:

- Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

2.1 Uitleg beleidsartikel: doelstellingen en Infrastructuurfonds

De algemene doelstelling van het nieuwe samengevoegde artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor luidt:¹²

“Om ervoor te zorgen dat reizigers veilig, betrouwbaar en betaalbaar kunnen reizen van A naar B ontwikkelt, beheert en stuurt IenW de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur aan en stelt zij decentrale overheden in staat het Openbaar Vervoer buiten de hoofdspoorweg-infrastructuur hiertoe te ontwikkelen, beheren en benutten. Daarbij zorgt IenW tegelijkertijd dat verladers van goederen over het spoor de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen.”

IenW zet in op een hoofdspoorweginfrastructuur en Openbaar Vervoer dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, aan het behalen van de milieunormen en de sociale functie van het Openbaar Vervoer. Om deze doelen, die ook beschreven staan in de Lange Termijn Spooragenda deel 2, te behalen werkt IenW samen met medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.”

Daarvoor luidde de doelstelling van artikel 16:

“De kwaliteit van het spoorproduct verbeteren zodat de reiziger en de verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen.

Doorsnijdende thema's bij artikel 16 zijn betrouwbaarheid, betaalbaarheid, veiligheid en optimale benutting.

De doelstelling van het artikel 15 was:

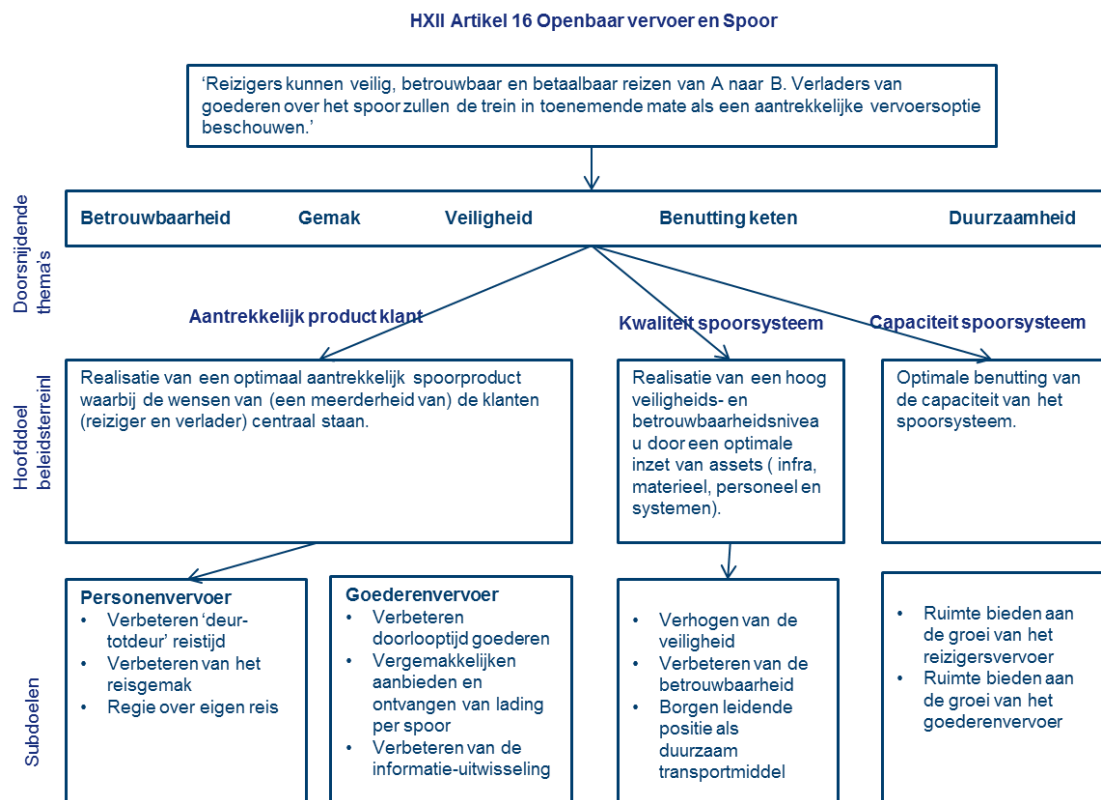
‘Reizigers veilig, betrouwbaar en met een voorspelbare reistijd vervoeren door de OV-keten, waarbij verschillende modaliteiten optimaal op elkaar aangesloten zijn.’

Doorsnijdende thema's bij artikel 15 zijn veiligheid, betrouwbaarheid en gemak.

In de Langetermijn Spooragenda (LTSA) zijn de begrotingsdoelstellingen uitgewerkt in de volgende hoofddoelstellingen (zie doelenboom volgende pagina):

- Aantrekkelijk product voor de klant:* realisatie van een optimaal aantrekkelijk spoorproduct waarbij de wensen van (een meerderheid van) de klanten (reiziger en verlader) centraal staan
- Kwaliteit van spoorstelsel:* realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau door een optimale inzet van assets (infra, materieel, personeel en systemen).
- Capaciteit van het spoorstelsel:* optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel.

¹² Uit: Rijksbegroting 2017, hoofdstuk XII, ministerie IenW



Figuur 2 Doelenboom huidige artikel 16 openbaar vervoer en spoor (uit: LTSA1 2013-2016)

Als basis voor deze doelstellingen wordt gezien:

- Spoor als aantrekkelijke en betaalbare vervoersoptie voor de reiziger;
- Voor verladers is het spoor een aantrekkelijke modaliteit tussen alle logistieke knooppunten en goede internationale aansluitingen;
- Verhoogd fysiek veiligheidsniveau;
- Substantiële verbetering dienstverlening en aansluiting bij ontwikkeling en wensen woon werkverkeer;
- Ketenregie spoorgoederenvervoer substantieel verbeterd; OV-keten voor de reiziger substantieel verbeterd;
- Vervoer per trein is de meest duurzame keuze.

Om de beleidsdoorlichting richting te geven en goed te combineren met de indeling van de begroting hebben wij zes beleidsterreinen benoemd die op de volgende wijze samenhangen met de LTSA doelen:

- Personenvervoer met aandacht voor de concessie met NS over het hoofdrailnet inclusief HSL-Zuid en onderliggende programma's als Winterweer, Vervoercapaciteit en Beter en Meer (draagt met name bij aan doel A, B en C);
- Beheer, onderhoud en vervanging met aandacht voor de concessie met een subsidie aan ProRail (draagt met name bij aan doel B en C)
- Aanleg met aandacht voor lijndelen, stations en programma Hoogfrequent Spoorvervoer mede in relatie tot de concessies met NS en ProRail voor zover relevant voor aanleg (draagt met name bij aan doel A, B (betrouwbaarheid) en C)
- Veiligheid met aandacht voor onder meer ERTMS, programma overwegen en STS-verbeterprogramma (draagt met name bij aan doel B en C)
- Goederenvervoer (draagt met name bij aan doel A en C)

- OV-keten met aandacht voor fietsparkeren, taxibeleid, gedecentraliseerde lijnen, toegankelijkheid, sociale veiligheid, OV-chipkaart, Nationale Data Openbaar Vervoer en subsidie ROVER en OV Loket (draagt met name bij aan doel A).

2.2 Aanleiding van het beleid

De basis voor het spoorbeleid is gelegen in het rapport van de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (de commissie Kuiken) uit 2012, dat heeft geresulteerd in de Lange Termijn Spooragenda (LTSA).¹³ De commissie concludeerde dat het ontbrak aan een lange termijn visie en sturing. Deze lange termijn visie en de sturing zijn uitgewerkt naar een spooragenda voor de periode tot en met 2028, waarin langlopende ontwikkelingen gecombineerd zijn met de lopende aandachtspunten.

Het eerste deel van de LTSA uit februari 2013 beschrijft de visie, ambities en doelen. Het tweede deel “Netwerk Nederland, OV op het goede spoor” werkt deze doelen uit naar een uitvoeringsagenda. In de LTSA 2 zijn alle acties en afspraken opgenomen die door het Rijk, decentrale overheden en sector zullen worden uitgevoerd. De vernieuwing van de vervoers- en beheerconcessie past binnen deze LTSA. In juni 2010 is een separate kadernota veiligheid uitgebracht, de Derde Kadernota Railveiligheid “Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor”. Na een tussentijdse evaluatie is het veiligheidsbeleid bijgesteld in de Beleidsimpuls Railveiligheid (2016).

Personenvervoer

In de jaren negentig zijn NS en ProRail gesplitst en is een situatie ontstaan met wederzijdse afhankelijkheden en soms onderlinge belangentegenstellingen. De investeringen in de infrastructuur en de combinatie met de benutting ervan moet door de minister bewaakt worden en zo nodig bijgestuurd. De commissie Kuiken heeft de minister aanbevolen de vervoerconcessie effectiever in te zetten als sturingsmiddel. Deze vervoerconcessie met NS is in 2014 vernieuwd voor een periode van 10 jaar vanaf 2015. Daarin zijn de prestaties en de indicatoren vastgelegd, waarmee deze sturing verbeterd zou kunnen worden.

Aanleiding voor deze constatering ten aanzien van het gebrek aan sturing was dat de reizigers te maken hadden met veel verstoringen en incidenten, waarbij niet gestuurd werd op de lange termijn oplossingen, maar op het op korte termijn bijsturen op deze incidenten. Tegelijkertijd wist de reiziger ook niet waar hij aan toe was bij een verstoring, omdat de informatievoorziening aan de reiziger door verschillende partijen was geregeld.

Beheer, onderhoud en vervanging

Uit het rapport van de commissie Kuiken (2012) bleek dat er ernstige zorgen waren over de spoor kwaliteit. Het was niet duidelijk waar de middelen aan werden besteed en of deze middelen efficiënt werden besteed. Het vigerende beleid van ProRail was dat er ingezet werd op de laagste prijs en kostenbesparing op korte termijn en daarvan was het risico dat dit op lange termijn zou leiden tot kwaliteitsverlies. ProRail zou het inzicht in de kwaliteit van het spoor dienen te verbeteren en de verantwoordelijkheid als infrarailbeheerder op zich moeten nemen. Er werd daarom door de commissie aanbevolen meer te sturen op resterende levensduur dan op laagste aanschafprijs en onderhoud op de korte termijn.

In de jaren erna is met ProRail een nieuwe concessie voor het beheer afgesloten voor de periode 2015 – 2024. Deze concessie volgt de vorige concessie op die een looptijd had van 2005 – 2014. Met deze nieuwe concessie kan strakker gestuurd worden door het ministerie als concessieverlener.

In de LTSA is hier gevolg aan gegeven via het thema kwaliteit spoorstelsel. Daarbinnen zijn de doelen geformuleerd die gericht zijn op een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau van het spoorstelsel en de

¹³ Onderhoud en innovatie spoor (2012), commissie Kuiken); LTSA deel I en deel II

optimale inzet van de assets (infra, materieel, personeel en systemen). De concessie geeft invulling aan de beleidsambities uit de LTSA2. Binnen deze concessie zijn vervolgens prestatie-indicatoren afgesproken op basis waarvan de prestaties van ProRail worden gevolgd. Naast de concessie verleent het ministerie van IenW per project subsidies aan ProRail voor projecten in het kader van aanleg.

Aanleg

Het spoor heeft een belangrijke rol in de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte worden de ontwikkelingen ten aanzien van de mobiliteitsbehoefte, de welvaart en de werkgelegenheid geschetst waarbij een goede aansluiting nodig is tussen de infrastructuur en de ruimtelijke ontwikkelingen. In de periode tot 2020 zouden de reizigerskilometers hierdoor sterk toenemen van 162 miljard per jaar (2011) tot 188 miljard reizigerskilometers. Ook voor het volume van het goederenvervoer was een gestage groei voorspeld door de ingebruikname van de maritieme containerterminals op de Tweede Maasvlakte vanaf 2014 en de verdrievoudiging in de afvoer van containers.

De investeringen in de aanleg van het spoor zijn benodigd om de capaciteit van het spoorwegennet aan te laten sluiten bij de groei. Deze investeringen hebben betrekking op de verbindingen zelf, maar ook op de ontwikkeling van de multimodale knooppunten.

Door de toename van de mobiliteitsbehoefte en de groei van het volume van het goederenvervoer zat de capaciteit in de jaren rondom 2010 aan zijn grenzen. Dit had deels te maken met het ontbreken van een structurele aanpak zoals de commissie Kuiken ook constateerde. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) helpt om deze capaciteit anders en beter te benutten.

In de LTSA zijn daarom de doelen benoemd die betrekking hebben op de verhoging van de capaciteit van het spoorstelsel. Hierbij was de doelstelling voor het personenvervoer gericht op de snelle(re) verbindingen binnen de Randstad en het faciliteren van optimale verbindingen naar de verschillende landsdelen. Voor het goederenvervoer waren de doelstellingen gericht op het faciliteren van de groei van het vervoer door de aanleg van alleen voor het goederenvervoer bestemde lijnen, zoals de Betuweroute die in 2007 in gebruik is genomen.

Veiligheid

Veiligheid op het spoor is een terrein dat een raakvlak heeft met de verschillende beleidsterreinen. De toename van het treinverkeer, de snelheid van de treinen en de intensievere benutting van het spoor noodzaakt een toename van aandacht voor veiligheid op het spoor. De veiligheid op en rondom het spoor heeft betrekking op de veiligheid van de reizigers, voor het personeel dat werkzaam is in de treinen, op de stations of aan de spoorbaan, voor de gebruikers van overwegen en voor de omwonenden rond het spoor. In de LTSA is het verhogen van de veiligheid onderdeel van de kwaliteit van het spoorstelsel.

Kern van het huidige veiligheidsbeleid is het streven naar een permanente reductie van de kans op doden, gewonden en schade. Het veiligheidsniveau op het spoor is hoog, en het is de doelstelling om dit niveau te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Door de samenwerking binnen Europa wordt de veiligheid sterk beïnvloed door de Europese regelgeving en normen. Vanzelfsprekend zijn naast de wetgevende ontwikkelingen ook de voortschrijdende technologische ontwikkelingen van invloed op de mogelijkheden veiligheid te verbeteren. Tot slot is de veiligheid op het spoor een gevolg van samenwerking tussen veel partijen, waaronder de spoorsector en de verschillende overheden en maatschappelijke organisaties.

Goederenvervoer

In de LTSA is voor het goederenvervoer het kunnen leveren van kwaliteit en het nakomen van afspraken een randvoorwaarde, die door de overheid kan worden ingevuld door het verbeteren van de capaciteit en betrouwbaarheid, maar ook bijvoorbeeld het begunstigen van de doorlooptijd.

Voor de goederenvervoerders is immers het kunnen vertrouwen op de realisatie van een geplande doorlooptijd van groot belang. Door incidenten en verstoringen op het spoor werd dit vertrouwen negatief beïnvloed. De ambities voor het goederenvervoer zijn daarom het verbeteren van de doorlooptijd, het verbeteren van de informatie-uitwisseling en het makkelijker maken van het aanbieden en ontvangen van lading per spoor.

Voor het goederenvervoer geldt nog meer dan voor het personenvervoer dat de agenda ook wordt bepaald door de Europese agenda. De agenda van de Europese Commissie is gericht op het vergroten van het aandeel van het vervoer over het spoor. Passende ontwikkelingen in deze agenda zijn het regelen en verbeteren van de marktwerking, de aanpassingen en verbetering van spoorgoederencorridors (ERTMS levert onder andere hieraan ook een bijdrage, aandacht voor geluidsoverlast, verbetering van de infrastructuur en de interoperabiliteit (bijvoorbeeld versterken van de European Railway Agency).

OV-keten (deur-tot-deur)

Het kerndoel van het deur-tot-deur beleid is te zorgen voor een veilige, voldoende betrouwbare en voorspelbare treinreis met goede aansluitingen op tram, bus, metro en fiets met optimaal reisgemak voor de reiziger. De aanleiding voor dit beleid is gelegen in de duurzaamheidsagenda van het Rijk en het spoor als essentieel onderdeel van de bereikbaarheid van Nederland. Het spoor is een duurzaam transportmiddel, dat met weinig ruimtebeslag massale vervoersstromen aankan. Belangrijke kwesties bij het beleid zijn daarom de informatievoorziening in het algemeen en meer in het bijzonder bij verstoringen, de reistijd en het reisgemak.

2.3 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

In de rijksbegroting wordt onderscheid gemaakt naar twee rollen om de beleidsdoelstellingen te realiseren: het (doen) uitvoeren en het regisseren.¹⁴

(Doen) uitvoeren

De minister is verantwoordelijk voor aanleg en beheer van de hoofdspoor-weginfrastructuur. Om hier invulling aan te geven wordt ProRail als uitvoerder ingeschakeld. De andere wijze van aansturen die voortkomt uit de Lange Termijn Spooragenda heeft ook gevolgen voor de rol van ProRail als uitvoerder van het rijksbeleid. De rol uitvoeren heeft betrekking op de volgende onderdelen:

- Verkenningen en planuitwerkingen;
- Aanleg van projecten;
- Beheer waaronder onderhoud van infrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsmanagement.
- De minister is ook verantwoordelijk voor het aanbod van reizigersvervoer op het hoofdrailnet. Invulling gebeurt door een concessie te verlenen aan vervoerder NS.

Regisseren

De minister is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het spoorbeleid, waaronder het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. De minister zet bij de regierol in op een scherpere aansturing van de spoorsector, waarbij diens verantwoordelijkheid hierbij betrekking heeft op de volgende onderdelen:

- Aansturen beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) en het vervoer over het hoofdrailnet (HRN). Dit gebeurt via concessies aan ProRail en NS. Binnen deze vervoerconcessie vallen eveneens de treindiensten op de Hogesnelheidslijn (HSL). Binnen deze aansturing behoort ook het creëren van een gelijk speelveld (via wetgeving) en het faciliteren van samenwerking (via OV-en Spoortafels en de spoorgoederentafel).

¹⁴ Uit: Rijksbegroting 2013 - 2017

- Het stellen van wettelijke kaders voor veilige aanleg, beheer en gebruik van lokale spoorwegen en het eenduidig regelen van verantwoordelijkheden.
- Het verbeteren van de ketenregie op de logistieke processen in het goederenvervoer, het verbeteren van de kwaliteit en benutting van de goederenpaden.
- Uitwerken van de drie spoorgoederencorridors samen met medeoverheden en infrastructuurbeheerders.
- Zorg voor de veiligheid van het spoor en de omgeving van het spoor, door regie op de integrale invulling en uitvoering van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO).
- Toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving door de ILT.

2.4 Overzicht instrumenten per beleidsterrein

Om de beleidsdoelstellingen te behalen worden beleidsinstrumenten ingezet. Deze staan in de begroting geordend onder opdrachten, subsidies, bijdragen aan agentschappen. Andere instrumenten zijn aanleg en beheerprojecten (via het Infrastructuurfonds), het verlenen van een concessie en juridische instrumenten (hier is geen geld aan verbonden). In deze paragraaf leggen wij een verband tussen de begroting en de ingezette instrumenten naar beleidsterrein. Sommige instrumenten bedienen meerdere beleidsterreinen (bijvoorbeeld aanlegprojecten die bijdrage aan het goederenvervoer). Wij bespreken hierna de instrumenten die in het onderzoek zijn meegenomen.

Personenvervoer

Het ministerie van IenW is concessieverlener in de concessie met NS (concessiehouder) betreffende het spoorvervoer op het hoofdrailnet (HRN). De concessie dient bij te dragen aan het LTSA doel om de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct te verbeteren, zodat reizigers de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. NS werkt actief mee aan de optimalisatie van het spoorstelsel met balans tussen de aantrekkelijkheid van het product voor de reizigers, de kwaliteit en de capaciteit van het spoorstelsel. Binnen dit beleidsterrein valt ook de Subsidie bodemsanering NS. Hiermee is invulling gegeven aan een afspraak die twintig jaar geleden is gemaakt.

Tabel 2. Overzicht instrumenten beleidsterrein personenvervoer

Begrotingspost	Instrumenten	Omschrijving
13.03 Aanleg	Projectsubsidies stations, lijndelen en PHS	Zie bij aanleg
13.09 Ontvangsten	Concessie NS HRN	De concessie met NS betreft het spoorvervoer op het HRN. In de onderzoeksperiode 2013-2017 waren er twee concessies van kracht: <ul style="list-style-type: none"> • De concessie 2005 – 2015 • De concessie 2015 – 2024 De concessie regelt onder meer de prestaties met betrekking tot het reizigersvervoer en tariefregulering.
Belangrijkste programma's binnen deze concessie	Programma Vervoercapaciteit	Het programma vervoercapaciteit beoogt de capaciteit aan het spoorstelsel te vergroten.
-	Programma Winterweer	Het winterweer programma heeft als doelstelling de verstoringen in het treinverkeer in de winterperiode beter te beheersen. Samen met ProRail.

Begrotings-post	Instrumenten	Omschrijving
-	Programma Beter en Meer	Het programma beter en meer heeft het doel het spoor als vervoerproduct aantrekkelijker te maken (in capaciteit en kwaliteit) voor reizigers en goederenvervoerders. Samen met ProRail.
-	Verbeterprogramma performance IC direct en programma uitvoering en betrouwbaarheid HSL-Zuid diensten	De HSL-Zuid heeft een betere aansluiting van Nederland op het Europese netwerk tot belangrijk doel. De HSL-Zuid zou bij moeten dragen aan de kwaliteit en capaciteit van het spoorstelsel en dient te leiden tot een aantrekkelijk product op het gebied van personenvervoer.
16.01.02 Subsidies	Subsidie Bodemsanering NS	De Stichting Bodemsanering Nederlandse Spoorwegen (SBNS) pakt de bodemverontreiniging in NS-percelen landelijk aan. Deze subsidie is beëindigd in 2016. De activiteiten van SBNS worden overgedragen aan ProRail.
16.01.01 Opdrachten	Adviesaanvragen en onderzoeken	In de periode 2013 – 2016 zijn de verschillende onderzoeken uitgezet onder meer ter ondersteuning van de vervoerconcessie

Beheer, onderhoud en vervanging

De instrumenten voor Beheer, onderhoud en vervanging (BOV) hebben betrekking op de concessie, afgesloten met ProRail, en de subsidie aan ProRail en staan in het artikel 13.02 van het Infrastructuurfonds en zullen geheel worden meegenomen in de beleidsdoorlichting (zie tabel).

De beleidsdoelstelling voor het Beheer, onderhoud en vervanging heeft betrekking op de kwaliteit en capaciteit van het spoorstelsel.

Volgens artikel 16 van de Spoorwegwet draagt de beheerder zorg voor:

- A. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van die infrastructuur;
- B. een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van die infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegaondernemingen;
- C. het leiden van het verkeer over die infrastructuur.

Daarnaast draagt ProRail zorg voor aanleg van nieuwe infrastructuur.

Specifieke doelstellingen daarbinnen zijn:

- Bijdragen aan het verbeteren betrouwbaarheid.
- Borgen leidende positie als duurzaam transportmiddel.
- Een spoorstelsel dat 'in control' is en waarover men overzicht en inzicht behoudt.
- Vermindering van storingsgevoeligheid van infrastructuur, materieel en systemen.
- Verminderingen van het aantal grote verstoringen en de duur daarvan.

Tabel 3. Overzicht instrumenten beleidsterrein Beheer, onderhoud en vervanging

Begrotings-post	Instrument	Omschrijving
13.02 Beheer, onderhoud, vervanging	Concessie en subsidie ProRail	De concessie met ProRail regelt het beheer van het HSWI door ProRail. In de onderzoeksperiode 2013-2017 waren er twee concessies van kracht: <ul style="list-style-type: none"> • De concessie 2005 – 2015 • De concessie 2015 – 2025. Daarnaast is er een subsidie aan ProRail voor jaarlijks beheer, onderhoud en vervanging.
Belangrijkste programma's binnen de concessie	Programma Winterweer	Het winterweer programma heeft als doelstelling de verstoringen in het treinverkeer bij winterse omstandigheden beter te beheersen. Samen met NS.
-	Programma Beter en Meer	Het programma beter en meer heeft het doel het spoor als vervoerproduct aantrekkelijker te maken (in capaciteit en kwaliteit) voor reizigers en goederenvervoerders. Samen met NS
	Toekomst bestendig en efficiënt werken aan het spoor (TWAS)	Programma is gericht op het verbeteren van de samenwerking met aannemers in het regulier onderhoud. Doel is gericht storingen te vermijden, informatie te delen, continue te leren en te verbeteren en hiermee de prestaties van het spoor te verbeteren
16.01.01 Opdrachten	Adviesaanvragen en onderzoeken	In de periode 2013-2017 zijn enkele onderzoeken uitgevoerd onder meer ter ondersteuning van de beheerconcessie

Aanleg

De instrumenten voor aanleg hebben betrekking op specifieke projecten voor het spoor conform artikel 13.03 van het Infrastructuurfonds (IF). Deze projecten hebben betrekking op de uitbreiding van de hoofdspoorweginfrastructuur. In de beleidsdoorlichting ligt de nadruk op de projecten die in de te onderzoeken periode zijn opgeleverd (zie tabel) omdat er dan wellicht iets vast te stellen is over doelmatigheid en doeltreffendheid. De doelstelling van het beleid binnen het beleidsterrein aanleg is om de groei op het spoor te kunnen realiseren. Daarbij wordt de onderverdeling gemaakt naar de groei van het personenvervoer en het faciliteren van de groei van het goederenvervoer.

Specifieke doelstellingen van aanlegprojecten kunnen gericht zijn op het personenvervoer en/of goederenvervoer:

- Betere aansluitingen op andere modaliteiten door goed functionerende multimodale knooppunten (stations en terminals)
- Uitbreiding en verbeteren kwaliteit van de P&R- en fietsvoorzieningen rondom stations.
- Ontwikkeling stationsgebieden (verblijfplaats)
- Ruimte bieden aan de groei reizigersvervoer (aanleg korte afstandsverbindingen in de Randstad en (middel-) lange afstandsverbindingen met de rest van het land plus aanleg stations)
- Beschikbaarheid van efficiënte, doorgaande internationale paden voor het goederenvervoer.
- Ruimte bieden aan de groei van het goederenvervoer (Betuweroute, corridors).

Tabel 4. Overzicht instrumenten beleidsterrein aanleg¹⁵

Begrotings-post	Instrumenten	Omschrijving
13.03 Aanleg	Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) heeft tot doel op de drukste trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer en een toekomstbestendige routing van het goederenvervoer met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute. Dit is een programma dat tot begin 2017 ook viel onder de concessie sturing met NS en ProRail.
17.03 HSL-Zuid	HSL-Zuid	In de periode 2013-2017 zijn enkele infrastructurele aanpassingen doorgevoerd, die te maken hebben met de afronding van het de lijn, zoals geluidsschermen en het oplossen van zettingsproblematiek. De lijn zelf is reeds in 2009 in gebruik genomen.
13.03 Aanleg	Aanlegprojecten Lijndelen	Gereed gekomen projecten: 2015: Tunnel Delft (Rijswijk-Schiedam) 2014: Sporen Arnhem 2013: Hanzelijn
13.03 Aanleg	Projectsubsidies Stations en stationsaanpassingen	Ter ondersteuning van het deur-tot-deurbeleid wordt de kwaliteit van de bereikbaarheid en verblijf op stations verbeterd. In de periode 2013 – 2017 zijn gereed gekomen: 2016: Arnhem Centraal; 2015: Den Haag Centraal (NSP); Station Barneveld Zuid; Station Nijmegen Goffert 2014: Rotterdam Centraal (NSP); Maastricht Noord; Nijmegen-Lent 2013: Station Almere Poort; Station Dronten; Station Groningen Europapark; Station Halfweg-Zwanenburg; Station Hengelo Gezondheidspark; Station Hoewelaken; Station Kampen-Zuid

Veiligheid

Voor de veiligheid op het spoor zijn de beleidsdoelstellingen tweeledig: verbetering van de huidige veiligheidsniveau op en rond het spoor voor alle betrokkenen en de veiligheid garanderen bij de verhoogde benutting van het spoor bij hogere snelheden en frequenties. De instrumenten voor veiligheid zijn verdeeld over de verschillende begrotingsposten, specifieke beleidsdoelstellingen zijn:

- Zorg dragen voor een hoogwaardige veiligheidscultuur binnen de spoorsector.
- Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van toezicht op veiligheid.
- Zorg dragen dat adequaat toezicht mogelijk is.
- Verdere uitrol van ATB-Vv op de korte termijn en de invoering van ERTMS.
- Structurele aanpak van overwegproblematiek via een verbeterprogramma overwegen.

¹⁵ In de beleidsdoorlichting worden uitsluitend die projecten betrokken die in de periode 2013 tot 2017 gereed zijn gekomen.

Tabel 5. Overzicht instrumenten beleidsterrein veiligheid¹⁶

Begrotings-post	Instrumenten	Omschrijving
13.03 Aanleg	Programma STS	Het programma STS heeft het doel om het aantal STS-passages te verminderen en daarmee de kans op ongevallen te verlagen. Dit is een verbeterprogramma die valt onder de concessiesturing inzake NS en ProRail. Aanleg ATB-Vv op A2 corridor en Brabantroute is een voorbeeld van een gerealiseerd project
16.01.02 Subsidies	Programma's overwegen	De doelstelling van het programma beveiliging overwegen is het voorkomen van ongevallen op spoorwegovergangen. Het omvat meerdere programma's: <ul style="list-style-type: none"> • Programma niet actief beveiligde overwegen (NABO) • Landelijk verbeterprogramma Overwegen.
17.07 ERTMS	Programma ERTMS	European Rail Traffic Management System (ERTMS) heeft als primair doel het verbeteren van de veiligheid en de interoperabiliteit en heeft daarnaast voordelen op het gebied van capaciteit, snelheid en betrouwbaarheid. Dit is een programma dat tot begin 2017 ook viel onder de concessie sturing met NS en ProRail.
16.01.02 Subsidies	Subsidieregeling GSM-R	GSM-R had als doel om de veiligheidscommunicatie tussen treindienstregeling en machinist te waarborgen.
16.01.01 Opdrachten	Vergoedingen	Van de leden van het Platform transportveiligheid
16.01.01 Opdrachten	Adviesaanvragen en onderzoeken	In de periode 2013 – 2017 zijn enkele onderzoeken uitgevoerd bijvoorbeeld naar de bijdrage aan NS voor de pilot ERTMS en inzake de ondersteuning van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Goederenvervoer

De beleidsdoelstelling voor het goederenvervoer is het stimuleren van het goederenvervoer per spoor. Evenals voor de reiziger geldt hier het creëren van een aantrekkelijk product voor de klant en het optimaliseren van de keten. Alles in dit beleid is erop gericht om de sector optimaal te ondersteunen. Daartoe behoren de volgende doelstellingen (buiten de doelstellingen die al bij het beleidsterrein Aanleg zijn genoemd):

- Verbeteren van de doorlooptijd van goederen van verlader-ontvanger, door verhogen van snelheden en het faciliteren van een snelle en soepele afhandeling van tijdkritische goederentreinen.
- Voorspelbaarheid en vermijden niet-commerciële stops.
- Eén loket voor alle spoorgoederenzaken met als doel: optimale afstemming, flexibiliteit, informatievoorziening en vermindering regeldruk.

¹⁶ In de tabel staan de belangrijkste instrumenten die in het onderzoek zijn meegenomen. Enkele instrumenten met een beperkte financiële omvang (dan wel instrumenten waar geen geld mee gemoeid is) zijn niet meegenomen in de beleidsdoorlichting. Dit betreffen het programma suicide preventie, externe veiligheid (vervoer gevaarlijke stoffen, Wet Basisnet, afspraken veiligheid en geluid spooreplacements), (cyber) security en veilig werken. Aspecten van externe veiligheid worden wel meegenomen in de beleidsdoorlichting van artikel 22.

Tabel 6. Overzicht instrumenten beleidsterrein goederenvervoer

Begrotings-post	Instrumenten	Omschrijving
13.03 Aanleg	Subsidies Aanlegprojecten Goederenvervoer	Deze projecten hebben de doelstelling om het grensoverschrijdend spoorvervoer te verbeteren. Hieronder vallen: Optimalisering goederencorridor Rotterdam-Genua Goederenroute Elst-Deventer-Twente (NaNov) Afronding aanleg Betuweroute
	Aanvalsplan goederen/Operationeel Spoor Concept Goederen	Aanvalsplan is opgevolgd door uitvoeringsagenda. Doel is bij te dragen aan een versterking van het spoorgoederenvervoer
16.01.01 Opdrachten	Adviesaanvragen en onderzoeken	In de periode 2013-2017 zijn enkele onderzoeken uitgevoerd aangaande bijvoorbeeld de exploitatie van de Betuweroute, een benchmark gebruikersvergoedingen en een onderzoek naar de modal shift van weg naar spoor
16.01.02 Subsidies	Subsidie Bundeling goederenstromen	Het doel van de bundeling goederenstromen is het stimuleren van goederenvervoer per spoor.

OV-keten

De beleidsdoelstellingen voor het van deur-tot-deurbeleid heeft betrekking op het creëren van een aantrekkelijk product voor de klant, daartoe behoren de volgende doelstellingen:

- Verbeteren deur-tot-deurreistijd (verhogen frequenties en snelheid)
- Verbeteren reisgemak (toegankelijkheid, comfort, betaalgemak).
- Regie over de eigen reis door de reiziger door betere informatievoorziening.

Tabel 7. Overzicht instrumenten beleidsterrein OV-keten

Begrotings post	Dossier/instrumenten	Omschrijving
15.01.01 Opdrachten	Doorontwikkeling OV-chipkaart	Het instrument doorontwikkeling OV-chipkaart draagt bij aan het reis- en betaalgemak.
	Actieprogramma Sociale veiligheid	Het actieprogramma Sociale veiligheid draagt bij aan de sociale veiligheid in het gehele openbare vervoer
	Taxibeleid	Het instrument taxibeleid heeft het doel om veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer mogelijk te maken
	Nationale Data Openbaar Vervoer	De organisatie Nationale Data Openbaar Vervoer faciliteert door het verstrekken van data de mogelijkheid om informatieproducten te ontwikkelen voor de reiziger over verstoringen en verbetering algemeen reisgemak
	Actieplan Fietsparkeren	Het actieplan fietsparkeren heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de deur-tot-deurreistijd.
15.01.02 Subsidies	Programma Toegankelijkheid	Het programma beoogt de toegankelijkheid van stations en treinen voor mensen met een auditieve, visuele of motorische beperking te verbeteren.
15.01.02 Subsidies	Landelijke OV- en Spoortafels	De Landelijke OV- en Spoortafels dragen bij aan een betere samenwerking tussen partijen, om zo de deur-tot-deurreis te verbeteren.
-	Gedecentraliseerde lijnen	Het decentraal spoorbeleid is gericht op het uitvoeren van personenvervoer
15.01.02 Subsidies	Diverse subsidies	Aan onder meer de volgende instanties zijn subsidies verleend: Fietsersbond Rover + OV Loket Geschillencommissie Taxi en het Landelijke klantenmeldpunt Taxi

3. Ontwikkeling uitgaven

3.1 Inleiding

Het beleid gaat gepaard met uitgaven. Op de artikelen van het infrastructuurfonds worden ook ontvangsten ingeboekt. In dit hoofdstuk gaan wij op hoofdlijnen in op samenhang van de uitgaven met de verschillende artikelen en beleidsterreinen. Daarmee worden **de antwoorden op de RPE vragen 6 en 7 gegeven:**

- Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

3.2 Omvang van de uitgaven en ontvangsten

In de afgelopen vijf jaar is voor de uitvoering van het beleid jaarlijks ruim € 2 miljard uitgegeven en ontving het Rijk jaarlijks gemiddeld € 235 miljoen aan bijdragen, voornamelijk vanuit verleende concessies en afrekeningen van voorschotten aan ProRail en bijdragen van provincies. In totaal is er in de onderzoeksperiode ruim € 11,1 miljard uitgegeven aan de beleidsartikelen Openbaar Vervoer en Spoor. De grootse uitgaven hebben betrekking op het artikel 13 van het infrastructuurfonds, namelijk ruim 97 % van het totaal. In totaal is ruim € 1,1 miljard euro ontvangen. De uitgaven en ontvangsten op de artikelen in de periode 2013 – 2017 zijn samengevat in tabel 8.

Tabel 8. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per jaar en cumulatief (x € 1.000)¹⁷

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	%
<i>Uitgaven</i>							
Artikel 16 Spoor	60.350	39.471	24.603	18.896	18.804	162.124	1,5%
Artikel 15 OV keten	8.200	15.528	5.673	4.745	0	34.146	0,3%
Artikel 13 IF Spoorwegen	2.384.292	2.241.221	1.999.985	2.074.004	2.154.280	10.853.782	97,5%
Artikel 17 IF 0.2, 0.3 en 0.7 Megaprojecten	10.389	5.298	20.082	28.860	21.028	85.657	0,8%
Subtotaal uitgaven	2.463.231	2.301.518	2.050.343	2.126.505	2.194.112	11.135.709	100%
<i>Ontvangsten</i>							
Artikel 16 Spoor	0	0	152	3	3.497	3.646	0,3%
Artikel 15 OV keten	10	123	0	6.207	0	6.340	0,5%
Artikel 13 IF Spoorwegen	202.042	117.966	240.852	348.132	242.727	1.151.718	97,5%
Artikel 17 IF 0.2, 0.3 en 0.7 Megaprojecten	2.346	7.403	850	5.820	2.935	19.354	1,6%
Subtotaal ontvangsten	204.398	125.492	241.854	360.162	249.159	1.181.064	100%

In de volgende paragrafen lichten we de opbouw en uitgaven en ontvangsten op per artikelen toe voor de periode 2013 tot en met 2017, inclusief de opbouw van het artikel 13 Spoor van het Infrastructuurfonds (IF) en de

¹⁷ Alle bedragen in dit hoofdstuk zijn ontleend aan: Jaarverslag XII Infrastructuur en Milieu (2017); Jaarverslag Infrastructuurfonds A (2017). Voor IF Artikel 17 zijn alleen de spoor gerelateerde projecten meegenomen.

relevante megaprojecten uit artikel 17 van het Infrastructuurfonds. In het kader van de omvang van de uitgaven, behorende bij deze beleidsdoorlichting is vervolgens een beknopte financiële analyse gemaakt, waarin de samenstelling en verloop van de uitgaven en eventuele opbrengsten per artikel in beeld zijn gebracht.

3.3 Beleidsartikel 16 Openbaar vervoer en spoor

Tabel 9 geeft inzicht in de opbouw van het beleidsartikel 16. Tot 2017 was er sprake van het beleidsartikel 15 OV-keten en artikel 16 Spoor. De opbouw van deze artikelen was gelijk en is niet veranderd gedurende de onderzoeksperiode. In 2017 zijn beleidsartikel 15 en 16 samengevoegd en daarom zijn voor de vergelijkbaarheid in de tabel de bedragen eveneens bijeengevoegd. In de bijlage 4 zijn de uitgaven en ontvangsten van de oude afzonderlijke beleidsartikelen opgenomen. De totale uitgaven zijn na de samenvoeging iets gedaald. Na 2017 zal de omvang verder dalen vanwege het aflopen van enkele subsidies (GSM-R en bodemsanering).

Tabel 9. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten beleidsartikel Openbaar Vervoer en Spoor per jaar en gemiddeld per jaar voor de periode 2013 tot en met 2017 (x € 1.000)*

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Uitgaven:	68.550	54.999	30.276	23.641	18.804	39.254
16.01.01 Opdrachten	23.057	30.465	15.880	4.151	4.462	15.603
16.01.02 Subsidies	44.292	23.446	13.424	16.325	11.053	21.708
16.01.03 Agentschappen	1.132	1.088	843	842	912	963
16.01.04 Medeoverheden	0	0	0	2.252	2.297	910
16.01.05 Internationale organisaties	69	0	129	71	80	70
Ontvangsten	10	123	152	6.210	3.497	1.998

*De uitgaven en ontvangsten van de artikelen 15 en 16 van vóór 2017 zijn voor de vergelijkbaarheid samengevoegd

De gemiddelde uitgaven voor het beleidsartikel 16 in de periode 2013 tot en met 2017 bedragen € 39 miljoen per jaar, waarvan het merendeel werd uitgegeven binnen het oude artikel 16. In de periode 2013 tot en met 2016 werd gemiddeld € 7,6 miljoen per jaar uitgegeven voor opdrachten en subsidies vanuit het oude beleidsartikel 15 OV-keten.

Opdrachten

De gemiddelde kosten voor de opdrachten voor beide artikelen bedragen € 15,6 miljoen per jaar. Deze opdrachten hebben onder andere betrekking gehad op de adviezen voor de veiligheid inclusief de pilot ERTMS en adviezen inzake de nieuwe beheer- en vervoerconcessie. Verder vallen hier de kosten voor vergoeding aan de ACM (Vervoerkamer) en het platform transportveiligheid onder.

Voor de OV-keten hebben deze opdrachten betrekking op de implementatie van de OV-chipkaart, de gegevensverstrekking op het gebied van het project NDOV, taxi, sociale veiligheid en het fietsbeleid.

Subsidies

De subsidies (gemiddeld € 21,7 miljoen per jaar) zijn met name besteed aan de jaarlijkse bijdrage aan NS voor bodemsanering (€ 9 miljoen per jaar). In de jaren 2013 en 2014 is aan de bijzondere spoordiensten € 23 miljoen respectievelijk € 10 miljoen besteed. Dit betreffen subsidies voor lijnen die na de gunning van het hoofd railnet in

2005 en 2006 aan het hoofdlijnnet zijn toegevoegd. In 2015 en 2016 is subsidiegeld verstrekt in het kader van GSM-Rail; uitgaven ter mitigatie van de interferentie problematiek bij ProRail en vervoerders door de uitrol van 3G en 4G netwerken door telecom providers. De subsidies voor de OV-keten worden verstrekt aan het OV loket en Rover.

Bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en internationale organisaties

Jaarlijks wordt een bijdrage gegeven aan het KNMI en RWS. De bijdrage aan Rijkswaterstaat betreft de Beleidsondersteuning en Advies (BOA) van RWS. Het ministerie levert daarnaast jaarlijks een kleine bijdrage aan het OTIF (Organisation pour les Transport Internationaux Ferroviaires) inzake uniform rechtssysteem.

Ontvangsten

In 2015 is er een incidentele meevaller (opgenomen als ontvangst) als gevolg van de lagere vaststelling van de subsidie in het kader van de tijdelijke subsidieregeling upgrade ERTMS.

De hogere ontvangsten in 2017 worden veroorzaakt doordat er van NS een bedrag van € 2,7 miljoen is ontvangen. Dit is een overeengekomen bijdrage voor het economisch voordeel dat NS door de pilot ERTMS Amsterdam-Utrecht heeft gekregen. Daarnaast is er in 2017 van RVO een bedrag terug ontvangen voor haar dienstverlening (in 2016) voor de subsidieregeling GSM-R (€ 0,7 miljoen).

3.4 Artikel 13 Infrastructuurfonds

Opbouw van het artikel

Op het artikel 13 van het infrastructuurfonds worden de producten op het gebied van Spoorwegen verantwoord. Het productartikel Spoorwegen is gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten zoals beschreven in de Begroting hoofdstuk XII over 2016 bij beleidsartikel 16 Spoor. De samenstelling van het artikel is gedurende de jaren gelijk gebleven.

Samenstelling en omvang uitgaven

De uitgaven samenhangend met de producten hebben het grootste aandeel in de totale uitgaven, behorend bij de uitvoering van het spoorbeleid. De grootste post bestaat uit het beheer, onderhoud en vervanging, de subsidie voor ProRail (45% van uitgaven artikel 13): een kleine € 1,3 miljard gemiddeld per jaar. De jaarlijkse kosten voor de infrastructurele projecten hangen af van de uitvoering van de projecten, deze kosten hoeven per jaar niet gelijk te zijn. Het grootste deel van deze projecten heeft betrekking op het personenvervoer; een klein deel op het goederenvervoer. De post geïntegreerde contractvormen/PPS zijn de kosten die de Staat betaalt voor de beschikbaarheid van de HSL-infrastructuur, zoals deze door het consortium Infrasppeed is ontworpen, gebouwd (enkel de bovenbouw) en wordt onderhouden (onder- en bovenbouw), conform de contractuele overeenkomst tussen beide partijen. Het contractbeheer wordt uitgevoerd door ProRail, onder regie van IenW.

De uitgaven voor de aanleg zijn onder verdeeld naar:

- Realisatie personenvervoer spoor
- Realisatie goederenvervoer spoor
- Planuitwerking personenvervoer spoor
- Planuitwerking goederenvervoer spoor

De eerste post is verreweg het omvangrijkst. Een groot deel van de deze uitgaven zijn ondersteunend aan de uitvoering van de concessie aan NS. In deze uitgaven zijn de investeringen voor de projecten met betrekking tot Beter Benutten, ombouw en nieuwbouw van stations en investeringen in lijnen opgenomen. Het merendeel van

de budgetten van deze projecten is in het MIRT opgenomen. De ontvangen middelen binnen artikel 13 bedragen ongeveer € 230 miljoen per jaar. Deze ontvangsten hebben voor twee-derde betrekking op de concessievergoeding NS (HRN en HSL), vanaf 2015 is deze zo'n € 170 miljoen per jaar. Het andere deel van de ontvangsten betreft afrekeningen met ProRail.

Tabel 10. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten artikel 13 IF Spoorwegen per jaar en gemiddeld voor de periode 2013 tot en met 2017 (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Uitgaven:	2.384.292	2.241.221	1.999.985	2.074.004	2.154.280	2.170.756
13.02 Beheer, onderhoud en vervanging onderhoud	1.346.811	1.304.521	1.225.522	1.214.109	1.372.035	1.292.600
13.03 Aanleg	886.190	784.844	625.037	708.115	604.096	721.657
13.03.01 Realisatieprogramma personenvervoer spoor	801.687	710.202	540.437	540.172	534.509	625.401
13.03.02 Realisatieprogramma goederenvervoer spoor	64.829	51.621	57.291	21.073	28.178	44.599
13.03.04 Planuitwerking personenvervoer spoor	18.360	17.307	22.441	29.841	38.142	25.218
13.03.05 Planuitwerking goederenvervoer spoor	1.314	5.714	4.868	117.029	3.267	26.438
13.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	134.675	135.279	132.285	134.760	161.552	139.710
13.07 Rente en aflossing en	16.616	16.577	17.141	17.020	16.597	16.790
13.08 Investeringsruimte	0	0	0	0	0	0
13.09 Ontvangsten	202.042	117.966	240.852	348.132	242.727	230.344

3.5 Artikel 17 Infrastructuurfonds (megaprojecten spoor)

In artikel 17 zijn de megaprojecten voor het spoor opgenomen. Tabel 11 geeft inzicht over welke projecten het gaat. Wat betreft de Betuweroute en HSL-Zuid gaan de uitgaven over enkele inpassingen en aanpassingen van de infrastructuur. De projecten zelf zijn al langere tijd geleden afgerond. ERTMS is een megaproject waarvan de voorbereiding in 2015 is gestart. Voor de ontvangsten zijn alleen die ontvangsten meegenomen die betrekking hebben op megaprojecten spoor. In 2013 en 2014 hebben deze betrekking op de HSL-zuid (vnl. BTW-afrekeningen resp. afkoopsommen) en in 2015, 2016 en 2017 worden ontvangsten ingeboekt voor ERTMS (EU-subsidies en afrekeningen subsidievoorschotten met ProRail over eerdere jaren).

Tabel 11. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten artikel 17 IF Megaprojecten per jaar en gemiddeld voor de periode 2013 tot en met 2017 (Spoor gerelateerd)

Artikel 17	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Uitgaven:	10.389	5.298	20.082	28.860	21.028	17.131
17.02 Betuweroute	6.044	1.709	778	1.689	1.289	2.302
17.03 Hogesnelheidslijn (HSL)	4.345	751	383	416	154	1.210
17.07 ERTMS	0	2.838	18.921	26.755	19.585	13.620
17.09 Ontvangsten	2.346	7.403	850	5.820	2.935	3.871
17.02 Betuweroute	0	0	0	0	0	0
17.03 Hogesnelheidslijn (HSL)	2.346	7.403	0	0	0	1.950
17.07 ERTMS	0	0	850	5.820	2.935	1.921

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse van het beleid aan de hand van de zes beleidsterreinen:

- Personenvervoer
- Beheer, onderhoud en vervanging
- Aanleg
- Veiligheid
- Goederenvervoer
- OV-keten.

Allereerst geven wij een overzicht van eerder uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid (paragraaf 4.1) en daarna werken wij per beleidsterrein de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met de LTSA doelstellingen uit (paragrafen 4.2 tot en met 4.7). Tot slot geven wij in paragraaf 4.8 een slotbeschouwing over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Met de analyse in dit hoofdstuk **worden de RPE-vragen 8 tot en met 13 beantwoord**, te weten:

- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In dit hoofdstuk komt ook de aanvullende onderzoeksvraag aan de orde of de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol zijn in het kader van de beleidsverantwoording en of deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate afdekken.

4.2 Algemene analyse eerder uitgevoerd onderzoek

Uitgangspunt van de beleidsdoorlichting is dat deze wordt gebaseerd op beschikbare informatie. Er zijn relatief weinig evaluatierapporten beschikbaar met conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel is er veel andere informatie beschikbaar over de verschillende beleidsterreinen die iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betekent dat er op alle beleidsterreinen op basis van het slim combineren van allerlei gegevens uit diverse rapporten en databronnen plus aanvullende interviews informatie is vergaard waarmee getracht is inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en (aanwijzingen voor) doelmatigheid. Wat betreft de regeldruk hebben wij geen informatie aangetroffen.

In bijlage 1 is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen. Hierna volgt een korte uiteenzetting op hoofdlijnen van de bestudeerde documenten naar beleidsterrein.

Personenvervoer

Kern is hier de concessie van het hoofdrailnet (HRN) aan NS. In de periode 2013 tot en met 2016 is deze concessie vernieuwd. Wat betreft de oude concessie zijn er geen evaluaties aangetroffen. Er zijn van 2014 tot en met 2017 jaarlijks audits uitgevoerd op de prestatie-indicatoren.¹⁸

Onderdeel van de jaarlijkse cyclus zijn de vervoerplannen en de jaarrapportages van NS, die inzicht geven in de voorgenomen en gerealiseerde prestaties. Naast deze rapportages heeft NS samen met ProRail een internationale benchmark uitgevoerd.¹⁹ De kamerbrieven vormen tot slot een derde schriftelijke bron van informatie.

Voor de aanleg en de concessie HSL-Zuid is geen evaluatie beschikbaar van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Voor de analyse is een beeld gevormd op basis van Voortgangsrapportages 2011- 2017 en een audit van de ADR hierop, de rapportage van de enquêtemissie Fyra, en twee door externe bureaus uitgevoerde analyses.²⁰

Voor de belangrijkste programma's die in deze beleidsdoorlichting besproken zijn, zijn evaluaties beschikbaar. Dat zijn het programma Winterweer (samen met ProRail) en Vervoercapaciteit.²¹ Het programma Beter en Meer is niet geëvalueerd, hierbij hebben wij ons verlaten op enkele interne voortgangsrapportages en op de verschillende kamerbrieven.

Beheer, onderhoud en vervanging

Kern van het beleidsterrein beheer, onderhoud en vervanging zijn de concessies en subsidie aan ProRail. In de onderzochte periode is deze concessie vernieuwd. Er geen evaluaties aangetroffen over de oude concessie. Naast de concessie zijn de beheerplannen en jaarrapportages van ProRail gebruikt voor de analyse. Deze worden begeleid door diverse kamerbrieven.

Er zijn van 2014 tot en met 2017 jaarlijks audits uitgevoerd naar de prestatie-indicatoren²² Daarnaast heeft er een doorlichting van de financiële meerjarenreeksen plaatsgevonden in 2015, die inzicht heeft gegeven in de financiële meerjarenplanning van het beheer en onderhoud van ProRail.²³ Over de periode 2011 tot en met 2015 is er een internationale benchmark spoor uitgevoerd.²⁴

¹⁸ KPMG (2014) Audit prestatie-indicatoren voortvloeiende uit vervoer- en beheerconcessie Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2015) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2016) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; KPMG (2017) Audit op prestatie-indicatoren beheerconcessie en vervoerconcessie

¹⁹ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 6)

²⁰ Triple Bridge en Railistics (2016), Review Prestaties IC direct; RoyalHaskoning DHV (2017), De Risicoanalyse HSL-Zuid

²¹ Andersson Elffers Felix (2016), Review op aanpak te drukke treinen NS; Decisio (2017), Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS; Twynstra Gudde (2017) Evaluatie programma winterweer NS en ProRail

²² Zie voetnoot 17

²³ PwC (2015) Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor

²⁴ Zie voetnoot 18

Aanleg

Bij dit beleidsterrein gaat het om een brede schakering aan projecten. In de beleidsdoorlichting ligt de focus op de opgeleverde MIRT spoorprojecten in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016. Van deze projecten zijn geen evaluaties beschikbaar. Om tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid te komen van de aanlegprojecten is gebruik gemaakt van secundaire bronnen die bij elkaar een beeld vormen van het desbetreffende project:

- Spoorprojecten inclusief aanleg stations (totaal 14):. Vanuit NS en ProRail zijn gegevens verkregen over in en uitstappers bij stations, treinbewegingen en aantallen reizigers²⁵.
- Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (incl. OV-SAAL): Jaarlijkse voortgangsrapportages vanaf 2010 tot heden.
- De megaprojecten Betuweroute en HSL-Zuid zijn projecten die vallen onder het regime van Groot Project en kennen daardoor halfjaarlijkse voortgangsrapportages voor de Tweede Kamer.

Veiligheid

De Derde Kadernota Railveiligheid (2010) is geëvalueerd in 2015.²⁶ Van het programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) (2014) is een proces evaluatie gemaakt in 2016.²⁷ De subsidieregeling GSM-R is geëvalueerd in 2017. Verder is de informatie aangevuld met de audits van de ILT, en de jaarverslagen van NSA, ILT en ProRail.²⁸ Een belangrijk onderdeel binnen dit beleidsterrein is de implementatie van ERTMS. ERTMS is in haar ontstaansgeschiedenis verschillende malen in verschillende vormen geëvalueerd.²⁹

Goederenvervoer

Er is geen evaluatierapport aangetroffen over het spoorgoederenvervoerbeleid. Het aanvalsplan goederenvervoer geeft informatie over de strategie en ambitie van de spoorgoederensector. In 2015 is een benchmark van de gebruiksvergoeding uitgevoerd.³⁰ Verder zijn er gegevens gebruikt van ProRail over de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer en over goederencorridors. De tijdelijke subsidieregeling 'stimuleren bundeling goederenstromen' is geëvalueerd in 2015.³¹

OV-keten (deur-tot-deur)

Dit beleidsterrein is een rijke schakering aan verschillende beleidsdossiers. Bij de beleidsdossiers taxi en sociale veiligheid zijn evaluatie onderzoeken beschikbaar die iets te zeggen over de mate van doeltreffendheid van het beleid en in zeer beperktere mate over de doelmatigheid ervan.^{32 33} Op het gebied van reisinformatie, openbaar

²⁵ Bijvoorbeeld Stationsbelevingsmonitor 2017

²⁶ Lysias Advies en Kwink Groep, (2015), Tussentijdse Evaluatie Derde Kadernota Railveiligheid

²⁷ Berenschot, (2016), Procesevaluatie LVO

²⁸ Inspectie Leefomgeving en Transport, (2015), Thema-audit stoptonend seinpassages

²⁹ PBLQ, (2017), Periodieke Review ERTMS; Ecorys, (2017), Effecten van ERTMS; ERTMS Pilot Amsterdam-Utrecht (2015), Eindrapport lessen uit het rijden onder ERTMS Level 2 in Dual Signalling omstandigheden

³⁰ Traimco en Ecorys (2015) Benchmark gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2015

³¹ Traimco, (2016), Tijdelijke subsidieregeling stimuleren bundeling van goederenstromen voor vervoer op het spoor

³² Panteia (2013) Effecten invoering dubbeltariefsysteem straattaxi [Bijlage van Kamerstuk 31 521, nr. 72]; KWINK (2014) Tussentijdse evaluatie taxiwet ; Rebel (2016) Evaluatie tariefstructuur taxivervoer (Bijlage van IenM/BSK-2016/83178); Kwink (2017) Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt.

³³ TransTec (2015) Evaluatie sociale veiligheid. DSP Groep (2016) Sociale veiligheid op het spoor. Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations

vervoer, toegankelijkheid en fietsbeleid is de informatie die iets zegt over doeltreffendheid beperkt tot enkele instrumenten (actieplan fietsparkeren, vormen van overleg (NOVB, Spoortafels, NDOV, subsidie Rover).³⁴

Naar beleidsinzet en financieel zijn deze beleidsdossiers relatief klein en per dossier is er één evaluatie beschikbaar. In deze evaluaties is geen of beperkt informatie opgenomen over de doelmatigheid van dat beleid.

4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

4.3.1 Definities

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. De algemene doelstelling van het beleidsartikel luidt: reizigers kunnen veilig en betrouwbaar en betaalbaar reizen van A naar B. Verladers van goederen over het spoor zullen de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen.

In de Langetermijn Spooragenda (LTSA) is dit uitgewerkt in de volgende hoofddoelstellingen

- A Aantrekkelijk product voor de klant: realisatie van een optimaal aantrekkelijk spoorproduct waarbij de wensen van (een meerderheid van) de klanten (reiziger en verlader) centraal staan
- B Kwaliteit van spoorstelsel: realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau door een optimale inzet van assets (infra, materieel, personeel en systemen).
- C Capaciteit van het spoorstelsel: optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel.

In paragraaf 2.1 is de verbinding tussen de zes beleidsterreinen en de hoofddoelstellingen beschreven. Dit hoofdstuk is opgezet langs deze beleidsterreinen, waarbij per beleidsterrein dus de doelen vanuit de LTSA terugkomen:

- 1 Personenvervoer (draagt met name bij aan doel A, B en C)
- 2 Beheer, onderhoud en vervanging (draagt met name bij aan doel B en C)
- 3 Aanleg (draagt met name bij aan doel A, B (betrouwbaarheid) en C)
- 4 Veiligheid (draagt met name bij aan doel B en C)
- 5 Goederenvervoer (draagt met name bij aan doel A en C)
- 6 OV-keten (draagt met name bij aan doel A).

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. In de eerste plaats is beleid dat niet doeltreffend is, per definitie ook niet doelmatig. Dit is echter veelal niet voldoende om iets te kunnen zeggen over doelmatigheid. Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen). Hierover is echter bij het spoorbeleid geen enkele informatie aangetroffen. Daarom is op zoek gegaan naar indicaties van (on)doelmatigheid. Daarmee bedoelen wij dat er aanwijzingen zijn dat de middelen op een doelmatige manier zijn ingezet dan wel doelmatig wordt gewerkt. Hoe meer indicaties, des te plausibeler dat het beleid doelmatig is geweest. In het kader van het spoorbeleid kunnen de volgende indicaties aanwijzingen vormen voor doelmatigheid:

³⁴ KWINK (2015) Evaluatie actieplan fietsparkeren bij stations; OV loket (2011) Evaluatie door OV loket; Twynstra Gudde (2014) Evaluatie functioneren reisinformatieketen en rol van NDOV; NS en ProRail (2016) Actualisatierapport Toegankelijkheid 2015 (Bijlage van IenW BSK-2016/26057); Twynstra Gudde (2016) Conclusies en aanbevelingen evaluatie OV en Spoortafels

- MIRT procedure. De bedoeling van het MIRT is om de middelen zo doelmatig mogelijk te besteden door de samenhang op de inhoud te realiseren. Elke fase van de MIRT procedure van startbeslissing tot opleveringsbeslissing besteedt op projectniveau aandacht aan doelmatigheidsaspecten.
- Maatschappelijke Kosten Batenanalyses (MKBA's). Een MKBA geeft voorafgaand aan een infrastructuur project inzage in alle relevante effecten van het project op de maatschappelijke welvaart. Bovendien worden vaak ook verschillende varianten onderzocht, waarmee in principe de meest optimale variant voorgedragen kan worden. De MKBA bevat een *inschatting* van de effecten op een groot aantal onderdelen van maatschappelijk rendement, op basis waarvan ingeschat kan worden of uitgaven gaan renderen. Maatschappelijk rendement wordt langjarig beschouwd. Een MKBA is overigens een verplicht onderdeel van het MIRT.
- Het hanteren van allerlei sturingsmechanismen die mede gericht zijn op een doelmatige besteding van middelen zoals prestatie-indicatoren en de life cycle cost-benadering.
- Aanbesteding van de uitvoering levert een aanwijzing van doelmatige besteding van middelen omdat hierbij de vraag moet worden gearticuleerd door de opdrachtgever, en op basis hiervan partijen het aanbod kunnen doen dat leidt tot de keuze van de meest geschikte partij voor de uitvoering.
- Het hanteren van controle mechanismen die medegericht zijn op een doelmatige besteding van middelen, bijvoorbeeld bij de verlening van subsidies, protocollen, audits, al dan niet verbonden met sancties bij een ondoelmatige besteding van middelen.

Er zijn ook indicaties die kunnen duiden op een ondoelmatige manier van werken zoals:

- Het verzamelen, bewerken en registreren en ter beschikking stellen van informatie zonder dat hier iets mee gebeurt en waarbij niet kan worden verklaard waarom die gegevens moeten worden verzameld. Hoge lasten kunnen duiden op een ondoelmatige manier van werken.
- Dubbel werk. Als twee of meer organisaties hetzelfde werk verrichten terwijl dit niets toevoegt.
- Overleg zonder toegevoegde waarde. Het gaat hierbij om overleggen om het overleggen zonder duidelijk doel en zonder duidelijk resultaat.

4.3.2 Personenvervoer: Hoofdrailnet en HSL-Zuid

Introductie

Het ministerie van IenW is concessieverlener in de concessie met NS (concessiehouder) betreffende het spoorvervoer op het hoofdrailnet (HRN). De concessie dient bij te dragen aan het LTSA doel om de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct te verbeteren, zodat reizigers de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken.³⁵ NS werkt zo actief mee aan de optimalisatie van het spoorstelsel met balans tussen de aantrekkelijkheid van het product voor de reizigers, de kwaliteit en de capaciteit van het spoorstelsel.

NS krijgt met de concessie het exclusieve recht tot het bieden van openbaar vervoer aan reizigers op het hoofdrailnet. Met dat vervoer wordt het publieke belang van de bereikbaarheid in Nederland gediend. De vorige concessie liep van 2005 tot 2015. De huidige concessie loopt van 2015 tot 2025. De concessie verbindt voorwaarden aan het exclusieve recht van NS, waar het ministerie NS op aanstuurt. Om de doelen uit de LTSA te bereiken zijn prestatiegebieden gedefinieerd die daar op aansluiten. Deze zijn nader uitgewerkt in voorschriften. Ook is er sprake van tariefregulering. Om te sturen op de dienstverlening gedurende de looptijd van de vervoerconcessie zijn de prestatiegebieden geoperationaliseerd in prestatie-indicatoren (maatstaf voor een bindende prestatie met een bodemwaarde en streefwaarde) en informatie-indicatoren (maatstaf voor een niet bindende prestatie waarover NS rapporteert).

³⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025;

Aan de concessie zijn programma's verbonden waar, in aanvulling op de algemene sturing op prestaties, door IenW via de concessie op wordt gestuurd.^{36,37} Doel is om sneller en effectiever verbeteringen te bereiken dan wat binnen de staande organisaties mogelijk is. In deze paragraaf komt het **programma Winterweer** aan de orde. Dit betreft een programma voor NS en ProRail om tot betere prestaties op het spoor te komen bij winterse omstandigheden. Aanleiding was onder meer dat in 2012 het treinverkeer een aantal dagen "out of order" was als gevolg van de winterse omstandigheden.³⁸ Dit programma is recent afgerond. Daarnaast gaan wij in op het **programma Vervoercapaciteit**. In 2015 bleek bij de definitieve uitwerking van de dienstregeling 2016 dat de materieelbehoefte groter was dan in de middellange termijn planning was voorzien.³⁹ NS heeft op verzoek van IenW een uiterste inspanning gedaan om de drukte in de treinen te verminderen. Dit resulteerde in een maatregelenpakket met het doel de hinder in de periode 2016 tot en met zomer 2017 te beperken en de capaciteit weer op orde te brengen vanaf het najaar 2017.⁴⁰ Dit programma is recent afgerond. Ook gaan wij in op het **programma Beter en Meer**. Dit betreft een programma waarin NS en ProRail samenwerken om de prestaties op het spoor te verbeteren met als doel het spoor als vervoerproduct aantrekkelijker te maken voor reizigers en goederenvervoerders. Het programma valt eveneens onder de concessiesturing. Deelprogramma's zijn Verbeteraanpak trein, Be- en Bijsturing van de Toekomst (voorkomen en verkleinen van het effect van verstoringen), Verbeteraanpak Veiligheid en Verbeteraanpak Stations. De uitvoering van dit programma loopt nog. Het programma heeft raakvlakken met het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (verbeteren prestaties A2-corridor Amsterdam – Eindhoven) dat tot begin 2017 kort ook onder de concessiesturing viel (zie paragraaf aanleg).

Aan het programma Winterweer heeft IenW niet direct bijgedragen. Met ProRail is afgesproken dat zij dit mochten financieren vanuit aanbestedingsmeevallers. Aan het programma Vervoercapaciteit heeft IenW niet financieel bijgedragen. Dit programma is gefinancierd door NS. De bijdrage van IenW voor Beter en Meer bedraagt ruim 80 miljoen euro.

HSL-Zuid

Tot 2015 werd het vervoer over de HSL-Zuid door middel van een aparte concessie aangestuurd. Sinds de nieuwe concessie maakt het vervoerdeel van de HSL-Zuid onderdeel uit van de concessie voor het Hoofdrailnet. Voor het beheer van de infrastructuur is er een apart contract met Infrasppeed. IenW betaalt volgens de contractuele overeenkomst uit het verdere verleden met Infrasppeed voor de beschikbaarheid van de HSL-infrastructuur (in de afgelopen drie jaar gemiddeld € 143 miljoen), zoals deze door het consortium Infrasppeed is ontworpen, gebouwd (enkel de bovenbouw) en wordt onderhouden (onder- en bovenbouw) tot en met 2031. Het contractbeheer wordt uitgevoerd door ProRail, onder regie van IenW. Wat betreft de HSL-Zuid waren de uitgaven aangaande infrastructuraanpassingen de afgelopen jaren beperkt tot enkele miljoenen euro voor onder meer geluidsmaatregelen.⁴¹

³⁶ De programma's ERTMS en STS worden besproken in de paragraaf veiligheid; het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer in de paragraaf aanleg

³⁷ Oorspronkelijk vielen alle genoemde programma's onder de concessie. Begin 2017 heeft IenW dit gewijzigd en zijn de programma's PHS en ERTMS uit de concessiesturing gehaald.

³⁸ NS, ProRail en Ministerie van IenW (2012) Programma winterweer op het spoor

³⁹ Andersson Elffers Felix (2016), Review op aanpak te drukke treinen NS en Decisio (2017), Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS

⁴⁰ NS (2015), Aanpak drukke treinen, [Bijlage van Kamerstuk 29 984, nr. 650]

⁴¹ Wij realiseren ons dat aanleg en beheer en onderhoud van de HSL-Zuid geen onderdeel is van de vervoerconcessie. Omdat deze paragraaf het gehele personenvervoer beschrijft zijn omwille van de leesbaarheid van dit rapport deze onderdelen toch in deze paragraaf opgenomen.

De HSL-Zuid heeft een betere aansluiting van Nederland op het Europese netwerk tot doel. De HSL-Zuid zou bij moeten dragen aan de kwaliteit en capaciteit van het spoorstelsel en dient te leiden tot een aantrekkelijk product op het gebied van personenvervoer. Het project is opgedeeld in twee onderdelen: de infrastructuur en het vervoer. In 2014 is NS gestart met de implementatie van de alternatieve invulling van de HSL-Zuid. Er zijn twee programma's die de HSL-Zuid betreffen: 'Uitvoering en betrouwbaarheid HSL-Zuid diensten'(NS) en vanaf 2017 het "Verbeterprogramma performance IC direct' (NS en ProRail).⁴² Doel van het eerste programma is het realiseren van het alternatief HSL-Zuid aanbod waarmee de reiziger meer keuze wordt geboden voor internationale treindiensten naar België, Frankrijk en Groot-Brittannië. Het doel van het tweede programma is het verbeteren van de binnenlandse prestaties op de HSL-Zuid.

NS betaalt jaarlijks een concessieprijs en een HSL-heffing aan IenW (in de afgelopen drie jaar gemiddeld € 170 miljoen).

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

In deze paragraaf gaat het om de prestaties die op het spoor zijn bereikt. Op dit moment is het lastig op basis van de prestatie-indicatoren uit de concessie te bepalen in hoeverre de concessiesystematiek in de onderzochte periode 2013 – 2017 heeft bijgedragen aan het LTSA doel betreffend de verbetering van de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct, zodat reizigers de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. In de eerste plaats is dit het gevolg van het feit dat er in de onderzochte periode twee concessies hebben gelopen. De prestatie-indicatoren uit beiden concessies zijn moeilijk te vergelijken; de indicatoren zijn veranderd, definities zijn veranderd en meetmethodes zijn veranderd. Dit heeft onder andere te maken met een andere beschikbaarheid van meer nauwkeurige gegevens dankzij de OV-chipkaart. Een andere reden is de ontwikkeling van nieuwe indicatoren die beter iets zeggen over de prestaties dan oude indicatoren (zo is bijvoorbeeld de nieuwe indicator zitplaatskans⁴³ ontstaan). De eerste cijfers waarbij wel een vergelijking mogelijk is duiden op een positieve tendens (zie onderstaande tabel). Tussen 2016 en 2017 zijn zes van de negen indicatoren gestegen (zoals algemeen klantoordeel en reizigerspunctualiteit minder dan 5 minuten) en de andere drie gelijk gebleven (zoals zitplaatskans in de spits). Bij de meeste indicatoren zijn in 2017 de streefwaarden van 2019 gehaald.⁴⁴ De streefwaarden zijn gebaseerd op een realistische ambitie, die wordt getoetst door middel van audits.⁴⁵ Van deze prestatie-indicatoren uit de concessie zijn het algemene klantoordeel en de reizigerspunctualiteit de enige indicatoren die in de begroting zijn opgenomen. Beide indicatoren hebben zich in 2016 en 2017 positief ontwikkeld waarbij de streefwaarden voor 2019 worden bereikt. Kanttekening is wel dat op basis van deze twee meetpunten moeilijk een trend is vast te stellen. In het kader van de midterm review van de concessie in 2019 zal de ontwikkeling in meerjarig perspectief verder en op een gedetailleerder niveau geanalyseerd kunnen worden. In de midterm review worden hier conclusies aan verbonden en kan de doeltreffendheid beter worden bepaald.

⁴² Dit programma heeft sinds kort Verbeterprogramma HSL-Zuid omdat ook de IC Brussel die sinds 9 april 2018 over de HSL-Zuid rijdt hier onder valt. Ook de IC tussen Eindhoven en Den Haag is hier aan toegevoegd.

⁴³ Zitplaatskans in de spits HRN geeft een indicatie van de kans dat een reiziger die tijdens de spits in de trein stapt de volledige reis heeft kunnen zitten. Dat wil zeggen dat de reiziger bij zijn vertrekstation en bij ieder overstapstation op zijn reis in een trein instapt, waarbij het aantal zitplaatsen ten minste gelijk is aan het totaal aantal reizigers.

⁴⁴ NS, Jaarrapportages 2013 – 2017

⁴⁵ KPMG (2014) Audit prestatie-indicatoren voortvloeiende uit vervoer- en beheerconcessie; Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2015) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2016) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; KPMG (2017) Audit op prestatie-indicatoren beheerconcessie en vervoerconcessie

Tabel 102. Prestatie-indicatoren vervoerconcessie 2015 – 2025 ⁴⁶

	2016	2017	Streef- waarde 2019
Algemeen klantoordeel	77%	80%	80%
Informatie bij ontregelingen in de trein en op de stations	82%	83%	80%
Kwaliteit van aansluiting NS op andere vervoerders	94%	95%	95%
Klantoordeel sociale veiligheid	87%	88%	83%
Reisinformatie treinketen	86%	86%	82,0%
Reizigerspunctualiteit 5 minuten HRN	90,6%	91,6%	91,1%
Reizigerspunctualiteit 15 minuten HRN	97,3%	97,4%	97,3%
Zitplaatskans in de spits HRN	95,1%	95,1%	95,5%

Wat betreft de meer algemene, voor de LTSA relevante indicatoren als het aantal 'reizigerskilometers', 'reizigerstreinkilometers' en 'zitplaatskilometers'⁴⁷ voor het vervoer door NS is er wel over de hele onderzochte periode een vergelijking mogelijk van de prestaties. De trend is positief (zie onderstaande tabel). De toename van de indicator 'zitplaatskilometers' geeft aan dat het vervoerproduct is verbeterd. De indicator 'reizigerskilometers' geeft aan dat reizigers meer gebruik hebben gemaakt van de trein. Daarnaast zijn de reizigerskilometers harder gestegen dan de reizigerstreinkilometers. Dit kan duiden op een efficiëntiewinst. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de groei van reizigerskilometers voor een deel verklaard kan worden door de toenemende kwaliteit van het spoorstelsel (zoals treinfrequenties, netwerkuitbreiding, aansluitingen tussen treinen). Voor een ander deel kan de groei verklaard worden door exogene factoren als de bevolkingsgroei, het gebruik van de OV-studentenkaart en de groei van de werkgelegenheid. Ook in het Mobiliteitsbeeld 2017 wordt door het KiM beschreven dat het treinaandeel in het totale openbaar vervoer in reizigerskilometers is gestegen van 8,6% in 2015 naar 10,2% in 2016.⁴⁸

Tabel 113. Ontwikkeling indicatoren NS⁴⁹

	2013	2014	2015	2016	2017 ⁵⁰	Ontwikkeling 2013 - 2016
Reizigerskilometers (x miljard)	17,02	17,23	17,77	18,13	18,28	+7,4%
Reizigerstreinkilometers (x miljard)	122	124	127	128	129	+5,7%
Zitplaatskilometers (x miljard)	54	55	57	59	60	+11,1%

⁴⁶ NS Jaarverslag, 2017

⁴⁷ Zitplaatskilometers is het aantal bakkilometers maal het aantal zitplaatsen per bak

⁴⁸ KiM, Mobiliteitsbeeld 2017 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 236]

⁴⁹ Cijfers aangeleverd door NS. Dit betreft niet alleen het Hoofdrailnet maar overal waar NS in Nederland rijdt.

⁵⁰ De cijfers zijn niet een-op-een vergelijkbaar met 2016. Enkele diensten zijn door NS beëindigd of zijn overgenomen door Arriva of Keolis. Dit heeft een negatief effect op de reizigerskilometers van ruim 100 mio. De reizigersgroei is groter dan uit deze cijfers blijkt

De meeste geïnterviewde personen zijn van mening dat de prestaties van NS de afgelopen jaren zijn verbeterd. Zij geven ook aan dat de afgelopen jaren de aandacht en sturing vanuit IenW is toegenomen. Dit blijkt onder meer uit de meer gedetailleerde concessie en de sturing op basis van onderliggende programma's. Zowel bij het programma Winterweer als Vervoercapaciteit is in externe evaluaties vastgesteld dat de doelen zijn bereikt.⁵¹ De programma's zijn dan ook beëindigd. De uitvoering van de programma's Beter en Meer en Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) zijn nog in volle gang. Er is dus nog weinig tot niets te zeggen over doeltreffendheid. In het oog springt de start eind 2017 van de nieuwe dienstregeling Amsterdam – Eindhoven met elke tien minuten een intercity. De eerste resultaten zijn positief⁵². Er zijn meer zitplaatsen en er is meer reisgemak voor reizigers, zonder dat de betrouwbaarheid wordt aangetast. Nieuwe corridors worden voorbereid. Op basis van de geanalyseerde informatie blijkt ook dat in algemene zin als gevolg van het programma Beter en Meer de samenwerking tussen NS en ProRail verbeterd is.

Internationale uitgevoerde benchmarks (in 2013 en 2017) vergelijken de prestaties van NS met een aantal buitenlandse vervoerders tot 2015.⁵³ Bevindingen tonen aan dat Nederlandse reizigers in vergelijking met reizigers in andere landen in relatief nieuwe treinen reizen en dat de totale operatie van het reizigersvervoer relatief duurzaam is. Deze treinen rijden bovengemiddeld op tijd tegen gemiddelde prijzen en tegen lage maatschappelijke kosten. De prestaties zijn op veel fronten bovengemiddeld, de klanttevredenheid blijft echter achter. Het klantoordeel ligt in vergelijking lager en er zijn gemiddeld meer klachten. Opmerkelijk is dat in omliggende landen met lagere prestaties de klanttevredenheid hoger is. Onduidelijk is waardoor dit komt. De second opinion van het KiM nuanceert bovenstaande bevindingen en geeft aan dat zij niet kunnen worden veralgemeniseerd naar de positie van de Nederlandse spoorsector in Europa of de westerse wereld.⁵⁴ De landen zijn lastig vergelijkbaar en uitschieters in de data, waarvan volgens het KIM de reden niet bekend is, beïnvloeden in sommige gevallen sterk de resultaten. De benchmarks bieden dus meer een handvat voor vervolganalyse dan een oordeel over de prestaties.

Oorspronkelijk (1996) was het doel van de **HSL-Zuid** het versterken van de internationale economische positie van Nederland en de Randstad en de substitutie van het treinverkeer als vervanging voor het auto- en vliegverkeer. Het is niet vast te stellen of deze oorspronkelijke doelen zijn bereikt. Na het debacle van de inzet van de Fyra is een alternatieve invulling van de HSL-Zuid verder doorgezet. Het HSL-Zuid traject wordt steeds meer geïntegreerd met het Hoofdrailnet. De alternatieve invulling heeft verschillende effecten gehad. Het aantal treindiensten op de HSL-Zuid is sinds 2013 sterk toegenomen. Op alle trajecten wordt een reistijdwinst geboekt. Meer steden in Nederland hebben via de HSL-Zuid een betere verbinding en de keuzemogelijkheden voor de reiziger in met name het binnenland zijn groter geworden. Het aantal reizen in het binnenland is sinds 2013 gestegen. De stijging van het aantal reizigerskilometers binnenland is in 2017 ten opzichte van 2016 bijna 50%⁵⁵. Dit zijn deels bestaande reizigers van conventionele lijnen die als gevolg van de alternatieve invulling van de HSL-Zuid over de HSL-Zuid zijn gaan reizen en zo profiteren van de reistijdwinst. De ontwikkeling van de reizigerskilometers in het internationale vervoer is in 2017 ten opzichte van 2016 met bijna 10% gestegen.⁵⁶ De HSL-Zuid heeft de laatste jaren vooral positieve effecten gehad voor het binnenlandse vervoer en minder voor het internationale vervoer. Net als bij het Hoofdrailnet geldt ook voor de HSL-Zuid dat de (prestatie) indicatoren uit de concessie vanwege herdefiniëringen (bijvoorbeeld de indicator punctualiteit voor NS en ProRail was eerst gesplitst en is die na 2016 geïntegreerd in één nieuwe indicator) en aangepaste meetmethodes (klantoordeel) in de afgelopen jaren niet goed te vergelijken zijn (zie onderstaande tabel). NS wordt jaarlijks afgerekend op de bodemwaardes en de streefwaarde is de doelstelling voor 2019. In 2017 zijn alle bodemwaardes behaald, met nog

⁵¹ Twynstra Gudde (2017) Evaluatie Programma Winterweer NS en ProRail, Andersson Effers Felix (2016) Review aanpak te drukke treinen NS en Decisio (2017) Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS

⁵² [Kamerstuk 29 984, nr. 761], 27 maart 2018

⁵³ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 6)

⁵⁴ KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 9)

⁵⁵ Voortgangsrapportage 41, HSL-Zuid

⁵⁶ Voortgangsrapportage 41, HSL-Zuid

twee jaar te gaan is dit nog niet het geval voor alle streefwaardes. Het klantoordeel daalt tussen 2016 en 2017. De streefwaarde wordt wel gehaald. Bij de 'reizigerspunctualiteit' wordt de streefwaarde niet gehaald en bij de 'zitplaatskans' weer wel. De streefwaardes liggen overigens wel lager dan bij het totale hoofdrailnet. De treinuitval is bij de HSL-Zuid in 2017 licht gedaald ten opzichte van 2016. Algemene kanttekening bij de cijfers is dat op basis van dit zeer beperkte aantal meetpunten geen trend is vast te stellen. In het kader van de midterm review van de concessie in 2019 zal de ontwikkeling in meerjarig perspectief verder en op een gedetailleerder niveau geanalyseerd kunnen worden. In de midterm review worden hier conclusies aan verbonden en kan de doeltreffendheid beter worden bepaald.

Tabel 12. Indicatoren en prestaties HSL (lege cellen: geen gegevens)⁵⁷

Indicatoren HSL ⁵⁸	2013	2014	2015	2016	2017	Streefwaarde 2019
Algemeen klantoordeel HSL-Zuid Diensten		80,4% *	79,4% *	78,0%	77%	73%
Reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL-Zuid					83,5%	84,1%
Reizigerspunctualiteit HSL diensten (toerekenbaar NS)			94,2%	93,7%		
Punctualiteit HSL diensten en ICE (voor ProRail) (< 3 min)	79,0%	82,7%	79,8%	78,6%		
Vervoercapaciteit in de spits HSL-Zuid Binnenland			89,5%	87,6%		
Zitplaatskans in de spits HSL-Zuid					96,8%	94,9%
Uitgevallen treinen HSL-Zuid diensten**			6,7%	7,2%	6,1%	-
Uitgevallen treinen HSL-Zuid diensten (toerekenbaar aan NS)**			3,6%	4,1%	3,8%	-

*Oude meetmethode **Geen prestatie indicator

Doelmatigheid

Voorafgaand aan de concessie is een marktconformiteitstoets uitgevoerd. Uitgangspunt bij de concessie is dat NS de concessie uitvoert voor eigen rekening en risico. Doelmatigheid van de uitvoering is hiermee met name een aangelegenheid van NS. De doelmatigheid van NS valt buiten de scope van dit onderzoek. Dit laat onverlet dat in de concessie veel aandacht besteed is aan de doelmatigheid van de uitvoering. In het algemeen kan worden vastgesteld dat op basis van de nieuwe concessie door het departement op meer punten wordt gestuurd die mede gericht zijn op een doelmatige uitvoering dan in de oude concessie. In de nieuwe concessie staan verschillende sturingsinstrumenten die op zijn minst invloed hebben op de doelmatigheid van de uitvoering van de concessie. Het gaat hierbij om verantwoordingscycli, de strakke sturing op prestatie-indicatoren en de informatieplicht inzake de informatie-indicatoren, nadere specificaties voor protocollering, sanctiemogelijkheden inclusief het opleggen van een last onder dwangsom dan wel de mogelijkheid de concessie geheel of gedeeltelijk in te trekken, inputsturing op basis van het opdragen van programma's en de mogelijkheid van de concessieverlener voor het laten uitvoeren van audits en onderzoeken. Al deze sturingsinstrumenten zijn toegepast. Aan de ene kant bevestigen verschillende geïnterviewden dat de sturingsinstrumenten in de meeste gevallen hun werking hebben gehad en dat IenW meer grip heeft gekregen op de uitvoering van de concessie. Aan de andere kant kosten alle sturingsinstrumenten veel tijd en moeite. Wij stellen vast dat frequent veel gedetailleerde informatie over en weer gaat tussen NS en IenW. Zo wordt naast de prestatie-indicatoren ook informatie geleverd over tientallen informatie-indicatoren. Op basis van de gevoerde gesprekken stellen wij vast

⁵⁷ NS Jaarrapportages 2013-2017

⁵⁸ NS Jaarrapportages 2013-2017

dat de relevantie hiervan niet in alle gevallen duidelijk is. Ook wordt gemeld dat over (deel)programma's per kwartaal gedetailleerd de voortgang moet worden gerapporteerd terwijl dit volgens geïnterviewde betrokkenen ook elk half jaar en minder gedetailleerd kan gebeuren. Wat dit betreft kan het concessie-instrument efficiënter worden gebruikt bijvoorbeeld door het aantal informatie-indicatoren te beperken tot de meest relevante indicatoren dan wel het aantal voortgangsrapportages te verminderen inclusief de detaillering daarvan.

De concessie is echter niet in beton gegoten. Er wordt continu gewerkt aan verbetering en een verdere efficiëntie van de uitvoering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de recente herijking van de programma's onder de concessiesturing. Bij een deel van de programma's is vastgesteld dat deze langs de lijn van de concessie en langs de lijn van het programma zelf werden aangestuurd. Deze dubbele sturing leidt tot onduidelijkheid en vaak tot een (overbodige) rapportageplicht⁵⁹. Als gevolg hiervan worden de programma's ERTMS en PHS met ingang van 2018 niet meer rechtstreeks via de concessie aangestuurd, maar uitsluitend via de MIRT programmasturing. Ook de aanpassingen en verbetering van de KPI's in de afgelopen jaren waarbij efficiënter gebruik wordt gemaakt van beschikbare data is een voorbeeld van een verbetering van de doelmatigheid van de concessiesystematiek.

Bij de programma's is er tijdelijk (één of enkele jaren) meer inputsturing vanuit het departement. Dit leidt ook tot extra aandacht voor doelmatigheid. Aan de ene kant leidt dit volgens onze respondenten tot meer rapportagelast en betrokkenheid van het departement. Aan de andere kant levert het ook wederzijdse inzichten en begrip op met als gevolg meer vertrouwen. Vervolgens worden dan gezamenlijk efficiëntieslagen gemaakt zodat er na de tijdelijke programmasturing efficiënter gewerkt wordt.

Wat betreft de HSL-Zuid is de afgelopen jaren ook aandacht besteed aan de doelmatigheid van de aanpassingen van de infrastructuur. Op basis van de conclusies van de Enquêtecommissie Fyra (2015) zijn verbeteringen doorgevoerd die ook bijdragen aan de doelmatigheid bijvoorbeeld over de certificering en toelating en het veiligheidsbeheersysteem. De HSL-Zuid valt nog steeds onder de regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Bij de jaarlijkse voortgangsrapportage in het kader hiervan voert de Auditdienst Rijk jaarlijks sinds kort een controle uit naar projectbeheer. Voor de laatste periode 2016 -2017 is een goedkeurende verklaring afgegeven⁶⁰. De beheersing en het beheer van het project HSL-Zuid was in deze periode, met uitzondering van de kwantificering van risico's met betrekking tot betonkwaliteit, in overeenstemming met de voor het project relevante onderdelen van het Governance model Grote Projecten en het Beheermodel Grote Projecten.

Sinds 2015 is het HSL-Zuid programma onderdeel van de concessie van het Hoofdrailnet. Hierdoor is de (voorheen dubbele) aansturing geïntegreerd waardoor er bijvoorbeeld op het gebied van monitoring doelmatiger en efficiënter kon worden gewerkt.

Beoordeling

De beleidsdoorlichting kijkt terug op de periode 2013 – 2017. Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken stellen wij vast dat kort voor deze evaluatieperiode het spoorbeleid minder goed liep. De onderzoekscommissie Kuiken (Onderhoud en innovatie spoor, 2012) was zeer kritisch op de visie en regie op het spoor. De enquêtecommissie Fyra had een scherp oordeel over de HSL-Zuid: het vervoer was niet tot stand gekomen waardoor het belang van de reiziger werd geschaad en de met belastinggeld gefinancierde miljardeninvestering in de HSL-Zuid bleef onderbenut.⁶¹

Terugkijkend zijn de afgelopen jaren grote inspanningen gepleegd om het spoorbeleid meer op de rails te krijgen. De LTSA is opgesteld. Er is een nieuwe concessie met NS opgesteld en programmasturing ingevoerd om de prestaties te verbeteren. Er is in het programma Beter en Meer ingespannen de samenwerking tussen ProRail en

⁵⁹ Volgens Beleidsprioriteitenbrief 2018

⁶⁰ (IenM/BSK-2017/263595)

⁶¹ Enquêtecommissie Fyra (2015, 28 oktober), [Kamerstuk 33 678, nr. 11]

NS te verbeteren. Er is zowel door NS als IenW geïnvesteerd in diverse programma's. De HSL-Zuid is ondergebracht in de NS concessie en geïntegreerd in het Hoofdrailnet. Al deze recente investeringen en inspanningen dienen zich nog uit te betalen in (hopelijk) positieve effecten: de kosten lopen voor de baat uit. De beleidsdoorlichting komt te vroeg om dit vast te kunnen stellen. De kernindicatoren als het aantal reizigerskilometers, reizigerstreinkilometers en zitplaatskilometers laten voor de periode 2013 – 2017 een positieve ontwikkeling zien. Dit kan voor een deel worden verklaard door verbeteringen van het spoorstelsel en voor een deel aan exogene factoren. Deze positieve ontwikkeling draagt bij aan de LTSA doelen wat betreft een aantrekkelijk product voor de klant en een optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel. Wij hebben echter geen verband kunnen vaststellen met het spoorbeleid van IenW uit de afgelopen jaren. Overigens kan het omgekeerde ook niet vastgesteld worden: het is zeer wel mogelijk dat het spoorbeleid heeft bijgedragen aan de positieve ontwikkelingen van de LTSA doelen. In de concessie Hoofdrailnet wordt gestuurd op prestatie-indicatoren. De prestaties uit de laatste twee jaar laten een positieve ontwikkeling zien. De onderzochte periode is nog te kort om een positieve trend vast te kunnen stellen. Het is de bedoeling uiteindelijk in 2019 in de midterm review van de concessie Hoofdrailnet NS tot een complete evaluatie te komen, waarbij nader wordt ingegaan op de behaalde prestaties.

Wat betreft het oorspronkelijk de doelen van de HSL-Zuid (het versterken van de internationale economische positie van Nederland en in de Randstad de substitutie van het treinverkeer als vervanging voor het auto- en vliegverkeer) is het onduidelijk of deze wel of niet zijn bereikt. Na het debacle van de inzet van de Fyra wordt het HSL-Zuidtraject steeds meer geïntegreerd met het Hoofdrailnet. De alternatieve invulling heeft geleid tot verschillende positieve effecten zoals meer treindiensten, reistijdwinst en een betere verbinding en de keuzemogelijkheden voor de reiziger in het binnenland.

Ook de samenwerking tussen ProRail, NS en IenW is de afgelopen jaren verbeterd. Onduidelijk is of dit een gevolg is van de concessiesturing van IenW. De concessieverantwoording aan IenW leidt tot veel en gedetailleerde informatie vragen aan NS. Enerzijds kost dit veel tijd (en geld) en is inherent aan deze constatering daarom niet altijd doelmatig. Aan de andere kant zeggen respondenten dat het balanceren tussen markt (NS) en overheid nu eenmaal zijn prijs heeft. Er is sprake van informatie asymmetrie tussen de markt en de overheid waarbij vanuit de politiek vaak om gedetailleerde informatie wordt gevraagd. Wel stellen wij vast dat de afgelopen periode op verschillende onderdelen de doelmatigheid is verbeterd door onnodige informatie-overdracht te beperken. Wij beoordelen deze ontwikkeling als positief. Deze ontwikkeling zal de komende jaren naar verwachting nog verder worden doorgetrokken.

4.3.3 Beheer, onderhoud en vervanging

Introductie

Het ministerie van IenW is concessieverlener van de concessie met ProRail (concessiehouder) betreffende beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van de Hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief de uitbreiding van de HSWI, capaciteitsverdeling en verkeersleiding. Er wordt hiervoor een subsidie verstrekt met uitzondering van de uitbreiding van de HSWI (dit wordt grotendeels verrekend via subsidies voor aanlegprojecten). De concessie dient bij te dragen aan het LTSA doel om de kwaliteit en capaciteit van het spoorstelsel als zodanig te verbeteren, zodat reizigers de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. ProRail werkt zo actief aan de optimalisatie van het spoorstelsel, met balans tussen de aantrekkelijkheid van het product voor reizigers en verladers, de kwaliteit en de capaciteit van het spoorstelsel. Het uitvoeren van de beheertaak door ProRail heeft een juridische basis in de Spoorwegwet.

Volgens artikel 16 van de Spoorwegwet draagt de beheerder zorg voor:

- A. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van die infrastructuur
- B. een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van die infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen
- C. het leiden van het verkeer over die infrastructuur
- D. aanleg van nieuwe infrastructuur.

Afspraken tussen IenW en ProRail over de *invulling* van de beheertaak van ProRail zijn sinds 2005 vastgelegd in de beheerconcessie. Inmiddels geldt de tweede beheerconcessie (looptijd van 2015-2025). Aan de concessie kunnen programma's verbonden zijn waarop door IenW via de concessie wordt gestuurd.⁶² Doel van deze programma's is om sneller en effectiever verbeteringen te bereiken. Enkele programma's zijn gezamenlijk met NS (zoals Winterweer en Beter en Meer), andere programma's zijn uitsluitend op ProRail gericht (zoals Fietsparkeren).

ProRail ontvangt jaarlijks op grond van artikel 19 van het Infrastructuurfonds van het ministerie een subsidie voor kapitaallasten en voor beheer, onderhoud en vervanging van het landelijke spoorwegnet. Deze subsidie bedraagt jaarlijks ca. € 1,3 miljard. Daarnaast ontvangt ProRail bijdragen van gebruikers van het spoor ('gebruiksvergoeding') en zijn er inkomsten die ProRail ontvangt voor 'werken voor derden', bijvoorbeeld van decentrale overheden. ProRail kan de aan haar ter beschikking gestelde BOV middelen aanwenden, binnen de afspraken die daarover in de subsidieaanvraag in combinatie met de subsidiebeschikking zijn gemaakt. ProRail mag binnen de ter beschikking gestelde middelen keuzes maken, zodat ProRail het spoor zo optimaal mogelijk onderhoudt en de middelen zo efficiënt mogelijk besteedt. De beleidsprioriteitenbrief geeft focus mee over de activiteiten van ProRail binnen de concessie, via het jaarlijkse beheerplan wordt duidelijk gemaakt hoe ProRail invulling geeft aan deze activiteiten.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De beheerconcessie geeft IenW een instrumentarium om ProRail aan te sturen. Onderdeel van de concessie is de mogelijkheid een boete of last onder dwangsom op te leggen wanneer prestaties niet worden gehaald of verplichtingen niet worden nagekomen, de beleidsprioriteitenbrief waarmee IenW ProRail focus mee geeft voor het beheerplan, een online dashboard waarmee prestaties op het spoor dagelijks te volgen zijn en de mogelijkheid om programma's in te richten waar extra op kan worden gestuurd. Het instrumentarium van het ministerie is in de Beheerconcessie 2015-2025 uitgebreid ten opzichte van het instrumentarium in de Beheerconcessie 2005-2015. Zo zijn het aantal prestatie en informatie-indicatoren uitgebreid en heeft IenW de mogelijkheid audits te laten uitvoeren.⁶³

Wat hetzelfde is gebleven is dat het ministerie van IenW de prestaties van ProRail monitort op basis van prestatie-indicatoren. Over de prestaties zijn afspraken gemaakt in de concessie en er worden jaarlijks nadere afspraken vastgelegd in het Beheerplan. De prestatie-indicatoren zelf, en de wijze waarop deze sturend worden ingezet, verschillen in beide concessies. In de Beheerconcessie 2005-2015 zijn prestatie-indicatoren opgenomen met een jaarlijks af te spreken grenswaarde die moest worden behaald. In de Beheerconcessie 2015-2025 zijn prestatie-indicatoren opgenomen met een bodemwaarde en streefwaarde. De bodemwaarde is de waarde voor het jaarlijks minimaal te realiseren prestatieniveau.

Uit de met medewerkers van IenW en ProRail gevoerde gesprekken blijkt wel dat de toegenomen sturingsmogelijkheden die de concessie biedt, zorgen voor een scherpere focus op prestatieverbetering en ook

⁶² Zoals eerder besproken is een actuele stand van de programma's die wel (of dus niet meer) tot de concessie behoren onderdeel van het jaarverslag van ProRail 2017.

⁶³ Er is in 2015 op verzoek van IenM een audit uitgevoerd naar de meerjarenreeksen beheer, onderhoud en vervanging. Er zijn na 2015 audits uitgevoerd naar de prestatie-indicatoren Vervoer- en beheerconcessie

meer directe informatie opleveren over prestaties. Ook de programmasturing in de concessie zorgt voor een positieve impuls op specifieke onderdelen van de concessietaken van ProRail.

We maken gebruik van de prestatie-indicatoren om de vraag of de instrumenten (concessie en subsidie) hebben bijgedragen aan het LTSA doel van een verbetering van de kwaliteit van het spoorstelsel te beoordelen. Kanttekening daarbij is dat de prestatie-indicatoren slechts in beperkte mate iets zeggen over de doeltreffendheid van beheer, onderhoud en vervanging. Exogene factoren en de invloed van andere partijen dan de beheerder (zoals vervoerders) op prestatie-indicatoren maken het moeilijk om aan de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren conclusies te verbinden over de effectiviteit van het beleid. Daarbij komt nog dat de meetwijze van de prestatie-indicatoren regelmatig is gewijzigd. Een vergelijking over de jaren heen is dan alleen middels een reconstructie vanuit verschillende bronnen te maken waardoor een eenvoudige vergelijking over de jaren heen vaak niet meer mogelijk is.⁶⁴ Bestudering van de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren levert een wisselend beeld op (zie tabel 15). In de periode 2013 – 2017 is de treinpunctualiteit voor reizigers verbeterd. Bij de treinpunctualiteit Goederenvervoer is de prestatie indicator sinds 2014 verslechterd. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de snelheidsbeperking op de Moerdijkbrug, omleidingen door werkzaamheden aan het derde spoor Duitsland en het winterweer in december 2017. Daarbij zij opgemerkt dat goederenvervoerders en ProRail samen geconstateerd hebben dat indicator treinpunctualiteit goederenvervoer onvoldoende aansluit bij de behoefte van goederenvervoerders. De vervoerders vinden capaciteit belangrijker dan een punctualiteit op 3 minuten. Daarom is in 2018 een nieuwe indicator geïntroduceerd. De cijfers worden deels beïnvloed door exogene factoren zoals het weer. Op basis van deze gegevens is niet vast te stellen of als gevolg van de instrumenten concessie en subsidie besteed aan beheer, onderhoud en vervanging de kwaliteit van het spoorstelsel verbeterd of verslechterd is. In de rijksbegroting zijn geen indicatoren of kengetallen opgenomen die in directe zin iets zeggen over beheer, onderhoud en vervanging.

De streefwaarden voor 2019 worden bij enkele indicatoren al in 2015 of 2016 behaald (zie tabel 13). De streefwaarden zijn gebaseerd op een realistische ambitie, die wordt getoetst door middel van audits.⁶⁵

Tabel 15. Indicatoren beheerconcessie (lege cellen: geen gegevens)⁶⁶

	2013	2014	2015	2016	2017	Streefwaarde 2019
Treinpunctualiteit reizigersverkeer (<3 min)	87,9%	90,2%	89,5%	89,4%	90,5%	89,9%
Treinpunctualiteit regionale series (<3 min)	92,5%	94,9%	95,0%	94,1% ⁶⁷	93,9%	93,4%
Reizigerspunctualiteit HRN (<5 min)			91,0% ⁶⁸	91,3%	91,6% ⁶⁹	91,1%
Treinpunctualiteit goederenverkeer (<3min)	79,6%	83,0%	80,0%	73,7%	74,7%	82,0%

⁶⁴ Een reconstructie kan gerealiseerd worden vanuit de vervoerplannen en beheerplannen van respectievelijk NS en ProRail.

⁶⁵ KPMG (2014) Audit prestatie-indicatoren voortvloeiende uit vervoer- en beheerconcessie; Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2015) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2016) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie; KPMG (2017) Audit op prestatie-indicatoren beheerconcessie en vervoerconcessie

⁶⁶ Jaarverslagen ProRail 2013-2017

⁶⁷ In 2016 heeft er een technische wijziging van de meting plaatsgevonden. Ook is de samenstelling van de concessielijnen die in de indicator zaten veranderd. Derhalve zijn de bodem- en streefwaarden met 0,6 procentpunt verlaagd

⁶⁸ Vanaf 2015 is er een gezamenlijke KPI Reizigerspunctualiteit voor NS en ProRail, daarvoor niet

⁶⁹ Vanaf 2017 wordt de reizigerspunctualiteit op een nieuwe manier gemeten (o.b.v. OV- chipkaartdata). Derhalve is de streefwaarde voor 2019 met 1 procentpunt verlaagd.

In 2017 is een internationale benchmark gepresenteerd die de prestaties van ProRail vergelijkt met een aantal buitenlandse infrabeheerders over de periode 2011-2015.⁷⁰ Bevindingen laten zien dat ProRail een relatief hoge punctualiteit heeft en een laag storingspercentage. Het percentage uitgevallen treinen en stortingstijd zijn wel hoger. De benutting van de capaciteit op het spoor en van de trein is hoog. De second opinion van het KiM nuanceert bovenstaande bevindingen en geeft aan dat deze bevindingen niet kunnen worden veralgemeniseerd naar de positie van de Nederlandse spoorsector in Europa of de westerse wereld.⁷¹ De landen zijn lastig vergelijkbaar en uitschieters in de data, waarvan volgens het KiM de reden niet bekend is, beïnvloeden in sommige gevallen sterk de resultaten. De benchmark biedt dus meer een handvat voor vervolganalyse dan een oordeel over de prestaties.

Doelmatigheid

Het ministerie van IenW stuurt ProRail op verschillende manieren aan op doelmatigheid. In de concessie staan verschillende sturingsinstrumenten die een doelmatige uitvoering van de concessie beïnvloeden, zoals de jaarlijkse beheerplancycclus. Binnen deze cyclus geeft ProRail aan welke prestaties zij in het kader van de concessie in het betreffende jaar wil behalen en legt ProRail verantwoording daarover af. ProRail rapporteert halfjaarlijks over haar prestaties en over de financiën.

ProRail vraagt jaarlijks een subsidie aan voor beheer, onderhoud en vervanging inclusief capaciteitsverdeling en verkeersleiding bij het ministerie. De onderbouwing voor de budgetbehoefte op basis waarvan ProRail de subsidie aanvraagt is gebaseerd op de meerjarenreeksen voor beheer, onderhoud en vervanging. Het betreft een lumpsum subsidie, waarbij ProRail zelf invulling kan geven aan de wijze waarop het geld kan worden besteed om op zo doelmatig mogelijke wijze de afgesproken prestaties te behalen. In theorie zou een lumpsum subsidie, omdat de middelen gelimiteerd zijn, als prikkel voor een efficiënte besteding ervan kunnen fungeren. De voorwaarde hiervoor is dat de hoogte van de lumpsum passend is bij een toekomstbestendig onderhoud van het spoor. Hoewel vanuit de doorlichting van de kosten van de meerjarenreeksen door PricewaterhouseCoopers (PwC) en de vervolgens bijgestelde subsidie voor ProRail er een indicatie is voor een passende subsidie, hebben wij vervolgens niet uit de bestudeerde documenten kunnen vaststellen in hoeverre de lumpsum subsidie door ProRail als prikkel voor doelmatig werken wordt ervaren.

Onderdeel van de concessie is de afspraak dat ProRail op verzoek van de concessieverlener haar medewerking verleent bij het uitvoeren van audits, evaluaties en (internationale) benchmarks. Hiermee krijgt het ministerie meer grip op de werkzaamheden van ProRail en de kosten die ProRail hiervoor maakt.

In 2015 heeft PwC een doorlichting van de meerjarenreeksen uitgevoerd.⁷² Aanleiding voor deze doorlichting was de constatering van een verschil tussen de meerjarenreeksen beheer, onderhoud en vervanging van ProRail en de beschikbare middelen op de meerjarenbegroting van het ministerie. Daarbij kwam dat er regelmatig sprake was van onderbesteding van de subsidie door ProRail, doordat er meer subsidie werd aangevraagd dan uiteindelijk werd uitgegeven.

De doorlichting was onderdeel van een aanpak om het verschil tussen benodigde en beschikbare middelen in de BOV reeksen te reduceren. De aanleiding is het verschil (van € 1,1 miljard) tussen beschikbare middelen en de benodigde middelen voor de periode 2013 tot en met 2018. Deze spanning is met name ontstaan als gevolg van bijgestelde prognoses voor de opbrengsten uit de gebruiksvergoeding en een verschil tussen de ontvangen indexering vanuit het ministerie en de indexering die ProRail aan haar aannemers moet vergoeden.

⁷⁰ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 6)

⁷¹ KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 9)

⁷² PwC (2015) Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor

Het onderzoek laat zien dat ProRail de planning en budgettering van het spooronderhoud grotendeels op orde heeft. De financiële meerjarenreeksen zijn logisch opgebouwd. De budgetbehoefte van ProRail voor spooronderhoud is, behoudens enkele correcties, valide. Er zijn nog wel enkele verbeterpunten om de betrouwbaarheid van de reeksen te vergroten en risico's beter te beheersen. In 2016 en 2017 was er geen sprake van onderuitputting.

Naar aanleiding van de doorlichting werken ProRail en IenW verder aan een meer effectieve en doelmatige besteding van middelen voor onderhoud in het programma «Toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor» (TWAS). Dit is een, gezamenlijk met partijen in de spoorsector ontwikkelde, nieuwe visie en werkwijze voor toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor. Hierin worden werkzaamheden meerjarig vooruit gepland, wordt op een nieuwe manier samengewerkt door ProRail en aannemers en wordt op een andere manier capaciteit verdeeld voor onderhoud en vervoer. Hierdoor kan spooronderhoud straks met minder hinder voor reizigers en verladers en tegen lagere kosten plaatsvinden. Het programma TWAS is als programma in de concessie opgenomen.

Als onderdeel van de hierboven reeds genoemde internationale benchmark is ook een financiële vergelijking met buurlanden (België, Frankrijk, Zwitserland, Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) uitgevoerd.⁷³ De landen gebruiken een andere systematiek voor de gebruikersvergoeding, waardoor onderlinge vergelijking lastig is. De onderhoudskosten per spoorkilometer zijn gemiddeld hoger dan in andere landen. Een verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat in Nederland het spoor intensief bereden wordt, waardoor er meer slijtage is. De vernieuwingskosten zijn per spoorkilometer gemiddeld lager, al gaat de benchmark niet in op *waarom*. De som van de onderhouds- en vernieuwingskosten komt net onder de vergelijkingsgroep uit en zowel onderhouds- als vernieuwingskosten zijn in de periode 2011-2015 afgenomen. De benchmark constateert dat ProRail een hoge punctualiteit combineert met een hoge bezettingsgraad, onder lage kosten.

Wij stellen vast dat in het kader van de concessie en onderliggende programma's frequent veel gedetailleerde informatie tussen ProRail en IenW over en weer gaat. Zo wordt naast de prestatie-indicatoren ook informatie geleverd over tientallen informatie-indicatoren. Volgens verschillende geïnterviewde betrokkenen is de relevantie hiervan niet in alle gevallen duidelijk. Ook melden zij dat over (deel)programma's per kwartaal gedetailleerd de voortgang moet worden gerapporteerd terwijl dit volgens hen ook elk half jaar en minder gedetailleerd kan gebeuren. Wat dit betreft kan de sturing efficiënter bijvoorbeeld door het aantal informatie-indicatoren te beperken tot de meest relevante indicatoren dan wel het aantal voortgangsrapportages te verminderen inclusief de detaillering daarvan.

Beoordeling

ProRail heeft de afgelopen jaren sterk onder het vergrootglas gelegen. Als gevolg daarvan is het ministerie van IenW ProRail scherper gaan monitoren en meer direct gaan sturen. De Beheerconcessie 2015-2025 biedt daar de instrumenten voor. Door middel van audits en een doorlichting van de reeksen voor beheer, onderhoud en vervanging ontstond meer grip op de wijze waarop ProRail haar beheertaak uitvoert en op de besteding van middelen. Nieuwe instrumenten als de beleidsprioriteitenbrief, programmasturing en scherpere prestatie-indicatoren geven ProRail focus en zorgen voor richting. De samenwerking tussen IenW en ProRail is volgens respondenten verbeterd.

De doeltreffendheid van het beleid is niet goed te beoordelen op basis van de prestatie-indicatoren. Voor zover de uitkomsten van de prestatie-indicatoren wel iets zeggen over de ontwikkeling van prestaties, levert dit een genuanceerd beeld op. Met uitzondering van indicator 'treinpunctualiteit van het goederenverkeer' wordt bij de belangrijkste prestatie-indicatoren in 2017 de streefwaarde voor 2019 al gehaald. De ontwikkeling indicator

⁷³ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 (Kenmerk IenW/BSK-2017/274168, bijlage 6)

'treinpunctualiteit reizigersverkeer' is positief; de ontwikkeling van de andere indicatoren vertonen in de loop der jaren een wisselend beeld. Dit gebeurt deels door exogene factoren als het winterweer of de aanleg van het derde spoor in Duitsland waardoor goederentreinen moeten worden omgeleid. Op basis van deze gegevens is niet vast te stellen of als gevolg van de instrumenten concessie en subsidie besteed aan beheer, onderhoud en vervanging de kwaliteit van het spoorstelsel verbeterd of verslechterd is.

Wij kunnen ook niet vaststellen of ProRail alle verkregen subsidiegelden wel of niet doelmatig uitgeeft. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering van ProRail zelf is in de beleidsdoorlichting geen onderwerp van onderzoek. Er is vanuit IenW ingezet op het verkrijgen van meer grip op de besteding van de middelen door ProRail. We constateren dat ProRail, in nauwe afstemming met IenW, de afgelopen jaren met succes hier aan heeft gewerkt. Er zijn bij het concessie- en subsidie instrument verschillende elementen in het stelsel van aansturing en verantwoording ingebouwd met aandacht voor een doelmatige besteding van middelen. Wel stellen wij vast dat er in het kader van de concessie en onderliggende programma's veel gedetailleerde informatie tussen ProRail en IenW over en weer gaat. Volgens ons kan op dit gebied verdere efficiëntie winst worden bereikt, door de informatie die ProRail aan IenW dient te verstrekken (en de frequentie daarvan) meer kritisch te beoordelen op nut en noodzaak.

4.3.4 Aanleg

Introductie

Bij aanleg gaat het over aanpassingen en bouwen van lijndelen en stations. Hiermee dient te worden bijgedragen aan de LTSA doelen een aantrekkelijk product voor de klant (zoals het verbeteren van het reisgemak), kwaliteit spoorstelsel (zoals het verbeteren van de betrouwbaarheid) en de capaciteit van het spoorstelsel. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) dient direct bij te dragen aan het vergroten van de capaciteit van het spoorstelsel. Zo draagt PHS bij aan het verbeteren van personenvervoer en goederenvervoer. De reistijd wordt verkort omdat de reiziger korter hoeft te wachten en het reisgemak wordt verhoogd doordat de reiziger de reis niet van te voren hoeft te plannen. Door het ontvlechten van het treinverkeer (ook reizigerstreinen onderling) en optimale routing van het goederenvervoer, wordt de capaciteit en doorlooptijd verbeterd. De verbetering van de capaciteit en kwaliteit van het openbaar vervoer in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL) maakt deel uit van het programma PHS. De maatregelen worden gerealiseerd in de periode 2015-2028. In totaal is voor PHS een programmabudget beschikbaar van ruim € 2,7 miljard inclusief OV SAAL (€ 1,1 miljard). Tot nu toe is hiervan ruim € 700 miljoen besteed.

Zoal eerder gemeld, worden in de doorlichting uitsluitend aanlegprojecten voor lijndelen en stations meegenomen die in de periode 2013-2017 zijn opgeleverd. Hierbij gaat het om de aanleg van lijndelen in Arnhem, de Hanzelijn en Delft, een drietal grote stations die vallen onder Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) en elf nieuwe kleinere stations. In totaal zijn aan deze projecten honderden miljoenen euro besteed; grotendeels voor 2013.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Het programma PHS wordt tot 2028 in fasen opgeleverd. De afgelopen jaren zijn infrastructurele- en overige maatregelen ingezet op verschillende trajecten. Deze trajecten worden gefaseerd opgeleverd en omvatten reizigerscorridors, routing van goederenvervoer en trajecten binnen OV SAAL (korte termijn). Met ingang van de dienstregeling 2018 rijdt NS hoogfrequent tussen Amsterdam en Eindhoven. De positieve ervaringen tijdens de pilot tonen vertrouwen in een betrouwbare dagelijkse uitvoering in 2018. Verder zijn enkele korte termijn maatregelen OV SAAL opgeleverd. De meeste maatregelen zullen (pas) in 2020 tot beoogde resultaten en effecten leiden. Daardoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het programma PHS.

In de periode 2013 tot en met 2016 zijn drie *lijndelen* opgeleverd: de spoortunnel Delft (bijdrage IenW ruim € 600 miljoen) (die verder uitgebreid kan worden naar 4-sporen om spoorboekloos rijden ook daar mogelijk te maken), de sporen in Arnhem (bijdrage IenW € 300 miljoen) en de Hanzelijn (circa € 1 miljard). Deze corridors vallen niet binnen PHS. Wat betreft Delft en Arnhem is het lastig het effect voor de reiziger vast te stellen, omdat er geen evaluaties beschikbaar zijn. Wel is in Delft in ieder geval de leefbaarheid verbeterd. In Arnhem kan worden vastgesteld dat als gevolg van de maatregelen de afwikkeling van het treinverkeer is verbeterd. Over de Hanzelijn is meer informatie beschikbaar. Het aantal reizen neemt toe (15%) net als het aantal in- en uitstappers op de nieuwe stations. Er worden ook veel nieuwe reizen gemaakt en er reizen veel nieuwe treinreizigers, die voorheen per bus of auto reisden. Reizigers vinden de verbinding verbeterd. De beoogde snelheid van 200 km/uur (reistijdwinst van 13 minuten tussen Zwolle en Amsterdam Zuid) of 160 km/uur (reistijdwinst van 7 minuten) wordt niet gehaald vanwege beperkingen in het materieel en de infrastructuur. Op dit moment wordt er maximaal 140 km/uur gereden. Door aanpassingen in de dienstregeling wordt een reistijdwinst van 7 minuten gehaald. De oorspronkelijke snelheidsambitie wordt niet gehaald. Desalniettemin draagt de Hanzelijn bij aan het beleidsdoel om de *groei* op het spoor te faciliteren en beschouwen wij de aanleg vanuit die optiek als doeltreffend. Bovendien is door de aanleg van de Hanzelijn een alternatieve route ontstaan voor reizigers in geval van uitval of vertraging. Vanuit de reistijd bezien is de investering beperkt doeltreffend, omdat er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de gewenste effecten te bereiken.

In de periode 2013 tot en met 2016 zijn blijkens de MIRT rapportages drie *grote stations* opgeleverd in het kader van het programma Nieuwe Sleutelprojecten (NSP): Den Haag Centraal, Arnhem Centraal, Rotterdam Centraal en *elf kleinere stations* (waaronder Almere Poort, Dronten, Nijmegen-Lent, Barneveld Zuid). Voor zover er cijfers beschikbaar zijn, zien wij bij alle stations een duidelijke groei in het aantal in- en uitstappers.⁷⁴ Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat de reizigersgroei geaccommodeerd wordt. De groei houdt direct verband met de groei van het aantal reizigers. Zonder dat wij hiervoor expliciet bewijs hebben, kan deze groei ook het gevolg zijn van een verplaatsing van reizigers van het ene traject naar het andere traject. Deze groei wordt, zoals eerder vastgesteld, deels verklaard door de verbetering van het spoorstelsel maar ook door autonome factoren die niets zeggen over de verbouwing of nieuwe stations. De stationsbelevingsmonitor rapporteert het reizigersoordeel over de stations. Via enquêtes worden reizigers gevraagd naar hun waardering van de stations. De monitor (december 2017) toont een hoge klantbeleving van de grote stations (Nieuwe Sleutel Projecten) (cijfer 7,5 tot 8,0). Voor Rotterdam Centraal is het rapportcijfer van de klant tussen 2011 en 2017 gestegen van een 6,1 naar een 8,0; Arnhem Centraal van een 5,5 naar een 7,7 en Den Haag Centraal van een 5,5 naar een 7,5.⁷⁵ Ook de kleinere stations worden voldoende (6,4) tot goed beoordeeld (7,6); gemiddeld ruim een 7. Op basis hiervan stellen wij vast dat de verbouwing van deze grote stations en de bouw van de nieuwe stations het doel heeft bereikt: de reizigersgroei wordt geaccommodeerd en de kwaliteitsbeleving is sterk gestegen.

Doelmatigheid

De aanleg wordt projectmatig uitgevoerd. Afzonderlijke projecten worden niet geëvalueerd, waardoor ook niet op basis van die evaluaties de doelmatigheid van een aanlegproject te bepalen is. Wel zijn er verschillende aanwijzingen van doelmatigheid. De projecten zijn opgenomen in het MIRT projectenboek. Voor al deze investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT- of MIT-systematiek (voorloper MIRT). Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Ook zijn er voor een deel van de projecten Kosten Baten Analyses opgesteld. Hoewel deze kaders doelmatigheid niet garanderen, zitten er in de MIRT systematiek en het MIRT spelregelkader wel prikkels voor doelmatigheid besloten. Bij de uitvoering worden de projecten openbaar aanbesteed en deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende

⁷⁴ ProRail (2017) Tellingen nieuwe stations; Waarbij het vanzelfsprekend is dat voor de nieuw geopende stations er altijd sprake is van een groei. Nieuw geopende stations zijn Utrecht Leidsche Rijn; Maastricht Noord; Nijmegen Goffert; Barneveld Zuid; Utrecht Vaartse Rijn; Boskoop Snijdelwijk.

⁷⁵ NS Stations en ProRail, Stationsbelevingsmonitor

partijen uitgevoerd. PHS werd aanvankelijk, naast de primaire sturing via MIRT, ook conform de afspraken in de vervoer- en beheerconcessies van ProRail en NS verantwoord via de halfjaarrapportages. Deze dubbele sturing leidt tot onduidelijkheid en vaak tot een overbodige rapportageplicht. Deze dubbele sturing is vanaf 2017 zodanig vereenvoudigd dat er niet meer wordt gestuurd via de concessie, maar enkel via het MIRT. Dit heeft de doelmatigheid vergroot en de administratieve last wat betreft rapportageverplichtingen verminderd.

Beoordeling

Over de doeltreffendheid van het **Programma Hoogfrequent Spoorvervoer** (PHS) is nog geen uitspraak te doen. Een belangrijk project binnen PHS, het spoorboekloos rijden is net gestart. De eerste resultaten zijn positief.⁷⁶ Op basis van de beschikbare informatie kan geconstateerd worden dat in ieder geval de **investeringen in de lijndelen en stations** een bijdrage leveren aan het LTSA doel om de groei van het vervoer over het spoor op te vangen. De stationsbelevingsmonitor toont aan dat de kwaliteit van de verbouwde en nieuwgebouwde stations duidelijk verbeterd is. De Hanzelijn heeft de capaciteit van het netwerk vergroot. De beoogde reistijdwinst is slechts beperkt gerealiseerd. Reizigers vinden de verbinding tussen Amsterdam en Zwolle verbeterd. Door de beperkte beschikbare informatie is er geen zicht op het effect van de lijn op het spoornetwerk. Ondanks dat de effecten na enkele jaren pas zichtbaar zijn, lijken investeringen doeltreffend te zijn geweest. De reizigersgroei wordt geaccomodeerd en de kwaliteit is verbeterd.

Wat betreft de doelmatigheid van de aanleg vormt de MIRT systematiek een indicatie, al mist er een toets waarin de doelmatigheid van aanlegprojecten wordt beoordeeld. Tevens is het niet mogelijk om de bijdrage van een project op het netwerk te bepalen. Bij PHS stellen wij vast dat er in ieder geval aandacht is geweest voor een doelmatige werkwijze. Vanwege de doorlooptijd van PHS is het nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid.

4.3.5 Veiligheid

Introductie

De veiligheid van het spoor is een harde randvoorwaarde van een goed werkend spoorstelsel. Veiligheid dient bij te dragen aan de LTSA doelstellingen om de kwaliteit en capaciteit van het spoorstelsel te verbeteren. IenW ondersteunt de spoorsector om de veiligheid op- en rond het spoor te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Om hier beter op te sturen is de Kadernota Railveiligheid in 2003 opgesteld en in 2010 geactualiseerd (tweede Kadernota). De derde Kadernota is het vigerende beleidskader voor 2010-2020. De Beleidsimpuls Railveiligheid bevat de prioriteiten in de veiligheidsaanpak voor de periode 2016 - 2020. Om deze veiligheid te verhogen zijn er verschillende investeringen en verbeterprogramma's.

IenW vervult verschillende rollen en verantwoordelijkheden. IenW stuurt ProRail en NS aan (via de concessie) om veiligheidsknelpunten op te lossen (bijvoorbeeld STS verbeterprogramma) en is opdrachtgever voor het verder implementeren van ERTMS om de veiligheid verder te verhogen. Daarnaast is IenW verantwoordelijk voor de regelgeving en stuurt IenW via de beheerconcessie op afspraken over voorzieningen- en kwaliteitsniveaus bij infrastructuur in het kader van veiligheid, betrouwbaarheid, doorstroming en duurzaamheid. In de begroting zijn acht spoorveiligheidsindicatoren vastgelegd op spoorveiligheid (naar risicodrager).

De belangrijkste instrumenten op het gebied van veiligheid zijn:

Programma ERTMS

Het programma ERTMS (European Rail Traffic Management System) is erop gericht om een systeem voor treinbesturing en -beveiliging verder te implementeren dat ook op Europees niveau wordt uitgerold. Dit systeem

⁷⁶ [Kamerstuk 29 984, nr. 761]

heeft als primair doel het verbeteren van de veiligheid en de interoperabiliteit op het spoor en biedt voordelen op het gebied van capaciteit, snelheid en betrouwbaarheid. De realisatie van het programma ERTMS zal naar verwachting nog tenminste tot 2030 lopen. Voor het uitvoeren van de voorkeursbeslissing in het programma ERTMS is op dit moment (Rijksbegroting 2018) € 2,33 miljard beschikbaar.⁷⁷

Subsidieregeling GSM-R

De subsidieregeling GSM-R (Global Systems for Mobile Communications-Railway) is bedoeld om de houder van een spoorvoertuig tegemoet te komen in de kosten van de aanschaf en installatie van GSM-R apparatuur. Deze subsidieregeling is bedoeld om de aanschaf van filters en radio's te versnellen en te stimuleren om een mogelijk onveilige situatie op het spoor als gevolg van de uitrol van het 4G netwerk door de providers te voorkomen. Met deze regeling wilden IenW en EZ gezamenlijk de belangen van de providers en het spoor bedienen. De regeling liep van eind 2014 tot eind 2016. Totale uitgaven bedroegen bijna € 6 miljoen.

Programma's Overwegen

Het Overwegenbeleid heeft als doelstelling de veiligheid van overweggebruikers verder te verbeteren. Het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO) is in 1999 gestart en de laatste aanlegprojecten uit PVVO-oud zijn opgeleverd. Met het in 2013 gestarte Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) geeft het ministerie van IenW in samenwerking met ProRail, decentrale overheden en andere betrokken partijen uitvoering aan de opgave om het risico op overwegincidenten te verminderen. Het LVO richt zich op overwegen met de meeste verbeterpotentie voor zowel veiligheid als doorstroming. Het totale budget tot en met 2028 is ruim € 200 miljoen. In de jaarverslagen zijn nog geen realisaties opgenomen. Het budget is inmiddels wel volledig belegd voor de projecten die in de "pijplijn" zitten. Naast het LVO is de aanpak van Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's) een prioriteit binnen het overwegenbeleid (2015). Deze kennen een verhoogd veiligheidsrisico. Weggebruikers zijn minder bedacht op NABO's, vanwege de aard en het beperkte aantal NABO's. Het programma bestaat uit een gebiedsgerichte actielijn en een innovatieve actielijn. Samen met de wegbeheerders worden plannen gemaakt om binnen een bepaald gebied de overwegveiligheid op meerdere NABO's tegelijk en in samenhang te verbeteren. Het totale budget tot 2028 is ruim € 38 miljoen.

STS-Verbeterprogramma

Stop Tonend Sein passages (STS-passages) kunnen leiden tot botsingen en ontsporingen. De meeste gelden worden besteed aan uitbreiden van ATB-Vv. IenW wenst met het STS verbeterprogramma de kans op een rood sein, de kans op een STS-passage en de kans op een ongeluk als gevolg van een STS-passage te verminderen. Dit draagt bij aan het verhogen van de veiligheid. De verschillende spoorwegondernemingen werken gezamenlijk met ProRail en IenW aan het STS-verbeterprogramma. Totale uitgaven van het rijk bedragen circa € 160 miljoen (excl. btw). De doorlooptijd is tot 2023.

⁷⁷ Rijksbegroting 2018. Daarnaast zijn er nog middelen voor apparaatsuitgaven en externe inhuur.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De **subsidiereregeling GSM-R** is afgesloten en geëvalueerd. De evaluatie van de subsidiereregeling doet geen uitspraak of de doelstelling (het stimuleren en/of versnellen van filters en/of radio's) is bereikt.⁷⁸ Op basis van de verdiepende interviews kan worden gesteld dat de regeling tot het stimuleren van filters en/of radio's heeft geleid, omdat er door de houders voor 1.632 spoorvoertuigen subsidie is aangevraagd. Met andere woorden: de subsidie heeft bijgedragen aan het realiseren van het subsidiedoel. Daarnaast geeft het Agentschap Telecom aan dat het aantal storingsmeldingen wat betreft interferentie de afgelopen periode is afgenomen. Het is echter niet bekend wat dit betekent ten opzichte van het totaal aantal spoorvoertuigen en of de meest relevante voertuigen zijn omgebouwd. Dit maakt het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid. De grootste afnemer van de (vernieuwde) GSM-R radio's is NS geweest. Doordat NS moet aanbesteden en hiervoor tijd moet inplannen, is daarom het grootste aantal aanvragen in de laatste tranche gevallen. Daarmee is de doelstelling "versnelling" niet bereikt.

De vier programma's ERTMS, LVO, NABO en het STS-verbeterprogramma hebben een lange doorlooptijd.⁷⁹ Binnen de programma's zijn de eerste resultaten geboekt. De uiteindelijke effecten zijn bij de eerste twee programma's nog onduidelijk zodat er weinig kan worden gezegd over de doeltreffendheid.

Er is een viertal lijnen waarop **ERTMS** in gebruik is genomen. Op één daarvan, het traject Amsterdam-Utrecht (Dual Signalling baanvak), is een pilot uitgevoerd. In deze pilot hebben machinisten en treindienstleiders ervaring op kunnen doen met ERTMS. Het draagvlak voor ERTMS bleek bij machinisten en treindienstleiders groot. Het is belangrijk om op te merken dat er pas een klein deel van het totale budget is uitgegeven aan voorbereidende werkzaamheden en de pilot. Er is daarom nog niets te zeggen over de effecten (en daarmee doeltreffendheid) van het ERTMS programma.

Binnen de programma's **Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO)** en de **aanpak Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO)** zijn slechts enkele projecten afgerond. De komende jaren zal duidelijk worden welk effect deze twee programma's hebben op het aantal ongevallen en slachtoffers. Daarom is nog niets te zeggen over de doeltreffendheid van de programma's.

Het STS-verbeterprogramma bevat structurele maatregelen met een relatief lange doorlooptijd, waarbij de vierde tranche van ATB-Vv installaties recentelijk is opgeleverd. Op dit moment is men bezig met de vijfde tranche van ATB-Vv installaties. Het aantal STS-passages is over de periode 2013-2017 substantieel gedaald ondanks dat de drukte (aantal treinkilometers) op het spoor is toegenomen, op basis van deze informatie kan worden gesteld dat het STS-Verbeterprogramma doeltreffend is. Uit onderstaande tabel blijkt dat de resultaten positief zijn hetgeen bijdraagt aan het LTSA doel van een betere kwaliteit van het spoorstelsel.

Tabel 16. Indicatoren STS-programma⁸⁰

	2013	2014	2015	2016
Aantal STS-Passages, per jaar	170	112	100	100
Risico ten gevolge van STS-passages	34%	25%	20%	50%
Aantal keren gevaarpunt bereikt, per jaar	51	34	27	39

⁷⁸ RVO (2017) Rapportage subsidiereregeling beheersing GSM-R interferentie

⁷⁹ Het programma STS is tussentijds geëvalueerd.

⁸⁰ ILT Jaarverslagen Spoorwegveiligheid 2013-2016

De Rijksbegroting bevat een aantal indicatoren op het gebied van spoorwegveiligheid (zie volgende tabel). Deze indicatoren zijn ons inziens niet goed bruikbaar als informatie op basis waarvan trends en ontwikkelingen te onderscheiden zijn die iets zouden kunnen zeggen over effecten van het LTSA beleid. Tot en met de Rijksbegroting van 2017 zijn andere indicatoren gebruikt dan in de Rijksbegroting van 2018.

Ook zijn er nog geen streefwaardes geformuleerd omdat er nog wordt gewerkt aan een verbetering van de indicatoren. Door het gebruik van nieuwe indicatoren zijn de cijfers niet te vergelijken met de indicatoren van de jaren ervoor. Daarnaast zijn de cijfers dusdanig laag, dat een (extra) ongeluk een significante invloed heeft op de indicatoren. Deze ongelukken zijn in veel gevallen niet direct toe te schrijven naar de spoorwegveiligheid maar zijn vaak afhankelijk van externe factoren of toevalligheden.

Tabel 17. Indicatoren veiligheid⁸¹

		2014	2015	2016
Slachtoffers en gewogen ernstige letsels (SGEL) onder reizigers/jaar/mld. reizigerskm's		0	0,0110	0
(Mogelijke) ongevallen met treinen	Aantal significante ongevallen/ mln. treinkm's	0,122	0,199	0,18
	Aantal significante treinbotsingen/mln. treinkm's	0,019	0,006	0,01
	Aantal significante ontsporingen/ mln. treinkm's	0,006	0,006	0
	Aantal STS passages	112	100	100
Veiligheidsrisico spoorpersoneel	SGEL onder spoorpersoneel/jaar/mld. treinkm's	0	1,283	13,96
Veiligheidsrisico overweggebruikers	SGEL onder overweggebruikers/jaar/mld. treinkm's	47,58	84,704	19,68
Suïcides	Aantal spoor-suïcides	192	223	221

Op basis van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken binnen IenW en met ProRail krijgen wij de indruk dat de veiligheid van het spoor in de afgelopen periode is verbeterd. Respondenten geven aan de indruk te hebben dat het Nederlandse veiligheidsniveau op het spoor hoog ligt en dat er veel aan wordt gedaan.

Deze indruk wordt ondersteund door de internationale benchmark. Cijfers in de benchmark ten aanzien van ongevallen op het spoor laten een daling zien. Er zijn in Nederland minder ongevallen dan gemiddeld op het spoor. Wel zijn er relatief veel aanrijdingen met een persoon en zijn er relatief veel ongevallen op overwegen.⁸²

Doelmatigheid

Wat betreft de subsidieregeling GSM-R zijn er instrumenten gehanteerd met aandacht voor doelmatigheid. Er is van te voren een uitvoeringstoets uitgevoerd. Op basis daarvan zijn er aanpassingen doorgevoerd in de regeling. Er is veel minder geld uitgegeven dan was begroot, zo was er € 30 miljoen begroot en is er uiteindelijk bijna € 6 miljoen uitgegeven.

⁸¹ Rijksbegroting 2018, hoofdstuk XII artikel 16 en ILT Jaarverslag Spoorwegveiligheid 2015 en 2016

⁸² NS en ProRail (2017) Internationale benchmark

Het is niet mogelijk om de doelmatigheid te bepalen voor de programma's die nog niet zijn afgerond. Wel zijn er binnen de programma's procesmatige aanwijzingen van doelmatigheid. Zo vallen verschillende programma's onder de MIRT systematiek en valt het programma ERTMS tevens onder de regeling Grote Projecten. De MIRT systematiek stelt eisen aan de totstandkoming van een project, zoals het uitvoeren van een maatschappelijke kosten baten analyse en zorgt tevens voor een bestuurlijke afweging tussen projecten (omdat het budget van het Infrastructuurfonds gelimiteerd is. Het draagt zo bij aan de doelmatigheid. De status van 'Groot Project' draagt weliswaar niet rechtstreeks bij aan doelmatigheid maar zorgt er wel voor dat, vanwege sterkere rapportage plichten, de vinger beter aan de pols gehouden kan worden. Voor het programma ERTMS is een monitoringskader ontwikkeld en is er een periodieke review uitgevoerd om zicht te krijgen en te houden op de planning en uitvoering van het programma ERTMS. De periodieke review constateert dat het programma ERTMS goed op weg is en dat programmabeheersing en sturing toereikend zijn, maar dat de planning voor de programmabeslissing ambitieus is.⁸³ Het programma ERTMS bevindt zich in de plan uitwerkingsfase, tot dusver is slechts een klein deel van het budget uitgegeven.

Ook de programma's overwegen (LVO en NABO) vallen onder de MIRT systematiek. Daarnaast geldt dat LVO inzet op generieke en specifieke maatregelen en NABO inzet op specifieke maatregelen in een gebiedsgerichte context, waarbij de specifieke maatregelen voor beide programma's vragen om cofinanciering van decentrale overheden. In dat geval draagt IenW maximaal 50% bij aan de maatregel. Maatregelen worden afgewogen op basis van het voor LVO opgestelde afwegingskader: dit bevat de verwachte risicoreductie, ten opzichte van het budget. Dit wordt gedaan met behulp van een integrale probleemanalyse, een afweegkader en een verkenning naar de meest kosteneffectieve oplossingen.

Het grootste gedeelte (op basis van het budget) van het STS-verbeterprogramma valt onder de MIRT systematiek. Dit budget wordt ingezet voor het aanleggen van ATB-Vv installaties. Dankzij ATB-Vv is het aantal STS-passages sterk afgenomen. ATB-Vv wordt echter op termijn vervangen door het nieuwe ERTMS en de potentiële risicoreductie van de aangepaste seinen nemen per tranche af. Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre ATB-Vv in de toekomst doelmatig is.

Beoordeling

De subsidieregeling GSM-R heeft bijgedragen aan de doelstelling om de veiligheid op het spoor te verbeteren. Ook de aanleg van ATB-Vv installaties onder het STS-verbeterprogramma heeft bijgedragen aan de afname van het aantal STS-passages en daarmee bijgedragen aan de veiligheid en de LTSA doelstelling. Wat betreft de programma's ERTMS en LVO/NABO zijn nog geen uitspraken te doen over de doeltreffendheid omdat er nog nauwelijks projecten zijn afgerond waardoor de effecten (nog) niet zijn vast te stellen. Wel zijn de eerste ervaringen bij de pilot van ERTMS positief. Bij LVO en NABO is het budget inmiddels grotendeels belegd voor de projecten die in de 'pijplijn' zitten.

We constateren dat de beschikbare indicatoren over veiligheid onvoldoende informatie geven over effecten van het beleid op het gebied van spoorveiligheid. Ze laten jaarlijks sterke fluctuaties zien en de getallen zijn soms erg laag. Er zijn weinig incidenten en ieder incident heeft een grote invloed op de cijfers. Op basis van gevoerde gesprekken en internationale benchmark krijgen we de indruk dat de veiligheid op het spoor in de afgelopen jaren verbeterd is en over het algemeen goed is.

Wat betreft de doelmatigheid is er geen uitspraak te doen op basis van de beschikbare documentatie. Wel zijn er voor zowel bij de subsidieregeling als de programma's verschillende aanwijzingen voor doelmatig werken te onderscheiden.

⁸³ PBLQ, (2017), Periodieke Review ERTMS

4.3.6 Goederenvervoer

Introductie

Het LTSA beleid voor het spoorgoederenvervoer heeft de ambitie om een aantrekkelijker en concurrerender spoorproduct ten opzicht van de weg en vaarweg te creëren voor verladers. Dit kan door een concurrerende verbinding over het spoor met het achterland te creëren, waardoor verladers in toenemende mate zullen kiezen voor het spoor. Op hoofdlijnen dient het goederenvervoersbeleid bij te dragen aan een verbetering van de **samenwerking**, een **efficiëntere** en **effectievere operationele uitvoering**, de **ontwikkeling van nieuwe markten** door het realiseren van corridors en **innovatie**.

Samenwerking

Vanuit het ministerie is de afgelopen jaren gewerkt aan de samenwerking met de sector. Na het opstellen van een aanvalsplan (dat is toegevoegd aan de LTSA-2) door de sector (KNV, ProRail, Keyrail, Havenbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Amsterdam, EVO) - omdat zij vonden dat de ambities voor het spoorgoederenvervoer in de LTSA-1 te beperkt beschreven waren - is het aanvalsplan uitgewerkt in een actie agenda: het Operationeel Spoor Concept Goederen (OSGC). Het ministerie van IenW fungeert als opdrachtgever; de activiteiten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de op initiatief van het ministerie IenW opgerichte spoorgoederentafel waarin ook de sector is vertegenwoordigd. Naast de spoorgoederentafel functioneerde in het kader van onderlinge samenwerking ook de stuurgroep derde spoor Duitsland, die in het leven is geroepen voor de omleiding van treinen in geval de Betuweroute door bouwwerkzaamheden in Duitsland niet beschikbaar zou zijn.

Ontwikkeling nieuwe markten

Een tweede belangrijke maatregel heeft betrekking op de infrastructuur met als doel de capaciteit te vergroten voor het spoorgoederenvervoer en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van nieuwe markten. Deels hebben deze betrekking op het ondersteunen van de corridors, die bedoeld zijn als 'nieuwe markten' die kunnen ontstaan als gevolg van een betere internationale samenwerking.

Per saldo is tussen 2013 en 2017 hier ruim € 130 miljoen in geïnvesteerd. Het gaat hier over:

- Het optimaliseren van de infrastructuur rondom het derde spoor tussen Zevenaar en de Duitse grens bij Emmerich. Dit spoor – en het door *Duitsland* aan te leggen derde spoor tussen de Duitse grens en Oberhausen – dient er voor te zorgen dat de capaciteit van de Betuweroute ten volle benut kan worden.
- Het doen van kleine aanpassingen met betrekking tot de inrichting van goederencorridors. Deze aanpassing van de bestaande infrastructuur vergroot de capaciteit (benutting) van het spoor en daarmee de mogelijkheden van de groei van het spoorgoederenvervoer. Met name de inrichting van Europese corridors creëren mogelijkheden voor het internationale verkeer.
- Het NaNOV-programma (goederenroute Elst-Deventer-Twente). Dit is een wijziging op de bestaande verbindingen en heeft als doelstelling de omgevingshinder die ontstaan door het besluit geen nieuwe Noord-Oostelijke Verbinding (NOV) aan te leggen te verminderen.
- Afronding aanleg Betuweroute. In de geëvalueerde periode 2013-2017 is gewerkt aan de afrondende werkzaamheden.

Effectievere en efficiëntere operationele uitvoering en innovatie

Dit is onder meer via verbetering van uitwisseling van informatie in de sector logistiek en mogelijkheden voor Collaborative Decision Making geëffectueerd. Om goederenstromen per spoor te stimuleren is er in dit kader in 2012/2013 door het ministerie van IenW een subsidieregeling beschikbaar gesteld.⁸⁴ De regeling dateert feitelijk

⁸⁴ Tijdelijke subsidieregeling stimuleren bundeling van goederenstromen voor het vervoer op het spoor (Stcrt.2012, nr.8620)

nog van voor de LTSA. Doel was het verlagen van organisatorische en fysieke drempels door het bundelen van kleinere goederenstromen voor vervoer op het spoor te stimuleren als alternatief voor het wegvervoer, dat normaliter meer geschikt is voor het verwerken van kleinere goederenstromen. In totaal is hier ruim € 6 miljoen aan uitgegeven. De regeling is in 2016 beëindigd.

Doeltreffendheid

Op basis van de interviews stellen wij vast dat de goederensector over het algemeen tevreden is over de samenwerking en de rol van het ministerie van IenW hierbij in de afgelopen jaren. Dit heeft met name betrekking op het functioneren van de spoorgoederentafel en het OSCG. Onder meer de samenwerking en afstemming via de spoorgoederentafel heeft volgens de sector bijgedragen aan de ambities van de LTSA (verbeteren samenwerking, verbetering operationele uitvoering en realiseren corridors). Door de brede deelname en inzet van alle betrokken partijen aan de spoorgoederentafel worden relevante agendapunten vanuit alle deelnemers aangedragen, waardoor de effectiviteit van het overleg toeneemt. Vanuit de sector is er behoefte aan een grotere inzet van IenW, bijvoorbeeld om de kosten voor het gebruik van het spoor te verlagen (deze zijn hoger dan in Duitsland), (waarbij het belangrijk is te constateren dat de kosten slechts gedeeltelijk bestaan uit de gebruikersvergoedingen), de afstemming en de lobby in de EU ten aanzien van het op elkaar aansluiten en effectiever maken van wet- en regelgeving en de aanleg van meer infrastructuur.

Wat betreft de gelden besteed aan aanleg (aanpassingen) van de infrastructuur laten de meeste resultaten nog op zich wachten. Voor het derde spoor zijn in 2015 de werkzaamheden voor de aanpassingen begonnen, waarbij tussentijds het treinverkeer regelmatig omgeleid moest worden om de werkzaamheden doorgang te laten vinden. De oplevering zal na 2022 plaatsvinden, en daarom is de doeltreffendheid hier nog niet vast te stellen. Wat betreft de corridors zijn er drie samenwerkingsovereenkomsten getekend ('establishment agreements') ten aanzien van de Raden van Bestuur ('Executive Boards') waaraan Nederland deelneemt: de spoorgoederencorridors Rhine – Alpine (Rotterdam – Genua), North Sea – Mediterranean (Rotterdam – Lyon) en North Sea – Baltic (Rotterdam – Warschau). Als gevolg van die samenwerkingsafspraken op deze corridors dient het grensoverschrijdend goederenvervoer efficiënter en goedkoper te worden. Volgens het jaarverslag van de Corridor Rhine-Alpine is het aantal treinen in 2016 met een kleine 2% gestegen tot ongeveer 170.000. Het verkeer tussen Nederland en Duitsland daalde echter licht (1,1%), vooral als gevolg van bouwwerkzaamheden aan het derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen. De doeltreffendheid is onduidelijk. Er zijn nog geen uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de NaNov waarvan de werkzaamheden wel zijn gestart, maar pas in 2020 worden afgerond.

Met de *regeling bundeling spoorgoederenstromen* zijn acht projecten uitgevoerd. De regeling zelf is uitgevoerd volgens plan en heeft in positieve zin bijgedragen aan het verminderen van organisatorische en fysieke drempels voor het bundelen van goederenstromen. De constatering is echter dat dit in maar beperkte mate heeft geleid tot structureel meer goederenverkeer over het spoor. Daardoor is er besloten om geen tweede tranche van deze regeling open te stellen.

In de begroting is voor het spoorgoederenvervoer het kengetal gemiddeld aantal treinbewegingen per week opgenomen (zie onderstaande tabel). Wat betreft het doel om het spoorgoederenvervoer te laten toenemen, kan worden vastgesteld dat het aantal treinbewegingen tussen 2012 en 2016 licht is toegenomen. De toename van de treinbewegingen bij de grens laat zien dat ook het internationale treinverkeer via de corridors toeneemt. Onduidelijk is of dit het gevolg is van het gevoerde beleid of van exogene factoren als de economische groei. Het gebruik van de Betuweroute loopt achter op de verwachtingen. De Betuweroute kan niet optimaal benut worden omdat de aansluiting met het Duitse spoorwegnet nog niet is gerealiseerd. Sinds 2014 is er zelfs sprake van een daling. Dit wordt toegeschreven aan omleidingen vanwege de aanleg van het derde spoor (zie Zevenaar grens in tabel).

Tabel 18. Aantal treinbewegingen per week goederentreinen⁸⁵

	2012	2013	2014	2015	2016
Betuweroute	460	440	500	440	390
Oldenzaal grens	60	70	60	100	130
Zevenaar grens	490	490	540	470	400
Venlo grens	220	240	190	270	310
Maastricht grens	20	30	30	30	40
Roosendaal grens	110	110	110	130	140

Het aandeel van het goederenvervoer per spoor gemeten in tonkilometers is ten opzichte van de weg en binnenvaart de afgelopen jaren gelijk gebleven (rond de 5,5%).⁸⁶ Verladers kiezen kennelijk meer voor het spoor maar dit leidt nog niet tot een groei ten opzichte van de andere modaliteiten. Ook de totale bijdrage in tonkilometers is ten opzichte van de weg en binnenvaart relatief zeer bescheiden en blijft stabiel.

Doelmatigheid

Met uitzondering van enkele infrastructuurprojecten en gelden besteed aan Beheer, onderhoud en vervanging is er in de onderzochte periode nauwelijks geld uitgegeven aan het goederenvervoer. Uit de beschikbare evaluaties is de *doelmatigheid* niet af te leiden. De belangrijkste investeringen in de afgelopen jaren zijn gedaan in de optimalisering van de bestaande infrastructuur. Deze investeringen zijn aanbesteed waarin prikkels voor doelmatigheid zijn besloten. Een belangrijk onderdeel van het effectiever en efficiënter maken van de operationele uitvoering is het kostenniveau van het gebruik van het spoorvervoer. Het doel van de inspanningen door de partners die het aanvalsplan hebben opgesteld op dit gebied was dat de Nederlandse en buitenlandse kosten dicht bij elkaar komen te liggen. De kosten bestaan uit beïnvloedbare en niet beïnvloedbare kosten door de vervoerder. De gebruiksvergoeding (die door ProRail wordt doorberekend) maakt onderdeel uit van de totale kosten. De gebruiksvergoeding is in de afgelopen 10 jaar in Nederland sterker toegenomen dan in de omringende landen. Dit kwam voort uit het besluit van het kabinet Rutte I de opbrengst met € 50 miljoen te verhogen. Dit heeft er toe geleid dat het niveau van de standaardtarieven voor de gebruiksvergoeding in Nederland hoger liggen dan in de omringende landen.

Beoordeling

De markt voor het spoorgoederenvervoer is volledig geliberaliseerd, waardoor de rol van het ministerie gericht is op het scheppen van randvoorwaarden. Het doel van de LTSA is om het spoorgoederenvervoer aantrekkelijker te maken en concurrerend te laten zijn ten opzichte van de weg en binnenvaart. Het aandeel tonkilometers goederenvervoer per spoor is laag en blijft gelijk. Gegeven het stabiele marktaandeel is het nog niet gelukt om het spoorvervoer aantrekkelijker en concurrerder te laten zijn ten opzichte van andere modaliteiten. Wellicht dat de tariefverhogende maatregelen hierbij een rol hebben gespeeld. Geconcludeerd kan worden dat de voorwaardenscheppende rol van het ministerie onvoldoende effectief is geweest.

Een concurrerder spoorgoederenvervoer ontstaat als aanbieders meer kiezen voor het spoor dan voor andere modaliteiten. Als indicator in de begroting is het aantal treinbewegingen onvoldoende om vast te stellen of deze verschuiving inderdaad plaatsvindt. De vraag is of een dergelijk kengetal ook niet in de begroting moet worden opgenomen omdat het iets zegt over de positie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten. Om het vervoer over spoor aantrekkelijker te maken heeft het ministerie geïnvesteerd in de aanpassingen van de infrastructuur, maar over de doeltreffendheid van deze aanpassingen is nog weinig te zeggen omdat de projecten nog niet gerealiseerd zijn. Een belangrijke voorwaardenscheppende activiteit is het

⁸⁵ Spoor in cijfers, Railcargo

⁸⁶ Mobiliteitsbeeld KIM, 2017

stimuleren van de samenwerking. Over het algemeen is de sector tevreden over de wijze waarop deze samenwerking door IenW geregisseerd en gestimuleerd wordt. Onder meer door de samenwerking en afstemming via de spoorgoederentafel heeft in het algemeen bijgedragen aan de realisatie van de ambities van de LTSA.

4.3.7 OV-keten

Introductie

Het beleid voor de OV-keten – het deur-tot-deur beleid – heeft als doelstelling het creëren van een aantrekkelijk product voor de klant, toegespitst op verbeteringen voor de reiziger in tijd, gemak en regie. In de LTSA is dit vertaald naar instrumenten die de deur-tot-deur reistijd verbeteren (verhogen frequenties en snelheid), maar ook het verbeteren van de aansluitingen tussen de modaliteiten en de voorzieningen rondom de stations (zoals taxi en fiets). Onderdeel hiervan is de aansluiting tussen het HRN en de decentrale lijnen. Instrumenten gericht op het verhogen van het reisgemak hebben betrekking op toegankelijkheid, comfort en betaalbaarheid. Tot slot zijn er de instrumenten die gericht zijn op een betere informatievoorziening, waarmee de reiziger in staat is de regie over de eigen reis te voeren.

In dit beleidsterrein vervult IenW een regisserende, faciliterende en subsidiërende rol en een rol via wet- en regelgeving (inclusief decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten en deregulering van vergunningstelsels) en een rol door het organiseren van overleg in de vorm van de spoortafels.

Verbetering deur-tot-deur reistijd

Fietsparkeren

De uitbreiding en verbetering van de kwaliteit van de fietsvoorzieningen rondom stations dient bij te dragen aan de LTSA doelstelling om de deur-tot-deur reistijd en het reisgemak te verbeteren. Dit is uitgewerkt naar businesscases per station die het fietsparkeren rondom stations verbetert. Door middel van dit beleid behoort de reiziger in staat zijn om sneller over te schakelen tussen de verschillende vervoersvormen. De fietsvoorzieningen worden in co-financiering gerealiseerd met gemeentes. Bewaakte stallingen worden geëxploiteerd door NS of door inzet van lokale uitbaters. Vanaf 2013 is het Actieplan Fietsparkeren van kracht met een totaalbudget van € 266 miljoen. Vanuit PHS is hiervoor € 97 miljoen voor stallingen op de PHS-corridors, € 11 miljoen voor de OV-SAAL corridor, en voor overige (niet PHS) locaties is € 158 miljoen gereserveerd.⁸⁷ Het actieplan is gestart in 2012.

Taxibeleid

De taxi heeft in de totale OV-keten een rol in het voor- en natransport¹: reizigers stappen over van trein op taxi en andersom. De hoofddoelstelling van het taxibeleid is deregulering en daardoor versterking van de positie van het taxivervoer in de keten. De deregulering is ingezet in 2000. Dit is een majeure verandering geweest. In de jaren erna is het accent gelegd op kwaliteitsverbeteringen voor de klant, onder meer de continue screening (hetgeen raakvlakken heeft met de sociale veiligheid) en de boordcomputer taxi. Het taxibeleid dient bij te dragen aan de LTSA doelstelling om de deur-tot-deur reistijd en het reisgemak te verbeteren. De financiële bijdrage van IenW is beperkt.

Gedecentraliseerde lijnen

De gedecentraliseerde lijnen zijn gericht op het (doen) uitvoeren van personenvervoer over het spoor in een specifieke regio. Decentrale overheden maken in beginsel hun eigen beleid en maken zelf afspraken met vervoerders over de te halen prestaties op de decentrale spoorlijnen. Het decentraal spoor draagt bij aan de LTSA doelstelling van het aantrekkelijk product voor de klant. De realisatie vindt echter decentraal plaats. Betrokkenheid

⁸⁷ MIRT Projectenboek 2018

van IenW betreft afspraken over de samenwerking in decentrale concessies, maatregelen in het kader van Beter Benutten decentraal spoor en het bijdragen aan aanleg van infrastructuur van regionale lijnen (€ 90 miljoen).

OV en Spoortafels

Via landelijke en decentrale spoortafels wordt overleg gevoerd tussen de betrokken partners. Dit instrument dient bij te dragen aan een betere samenwerking en afstemming tussen overheden en vervoerders. Dit dient weer bij te dragen aan het verbeteren van de deur-tot-deur reis voor de reiziger. De spoortafels komen circa twee keer per jaar bijeen. Er zijn nauwelijks financiën aan verbonden.

Verbetering reisgemak

Programma toegankelijkheid

De toegankelijkheid van stations voor alle reizigers is uitgewerkt in het programma Toegankelijkheid. De toegankelijkheid is verplicht onderdeel van de gelijksberechtigingsregelgeving. Doel van het programma is om het spoor toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Maatregelen gaan voor ProRail over de toegankelijkheid van stations en voorzieningen voor reizigers met een beperking. Voor NS bestaan de maatregelen onder meer uit toegankelijke treinen, assistentie, en ticketing en service. Iedere vijf jaar wordt het implementatieplan toegankelijkheid geactualiseerd. Voor het totale programma (diverse data indienststelling) met een doorlooptijd tot en met 2030 is het programmabudget ruim € 650 miljoen. Tot en met 2016 is € 320 miljoen gerealiseerd.

Sociale veiligheid

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerders. De rol van het Rijk, waaronder IenW, op het gebied van sociale veiligheid is faciliterend en stimulerend van aard. Centraal hierin staat het actieprogramma Sociale veiligheid, dat een looptijd heeft tot 2020. Doel van dit programma is dat de sociale veiligheid in het gehele openbaar vervoer te verbeteren, waaronder ook in de treinen en op de stations. Er zijn 23 maatregelen genomen om dit doel te bereiken. Ook is er in 2015 een maatregelenpakket opgesteld tussen het Rijk, ProRail en NS. De financiële middelen zijn relatief beperkt voor de uitvoering van het programma zelf en bedragen ongeveer € 100.000 tot 200.000 per jaar. Hiernaast is eenmalig € 10 miljoen aan NS toegezegd voor extra maatregelen die moeten bijdragen aan de veiligheid van NS personeel en andere medewerkers in het openbaar vervoer en reizigers. Voor de camera's en beeldschermen worden jaarlijks beheer- en onderhoudskosten gemaakt door ProRail.

Doorontwikkeling OV-chipkaart

De invoer van de OV-chipkaart is gestart in 2002. Met de implementatie ervan wordt bijgedragen aan de doelstelling 'aantrekkelijk product voor de klant' uit de LTSA. De OV-chipkaart dient bij te dragen aan het verbeteren van het reisgemak en betaalgemak door kaartintegratie. Met één kaart voor al het openbaar vervoer in plaats van vervoersbewijzen per modaliteit zou de reiziger makkelijker toegang hebben tot het vervoer (gebruiksvriendelijkheid van het betaalmiddel). De doorontwikkeling van de OV-chipkaart in de afgelopen jaren had betrekking op het beter bedienen van de reiziger bij overstappen, vergeten uit te checken enzovoort. De financiële bijdrage van IenW is beperkt.

*Verbetering regie over de eigen reis*NDOV

De organisatie Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV) gaat over de reisinformatieketen voor het openbaar vervoer. Daarbij worden de belangrijkste actuele gegevens beschikbaar gesteld aan afnemers die vervolgens met deze data reisadviezen aan de openbaar vervoerreizigers kunnen aanbieden. De organisatie NDOV is ontstaan uit een samenwerkingsovereenkomst die onder regie van IenW in 2013 is opgesteld, die de overgang van het project NDOV naar een staande organisatie mogelijk maakte. Het NDOV is een belangrijke maatregel, omdat het NDOV

de samenwerking regelt rondom het beschikbaar stellen van gegevens voor reisinformatie. De oprichting draagt daarmee bij aan de realisatie van de LTSA ambitie 'aantrekkelijk product voor de klant'. Meer specifiek draagt het NDOV bij de doelstelling 'regie over de eigen reis'. De financiële bijdrage van IenW is beperkt.

Subsidie ROVER en OV loket

ROVER en het OV loket ontvangen een subsidie van IenW. Hiermee dient te worden bijgedragen aan de LTSA doelstelling 'de aantrekkelijkheid van het product voor de reiziger'. De subsidie aan ROVER stelt deze organisatie in staat goed geïnformeerd hun rol te spelen in allerlei overleggen (de zogenaamde beleidsassistent). Bij het OV loket kunnen de reizigers hun klachten kwijt. Het loket heeft een wegwijsfunctie bij klachten, een bemiddelingsfunctie, een signaleringsfunctie en een ombudsfunctie.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Verbetering deur tot deur reistijd

Naar aanleiding van het Actieplan **Fietsparkeren** zijn in de periode 2012- maart 2017 131.000 plekken gerealiseerd.⁸⁸ Het fietsparkeren rondom de stations is ook toegenomen. Op basis van het evaluatie onderzoek is niet vast te stellen in welke mate deze toename is toe te rekenen is aan de aanleg van de fietsparkeervoorzieningen of aan de autonome groei van de reizigers die per fiets naar het station komen. De nieuwe voorzieningen zijn het resultaat van intensieve samenwerking tussen verschillende partners (gemeente, ProRail NS en lokale uitbater). In 2016 werd in een bestuursakkoord met alle partijen geconstateerd dat de aanleg of verbetering van fietsparkeermogelijkheden de toename van het aantal reizigers dat per fiets naar het station komt op bepaalde stations niet bij kan houden en dat extra inspanning nodig is. Fietsparkeren heeft bijgedragen aan het LTSA doel 'de deur-tot-deur reistijd' en het reisgemak te verbeteren'.

De deregulering van het **taxibeleid** heeft tot gevolg dat het taxivervoer beter toegankelijk is voor toetreders op de markt. In de onderzochte periode (2013-2017) zijn er geen majeure veranderingen in dit beleid geweest. De maatregelen zoals de invoer van de BCT (boordcomputer taxi, inzicht in de kosten van de reis) en de continue screening (sociale veiligheid) zijn reeds voor 2013 ingezet. Deze maatregelen zijn volgens evaluaties effectief gebleken en het huidige beleid is erop gericht ze samen met de taxibranche en KNV Taxi verder te optimaliseren. In 2014 is naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer het arbeidstijden en rusttijden besluit vereenvoudigd, waarmee een meer op taxi toegespitst regime ontstond en bijvoorbeeld nachtarbeid (juist het moment dat een reiziger behoefte heeft aan een taxi) niet meer gezien werd als overtreding. De taxibranche is volgens de brancheorganisatie door de deregulering versterkt: groei en ondernemen werd hierdoor mogelijk gemaakt. Het taxibeleid heeft blijkens de evaluaties bijgedragen aan het LTSA doel 'de deur-tot-deur reistijd en het reisgemak te verbeteren'⁸⁹.

Er is beperkt informatie beschikbaar over prestaties op **gedecentraliseerde lijnen**. In zijn geheel is het aantal reizigerskilometers tussen 2014 en 2016 licht toegenomen, waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat er verschillen zijn tussen de lijnen. De groei van reizigerskilometers wordt deels verklaard door de toenemende kwaliteit van het spoorstelsel (zoals treinfrequenties, netwerkuitbreiding, aansluitingen tussen treinen). Voor een ander deel wordt de groei verklaard door exogene factoren als de bevolkingsgroei, het gebruik van de OV-studentenkaart en de groei van de werkgelegenheid. Daarnaast is er informatie beschikbaar ten aanzien van algemeen klantoordeel (zoals zitplaatskans, netheid van de trein, informatie bij vertraging en prijs). Deze informatie is voor alle lijnen verzameld en het gemiddelde cijfer is van tussen 2014 en 2016 gestegen van een 7,3

⁸⁸ MIRT projectenboek 2018

⁸⁹ Rebel (2014) Tussentijdse evaluatie taxiwet; Rebel (2016) Evaluatie tariefstructuur taxivervoer (Bijlage van IenM/BSK-2016/83178); Kwink (2017) Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt

naar een 7,5.⁹⁰ Alles overziend dragen de gedecentraliseerde lijnen in het algemeen bij aan het LTSA doel ‘de deur-tot-deur reistijd en het reisgemak te verbeteren’.

De **OV- en Spoortafels** voorzien volgens de deelnemers in een behoefte; partijen weten elkaar beter te vinden en er wordt beter samengewerkt. De status van de tafels en wat daar besproken wordt is niet voor iedereen duidelijk. Partijen missen de regie rol van IenW als systeemverantwoordelijke aan tafel; in hun ogen richt IenW zich te veel op het hoofdlijnnet en te weinig op het hele spoorsysteem.⁹¹

Verbetering reisgemak

De kleine fysieke aanpassingen van de stations als gevolg van de maatregelen in het **programma toegankelijkheid** zijn vrijwel allen door ProRail voltooid (totaal 3400 aanpassingen). Deze maatregelen varieerden van geleide lijnen, braillebordjes en perronmarkeringen, waarmee de toegankelijkheid voor alle reizigers is vergroot. De belangrijkste aanpassing, het op de afgesproken norm brengen van de perrons is nog niet voltooid. Daarnaast zijn door NS maatregelen genomen die betrekking hebben op de aanpassingen in de treinen, deels op hulp en reisinformatie aan de reiziger zelf, met hetzelfde effect op de vergroting van de toegankelijkheid. Er zijn geen cijfers bekend over de effecten van de maatregelen. Het reisgemak is als gevolg van de aanpassingen verbeterd.⁹²

In het **actieprogramma sociale veiligheid** zijn 23 maatregelen genomen zoals de verbetering van het terugkoppelen van aangiften, pilots met bodycams en de doorontwikkeling van de app ‘digitaal handhaven’. Er is in de periode 2012 tot en met 2016 een lichte toename van het veiligheidsgevoel van de reiziger en een afname van het aantal onveiligheidsincidenten. De beleving van personeel en het aantal incidenten waarbij personeel betrokken is, laat een lichte tegenovergestelde beweging zien. Het klantoordeel sociale veiligheid NS is een begrotingsindicator. Deze was in 2015 80,1 % en in 2013 79,5%. Dit betekent dat in 2015 80,1% van de reizigers sociale veiligheid met het cijfer zeven of hoger heeft beoordeeld. Het klantoordeel is het gewogen gemiddelde van de klantoordelen overdag en ‘s avonds in de trein en overdag en ‘s avonds op stations. In 2016 is de berekeningsmethode veranderd waardoor de cijfers van voor en na 2015 niet goed vergelijkbaar zijn. In 2016 en 2017 waren de waarden respectievelijk 87% en 88%, de streefwaarde voor 2019 is 83%. De trend wat betreft de sociale veiligheid van de reizigers is positief. Het reisgemak lijkt verbeterd. Wij kunnen echter geen direct verband vaststellen tussen deze cijfermatige ontwikkeling en acties in uit het actieprogramma, temeer het actieprogramma deels nog in uitvoering is. Daarnaast wordt het veiligheidsgevoel ook door andere, niet spoor gerelateerde, algemeen maatschappelijke factoren bepaald.⁹³

De waardering voor het gebruik van de **OV-chipkaart** is sinds 2010 toegenomen van een 6,8 in 2010 naar een 8,2 in 2018 (OV-Klantenbarometer). In 2016 zijn er meer dan 14 miljoen actieve OV-chipkaarten in omloop waarmee 2,45 miljard transacties zijn gedaan. De reiziger beleeft reis- en betaalgemak voor de gehele reis door de OV-chipkaart. Bij de doorontwikkeling zijn de services rondom de OV-chipkaart verbeterd. Het is aannemelijk dat hierdoor de waardering jaarlijks is blijven stijgen.

⁹⁰ Zie de Klantenbarometer van het CROW

⁹¹ Twynstra Gudde (2016) Conclusies en aanbevelingen evaluatie OV en Spoortafels. Brief van de staatssecretaris van IenM van 18 april 2016, Uitkomsten Landelijke OV en Spoortafel 7 april 2016 (Kenmerk IenW/BSK-2016/80119)

⁹² Brief van de staatssecretaris van IenM van 9 april 2016, Aanbieding Actualisatierapport 2015 Toegankelijkheid spoor (Kenmerk IenW BSK-2016/26057)

⁹³ TransTec (2015) Evaluatie sociale veiligheid; DSP Groep (2016) Sociale veiligheid op het spoor. Quicksan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations.

Verbetering regie over de eigen reis De reisinformatie voor de reis (reisinformatieketen) draagt bij aan de regie over de reis. Een belangrijke bijdrage hiervoor is geleverd door de ontwikkelingen en de formele oprichting van **de NDOV**, waarmee brongegevens voor reisinformatie in heel Nederland zonder voorwaarden voor iedere afnemer beschikbaar zijn. Daarmee zijn partijen in staat gesteld producten (bijvoorbeeld apps) te ontwikkelen die bijdragen aan de verbetering van de reisinformatie voor de reiziger. De oprichting van de NDOV leidt daarmee tot het gewenste effect (namelijk de reisinformatieketen werkt), maar de reisinformatieketen en het NDOV kunnen zich nog verder ontwikkelen.⁹⁴

De **subsidie aan ROVER en het OV loket** voorziet in een duidelijke behoefte. Wij stellen op basis van bestudeerde documenten en enkele interviews vast dat ROVER dankzij de subsidie voor de zogenaamde beleidsassistenten van ROVER beter hun werk kunnen doen. Het OV loket wordt steeds meer gevonden en voorziet ook in een behoefte.

Doelmatigheid

De evaluaties geven weinig tot geen informatie over de doelmatigheid van de verschillende instrumenten. Deels is dit gevolg van het feit dat het beleid gepaard gaat met minimale financiële uitgaven vanuit IenW (taxibeleid, doorontwikkeling OV-chipkaart, NDOV, Subsidie ROVER, OV Loket).

Er is ook weinig informatie beschikbaar op het gebied van doelmatigheid van de uitvoering van het Actieplan Fietsparkeren. Er zijn wel aanwijzingen voor doelmatigheid. Zo worden er van te voren businesscases opgesteld door de deelnemende partijen (gemeente, ProRail, exploitant), waarmee de haalbaarheid en het rendement worden nagerekend. Overigens is de bijdrage van IenW aan deze cases beperkt tot een maximum, er is sprake van co financiering, en is het onderhoud voor rekening van de exploitant. Vanuit IenW bezien is deze investering daarmee doelmatig te noemen. De projecten zijn opgenomen in het MIRT projectenboek. Voor al deze investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT- systematiek. Hoewel deze doelmatig handelen niet garanderen, zitten er wel prikkels voor doelmatigheid hierin besloten. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd.

Voor het programma toegankelijkheid is fors geïnvesteerd in kleine fysieke maatregelen (het totale budget is € 504 miljoen). Er is vooral ingezet op het *kunnen* reizen, niet op de daadwerkelijk gemaakte reizen. Mede daardoor is niet vast te stellen in welke mate deze investeringen doelmatig zijn geweest.

Beoordeling

Op basis van de beschikbare informatie kan geconstateerd worden dat alle instrumenten en programma's op het gebied van de OV-keten bijgedragen hebben aan het verbeteren van de deur-tot-deur reistijd van de reiziger, reisgemak en regie over de eigen reis. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de doelen van de LTSA. Opvallend in dit verband is dat wat betreft de verbetering van deur tot deur reistijd en verbetering van de regie over de eigen reis geen indicatoren zijn opgenomen in de begroting. Uit onderzoek blijkt dat de sociale veiligheidsbeleving van de reiziger licht is toegenomen, maar is die van het personeel juist licht afgenomen. Op basis van de beschikbare informatie kan bij programma's als toegankelijkheid en sociale veiligheid niet gemakkelijk een relatie worden gelegd tussen de inspanningen van het departementen en betrokken partners en de uiteindelijke effecten. Temeer omdat beide programma's nog in uitvoering zijn. De groei van het aantal reizigers dat per fiets naar het station komt loopt niet parallel met het aantal gerealiseerde fiets parkeerplaatsen. Het actieplan is op zich zelf wel effectief, maar tot nu toe onvoldoende om de groei te faciliteren. Ook dit

⁹⁴ OV loket (2011) Evaluatie door OV loket; Ministerie van IenM, Beslisnota verhoging subsidieverlening Rover (Kenmerk IenM/BSK-2015/8217); Twynstra Gudde (2014) Evaluatie functioneren reisinformatieketen en rol van NDOV

programma is nog in uitvoering en kan de effectiviteit van de maatregelen nog niet volledig bepaald worden. Wat betreft de vervoersprestaties van de gedecentraliseerde lijnen kan worden vastgesteld dat het aantal reizigerskilometers licht is toegenomen en dat ook het algemene klantoordeel licht is gestegen. Voor een deel kan dit worden verklaard door de toenemende kwaliteit van het spoorsysteem.

De evaluaties geven weinig tot geen informatie over de doelmatigheid van de verschillende instrumenten. Een deel van de instrumenten gaat gepaard met minimale financiële uitgaven vanuit IenW (taxibeleid, doorontwikkeling OV-chipkaart, NDOV, Subsidie ROVER, OV Loket). Dit lijkt vanuit het oogpunt van het ministerie doelmatig omdat alles wat bereikt is (zie boven) gepaard is gegaan met minimale financiering van IenW. Relatief veel geld is gemoeid met het Actieplan Fietsparkeren en het programma toegankelijkheid. Alleen bij het Actieplan Fietsparkeren is aandacht voor een doelmatige uitvoering vastgesteld (MIRT systematiek).

4.3.8 Slotbeschouwing

Doelen niet specifiek geformuleerd

Allereerst is de vraag of doelen zodanig specifiek zijn geformuleerd dat er een duidelijk antwoord kan worden gegeven of de LTSA doelen dan wel de doelen van het beleidsartikel zijn gehaald. Wat betreft het doel zoals beschreven in het beleidsartikel (zie hoofdstuk 2.1) valt in de eerste plaats op, dat het doel in de onderzochte periode enkele keren is geherformuleerd. Daarnaast is het doel zoals geformuleerd in de begroting 2017 zeer breed geformuleerd: veilig, betrouwbaar en betaalbaar kunnen reizen van A naar B en bijdragen aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling, behalen van milieunormen en de sociale functie. Onduidelijk is wat bijvoorbeeld veilig en betrouwbaar reizen nu is. Wat moet nu worden bereikt? In de LTSA zijn de doelen al iets meer gespecificeerd bijvoorbeeld realisatie van een hoog veiligheidsniveau, optimale benutting van het capaciteit maar onduidelijk blijft wat dat hoge niveau en optimale benutting moet zijn. Kortom, omdat de doelen niet specifiek zijn geformuleerd is het niet mogelijk heldere uitspraken te doen over het bereiken van de doelen en wat van het eventueel niet bereiken kan worden geleerd.

Onvolledig informatie is beperkende factor om uitspraken te kunnen doen...

In dit hoofdstuk is getracht inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het spoorbeleid over de periode 2013 – 2017. Uit het onderzoek is gebleken dat dit slechts in beperkte mate mogelijk is. Bij de resultaten plaatsen wij bovendien de volgende kanttekeningen:

- De beleidsdoorlichting is in principe een synthese onderzoek; gebaseerd op uitgevoerde evaluaties die iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het spoorbeleid voor de periode 2013 – 2017. Wij hebben weinig evaluaties aangetroffen die een uitspraak doen over deze doeltreffendheid en bijna geen evaluaties die iets zeggen over doelmatigheid.
- Vanuit de voorwaarden voor een beleidsdoorlichting dient vier tot zeven jaar te worden onderzocht. Een dergelijke te onderzoeken periode is voor het beleidsterrein spoor relatief erg kort om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Alleen al besluiten tot de aanleg van nieuwe infrastructuur kan al zeven jaar duren. Hier komt nog bij dat in de onderzochte periode het spoorbeleid behoorlijk is veranderd. Het nieuwe spoorbeleid is vormgegeven in de LTSA 1 (eind 2012) en LTSA 2 (begin 2014). In 2015 zijn zowel met NS voor het Hoofdrailnet als met ProRail nieuwe concessies gesloten. In aansluiting op dit nieuwe beleid is veel geïnvesteerd (PHS, LVO etc.). Investerings die vooral nog in uitvoering zijn. En als de investeringen al zijn afgerond dan is dat dusdanig recent dat er nog weinig is te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. De onderzochte periode is te kort om een trend te kunnen vaststellen.
- Zowel in oude concessie als in de nieuwe concessies is veel informatie beschikbaar in de vorm van prestatie en informatie-indicatoren. Definities en onderzoeksmethoden zijn echter in de onderzochte periode dusdanig vaak veranderd dat er op dit moment weinig is te zeggen over wat de trend is van de prestaties.

- Bij het spoorbeleid hebben exogene factoren een belangrijke invloed op de prestaties. Het valt ons op dat in de aangetroffen onderzoeken geen analyse is uitgevoerd waarbij een poging wordt gedaan een verband te leggen tussen het spoorbeleid en de ontwikkeling van enkele voor de LTSA doelen relevante kernindicatoren als het aantal reizigerskilometers, reizigerstreinkilometers en zitplaatskilometers.

Het hoofddoel van de LTSA en het beleidsartikel is de kwaliteit van het spoor te verbeteren, zodat reizigers en verladere de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen. In de begroting worden bij reizigers de indicatoren 'reizigerspunctualiteit', 'klantoordeel algemeen' en 'klantoordeel sociale veiligheid' gebruikt die indirect iets zeggen over het doel dat reizigers in toenemende mate de trein als aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen. Het gaat hierbij alleen om de klanten, het zou ook interessant zijn onderzoek te doen naar de vraag of niet-treinreizigers de trein in een toenemende mate als aantrekkelijke vervoersoptie zien. Andere indicatoren die wel zijn opgenomen als prestatie-indicator in de concessie als 'zitplaatskans in de spits' en 'reisinformatie' zijn niet opgenomen in de begroting. Over de 'deur-tot-deur-reis' zijn ook geen indicatoren opgenomen. Bij het goederenvervoer wordt het aantal goederentreinen per week als kengetal in de begroting gebruikt. Dit zegt weinig over de aantrekkelijkheid van het product. De andere hoofddoelen van de LTSA gaan over de realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau en de optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel. Van het laatste doel hebben wij geen indicatoren aangetroffen. Indicatoren op het gebied van veiligheid hebben betrekking op het aantal ongevallen, slachtoffers en gewogen extra letsels en ongevallen. De indicatoren zijn in de onderzochte periode gewijzigd en moeilijk vergelijkbaar.

Verder wordt er geld geïnvesteerd in de aanleg van lijndelen, stations etc. Wij stellen vast dat deze investeringen niet systematisch achteraf geëvalueerd worden in de zin van wat het effect is van de investeringen, mede in het licht van wat oorspronkelijk was verwacht en wat het bijdraagt aan bovengenoemde doelstelling. In de begroting zijn ook geen indicatoren opgenomen die iets zeggen over de bijdrage aan de capaciteit van het spoorstelsel.

Tenslotte valt ons op dat over een maatschappelijk relevant beleidsdossier – waar relatief veel geld in om gaat – weinig informatie beschikbaar is die iets zegt over de effecten mede in relatie tot geformuleerd beleid. En als er enige cijfers beschikbaar zijn, dan zijn zij doorgaans (nog) niet bruikbaar vanwege herdefiniëringen en verschillende meetmethodes. Kortom, de voor beleidsverantwoording gehanteerde kengetallen en indicatoren zijn niet goed bruikbaar en dekken het beleid onvoldoende af.

...maar als er uitspraken gedaan moeten worden dan luiden die.....

Kortom, als er conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het spoorbeleid, dan moeten deze met de nodige omzichtigheid worden getrokken. Over het geheel bezien luiden de belangrijkste conclusies als volgt: in de periode 2013 – 2017 zijn grote inspanningen gepleegd om het spoorbeleid verder op de rails te krijgen. Er is een beleidskader geformuleerd. Er zijn nieuwe concessies opgesteld met NS over het Hoofdrailnet en met ProRail. Er zijn diverse programma's in het leven geroepen. De sturing vanuit I&W is versterkt. De HSL-Zuid is ondergebracht in NS concessie en geïntegreerd in het Hoofdrailnet. Er zijn op onderdelen resultaten geboekt zoals:

- De samenwerking tussen IenW, NS en ProRail is de afgelopen jaren verbeterd. Op onderdelen is de samenwerking doelmatiger geworden door onnodige informatie-overdracht te beperken.
- Enkele kernindicatoren voor het reizigersvervoer lijken zich positief te ontwikkelen zonder dat overigens een directe relatie te leggen is met het spoorbeleid.
- De prestatie-indicatoren op het Hoofdrailnet laten de laatste twee jaar een positieve ontwikkeling zien maar de tijd is te kort om van een trend te kunnen spreken.
- Enkele prestatie-indicatoren op het gebied van de concessie met ProRail laten een positieve tendens zien te weten: treinpunctualiteit reizigersverkeer en reizigerspunctualiteit HRN.
- De alternatieve invulling van de HSL-Zuid heeft positieve effecten gehad voor het binnenlands vervoer.

- Verschillende nieuwe lijndelen zijn opgeleverd waaronder de Hanzelijn. Reizigers zijn positief over de verbinding. Onduidelijk is wat het effect is op het spoornetwerk als geheel. Immers, de groei van het aantal reizigers kan een verschuiving zijn van de ene lijn naar de andere. Wel kan worden vastgesteld dat de reiziger wat betreft de route naar het noorden in het geval van een vertraging of stremming meer opties heeft.
- Het spoorboekloos rijden is op de eerste corridor Amsterdam - Utrecht -Eindhoven ingevoerd en lijkt positief te zijn ontvangen
- De verbouwing van drie grote stations is afgerond en er zijn elf nieuwe stations geopend. De waardering van de reizigers is hoog hiervoor
- Er is geïnvesteerd in veiligheid (ERTMS, overwegen, STS verbeterprogramma). Bij enkele lijnen is ERTMS in gebruik genomen; een pilot is succesvol uitgevoerd. Het overwegenprogramma heeft opgeleverd dat de eerste risicovolle overwegen zijn aangepakt. De meeste overwegen volgen nog. De vierde tranche ATB-Vv installaties is opgeleverd. Het aantal STS passages is gedaald bij toenemende drukte en complexiteit.
- Bij het goederenvervoer: is geïnvesteerd in samenwerking met de sector, dit heeft opgeleverd dat er een gezamenlijk gedragen agenda is. Als concreet resultaat zijn enkele trajecten aangepast voor het goederenvervoer (goederencorridors) naar het achterland.
- Er is geïnvesteerd in de OV-keten (fietsparkeren, toegankelijkheid, veiligheid, reisinformatie, taxibeleid en gedecentraliseerde lijnen) hetgeen heeft bijgedragen aan het verbeteren van de deur-tot-deur reistijd en het reisgemak van de reiziger.
- Overlegtafels hebben de samenwerking verbeterd.
- De vervoersprestaties van de gedecentraliseerde lijnen zijn verbeterd (reizigerskilometers, algemene klantoordeel).

Er zijn ook op onderdelen nog geen of beperkte resultaten geboekt:

- De oorspronkelijke doelen van de HSL-Zuid zijn nog niet bereikt (versterken economische positie en substitutie treinverkeer als vervanging auto en vliegverkeer).
- De meeste PHS projecten zijn net in uitvoering of moeten nog worden uitgevoerd.
- De effecten van de Hanzelijn op netwerkniveau zijn nog onduidelijk.
- ERTMS en de meeste LVO projecten zijn net in uitvoering of moeten nog worden uitgevoerd
- Niet alle groei van de reizigers die per fiets naar het station komen kan worden geacommodeerd
- Het lijkt erop dat het spoorgoederenvervoer gezien het stabiele marktaandeel nog niet aantrekkelijker en concurrerender is geworden.

5. Besparings- en intensiveringsvarianten

Een onderdeel van deze beleidsdoorlichting is het beschrijven van de beleidsopties indien er 20% minder of meer middelen beschikbaar zijn ten opzichte van het huidige begrotingsjaar (2018). Dit hoofdstuk gaat in op de volgende vragen:

- Besparing (RPE 15): In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
- Intensivering: In het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn (+/+ circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

5.1 Omvang besparings- en intensiveringsopgave

Om tot 20% besparingsvarianten te komen hebben we allereerst de opgave in beeld gebracht. Conform de systematiek wordt daarbij uitgegaan van de meest recente begrotingen van IenW (2018) en het Infrastructuurfonds (2018). Het jaar 2018 en vervolgens de vier jaar daarna is de grondslag voor de opgave. In totaal dient gezocht te worden naar een besparing of intensivering van 20%. In tabel 19 zijn de uitgaven en ontvangsten in totaal en per artikel opgegeven die betrekking hebben op deze beleidsdoorlichting.

Tabel 19. Uitgaven en ontvangsten Openbaar Vervoer en Spoor (x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021	2022
Uitgaven artikel 16	18.622	13.142	13.917	14.237	14.234
Opdrachten en subsidies	15.316	9.836	10.611	11.028	11.025
Bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en internationale organisaties	3.306	3.306	3.306	3.209	3.209
Uitgaven artikel 13 IF	2.190.386	2.054.155	2.095.031	2.232.015	2.185.826
Beheer, onderhoud en vervanging	1.245.258	1.238.568	1.293.225	1.305.578	1.274.758
Aanleg	766.273	635.907	593.477	719.958	684.418
- Personenvervoer	701.540	557.988	524.540	657.817	631.657
- Goederenvervoer	64.733	77.919	68.937	62.141	52.761
Geïntegreerde contractvormen/PPS	162.258	147.583	156.570	160.882	161.053
Rente en aflossing	16.597	16.597	16.597	16.597	16.597
Investeringsruimte	0	15.500	35.162	29.000	49.000
Uitgaven artikel 17 IF	112.659	174.818	225.972	300.429	316.471
Betuwerroute	4.942	4.807	0	0	0
Hogesnelheidslijn HSL	8.894	22.750	17.200	16.600	16.700
ERTMS Landelijke invoer	98.823	147.261	208.772	283.829	299.771
Totaal uitgaven OV en Spoor	2.231.667	2.242.115	2.334.920	2.546.681	2.516.531
Ontvangsten artikel 13 F	341.250	202.214	197.329	202.263	207.106

Opgave

Het saldo van deze uitgaven en ontvangsten is in 2022 ruim € 2 miljard. De omvang van de totale besparings- of intensiveringsvarianten is 20% van dit saldo en is dan afgerond in totaal € 450 miljoen per jaar. Dat kan het effect zijn van het verlagen (respectievelijk verhogen) van de uitgaven in combinatie met het verhogen (respectievelijk verlagen) van de ontvangsten.

De totale uitgaven en ontvangsten voor Openbaar Vervoer en Spoor worden voor 99% bepaald door de uitgaven en ontvangsten van de artikelen 13 en 17 van het Infrastructuurfonds, waardoor het voor de hand ligt om de besparingen vooral binnen het Infrastructuurfonds te zoeken. Binnen het Infrastructuurfonds worden de middelen vervolgens besteed aan twee grote posten: Beheer, onderhoud en vervanging (€ 1,07 miljard gemiddeld per jaar) en Aanleg (€ 1 miljard gemiddeld per jaar). De uitgaven voor het Beheer, onderhoud en vervanging maken 47% uit van de totale uitgaven en ontvangsten aan spoor. 44% van de uitgaven bestaat uit middelen die voor aanleg zijn bestemd. In Figuur 3 is de verdeling van de uitgaven en ontvangsten schematisch weergegeven. Tot slot zijn er besparingen (en intensiveringen) mogelijk op beleidsartikel 16 (uitgaven gemiddeld per jaar € 15 miljoen).



Figuur 3. Verdeling uitgaven en ontvangsten Openbaar Vervoer en Spoor (€ 2,14 miljard in 2022) en effecten 20% besparing/intensivering € 450 miljoen

5.2 Uitgangspunten besparingsvarianten

Bij het verder uitwerken van besparings- en intensiveringsvarianten volgen we de *Handreiking beleidsdoorlichtingen* van het ministerie van Financiën, waarin de volgende uitgangspunten ten aanzien van het toepassen van de 20% besparingsvariant worden geformuleerd:

- Beschrijf één of meerdere besparingsvarianten.
- De grondslag bestaat uit 20% besparing op de som van alle uitgaven op de meest recente begroting. De totale besparing mag verdeeld worden over de betreffende jaren.
- Een besparingsvariant mag bestaan uit één besparingsmaatregel, maar het is ook toegestaan om diverse besparingsmaatregelen te presenteren die samen optellen tot een totale besparing van 20% in de laatste periode
- Tot slot dient bij het ontwerpen van de besparingsvarianten geen rekening te worden gehouden met verplichtingen, maar dienen de mogelijk beperkende randvoorwaarden besproken te worden bij de consequenties en waardering van varianten.

In de volgende paragraaf presenteren we de varianten om de besparingsopgave van € 450 miljoen per jaar in te vullen⁹⁵. 99% van de middelen wordt uitgegeven via het Infrastructuurfonds, daarom zullen we voor de besparingsvarianten met name hiernaar kijken.

Het besparen op het beleidsartikel 16 levert slechts een beperkt bedrag op. Hoewel in theorie iedere organisatie efficiënter en effectiever zal kunnen opereren én natuurlijk de huidige € 15 miljoen wel degelijk een flinke uitgave

⁹⁵ Bij elke variant is er de mogelijkheid de inkomsten te verhogen (bijvoorbeeld de concessieprijs). In dit geval hoeft er minder te worden bezuinigd.

is, blijken binnen deze post geen substantiële besparingsopties voorhanden die een aanmerkelijke bijdrage opleveren aan de totale besparing van 20%. Uitgaande van de regierol die het departement vervult is een flinke bezuiniging op de beleidsondersteunende opdrachten en subsidies bovendien niet voor de hand liggend.

5.3 Invulling besparingsvarianten

Voor de hand ligt in de eerste plaats te bezuinigen op die instrumenten die niet doeltreffend of doelmatig zijn. Deze instrumenten zijn niet aangetroffen (zie hoofdstuk 4). Tegelijkertijd is er geen bewijs dat alle instrumenten nu doeltreffend of doelmatig zijn. Dit neemt niet weg dat wanneer er anders naar het spoorstelsel wordt gekeken, slimme maatregelen denkbaar zijn die kunnen leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van het spoorbeleid. De effecten hiervan zullen groter zijn dan concrete bezuinigingsmaatregelen op specifieke begrotingsposten (zie onder). De maatregelen meer gericht op het spoorstelsel zijn in beeld gekomen op basis van bestudeerde documenten en (groeps)gesprekken. Wat dit in geld zou kunnen opleveren kunnen wij niet zeggen omdat dit niet is gedocumenteerd. In sommige gevallen gaan de kosten voor de baten uit. Mogelijke maatregelen zijn:

- Het spoorstelsel meer integreren in het brede vervoersysteem. Mensen willen van deur tot deur worden vervoerd en maken daarbij combinaties, bijvoorbeeld een deel met de bus, een deel met de trein en dan weer met de tram en lopen. Door het spoorstelsel meer te integreren met andere modaliteiten, bijvoorbeeld busvervoer, ontstaan er wellicht mogelijkheden om het spoorvervoer goedkoper en efficiënter te maken. Dit kan ook tot andere keuzes leiden voor nieuwe projecten. De uitbreiding van spoorwegen vergroot de bereikbaarheid van steden slechts in beperkte mate. Als de stadscentra verstopt raken neemt de reistijd van deur tot deur verder toe. Recent heeft de Raad van de Leefomgeving en Infrastructuur geadviseerd het huidige infrastructuurfonds waar de wijze van vervoer centraal staat (wegen, spoorwegen, vaarwegen) om te vormen tot een mobiliteitsfonds.
- Het spoorstelsel breder bekijken dan het openbaar vervoer en bezien vanuit een maatschappelijke bereikbaarheidsopgave. Het spoorvervoer knelt vooral in spits. Veel spoorinvesteringen zijn gericht op het oplossen van knelpunten in de spits en het beter benutten van het spoor. Een oplossing zou kunnen zijn om specifieke doelgroepen van reizigers meer te spreiden over de dag. Als voorbeeld kan worden bewerkstelligd dat alle lessen voor het HBO en universiteit buiten de spijstijden starten. Zo ontstaat er over de dag een veel betere spreiding van te vervoeren personen. Door ruimtelijk investeringen in kantoren en fabrieken meer te spreiden kan ook worden bijgedragen aan efficiënter gebruik van het spoorstelsel. Een prijsprikkel (spitsheffing) zou ook kunnen bijdragen. Dure capaciteitsaanpassingen zijn dan wellicht niet meer nodig. Dit kan het spoorvervoer effectiever en efficiënter maken.
- Meer concurrentie op het spoor en bij beheer en onderhoud. Voor het hoofdrailnet is NS op basis van een concessie de vervoerder. Meer concurrentie op (delen van) het hoofdrailnet kan wellicht leiden tot verschuivingen in de effectiviteit en efficiëntie. Dit geldt ook voor ProRail, de enige organisatie die het beheer en onderhoud van het hele spoornetwerk doet. Concurrentie op delen van het spoornetwerk zou wellicht ook kunnen leiden tot verschuivingen in de effectiviteit en efficiëntie. Overigens kan meer concurrentie leiden tot meer investeringen om de systemen te integreren.
- Meer investeren in systeemintegratie. Door de huidige organisatie in de spoorsector zijn de verantwoordelijkheden voor verschillende onderdelen van het spoorstelsel bij verschillende bedrijven en organisaties ondergebracht. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de systeemintegratie; er lijkt onvoldoende oog voor de samenhang in het systeem. Dit leidt tot knelpunten en inefficiëntie op de raakvlakken materieel, infra, techniek en procedures. De complexiteit van het netwerk kan hierdoor worden verminderd. Wellicht is ook mogelijk knelpunten niet op te lossen door kostbare aanpassingen in de infrastructuur, maar door een goedkopere oplossing van bijvoorbeeld bepaalde investeringen in het materieel.

- Meer investeren in innovatieve treinconcepten bijvoorbeeld de zelfrijdende trein (Automatic Train Operation). Dit systeem heeft verschillende voordelen. Zo is de verwachting dat treinen die uitgerust zijn met ATO dichter op elkaar rijden waardoor de capaciteit op het spoor wordt vergroot. Daardoor daalt het energieverbruik, omdat treinen gelijkmatiger rijden en minder stops hoeven te maken. Geautomatiseerd rijden kan daarmee een verbetering zijn zonder dure infrastructurele wijzigingen uit te voeren. Een andere manier waarop dit van toegevoegde waarde kan zijn, is tijdens het rangeren.
- Anders en beter organiseren bij beheer en onderhoud dan wel aanleg van projecten. Het kan hierbij gaan over onder meer het anders aanbesteden van werken, het anders formuleren van werkpakketten, het hanteren van andere veiligheidsmaatstaven en het hanteren van andere planprocessen en planmethodiek.

Bovenstaande maatregelen kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen. Er zijn dan minder bezuinigingen noodzakelijk op de specifieke begrotingsposten. Bij de uitwerking van de meer concrete bezuinigingsopties hanteren wij de volgende denkrichtingen:

- Denkrichting 1: vooral bezuinigen op het beheer, onderhoud en vervanging en de veiligheid van het spoorstelsel.
- Denkrichting 2: vooral bezuinigen op de aanleg en daarmee de capaciteit van het spoorstelsel.

In het vervolg werken we deze denkrichtingen verder uit. Elke denkrichting bestaat uit verschillende maatregelpakketten die leiden tot bezuinigingen⁹⁶. De financiële omvang van de besparingen zijn schattingen. In totaal gaat het hierbij om een bezuiniging oplopend tot € 450 miljoen euro in 2022. Zowel voor de omvang van de besparingsmogelijkheden als de gevolgen ervan is nader onderzoek noodzakelijk, ook om de bezuinigingen verantwoord te laten verlopen. In de praktijk zal het daarom enige tijd duren voordat veel bezuinigingen kunnen worden doorgevoerd.

5.3.1 Denkrichting 1: Vooral bezuinigen op het beheer, onderhoud en vervanging en de spoorveiligheid

Kern van deze denkrichting is dat er met name wordt bezuinigd op de kwaliteit van het spoorstelsel en niet op de capaciteit van het spoorstelsel. Het gaat hierbij om de realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau door een optimale inzet van assets (infra, materieel, personeel en systemen). Dit kan ook gevolgen hebben voor het derde LTSA doel 'een aantrekkelijk en betaalbaar product voor de klant'. Grofweg leidt dit tot bezuinigingen op het gebied van beheer, onderhoud en vervanging en veiligheid die kunnen oplopen tot het gewenste bedrag van € 450 miljoen per jaar. Op de lange termijn heeft dit mogelijk gevolg voor de beschikbare operationele capaciteit. Hieraan liggen enkele belangrijke keuze-elementen ten grondslag op basis waarvan de besparingen kunnen worden ingevuld. De eerste keuze betreft het antwoord op de vraag welke hoogte van kwaliteitsniveau van het spoorstelsel moet worden nagestreefd. Als bijvoorbeeld bij beheer en onderhoud hele baanvakken enige tijd overdag eruit liggen dan leidt dit tot lagere kosten voor beheer en onderhoud, maar zal dit onmiddellijk leiden tot minder beschikbaarheid en capaciteit met voor de reiziger met meer treinvuurtal en verstoringen. Als bijvoorbeeld beheer en onderhoud worden uitgesteld zal dit voor de reiziger leiden tot minder reiscomfort. De tweede keuze betreft een nadere duiding van het te bereiken veiligheidsniveau. In Nederland streven wij een relatief zeer hoog veiligheidsniveau na. Indien er niet langer geïnvesteerd wordt in het verder verhogen van het veiligheidsniveau dan zijn er bezuinigingen mogelijk op het gebied van veiligheid.⁹⁷ Dit zal als consequentie hebben dat de capaciteit op het spoor afneemt omdat treinen dan minder kort achter elkaar kunnen rijden. De besparingsvarianten in de vorm van maatregelpakketten zien er dan als volgt uit:

⁹⁶ De denkrichtingen zijn bedoeld om scherp inzicht te krijgen in de mogelijke bezuinigingen per denkrichting in de vorm van maatregelpakketten. In de praktijk zijn er uiteindelijk ook combinaties mogelijk. Ook hebben beide denkrichtingen een verband met elkaar: minder aanleg leidt ook tot minder beheer en onderhoud.

⁹⁷ Hierbij dient rekening te worden gehouden met de Europese Veiligheidsrichtlijn, op grond waarvan er een verplichting is de veiligheid daar waar mogelijk redelijkerwijs te verbeteren.

Maatregelpakket: Beheer, onderhoud en vervanging (BOV)

1 Algemeen

Een besparing op beheer, onderhoud en vervanging betekent primair dat er minder geld beschikbaar is voor klein- en grootschalig onderhoud, waardoor er minder onderhoud plaatsvindt. Daarbij kan niet worden gewaarborgd dat de huidige prestaties (kwaliteit en capaciteit) overeind blijven. Prestatie-eisen zullen dus naar beneden moeten worden bijgesteld.

Het uitstellen van vervanging is ook een optie⁹⁸. De levensduur van assets wordt dan opgerekt, waardoor binnen een bepaalde periode minder vervangen hoeft te worden. Dit kan een (bescheiden) besparing opleveren. Dit leidt onvermijdelijk later weer tot hogere onderhoudskosten omdat assets die het einde van hun levensduur naderen duurder zijn om te onderhouden.

2 Inzet op verhogen doelmatigheid beheer en onderhoud.

Een besparing op beheer, onderhoud en vervanging kan ook betekenen dat hetzelfde onderhoud gepleegd blijft worden, maar onder andere voorwaarden. Denk aan een aanpassing van het moment van onderhoud door in aanvulling op het programma Toekomstig Werken Aan het Spoor (TWAS) nog minder in de nacht of avonden te werken, maar nog meer overdag. Dit is vooral een besparing op de personele lasten. Er zijn tijdelijk minder lijnen beschikbaar. De capaciteit neemt af. Dit heeft meer hinder voor de reiziger als gevolg of een tijdelijke piek in de hinder, maar per saldo een kortere hinderperiode.

Het is ook mogelijk om te besparen op de omvang van het onderhoud, door de infrastructuur aan te passen. Door het verminderen van de complexiteit van baanvakken (bijvoorbeeld door in te zetten op minder wissels) wordt het benodigde onderhoud lager. Negatief effect is dat er minder mogelijkheden zijn om bij te sturen bij verstoringen, waardoor de reiziger of de verlader meer last zou kunnen krijgen van vertragingen. Dit is vooral een besparing die in eerste instantie geld kost op gebied van aanleg en vervolgens op de langere termijn effect heeft op het beheer en onderhoud. In eerste instantie zullen hier dus de komende vier jaar kosten moeten worden gemaakt voordat de baten kunnen worden geïncasseerd.

Het bezuinigen op beheer, onderhoud en vervanging kan effect hebben op de aantrekkelijkheid van het spoorproduct voor de reiziger of verlader, doordat er meer verstoringen zijn en meer uitval. Ook zal het reiscomfort verminderen. Dit alles zal meteen ook consequenties hebben voor bijna alle prestatie-indicatoren die zijn afgesproken tussen IenW en ProRail. Ook zijn er gevolgen voor de omgeving. Slecht liggende sporen en wissels kunnen leiden tot meer geluidsoverlast.

3 Gebruikers meer laten betalen voor het gebruik van het spoor

Ook is het denkbaar in dit verband de inkomsten te verhogen en vervoerders meer te laten betalen voor het beheer en onderhoud (gebruiksvergoeding). Consequentie is wel dat de concurrentiepositie van de verlader verslechtert ten opzichte van vervoer over weg of water, dan wel dat de kosten worden doorbelast aan de reizigers met als gevolg dat het reizen per trein duurder wordt.

⁹⁸ Het uitstellen van vervangingsinvesteringen leidt wel op de korte termijn tot een bezuiniging, maar niet op de lange termijn.

Maatregelpakket Veiligheid

1 *Bezuinigen op ERTMS (loopt tot 2028)*

Een bezuiniging op het ERTMS budget betekent bijvoorbeeld dat minder baanvakken toegerust zullen worden met ERTMS. Er blijft een basisinvestering nodig om uiteindelijk ERTMS te kunnen invoeren. Deze basisinvestering bestaat uit de aanpassing van de treinen, GSM-r, de opleiding en een aanjaagprogramma. Het aantal baanvakken dat in eerste instantie wordt uitgerust met ERTMS is variabel, dit is dus een knop waar aan gedraaid zou kunnen worden. Daarbij is de kanttekening wel dat een 20% bezuiniging op ERTMS ertoe leidt dat slechts enkele baanvakken met ERTMS zullen worden uitgerust, terwijl in ieder geval een deel van de constante kosten gelijk blijven. Nagedacht dient te worden of het mogelijk is slechts een deel van het materieel om te bouwen met ERTMS.

Een besparing op ERTMS leidt ertoe dat op de lijnen die niet toegerust worden met ERTMS alsnog ATB-Vv moet worden aangelegd of verouderde ATB-Vv moet worden vervangen omdat anders de ambitie van PHS niet mogelijk is. De besparing op ERTMS moet dus worden verminderd met extra investeringen op ATB-Vv, dat echter minder duur is. Uiteindelijk zullen ook deze ATB-Vv lijnen moeten worden toegerust met ERTMS. Indien ATB-Vv vervolgens vóór het einde van de economische levensduur reeds wordt vervangen door ERTMS, dan is deze vervanging een desinvestering,

ERTMS heeft niet alleen een veiligheidscomponent. Het gebruik van ERTMS maakt het (mede) mogelijk dat de treinen sneller kunnen rijden en korter achter elkaar kunnen rijden. ERTMS kan leiden tot een verhoging van de capaciteit van het spoor. Bezuinigingen op ERTMS staat dit op enkele specifieke trajecten waar dit nodig is in de weg.

2 *Bezuinigen op STS verbeterprogramma (loopt tot 2023)*

Het STS verbeterprogramma bestaat uit vele onderdelen waarvan het meeste geld zit in de investeringen in ATB-Vv. Een belangrijke besparing op het STS programma is dus gelegen in de keuze van het voortzetten of het stoppen van investeringen in ATB-Vv. Het gaat hier dan vooral om het stoppen van het uitbreiden van ATB-Vv c.q. het uitstellen of stopzetten van tranche 5 van ATB-Vv. Het stoppen hiervan betekent het huidige (hoge) veiligheidsniveau te accepteren en de (maatschappelijke) consequenties ervan te aanvaarden. Dit gaat in tegen het LTSA doel van het *verhogen* van de veiligheid. Het bezuinigen op ATB-Vv raakt niet alleen de beveiliging met ATB-Vv, maar ook andere aspecten zoals de human factor, ORBIT enzovoort. Ook zijn de ambities van PHS niet meer haalbaar omdat anders door meer treinverkeer de veiligheid teveel zal afnemen.

3 *Bezuinigen op LVO/NABO (loopt tot 2028)*

Besparingen op het programma Veiligheid Overwegen betekent dat er niet verder geïnvesteerd wordt in overwegen. Met iedere investering wordt een relatief lagere 'winst in veiligheid' gerealiseerd. Binnen dit kader zal wellicht een verschuiving naar meer inzet op gedragsbeïnvloeding financieel meer opleveren, omdat investeringen in dit soort maatregelen minder geld kosten dan investeren in civiele kunstwerken als tunnels en bruggen.

Consequentie voor het bezuinigen op veiligheid is dat bij toenemend treinverkeer (dan wel toenemend wegverkeer) het huidige veiligheidsniveau afneemt. De kans op ongelukken met eventueel gewonden en doden wordt groter; de veiligheid neemt de facto af. Hierbij past de relativering dat de kans op ongelukken relatief klein is in Nederland omdat het reizen met de trein in Nederland relatief zeer veilig is ten opzichte van andere modaliteiten.

5.3.2 Denkrichting 2: Vooral bezuinigen op de aanlegprojecten, lijnverbindingen en stations

Kern van deze denkrichting is dat er met name wordt bezuinigd op de capaciteit van het spoorstelsel; de kwaliteit van het spoorstelsel blijft voorop staan. Dit kan ook gevolgen hebben voor het derde LTSA doel 'een aantrekkelijk en betaalbaar product voor de klant'. Grofweg leidt dit tot bezuinigingen vooral op het gebied van aanleg tot het gewenste bedrag van € 450 miljoen ultimo 2022. Hieraan liggen enkele belangrijke keuze-elementen ten grondslag op basis waarvan de besparingen kunnen worden ingevuld. De eerste keuze betreft het antwoord op de vraag wat centraal staat: de capaciteit in de spits of de capaciteit gedurende de hele dag. Het spoorstelsel richten op de spits is een kostbare zaak. In het tweede geval kan bijvoorbeeld worden bezuinigd op aanlegprojecten die vooral zijn gericht op het oplossen van knelpunten in de spits. Wel dienen in dit geval partners buiten het I&W domein te worden gevonden (bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, werkgevers) om ervoor te zorgen dat vooral in de daluren de capaciteit van het spoorstelsel beter wordt benut. De tweede keuze is het bezuinigen op de aanleg van infrastructuur door het Rijk en het meer investeren in de deur-tot-deur reistijd waarbij uitdrukkelijk er ook een verantwoordelijkheid ligt voor lagere overheden die ook mee kunnen financieren. De derde keuze is wat onder aantrekkelijk wordt verstaan. Als de keuze wordt gemaakt de reiziger minder comfortabel te vervoeren dan is het bijvoorbeeld minder noodzakelijk stations aan te passen en beter toegankelijk te maken.

Grofweg leidt dit tot bezuinigingen op aanleg en projecten en programma's als PHS die kunnen oplopen tot het gewenste bedrag. Hierbinnen is het volgende mogelijk:

1. Besparingen op lopende projecten (keuze ongewijzigd, wijzigen aanpak)
2. Verschuivingen in investeringen (keuzes wijzigen of accenten verleggen)
3. Schrappen projecten

De besparingsvarianten in de vorm van maatregelpakketten zien er dan als volgt uit:

Maatregelpakket: minder aanleg

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en OV SAAL(loopt tot 2028).

Als gevolg hiervan zal bijvoorbeeld op enkele corridors niet hoog frequent gereden kunnen worden. Het aanbod van het vervoer wordt soberder dan gepland. Een beperking in de investering die een negatief effect heeft op het oplossen van knelpunten. Er kunnen minder treinen rijden waardoor bijvoorbeeld de zitplaatskans vermindert. In plaats van minder treinen kunnen er ook meer dubbeldekkers ingezet worden, wat bovendien als consequentie heeft dat de perrons ook niet verlengd hoeven te worden. Omdat er op onderdelen geen viersporigheid is, zijn er minder uitwijkmogelijkheden zodat er meer verstoringen kunnen voorkomen die minder snel kunnen worden opgelost. Dit alles zal ook negatieve gevolgen hebben voor indicatoren als 'algemeen klantoordeel' en 'reizigerspunctualiteit'.

Besparen op projecten

Het merendeel van de aanleg projecten zijn opgenomen in het MIRT programma. Besloten kan worden om minder aanlegprojecten uit te voeren en alleen die projecten te kiezen die aansluitend op de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse het meest noodzakelijk zijn. Ingewikkeld hierbij is dat het Rijk zich in sommige gevallen aan andere overheden heeft gecommitteerd aan de uitgaven. De vrije investeringsruimte die er is voor aanleg projecten en ondersteuning van projecten kan ook verkleind worden. Deze maatregel heeft wel als gevolg dat er minder ruimte is om project overstijgende risico's binnen de investeringsruimte spoor af te dekken. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van het aanleg programma.

Daarnaast is het mogelijk te bezuinigen op het programma toegankelijkheid stations (doorlooptijd tot 2030) met als gevolg dat niet aan de nationale en Europese wetgeving wordt voldaan.⁹⁹

Maatregelpakket: minder lijnen en stations

Een onrendabele lijn ontstaat als de kosten voor het uitvoeren van de dienst hoger zijn dan de opbrengst¹⁰⁰. Dat betekent in de praktijk dat er sprake is van 'lege' treinen op bepaalde momenten van de dag. Indien sterker gestuurd wordt op het gebruik in plaats van het bereikbaar houden via de trein en geconstateerd wordt dat een lijn of station onrendabel is kan er vervolgens bespaard worden op de frequentie van het aantal ritten tot uiteindelijk het sluiten van de gehele lijn. Het sluiten van de gehele lijn scheelt ook kosten in beheer en onderhoud. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om grensoverschrijdende lijnen en "dunne" lijnen binnen het Hoofdrailnet. Ook is het mogelijk deze lijnen over te dragen aan decentrale overheden. Een andere optie is meer te sturen op aantoonbare noodzakelijkheid en wenselijkheid van een project door budgetten te schrappen van projecten waarvan de voortgang beperkt is.

Een andere mogelijkheid is het sluiten van stations waar een klein aantal reizigers uitstapt of instapt per dag. Het is een optie om de norm voor het sluiten van een station hoger te stellen (dus reeds bij een nog hoger aantal reizigers overgaan tot het besluit het station te sluiten). Ook is het mogelijk de verbouwing van stations te versoberen.

Dit alles heeft als consequentie dat afspraken van het Rijk met decentrale overheden moeten worden herzien. Dit zal ook negatieve consequenties hebben voor enkele prestatie-indicatoren zoals het 'algemeen klantoordeel'.

Maatregelpakket: anderen meer laten betalen

Spitsheffing

Hogere prijzen tijdens de spits ('spitsheffing') kunnen leiden tot een betere spreiding van reizigers over de dag waardoor het spoorstelsel in zijn totaliteit beter wordt benut. Minder hoge capaciteitspieken tijdens de spits betekent daarbij tevens dat er minder investeringen in capaciteitsuitbreiding en onderhoud nodig zijn om die pieken op te kunnen vangen. Het is mogelijk om groepen uit de spits te halen, door duurdere treinkaartjes of het niet meer kunnen gebruiken van de OV-studentenkaart tijdens de spits. De grootste gebruikers van de spits zijn forenzen en studenten. Overigens zijn hiervoor aanvullende maatregelen noodzakelijk van bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en werkgevers. Als de colleges niet later beginnen worden de studenten toch gedwongen in de spits met de trein te reizen.

Profijtbeginsel doorvoeren

Op verschillende plekken is het mogelijk om een profijtbeginsel door te voeren, waardoor een verschuiving van de kosten voor het spoor naar andere partijen dan het Rijk plaatsvindt. Denk daarbij aan fietsparkeren: doordat het regelen van een goede voorziening bij een station vooral een lokaal voordeel oplevert zou de rekening voor een groter gedeelte bij gemeenten kunnen worden neergelegd. Ook is het mogelijk hogere stallingskosten te vragen. Dit zal weer als effect hebben dat minder fietsen bij het station zullen worden geparkeerd maar wel elders in de buurt op straat.

Hetzelfde is mogelijk bij LVO/ NABO. De baten hiervan liggen gedeeltelijk bij de weggebruikers in verband met de doorstroming over de weg, wat een argument is om een groter deel van de kosten bij de wegbeheerders danwel de lokale overheden te leggen.

⁹⁹ Regelgeving voor spoorsector in EU (via de Technical Specifications Instruction for Persons With reduced Mobility (TSI PRM)). Van kracht geworden vanaf januari 2015.

¹⁰⁰ In de beleidsdoorlichting is niet onderzocht welke lijnen en stations onrendabel zijn.

NS meer laten betalen voor de concessie

Ook is het denkbaar in dit verband de inkomsten van IenW te verhogen door NS meer te laten betalen voor het gebruik van het hoofdrailnet en HSL-Zuid. Het openbreken van de concessie zal wellicht leiden tot een claim van NS. Aan de andere kant is het mogelijk de streefwaarden van de prestaties te verlagen. Consequentie is verder dat de concurrentiepositie van het treinvervoer ten opzichte van andere modaliteiten verslechtert doordat de kosten worden doorbelast aan de reizigers en dat het treinkaartje duurder wordt. Dit heeft weer direct gevolgen voor enkele prestatie-indicatoren als klantoordeel. Ook zal het aantal treinreizigerskilometers afnemen.

5.4 Intensiveringsvarianten

Ten aanzien van de 20% intensiveringsvarianten zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:¹⁰¹

- Doelstelling van de intensivering is het versterken van de doelen van de LTSA. Het is niet de bedoeling dat er een geheel nieuwe richting gekozen wordt.
- Aansluiting bij de beleidsdoorlichting: ingezet wordt op die instrumenten die doeltreffend zijn. Ook die maatregelen/instrumenten zijn interessant die wel doeltreffend lijken te zijn, maar de beoogde resultaten nog niet bereikt hebben. Een extra financiële impuls kan dan het juiste zetje tot succes geven.

Wij zien drie denkrichtingen die aansluiten op de LTSA doelen. De extra gelden dienen immers hieraan bij te dragen. Elke denkrichting bestaat uit verschillende intensiveringsmogelijkheden. I&W hanteert hierbij verschillende uitgangspunten om te investeren in openbaar vervoer en spoor zoals urgentie, vervoerswaarde, ruimtelijke ontwikkelingen, flexibiliteit en faseerbaarheid, duurzaamheid en kosteneffectiviteit. In het vervolg werken we deze denkrichtingen verder uit. De financiële omvang hiervan zijn schattingen. In totaal gaat het hierbij om minimaal € 2,16 miljard. De verschillende denkrichtingen sluiten elkaar niet uit en kunnen gecombineerd worden. Zowel voor de omvang van de intensiveringsmogelijkheden als de gevolgen ervan is nader onderzoek noodzakelijk. In de praktijk zal het enige tijd duren voordat de intensiveringsmogelijkheden in de praktijk kunnen worden gebracht. Voor de aanleg van nieuwe projecten dient bijvoorbeeld het MIRT proces te worden gevolgd om te bezien of het project een goede investering is waar enkele jaren mee gemoeid is.

De intensiveringsmogelijkheden zijn gebaseerd op de interviews en het groepsgesprek met wetenschappers. Ook is de uitkomst van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) uit 2017 over de bereikbaarheidsopgaven op lange termijn een belangrijke bron geweest. Voor een deel sluiten de beschreven mogelijkheden aan op plannen van het huidige kabinet.

Denkrichting 1: Meer bijdragen aan kwaliteit van het spoorstelsel: realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau door een optimale inzet van assets (infra, materieel, personeel en systemen)

In dit kader zijn er de volgende intensiveringsmogelijkheden:

- *Intensivering op het beheer, onderhoud en vervanging.* Gevolg van de groei van het spoor en de capaciteitsuitbreiding is dat ook de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging zullen moeten stijgen. In de onderzoeksperiode (2013 – 2017) en in de komende jaren (2018 – 2022) is het uitgavenniveau voor beheer, onderhoud en vervanging vrijwel gelijk, behoudens een gebruikelijke indexatie. Het is mogelijk om meer te investeren in beheer, onderhoud en vervanging om de groei op het spoor verder goed op te vangen. Ook is het mogelijk investeringen naar voren te halen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om wissels en seinen eerder te vervangen voor nieuwere versies, die minder onderhoud vergen en beter functioneren. Het reiscomfort zal hierdoor verbeteren. De beschikbare capaciteit zal toenemen, waardoor vervoerders meer treinen kunnen laten rijden. Ook is het mogelijk de gebruiksvergoeding te verlagen en wellicht af te schaffen. Als gevolg hiervan zullen verladers meer voor het spoor kunnen kiezen omdat het goedkoper wordt. Dit geeft

¹⁰¹ Dit is een interpretatie van de onderzoekers. Er is geen specifieke richtlijn gegeven voor de intensiveringsvarianten.

verladers meer mogelijkheden te investeren in andere zaken. Er kan meer worden geïnvesteerd in duurzaamheid met positieve gevolgen voor de directe leefomgeving.

- *Intensivering op veiligheid.* Ten aanzien van ERTMS betekent een intensivering de mogelijkheid dat het systeem op meer baanvakken uitgerold kan worden. Positieve consequentie is dat treinen sneller en korter achter elkaar kunnen gaan rijden hetgeen leidt tot een beter treinproduct en meer reizigers. Ook kan (versneld) worden geïnvesteerd door meer spoorwegovergangen te vervangen door tunnels dan wel bruggen en het aanpassen van de NABO's. Dit zal met name leiden tot meer veiligheid op lokale wegen.

Denkrichting 2. Meer bijdragen aan capaciteit van het spoorstelsel: optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel.

Meest rendabel of doelmatig is naar verwachting investeren daar waar grote reizigersstromen zijn. Beginnen op deze routes heeft het grootste netwerkeffect. Intensiveringsmogelijkheden zijn in volgorde naar omvang (grootste eerst):

- Extra en gerichte investeringen die moeten bijdragen aan een kwaliteitssprong naar een samenhangend netwerk in stedelijke regio's waarin reizigers via directe, frequente en goed aansluitende verbindingen vanuit de regio rechtstreeks naar de grote woon- en werklocaties en voorzieningen in de stad kunnen reizen. In de vier grote steden liggen er kansen om te investeren in belangrijke OV verbindingen (HOV/lightrail) die kunnen bijdragen aan een samenhangend netwerk dat de reizigers beter bedient. Daarnaast door te kijken of metro's en lightrail gebruik kunnen maken van het zware spoor. In algemene zin hebben de investeringen voor deze kwaliteitssprong een veel langere doorlooptijd dan vijf jaar en zal in de komende periode alleen de planfase doorlopen worden.
- Deze kwaliteitssprong kan gepaard gaan met de voorbereidingen voor de aanleg van nieuwe lijnen en uitbreiding van stations in stedelijke regio's. Investeringen in capaciteitsuitbreidingen van lijnen, bijvoorbeeld de aanleg van vier sporen tussen Rotterdam en Den Haag of rondom Schiphol. Ook is het mogelijk de (ver)bouw van stations in de grote steden verder op te pakken. Dit allemaal om de sterke reizigersgroei te faciliteren.
- Verder investeren in de HSL-Zuid zodat de prestaties daar kunnen worden geoptimaliseerd.
- Versnelde investeringen in corridors zodat er op meer plaatsen met een tien minuten dienstregeling kan worden gereden, bijvoorbeeld van Den Haag naar Utrecht en Arnhem: het creëren van een A12-corridor. Ook is er voldoende opstelcapaciteit nodig voor de treinen. Dit geldt in het bijzonder voor de begin- en eindpunten van de corridors, maar ook op strategische spoorknooppunten op de corridors. Meer investeringen in fly-overs en passeersporen op de drukste routes kunnen het netwerk verbeteren.
- Het beter verbinden van de belangrijkste corridors met de economische kerngebieden en snelle netten in de omliggende landen (bijvoorbeeld Düsseldorf, Vlaamse Ruit). Dit mede met het oog op een verbetering van de concurrentiepositie van de trein ten opzichte van het vliegtuig.
- De verbeteringen in het reizigers netwerk dient gepaard te gaan met investeringen voor een blijvende bereikbaarheid van het spoorgoederenvervoer. Dit om onder meer knelpunten (bijvoorbeeld te weinig goederenpaden) op de spoorgoederenvervoer corridor West-Nederland – Duitsland op te lossen.

Denkrichting 3. Meer bijdragen aan een aantrekkelijk en betaalbaar product voor de klant: realisatie van een optimaal aantrekkelijk spoorproduct waarbij de wensen van (een meerderheid van) de klanten (reiziger en verlader) centraal staan

In dit kader zijn er de volgende intensiveringsmogelijkheden in volgorde naar omvang (grootste eerst):

- Het wijzigen van de afspraken in de concessie met als gevolg een lagere concessieprijs of helemaal geen prijs meer zodat er meer geld overblijft bij NS voor investeringen en wellicht kan het treinkaartje dan ook goedkoper worden.

- Het verlagen van de spoor gebruiksvergoeding voor de verladers met als gevolg dat het goederen vervoer per spoor relatief goedkoper wordt.
- Om het voor- en natransport verder te verbeteren kan verder geïnvesteerd worden in fietsinfrastructuur en fietsparkeerplekken. Volgens de meest recente ramingen van ProRail wordt in 2030 een tekort van 150.000 fietsparkeerplekken bij stations verwacht. Met fietsparkeerplekken wordt de keuze om de auto te laten staan en te kiezen voor de combinatie fiets-trein-fiets gefaciliteerd. De kosten per fietsparkeerplek bedragen 2500 – 3000 euro. Zonder cofinanciering van andere overheden zijn de kosten ruim 400 miljoen euro.
- Verbetering van overstapvoorzieningen in P+R faciliteiten en andere naadloze aansluitingen van verschillende modaliteiten
- Kortingen voor bepaalde doelgroep reizigers buiten de spits (bijvoorbeeld AOW-ers).
- Het verbeteren van (transfer) voorzieningen op stations zodat beter, sneller en veiliger kan worden overgestapt.
- Investeren in nieuwe technologieën zodat treinreizigers gemakkelijker naar het buitenland kunnen reizen (informatievoorziening, ticketing)
- Voor de reiziger kunnen meer voorzieningen gecreëerd worden in de trein. Denk hierbij aan stopcontacten en WIFI in alle treinen.

5.5 Samenvattend financieel overzicht

Het doel van de besparingen en intensiveringen zijn zoals uitgelegd in dit hoofdstuk is het realiseren van een bedrag van 20% van het begrotingstotaal. De omvang van de besparings- en intensiveringsopgave is daarmee circa € 450 miljoen einde 2022. Dat kan het effect zijn van het verlagen (respectievelijk verhogen) van de uitgaven in combinatie met het verhogen (respectievelijk verlagen) van de ontvangsten. Het openbaar vervoer en spoor is een kapitaalsintensieve sector, met veel langlopende bouwprojecten. Bij het kwantificeren van de besparingen en intensiveringen is er verschil tussen jaarlijks terugkerende kosten en de kosten voor aanleg, die per jaar beduidend kunnen verschillen, naar gelang het stadium waarin het project zich bevindt.

Samenvatting besparingsopties

De eerder in dit hoofdstuk benoemde denkrichtingen leveren besparingen op, die weergegeven zijn in de onderstaande tabellen. De bedragen in de onderstaande tabellen zijn schattingen. In tabel 20 en 21 zijn de besparingsopties kwalitatief onderbouwd. De haalbaarheid van de besparingen en de precieze besparing dient in een nader onderzoek te worden verkend. Tabel 22 en 23 betreffen ook schattingen en geven per denkrichting voor het beleidsartikel en het Infrastructuurfonds de geschatte bedragen weer die per jaar bespaard zouden kunnen worden richting 2022. Hierbij is uitgegaan van een recht evenredige toename van de besparing. De haalbaarheid hiervan dient nader te worden onderzocht.

Tabel 20. Besparingen x € 1 miljoen in 2022

Denkrichting 1: Vooral bezuinigen op Beheer, onderhoud en vervanging en de spoorveiligheid		430
Maatregelenpakket: Beheer, onderhoud en vervanging (BOV)		330
1. Algemeen	Besparing op BOV en uitstellen vervanging (schatting op 12,5% van de kosten)	190
2. Inzet op doelmatiger beheer en onderhoud	Gelijkblijvend niveau, maar onder andere voorwaarden of besparing op omvang (12,5% van de jaarlijkse kosten groot en klein onderhoud)	80
3. Hogere bijdrage voor beheer en onderhoud	Verhoging 20% over jaarlijkse vergoeding.	60
Maatregelenpakket: Veiligheid		100

Denkrichting 1: Vooral bezuinigen op Beheer, onderhoud en vervanging en de spoorveiligheid		430
1. Bezuinigen op ERTMS	Nog te investeren € 800 miljoen (variabele kosten). Besparing 40% op baanvakken, inclusief kostenverhoging door (tijdelijke) vervanging ATB-Vv	70
2. Bezuiniging op STS verbeterprogramma	Nog te investeren € 50 miljoen, stopzetten programma. Opbrengst hiervan verdeeld over 5 jaar.	10
3. Bezuiniging op LVO/NABO	Nog te investeren LVO € 81 miljoen. NABO budget is € 39 miljoen. Stopzetten van het programma en verschuiving naar minder kapitaalsintensieve kosten voor gedragsbeïnvloeding.	20

Tabel 21. Besparingen x € 1 miljoen euro in 2022

Denk richting 2: Vooral bezuinigen op de aanlegprojecten, lijnverbindingen en stations		420
Maatregelenpakket: Minder aanleg		180
1. Aanpassen Programma Hoogfrequent Spoor	Projectbudget bedraagt € 2,4 miljard. Een besparing is een versobering van de uitvoering met 20% besparing verdeeld over 5 jaar.	100
2. Besparen op projecten (MIRT projecten, megaprojecten, toegankelijkheid)	Samenstelling van niet meer uitvoeren van projecten met een negatieve MKBA, vrije investeringsruimte en programma toegankelijkheid (budget € 488 mln) en 20% inkrimping. Uitgaven voor projecten met een negatieve MKBA zijn geschat op een gemiddelde van € 50 mln per project. 20% bezuiniging op vrije investeringsruimte.	80
Maatregelenpakket: Minder lijnen en stations		20
De besparingen zijn schattingen als gevolg van sluiten van lijnen en stations: minder onderhoud en verdwijnen exploitatiekosten. Hierbij is uitgegaan van 2 lijnen per jaar, DRU tarief € 800 en gemiddeld 50km spoor plus de onderhoudskosten per km spoor. Per jaarsluiting van 2 stations. Besluit 5 stations verbouw versoberen, met een gemiddelde prijs van € 10 mln per jaar.		
Maatregelenpakket: Anderen meer laten betalen (spitsheffing, profijtbeginsel doorvoeren, NS meer laten betalen voor concessie)		220
Gebaseerd op het aantal treinreizigerskilometers per jaar (23 miljard km) en een schatting van 20% verschuiving vanuit de spits naar dal. Profijtbeginsel gebaseerd op gemiddelde kosten aanleg per jaar en een bijdrage van minimaal 20%. De concessie opbrengsten van NS verhogen met 20% per jaar.		

Tabel 22. Besparingsoverzicht denkrichting vooral bezuinigen op beheer, onderhoud en vervanging en spoorveiligheid (x € 1 miljoen)

	2019	2020	2021	2022
Uitgaven artikel 16	-	-	-	-
Opdrachten en subsidies	-	-	-	-
Bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en internationale organisaties	-	-	-	-
Uitgaven artikel 13 IF				
Beheer, onderhoud en vervanging	60	140	200	270
Aanleg	5	15	25	30
Geïntegreerde contractvormen/PPS	-	-	-	-
Rente en aflossing	-	-	-	-
Investeringsruimte	-	-	-	-
Meer ontvangsten artikel 13 IF	15	30	45	60
Uitgaven artikel 17 IF				
Betuwerroute	-	-	-	-
Hogesnelheidslijn HSL	-	-	-	-
ERTMS Landelijke invoer	15	35	55	70
Meer ontvangsten OV/Spoor artikel 17 IF	-	-	-	-

Tabel 23. Besparingsoverzicht denkrichting vooral bezuinigen op aanlegprojecten, lijnverbindingen en stations (x € 1 miljoen)

	2019	2020	2021	2022
Uitgaven artikel 16	-	-	-	-
Opdrachten en subsidies	-	-	-	-
Bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en internationale organisaties	-	-	-	-
Uitgaven artikel 13 IF				
Beheer, onderhoud en vervanging	-	-	-	-
Aanleg	50	100	150	200
Geïntegreerde contractvormen/PPS	-	-	-	-
Rente en aflossing	-	-	-	-
Investeringsruimte	-	-	-	-
Meer ontvangsten artikel 13 IF	-	-	-	-

	2019	2020	2021	2022
Uitgaven artikel 17 IF				
Betuwerroute	-	-	-	-
Hogesnelheidslijn HSL	-	-	-	-
ERTMS Landelijke invoer		-	-	-
Meer ontvangsten OV/Spoor artikel 17 IF	50	110	170	220

Samenvatting intensiveringsopties

De eerder in dit hoofdstuk benoemde denkrichtingen leveren intensiveringen op, die weergegeven zijn in de onderstaande tabellen. De bedragen in de onderstaande tabellen zijn schattingen. In de tabellen zijn de intensiveringsopties kwalitatief onderbouwd. De haalbaarheid van de intensiveringen en de precieze bedragen dient in een nader onderzoek te worden verkend.

Tabel 24. Intensiveringen x € 1 miljoen in 2022

Denkrichting 1: Meer bijdragen aan kwaliteit van het spoorstelsel: realisatie van een hoog veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau door een optimale inzet van assets (infra, materieel, personeel en systemen)			590
1. Intensivering op beheer en onderhoud	Inhaal en aanpassing van concessiekosten voor ProRail aan de groei van het spoor. Uitgaande van een verhoging van 25% van de huidige gemiddelde uitgaven en gebaseerd op een groei van 2% per jaar. Idem voor vervangingsinvestering naar voren halen (5% op jaarlijks gemiddelde uitgaven) en lagere gebruikersvergoeding (10%).	360	
2. Intensivering op veiligheid	Opplussen variabele kosten ERTMS (€ 800 mln variabel budget). Met een verhoging van 20% worden 3-4 meer baanvakken aangelegd. Daarnaast zijn er extra investeringen mogelijk voor het opheffen van overwegen.	230	

Tabel 25. Intensiveringen x € 1 miljoen in 2022

Denkrichting 2. Meer bijdragen aan capaciteit van het spoorstelsel: optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel.			520
- Investerings in samenhangend netwerk in stedelijke regio's.	Inschattingen zijn gebaseerd op kosten per kilometer spoor. Uitgegaan voor 160 km spoor en een spreiding over 5 jaar.	240	
- Aanleg nieuwe lijnen en uitbreiding stations in de stedelijke regio's.	Gebaseerd op een gemiddelde prijs per kilometer spoor en een spreiding over 5 jaar.	200	
- Versnelling investering in corridors en creëren opstel capaciteit treinen. Verbetering verbinding met economische kerngebieden met omliggende landen. Oplossen knelpunten spoorgoederenvervoer	Gemiddelde budget € 30 miljoen per jaar, gebaseerd op oplossen kleinere knelpunten.	30	
- Vergroting investering in HSL-Zuid	Extra investeringen in veiligheid en duurzaamheid.	50	

Tabel 26. Intensiveringen x € 1 miljoen in 2022

Denkrichting 3. Meer bijdragen aan een aantrekkelijk en betaalbaar product voor de klant: realisatie van een optimaal aantrekkelijk spoorproduct waarbij de wensen van (een meerderheid van) de klanten (reiziger en verlader) centraal staan		390
- Investeren in nieuwe technologieën voor de internationale reiziger		10
- Investeren in overstapvoorzieningen.		20
- State-the-art voorzieningen voor de reiziger		10
- Uitbreiding fietsparkeren.	150.000 fietsparkeer plekken. Investering verdeeld over 5 jaar.	80
- Doelgroepkortingen buiten de spits reizen		20
- Concessie met NS verlagen, verlagen gebruiksvergoeding verladers	Huidige bijdrage NS is € 170 miljoen en verlaging van 50%; gebruikersvergoeding is € 314 miljoen en verlaging van 50%	250

6. Aanbevelingen om doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen beschreven die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kunnen verhogen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het antwoord op de volgende **RPE vraag 14**:

- Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In dit hoofdstuk gaan wij ook in op de aanvullende onderzoeksvraag wat er veranderd zou kunnen worden aan de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden in het kader van de beleidsverantwoording.

Wij zien op hoofdlijnen drie maatregelen die in onze optiek kunnen bijdragen aan een verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

A. *Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbindt hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden*

Voorop staat het antwoord op de vraag of er “winst” te behalen is door het huidige instrumentarium doeltreffender te laten functioneren. Binnen de verschillende beleidsterreinen worden instrumenten ingezet die een bijdrage zouden moeten leveren aan het beleid. Wat betreft het huidige onderzochte instrumentarium is geen uitspraak te doen of de doeltreffendheid en doelmatigheid verhoogd kan worden. Deels is dit het geval omdat instrumenten zijn afgerond en niet herhaald worden, deels is dit het geval omdat de informatie soms te beperkt is om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de gegevens om hier een gerichte uitspraak over te doen helaas ontbreken. Ook blijkt dat de doelstellingen zoals geformuleerd bij het beleidsartikel en de LTSA weinig specifiek zijn geformuleerd. Mede hierdoor is het moeilijk vast te stellen in hoeverre het spoorbeleid op weg is de doelen te bereiken. Als gevolg hiervan kan er lastig worden bijgestuurd omdat onduidelijk is in welke richting moet worden bijgestuurd.

We constateren dat bij verschillende instrumenten (subsidiereregelingen) wel de doeltreffendheid wordt geëvalueerd en dat indicatoren worden gebruikt die de prestatie van het instrument meten, maar dat dit wat anders is dan het kunnen vaststellen of deze prestatie ook bijdraagt aan de hogere beleidsdoelstellingen van de LTSA.

Dit is meteen onze eerste aanbeveling. **Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbindt hier goed meetbare indicatoren** aan:

- Formuleer SMART doelstellingen zodat duidelijk wordt wanneer wat (streefwaarde) moet worden bereikt. Belangrijkste LTSA doel voor de reizigers is dat reizigers veilig, betrouwbaar en betaalbaar kunnen reizen van A naar B. Wat is veilig ? Wat is een hoog veiligheidsniveau ? Welke indicator wordt hiervoor gebruikt en wanneer moet dit hoge niveau bereikt zijn? Wat is betaalbaar ? Ook hiervoor dienen indicatoren te worden bedacht dan wel bestaande indicatoren in verbinding worden gebracht met de LTSA doelen. Bij betrouwbaar zouden bijvoorbeeld punctaliteits- en uitvalcijfers kunnen worden gebruikt. Een ander LTSA hoofddoel heeft betrekking op de capaciteit van het spoorstelsel waarvoor een optimale benutting wordt nagestreefd : wat is optimale benutting van de capaciteit, welke indicator wordt hiervoor gebruikt en wanneer moet dit hoge niveau zijn bereikt ? Besluiten over de verbreding van en aanleg van nieuwe lijndelen dienen hiermee in verband te worden gebracht.
- Een belangrijk doel van de LTSA en het beleidsartikel wat betreft goederenvervoer is dat verladers van goederen de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen. Wat is in toenemende mate ? Hoe is dat meetbaar en wanneer moet dit worden bereikt ? En wat wordt bedoeld met aantrekkelijke vervoersoptie en voldoet hierbij bijvoorbeeld dat het spoor wel als een aantrekkelijke optie wordt gezien, maar dat er geen gebruik van wordt gemaakt. Als bijvoorbeeld “spoor als aantrekkelijke

vervoersoptie” als doel geldt dan zou een enquête onder verladers kunnen volstaan. In de LTSA worden enkele meer gespecificeerde subdoelen genoemd: een betere doorlooptijd van goederen, verbeteren van informatie-uitwisseling en vergemakkelijken van het aanbieden en ontvangen van lading per spoor. Ook deze subdoelen vragen om de nodige specificaties en indicatoren die wij niet hebben aangetroffen. Als uiteindelijk het doel is een aantrekkelijker en concurrerender spoorproduct ten opzichte van de weg en vaarweg te creëren dan is een indicator/kengetal nodig die iets in volumes zegt over het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten.

- Geadviseerd wordt doelen te formuleren aansluitend op alle genoemde beleidsterreinen Personenvervoer, Beheer, onderhoud en vervanging, Aanleg, Veiligheid, Goederenvervoer, OV-keten. Elk beleidsterrein dient minimaal één indicator te hebben. Over goederenvervoer, aanleg en veiligheid is hiervoor al kort ingegaan. Bij personenvervoer per spoor is de vraag of er op dit gebied ook een groeidoelstelling is. Als bijvoorbeeld het doel is dat er meer van de trein gebruik wordt gemaakt dan zou de indicator ‘reizigerstreinkilometers’ kunnen worden gebruikt. Als bijvoorbeeld het doel is het treinaanbod te verbeteren is de ‘zitplaatskans’ een goede indicator. Een LTSA sub doel wat betreft een ‘aantrekkelijk product voor de reiziger’ luidt het verbeteren van ‘de deur tot deur reistijd’. Als hierbij een treinreis wordt gebruikt dan lijkt ons dit een zinvolle indicator, ook aansluitend op de OV-keten. Ook het klantoordeel van de reiziger lijkt ons een zinvolle indicator die in algemene in iets zegt over de kwaliteit van de reis. Wat betreft Beheer, onderhoud en vervanging zijn wij bovenstaand al ingegaan op de berouwbaarheid. In de LTSA wordt ook een subdoel geformuleerd over het spoor als duurzaam transportmiddel, waarvoor een indicator moet worden bedacht. Tenslotte is het wellicht mogelijk een indicator te formuleren die rechtstreeks iets zegt over het beheer en onderhoud, bijvoorbeeld over de omvang van het achterstallig en uitgesteld onderhoud.

De tweede aanbeveling is: **richt een informatie systeem in** dat systematisch en over meerdere jaren vergelijkbaar iets zegt over het relevante maatschappelijke beleidsdossier van het spoorbeleid waarin relatief ook veel geld in om gaat. Kenmerken van een dergelijk systeem zijn:

- Indicatoren die iets zeggen over doeltreffendheid bij elke beleidsterrein (zie boven). Kijk hierbij niet alleen naar de output maar vooral ook naar de outcome (maatschappelijke effecten).
- Indicatoren waarvan op basis van een heldere analyse kan worden vastgesteld wat wordt verklaard door het gevoerde beleid en wat meer kan worden verklaard vanuit exogene factoren.
- Indicatoren die iets zeggen over doelmatigheid, ook op het niveau van de belangrijkste instrumenten als concessies, subsidieregelingen, programmasturing. Definieer hoe doelmatigheid in deze dient te worden gemeten.
- Indicatoren met eenduidige definities die meerjarig vergelijkbaar zijn en blijven, waarbij dezelfde onderzoek systematiek wordt gebruikt.
- Laat het informatie systeem een monitoringsysteem zijn dat langjarig kan worden gebruikt. Dat is noodzakelijk vanuit het oogpunt dat het vaak lang duurt voordat spoorprojecten zijn gerealiseerd en daarna nog lang duurt voordat de effecten goed meetbaar zijn.

B. *Evalueer alle aanleg projecten en vergelijk de resultaten/effecten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen*

Leg hierbij het verband met de bijdrage aan het doel van het spoorbeleid en kijk niet geïsoleerd naar het project maar ook naar het netwerk. Het feit dat een station of de lijn zelf is opgeleverd is bijvoorbeeld geen garantie voor de doeltreffendheid ervan. Het feit dat de capaciteit is uitgebreid, betekent niet dat hiermee impliciet is vast te stellen dat door deze capaciteitsuitbreiding de doelstelling van de LTSA is behaald. De vraag is hierbij of de reiziger inderdaad meer kiest voor het spoor als gevolg van de aanleg van het spoor, of heeft dezelfde reiziger – die al via het spoor reisde – voor een andere route gekozen. Formuleer bij elk project leerpunten voor een nieuw project met name ook op het gebied van een doelmatige uitvoering en de goede besteding van middelen.

In dit verband bieden de MKBA's die vooraf zijn gemaakt om een beleidskeuze te maken waardevolle informatie voor deze evaluatie, omdat juist in deze gevallen de maatschappelijke effecten geschat worden en daarmee een goede onderzoeksbasis leveren voor een analyse achteraf.

C. Vereenvoudig waar mogelijk de huidige gedetailleerde informatie behoeft tussen IenW en NS/ProRail

De concessies met ProRail en NS zijn krachtige sturingsinstrumenten. De afspraken bieden voor alle partijen een basis voor goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Een goed opdrachtgever weet echter welke informatie noodzakelijk is om te kunnen monitoren of de opdrachtnemer ook doet wat afgesproken is en niet een andere route kiest. Een handicap voor de opdrachtgever (in dit geval het ministerie van IenW) is dat deze altijd een kennisachterstand heeft ten opzichte van de opdrachtnemer (in dit geval ProRail en NS). Dit fenomeen heet informatie-asymmetrie en is lastig te hanteren. Zeker in een complexe setting die soms zeer veel kennis vraagt van de praktijk om goed te kunnen beoordelen welke informatie exact nodig is om prestaties goed te kunnen beoordelen. Daarnaast heeft het ministerie een regisserende rol en kan (of mag) zich niet bezighouden met de bedrijfsvoering van haar opdrachtnemers, waardoor het nog lastiger wordt om vanuit die sturing de goede informatie boven tafel te krijgen en deze op haar merites te beoordelen.

Bij de concessies en de programma's wordt op vele aspecten soms gedetailleerde informatie gedeeld tussen NS/ProRail en IenW. Hoewel hier verbeterlagen in zijn gemaakt, zijn wij op basis van de geanalyseerde informatie van mening dat hier nog een verdere vereenvoudiging kan worden bereikt. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld minder (en meer eenvoudige) prestatie- en informatie-indicatoren, minder verslagen over financiële verantwoording, minder gedetailleerde informatie-overdracht en minder frequente informatie-overdracht. In het kader van de herpositionering van ProRail als ZBO kan hier aandacht aan worden besteed.

7. Beantwoording RPE vragen

7.1 Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

In deze beleidsdoorlichting is beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor, Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting doorgelicht zoals dat bestaat vanaf 2017. Dit artikel is een samenvoeging van de oude artikelen 15 OV-keten en 16 Spoor, zoals deze bestonden vanaf 2013. Daarnaast worden ook de extracomptabele artikelen van het Infrastructuurfonds artikel 13 Spoor en artikel 17 (megaprojecten Betuweroute, Hogesnelheidslijn Zuid, ERTMS) doorgelicht. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn de prestaties van de decentrale lijnen toegevoegd aan de doorlichting.¹⁰² De periode van de doorlichting heeft betrekking op de jaren 2013 – 2017.

2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Het oude artikel 16 is nog nooit eerder doorgelicht. Het oude artikel 15 OV-keten is grotendeels doorgelicht voor de periode 2007 tot en met 2012, met als focus de rijksdoelen en rijksmiddelen; niet het decentrale beleid.

7.2 Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vormt het startpunt voor de visie en ambities op het spoor. Een belangrijke ontwikkeling waar deze visie op inhaakt is de "voortdurende groei van de mobiliteitsbehoefte, de welvaart en de werkgelegenheid en de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens, waardoor de mobiliteit van het personenvervoer blijft stijgen."¹⁰³ Ook de goederenstromen zullen blijven groeien.

In het beleid wordt vervolgens ingezet op de verbetering van de gehele keten vanuit vraag van de reiziger en de verlader. Door inzet op vergroting van de capaciteit en verbetering van de kwaliteit wordt een aantrekkelijk(er) spoorproduct gecreëerd voor de gebruiker, met als doel dat de gebruiker in toenemende mate het spoor als optie ziet en zal gebruiken.

De directe aanleiding voor het beleid is de stijging van de mobiliteit van het personenvervoer. De mobiliteit in Nederland is in 10 jaar toegenomen tot in totaal 188 miljard reizigerskilometers in 2016. In die periode zijn de aandelen van auto, fiets en het openbaar vervoer in de totale mobiliteit van het personenvervoer gelijk gebleven, zij het dat er een kleine verschuiving is van auto naar trein en fiets. Het openbaar vervoer omvatte in 2005 12% en in 2016 13% van alle reizigerskilometers. Het treinaandeel is gestegen van 8,6% naar 10,2%. In absolute zin is het aantal reizigerskilometers per trein in dezelfde periode toegenomen met een jaarlijkse groei van 2% en deze trend zet gestaag door. Het spoorgoederenvervoer heeft een beperkt aandeel in het totale goederenvervoer (3,7% van het totaal vervoerd gewicht in tonnen 2016). Het merendeel van dit vervoer gaat over de weg.

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

In de Rijksbegroting hoofdstuk XII 2017 is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid beschreven. Deze verantwoordelijkheid is tweeledig:

¹⁰² Tweede Kamer der Staten-Generaal, commissie IenM, Verzoek tot uitbreiding scope beleidsdoorlichting Openbaar Vervoer en spoor, 32661-25/2017D28028

¹⁰³ Lange Termijn Spooragenda (2013), p. 13

(Doen) uitvoeren

De Minister is verantwoordelijk voor aanleg en beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). Om hier invulling aan te geven wordt ProRail als uitvoerder ingeschakeld. De andere wijze van aansturen die voortkomt uit de Lange Termijn Spooragenda heeft ook gevolgen voor de rol van ProRail als uitvoerder van het Rijksbeleid. De rol uitvoeren heeft betrekking op de volgende onderdelen:

- Verkenningen en planuitwerkingen;
- Aanleg van projecten;
- Beheer waaronder onderhoud van infrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsmanagement;
- De Minister is ook verantwoordelijk voor het aanbod van reizigersvervoer op het hoofdrailnet. Invulling gebeurt door een concessie te verlenen aan vervoerder NS.

Regisseren

De minister is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het spoorbeleid, waaronder het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. De minister zet bij de regierol in op een scherpere aansturing van de spoorsector, waarbij de verantwoordelijkheid van de minister hierbij betrekking heeft op de volgende onderdelen:

- Aansturen beheer van het hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) en vervoer over het hoofdrailnet (HRN). Dit gebeurt via concessies aan ProRail en NS. Binnen deze vervoerconcessie vallen eveneens de treindiensten op de Hogesnelheidslijn (HSL). Binnen deze aansturing behoort ook het creëren van een gelijk speelveld (via wetgeving) en het faciliteren van samenwerking (via OV- en Spoortafels en de spoorgoederentafel);
- Het stellen van wettelijke kaders voor veilige aanleg, beheer en gebruik van lokale spoorwegen en het eenduidig regelen van verantwoordelijkheden;
- Het verbeteren van de ketenregie op de logistieke processen in het goederenvervoer, het verbeteren van de kwaliteit en benutting van de goederenpaden;
- Uitwerken van de drie spoorgoederencorridors samen met medeoverheden en infrastructuurbeheerders;
- Zorg voor de veiligheid van het spoor en de omgeving van het spoor;
- Regie op de integrale invulling en uitvoering van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en het programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO);
- Toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving door de ILT.

7.3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De instrumenten die het Rijk heeft ingezet zijn verdeeld naar opdrachten voor onderzoek, stimuleringsubsidies en subsidies voor ProRail voor het beheer, onderhoud en vervanging en projectsubsidies voor aanleg (waarvan het merendeel aan ProRail wordt toegekend). Daarnaast zijn er kleinere bijdragen aan agentschappen. De subsidie aan ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging vormt de grootste uitgavepost op de begroting.

Het ministerie van IenW is concessieverlener van de concessie met ProRail (concessiehouder) betreffende beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van de Hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief de uitbreiding van de HSWI, capaciteitsverdeling en verkeersleiding. Er wordt hiervoor een subsidie verstrekt met uitzondering van de uitbreiding van de HSWI (dit wordt grotendeels verrekend via subsidies voor aanlegprojecten). Het ministerie van I&W is concessieverlener voor het vervoer over het Hoofdrailnet (HRN) waarvan NS de concessiehouder is. Het Rijk ontvangt een bijdrage van NS voor de aan haar verleende concessie.

Het ministerie IenW heeft een regisserende en faciliterende rol bij het spoorgoederenvervoer, maar hiervoor worden beperkt instrumenten ingezet.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In de onderzoeksperiode is op de beleidsartikelen 15 en 16 plus de relevante extracomptabele artikelen van het Infrastructuurfonds ruim € 11.1 miljard uitgegeven. In totaal is ruim € 1,1 miljard ontvangen. Het Rijk ontvangt onder meer bijdragen voor de concessie van het HRN en HSL. In de tabel zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten naar de beleidsartikelen en het Infrastructuurfonds weergegeven. De uitgaven en ontvangsten van het infrastructuurfonds maken voor ruim 97% deel uit van het totaal. In de afgelopen jaren zijn de uitgaven voor het artikel 13 van het Infrastructuurfonds (IF) gedaald, om vervolgens weer licht te stijgen. De toename van de uitgaven voor de megaprojecten spoor is vooral toe te rekenen aan de planuitwerking voor ERTMS.

Tabel 27. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per jaar en cumulatief (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	%
<i>Uitgaven</i>							
Artikel 16 Spoor	60.350	39.471	24.603	18.896	18.804	162.124	1,5%
Artikel 15 OV-keten	8.200	15.528	5.673	4.745	0	34.146	0,3%
Artikel 13 IF Spoorwegen	2.384.292	2.241.221	1.999.985	2.074.004	2.154.280	10.853.782	97,5%
Artikel 17 IF 0.2, 0.3 en 0.7 Megaprojecten	10.389	5.298	20.082	28.860	21.028	85.657	0,8%
Subtotaal uitgaven	2.463.231	2.301.518	2.050.343	2.126.505	2.194.112	11.135.709	100%
<i>Ontvangsten</i>							
Artikel 16 Spoor	0	0	152	3	3.497	3.646	0,3%
Artikel 15 OV-keten	10	123	0	6.207	0	6.340	0,5%
Artikel 13 IF Spoorwegen	202.042	117.966	240.852	348.132	242.727	1.151.718	97,5%
Artikel 17 IF 0.2, 0.3 en 0.7 Megaprojecten	2.346	7.403	850	5.820	2.935	19.354	1,6%
Subtotaal ontvangsten	204.398	125.492	241.854	360.162	249.159	1.181.064	100%

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven en ontvangsten voor het beleidsartikel 16 (en de voorlopers) zijn relatief laag binnen het totaal, namelijk 2,1%. Deze uitgaven zijn vooral gedaan voor opdrachten en subsidies, bedoeld voor onderzoek en kleinere stimuleringen van het beleid. Hiernaast worden middelen besteed aan de agentschappen (KNMI en Rijkswaterstaat). Binnen het Infrastructuurfonds zijn deze uitgaven verdeeld naar de bijdrage voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV, 56% van de totale uitgaven) en aanleg (37% van de totale uitgaven). Zowel voor de BOV als voor de aanleg zijn de uitgaven tot 2015 afgenomen en daarna weer toegenomen. De afname van de uitgaven voor de aanleg is vooral het gevolg geweest van het afronden van grote projecten als de aanleg van stations en investeringen in lijnen. Naast de subsidie die het Rijk betaalt aan ProRail voor de hiervoor genoemde aanlegprojecten, subsidieert het Rijk ProRail voor de uitvoering van het beheer, onderhoud en vervanging van het spoor. Tussen 2013 en 2015 is dit subsidiebedrag afgenomen, onder andere als gevolg van een herberekening van de kosten voor onderhoud. Daarna is deze vergoeding jaarlijks geïndexeerd.

7.4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*
9. *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

Omdat de RPE vragen 8 en 9 onderling samenhangen worden ze hieronder gezamenlijk beantwoord. Er zijn in het algemeen weinig evaluaties beschikbaar met conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten. Wel is er veel informatie beschikbaar die na enige analyse iets over doeltreffendheid en doelmatigheid zeggen. Wat betreft de concessies met ProRail en NS die de afgelopen onderzoeksperiode zijn vernieuwd hebben wij geen evaluatie aangetroffen van de oude concessie. Wel geven jaarrapportages, voortgangsrapportages en benchmarks en enkele specifieke onderzoeken inzicht in de prestaties.

Van de programma's winterweer en drukke treinen zijn externe evaluaties beschikbaar. Aanlegprojecten spoor worden gesubsidieerd en van deze projecten zijn geen evaluaties beschikbaar. De projecten die onder het regime Groot Project vallen worden door de Tweede Kamer intensief gemonitord en daardoor zijn halfjaarlijkse rapportages beschikbaar (HSL, Betuweroute). Ook zijn er voortgangsrapportage van het Programma Hoogfrequent Spoor. Het spoorgoederenvervoer is in zijn geheel niet geëvalueerd, wel zijn er deelevaluaties beschikbaar (bijvoorbeeld over een subsidieregeling) dan wel andere relevante onderzoeksrapporten (bijvoorbeeld over de gebruiksvergoeding). Daarnaast is het jaarlijks mobiliteitsbeeld van het KiM een belangrijke bron van informatie, evenals de rapporten van Railcargo en ProRail over de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer.

De derde kadernota Railveiligheid is geëvalueerd. Van het programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) is een proces evaluatie opgesteld. De subsidieregeling GSM-R is ook geëvalueerd. Verder is de informatie op het gebied van veiligheid aangevuld met de audits van de ILT, en de jaarverslagen van NSA, ILT en ProRail. Een belangrijk onderdeel binnen het beleidsterrein veiligheid is de implementatie van ERTMS. Er zijn daarvoor meerdere rapportages beschikbaar in het kader van de voortgang van de uitvoering.

Tot slot zijn er verschillende evaluaties beschikbaar die allen binnen het beleidsterrein van de OV-keten vallen. Bij de beleidsdossiers taxi en sociale veiligheid zijn evaluatie onderzoeken beschikbaar die iets te zeggen over doeltreffendheid en in zeer beperkte mate over doelmatigheid. Op het gebied van reisinformatie, openbaar vervoer, toegankelijkheid en fietsbeleid is de informatie die iets zegt over doeltreffendheid beperkt tot enkele instrumenten (Actieplan Fietsparkeren, vormen van overleg (NOVB, Spoortafels, NDOV, subsidie Rover).

Wat betreft de regeldruk hebben wij geen informatie aangetroffen zodat de aanvullende onderzoeksvraag "in hoeverre hebben de ingezette beleidsinstrumenten gezorgd voor een toename dan wel afname in de regeldruk voor betrokken partijen," niet kunnen beantwoorden.

Voor de toekomst zijn er goede mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te evalueren. Wij vinden namelijk (in antwoord op de extra vraag over de in het kader van de beleidsverantwoording gehanteerde indicatoren) dat de in de beleidsverantwoording gehanteerde indicatoren het beleid onvoldoende afdekt en dat dus de doeltreffendheid en doelmatigheid beter kunnen worden gemeten. In het antwoord op vraag 14 gaan wij hier dieper op in.

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Het hoofddoel van de LTSA luidt: “De kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken.” Op basis van het beschikbare materiaal is het niet mogelijk om op het niveau van beleidsartikel de mate van doeltreffendheid ten aanzien van dit doel vast te stellen. Er zijn relatief weinig evaluatierapporten beschikbaar met conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat wil zeggen dat in de rapporten wel geëvalueerd wordt, maar niet een duidelijke verbinding is gelegd met het beoogde hogere beleidsdoel.

Wel is er veel andere informatie beschikbaar over de verschillende beleidsterreinen die iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betekent dat er op alle beleidsterreinen op basis van het slim combineren van allerlei gegevens uit diverse rapporten en databronnen plus aanvullende interviews informatie is vergaard, waarmee getracht is inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en (indicaties voor) doelmatigheid en om alle RPE vragen te kunnen beantwoorden.

Daarnaast worden de beoogde beleidseffecten beïnvloed door vele exogene factoren. Denk hierbij aan de opkrabbende economie na de crisis van 2008, de autonome groei van de mobiliteit maar ook aan internationale wet- en regelgeving.

7.5 De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat de beleidsdoelen weinig specifiek zijn geformuleerd en dat er dus lastig een antwoord kan worden gegeven op de vraag. In de tweede plaats valt ons op dat over een maatschappelijk relevant beleidsdossier – waar relatief veel geld in om gaat – weinig informatie beschikbaar is die iets zegt over de effecten, mede in relatie tot het geformuleerde beleid. De voor beleidsverantwoording gehanteerde kengetallen en indicatoren zijn niet goed bruikbaar en dekken het beleid onvoldoende af.¹⁰⁴

De conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het spoorbeleid moeten dus met de nodige omzichtigheid worden getrokken. Over het geheel gezien luiden de belangrijkste conclusies als volgt.

In de periode 2013 – 2017 zijn grote inspanningen gepleegd om het spoorbeleid verder op de rails te krijgen.

- Er is een beleidskader geformuleerd;
- Er zijn nieuwe concessies opgesteld met NS over het Hoofdrailnet en met ProRail;
- Er zijn diverse programma’s in het leven geroepen;
- De sturing vanuit I&W is versterkt;
- De HSL-Zuid is ondergebracht in NS concessie en verder geïntegreerd in het Hoofdrailnet.

Er zijn op veel afzonderlijke onderdelen deelresultaten geboekt die allen hebben bijgedragen aan het leveren van meer capaciteit en kwaliteit, waardoor het spoor voor de reiziger en de verlader een aantrekkelijke optie kan zijn hetgeen heeft geleid tot meer gebruik.

¹⁰⁴ Dit is tevens het antwoord op de aanvullende onderzoeksvraag: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording? Dekken deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate af?

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De doelen van het beleidsartikel en de LTSA zijn weinig SMART geformuleerd met als gevolg dat de doeltreffendheid van het beleid niet is vast te stellen. Het is ook niet vast te stellen dat het beleid niet doeltreffend is geweest. Het merendeel van de instrumenten heeft wel een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van de LTSA. Bij enkele instrumenten is de directe bijdrage aan het hogere beleidsdoel moeilijk aantoonbaar of niet vast te stellen.

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De doelmatigheid van het beleid is niet uit de evaluaties van de verschillende instrumenten te herleiden. Daarom is gezocht naar informatie en processen die een bijdrage kunnen leveren aan een uitspraak betreft de (on)doelmatigheid van de instrumenten. Deze informatie geeft een indicatie, maar geen garantie. Voor de subsidies van de aanleg zijn de controlemechanismen en –processen zoals de MIRT en de MKBA een aanwijzing. In het algemeen zijn er weinig concrete aanwijzingen voor de (on)doelmatigheid van de instrumenten.

7.6 Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Binnen de verschillende beleidsterreinen worden instrumenten ingezet om een bijdrage te leveren aan het beleid. Op het niveau van het huidige instrumentarium is geen uitspraak te doen of de doelmatigheid of doeltreffendheid verhoogd kan worden. Deels is dit het geval omdat onderdelen ervan zijn afgerond en niet herhaald worden, deels is dit het geval omdat de informatie soms te beperkt is om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. Voorop staat het antwoord op de vraag of er “winst” te behalen is door het huidige instrumentarium doeltreffender en doelmatiger te laten functioneren. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de gegevens om hier een gerichte uitspraak over te doen helaas ontbreken.

Op hoofdlijnen zijn er drie maatregelen die in onze optiek kunnen bijdragen aan een verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid¹⁰⁵.

Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbindt hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden

Dit is meteen onze centrale aanbeveling. Pas als doelstellingen SMART zijn geformuleerd kan worden bepaald in hoeverre de doelstellingen worden behaald. Deze doelstellingen dienen te worden gekoppeld aan de verschillende beleidsterreinen en dienen te worden voorzien van duidelijke indicatoren. Richt een informatie systeem in dat systematisch en over meerdere jaren vergelijkbaar iets zegt over het relevante maatschappelijke beleidsdossier van het spoorbeleid waarin relatief ook veel geld in om gaat.

Evalueer alle aanleg projecten en vergelijk de resultaten/effecten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen

Leg hierbij het verband met de bijdrage aan het doel van het spoorbeleid en kijk niet geïsoleerd naar het project. Formuleer bij elk project leerpunten voor een nieuw project met name ook op het gebied van een doelmatige uitvoering en de goede besteding van middelen.

¹⁰⁵ Dit is tevens het antwoord op de extra onderzoeksvraag wat er veranderd zou moeten worden en wat alternatieven zijn voor de gehanteerde indicatoren in het kader van de beleidsverantwoording.

Vereenvoudig waar mogelijk de huidige gedetailleerde informatie behoefte tussen IenW en NS/ProRail

Bij de concessies en de programma's wordt op vele aspecten soms gedetailleerde informatie gedeeld tussen NS/ProRail en IenW. Hoewel hier verbeterlagen in zijn gemaakt, zijn wij op basis van de geanalyseerde informatie van mening dat hier nog een verdere vereenvoudiging kan worden bereikt. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld minder (en meer eenvoudige) prestatie- en informatie-indicatoren, minder verslagen over financiële verantwoording, minder gedetailleerde informatie-overdracht en minder frequente informatie-overdracht.

7.7 Verkenning van beleidsopties bij minder of meer beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Voor de hand ligt in de eerste plaats te bezuinigen op die instrumenten die niet doeltreffend of doelmatig zijn. Deze instrumenten zijn niet aangetroffen. Tegelijkertijd is er geen bewijs dat alle instrumenten nu doeltreffend of doelmatig zijn. Dit neemt niet weg dat wanneer er anders naar het spoorstelsel wordt gekeken slimme maatregelen denkbaar zijn die kunnen leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van het spoorbeleid. Deze maatregelen kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen. Er zijn dan minder bezuinigingen noodzakelijk op de specifieke begrotingsposten. Bij de uitwerking van de meer concrete bezuinigingsopties hanteren wij de volgende denkrichtingen:

Denkrichting 1: Vooral bezuinigen op beheer, onderhoud en vervanging en spoorveiligheid

Kern van deze variant is dat er met name wordt bezuinigd op de kwaliteit van het spoorstelsel en niet op de capaciteit van het spoorstelsel. Dit betekent een besparing op onder meer:

- Beheer, onderhoud en vervanging: zoals minder onderhoud (en dus bijstellen prestatie-eisen), uitstellen van vervanging of inzet op doelmatiger beheer en onderhoud (gelijk niveau, maar andere voorwaarden; aanpassing infrastructuur) of tot slot verhoging van de gebruikersvergoeding.
- Veiligheid: zoals bezuiniging op ERTMS door bijvoorbeeld minder baanvakken toe te rusten met ERTMS; bezuinigen op ATB-Vv uit het STS verbeterprogramma en het huidige veiligheidsniveau accepteren; bezuinigen op LVO/NABO door niet verder te investeren in overwegen.

Denkrichting 2: Vooral bezuinigen op de aanleg, lijnverbindingen en stations

Vooraf bezuinigen op de capaciteit van het spoorstelsel; de kwaliteit van het spoorstelsel blijft voorop staan. Grofweg leidt dit tot bezuinigingen op aanleg en projecten en programma's als PHS die kunnen oplopen tot het gewenste bedrag. Dit betekent besparing door middel van onder meer:

- Onrendabele lijnen en (kleine) stations sluiten
- Het soberder uitvoeren van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en OV SAAL
- Het besparen op aanlegprojecten bijvoorbeeld door alleen die projecten aan te leggen die echt noodzakelijk zijn
- Het invoeren van een spitsheffing
- Het doorvoeren van het profijtbeginsel zodat andere partijen meer bijdragen
- NS meer laten betalen voor de concessie.

In het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Wij zien drie denkrichtingen met intensiveringsmogelijkheden die bijdragen aan de LTSA doelen en verder invulling geven aan het huidige kabinetsbeleid:

Denkrichting 1: Meer bijdragen aan LTSA doel 'verhogen kwaliteit van het spoorstelsel'.

Hierbij gaat het in de eerste plaats om extra investeringen op het beheer, onderhoud en vervanging. In de tweede plaats gaat het om extra investeringen in de veiligheid zoals een snellere uitrol van ERTMS en extra investeringen om spoorwegovergangen te vervangen. Ook is het mogelijk minder te laten betalen voor beheer en onderhoud. Dit geeft vervoerder en verladers meer mogelijkheden te investeren in andere zaken.

Denkrichting 2: Meer bijdragen aan het LTSA doel 'verhogen van de optimale benutting van de capaciteit van het spoorstelsel'.

Hierbij gaat het om extra investeringen in de infrastructuur die moeten bijdragen aan een kwaliteitssprong naar een samenhangend netwerk in stedelijke regio's. Deze kwaliteitssprong kan gepaard gaan met de voorbereidingen voor de aanleg van nieuwe lijnen en stations. In de tweede plaats gaat het om versnelde investeringen in corridors zodat er op meer plaatsen met een tien minuten dienstregeling kan worden gereden. Ook kunnen deze corridors worden verbonden met economische kerngebieden in de ons omliggende landen. In de derde plaats gaat het om extra investeringen in de HSL-Zuid zodat de prestaties kunnen worden geoptimaliseerd. Al deze investeringen dienen gepaard te gaan met investeringen voor een blijvende bereikbaarheid van spoorgoederenvervoer.

Denkrichting 3: Meer bijdragen aan het LTSA doel van een aantrekkelijk en betaalbaar product voor de klant.

Hierbij gaat het onder meer over meer en betere voorzieningen voor reizigers bijvoorbeeld in de trein en betere voor en natransport voorzieningen (zoals fietsparkeerplekken, P+R faciliteiten, transfervoorzieningen op stations). In dit kader is het verlagen of helemaal schrappen van de concessieprijs voor NS en gebruiksvergoeding voor de verladers ook relevant.

Bijlage 1. Lijst van bestudeerde documenten

Personenvervoer

Concessie NS

Brief van de minister van IenM, Prestaties NS en ProRail 2011 [Kamerstuk 29 984, nr. 298]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 12 maart 2013, Prestaties NS en ProRail 2012, [Kamerstuk 29 984, nr. 392]

NS (2013) NS Benchmark Hoofdrailnet

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) Programma van Eisen

Brief van de staatssecretaris van IenM van 19 februari 2014, Prestaties NS en ProRail 2013, [Kamerstuk 29 984, nr. 465]

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025

Brief van de staatssecretaris van IenM van 12 februari 2015, Prestaties NS en ProRail 2014, [Kamerstuk 29 984, nr. 579]

Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2015) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie

Brief van de staatssecretaris van IenM van 29 april 2016, Prestaties NS en ProRail 2015, [Kamerstuk 29 984, nr. 666]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 13 april 2017, Prestaties NS en ProRail 2016, [Kamerstuk 29 984, nr. 714]

KPMG (2017) Audit op prestatie-indicatoren beheerconcessie en vervoerconcessie

Brief van de staatssecretaris van IenW van 19 december 2017, Vervoerplan NS 2018 en beheerplan ProRail 2018, [Kamerstuk 29 984, nr. 737]

ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 6]

NS (2017) Aanbieding Internationale Benchmark [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 7]

KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 9]

Brief van de staatssecretaris van IenW van 27 maart 2018, Jaarverantwoording NS en ProRail 2017 [Kamerstuk 29 984, nr. 761]

Publieke definities Prestatie-indicatoren, 2015-2017

NS, Vervoerplannen 2013 – 2017

NS, Jaarrapportages 2013 – 2017

HSL-Zuid

Auditdienst Rijk (2014) Rapport van feitelijke bevindingen bij Voortgangsrapportage 35 HSL-Zuid

Algemene Rekenkamer (2014), Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld

Enquêtecommissie Fyra (2015, 28 oktober), [Kamerstuk 33 678, nr. 11]

Triple Bridge en Railistics (2016), Review Prestaties IC direct

RoyalHaskoning DHV (2017), De Risicoanalyse HSL-Zuid

Auditdienst Rijk (2017) Aanbieding rapportage van de Auditdienst Rijk (ADR) over 40^e voortgangsrapportage HSL-Zuid [Kamerstuk 22 026, nr. 499]

Voortgangsrapportages HSL-Zuid, 2011-2017

Programma Winterweer

NS, ProRail en ministerie van IenW (2012) Programma winterweer op het spoor

Brief van de minister van IenM van 8 juni 2012, Spoor: vervoer- en beheerplan [Kamerstuk 29 984, nr. 306]

NS en ProRail (2017) Programma winterweer op het spoor, evaluatie winter 2016/2017

Twynstra Gudde (2017) Evaluatie programma winterweer NS en ProRail

Brief van de staatssecretaris van IenM van 22 augustus 2017, Evaluatie winterweerprogramma en jaarrapportage verstoringen [Kamerstuk 29 984, nr. 729]

Programma Vervoercapaciteit

Andersson Elffers Felix (2016), Review op aanpak te drukke treinen NS,

Decisio (2017), Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS

Brief van de staatssecretaris van IenM van 22 december 2015, Spoor: vervoer- en beheerplan, [Kamerstuk 29 984, nr. 650]

NS (2015), Aanpak drukke treinen, [Bijlage van Kamerstuk 29 984, nr. 650]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 21 april 2016, Review op aanpak te drukke treinen [Kamerstuk 29 984, nr. 664]

Programma Beter en Meer

Voortgang- en kwartaalrapportages deelprogramma's Beter en Meer

Subsidie aanvragen en beschikkingen

Vervoerplannen NS 2015, 2016 en 2017

Jaarrapportages HRN concessie 2015, 2016, 2017

Beheer, onderhoud en vervanging

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005, met wijzigingen van 2007 en 2009) Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur 2005-2015

ProRail (2011) Internationale Benchmark 2011

Algemene Rekenkamer (2011) Besteding spoorbudgetten door ProRail

Brief van de minister van IenM, Prestaties NS en ProRail 2011 [Kamerstuk 29 984, nr. 298]

Commissie Kuiken (2012) Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor [Kamerstuk 32 707, nr. 9]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 12 maart 2013, Prestaties NS en ProRail 2012, [Kamerstuk 29 984, nr. 392]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 19 februari 2014, Prestaties NS en ProRail 2013, [Kamerstuk 29 984, nr. 465]

KPMG (2014) Audit prestatie-indicatoren voortvloeiende uit vervoer- en beheerconcessie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Beheerconcessie 2015-2025

Brief van de staatssecretaris van IenM van 12 februari 2015, Prestaties NS en ProRail 2014, [Kamerstuk 29 984, nr. 579]

PwC (2015) Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor

Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2015) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie

Brief van de staatssecretaris van IenM van 29 april 2016, Prestaties NS en ProRail 2015, [Kamerstuk 29 984, nr. 666]

Baker Tilly Berk en Andersson Elffers Felix (2016) Audit prestatie-indicatoren vervoer- en beheerconcessie

Brief van de staatssecretaris van IenM van 13 december 2016, Spoor: Vervoer- en beheerplan [Kamerstuk 29 984, nr. 697]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 13 april 2017, Prestaties NS en ProRail 2016, [Kamerstuk 29 984, nr. 714]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 30 juni 2017, Toekomstvast beheer en onderhoud [Kamerstuk 29 984, nr. 723]

KPMG (2017) Audit op prestatie-indicatoren beheerconcessie en vervoerconcessie

Brief van de staatssecretaris van IenW van 19 december 2017, Vervoerplan NS 2018 en beheerplan ProRail 2018, [Kamerstuk 29 984, nr. 737]

ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 6]

ProRail (2017) Aanbiedingsbrief Internationale Benchmark [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 8]

KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 9]

Brief van de staatssecretaris van IenW van 27 maart 2018, Jaarverantwoording NS en ProRail 2017, [Kamerstuk 29 984, nr. 761]

ProRail, Beheerplannen 2011-2018

ProRail, Jaarrapportages 2011-2017

Aanleg

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Voortgangsrapportages PHS 2011-2017

MIRT projectenoverzicht 2013-2018

Jaarverslagen IenW 2013 – 2016

Rijksbegrotingen IenW 2013 – 2017

ProRail (2016) Programma Beter en Meer, Verbeteraanpak Veiligheid, Afrondingsdocument

NS/ProRail (2017) Brief inrichting B&O, 2 oktober 2017

ProRail (2017) Voortgang Verbeteraanpak Trein, december 2017

ProRail (2018) Prestatiedashboard Be- en Bijsturing 2017 – december, 8 januari 2018

Brief van de staatssecretaris van IenW van 19 december 2017, Vervoerplan NS 2018 en beheerplan ProRail 2018, [Kamerstuk 29 984, nr. 737]

Aanlegprojecten lijndelen, stations en stationsaanpassingen

NS (2013), Hanzelijn, van idee tot evaluatie, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2013, Rotterdam

Jaarverslagen IenW, 2013 – 2016

Rijksbegrotingen IenW, 2013 – 2017

MIRT projectenboeken 2013 – 2018

Stationsbelevingsmonitor 2017

Ontwikkeling klantoordelen NSP

ProRail (2017), Tellingen nieuwe stations

Bodemsanering NS percelen

Brief van de minister van VROM van 12 juni 1996, Oprichting Stichting Bodemsanering NS [Kamerstuk 24 774, nr. 286].

Stichting Bodemsanering NS (SBNS) (2017) Wegens succes gesloten Stichting Bodemsanering NS 1996-2017

Veiligheid

ERTMS

Ministerie van IenM, (2013), Kennisboek 1.0

Ministerie van IenM, (2013), Railmap ERTMS 2.0

Ministerie van IenM, (2014), Basisrapportage ERTMS

Ministerie van IenM, (2014), Railmap ERTMS 3.0

Brief van de staatssecretaris van IenM van 11 april 2014, Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS), [Kamerstuk 33 652, nr. 14]

ERTMS Pilot Amsterdam-Utrecht (2015), Eindrapport lessen uit het rijden onder ERTMS Level 2 in Dual Signalling omstandigheden

Brief van de staatssecretaris van IenM van 1 oktober 2015, Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS), [Kamerstuk 33 652, nr. 37]

PBLQ, (2017), Periodieke Review ERTMS

Ecorys, (2017), Effecten van ERTMS

MIRT Overzichten 2011-2018

Voortgangsrapportages ERTMS 2014-2016

GSM-R

RVO (2017), Rapportage Subsidieregeling beheersing GSM-R Interferentie

Subsidieregeling

Programma's Overwegen

Ministerie van VenW, (2010), Derde kadernota railveiligheid

Ministerie van IenW, (2014), Programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Lysias Advies en Kwink Groep, (2015), Tussentijdse Evaluatie Derde Kadernota Railveiligheid

Ministerie IenM, (2016), Beleidsimpuls railveiligheid

Berenschot, (2016), Procesevaluatie LVO

Brief van de staatssecretaris van IenM van 10 juni 2015, Overwegen [Kamerstuk 29 893 nr. 190]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 20 maart 2017, Aanscherping overwegenbeleid en reactie OVV rapport Dalfsen [Kamerstuk 29 893 nr. 211]

MIRT Overzichten 2014-2018

ILT, Jaarverslagen Spoorwegveiligheid 2011-2016

Programma STS (ATB-Vv)

Brief van de staatssecretaris van IenM van 25 november 2014, Veiligheid van het railvervoer, [Kamerstuk 29 893, nr. 177]

Inspectie Leefomgeving en Transport, (2015), Thema-audit stoptonend seinpassages

Ministerie IenM, (2016), Beleidsimpuls railveiligheid [Kamerstuk 29 893, nr. 204]

Jaarverslagen NSA 2013 - 2016

Jaarverslagen NS 2013 - 2016

Jaarverslagen ProRail 2013 – 2016

Goederenvervoer

Aanvalsplan goederenvervoer, Strategie en ambitie Spoorgoederensector, Werkgroep Aanvalsplan Spoorgoederenvervoer, 28 maart 2014, versie 9.

Brief van de staatssecretaris van IenM van 13 oktober 2014, Spoorgoederencorridors Rotterdam Genua Rotterdam Lyon [Kamerstuk 21 501-22, nr. 508]

KiM, Mobiliteitsbeeld 2014 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 211]

Traimco en Ecorys (2015) Benchmark gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2015

KiM, Mobiliteitsbeeld 2015 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 213]

Algemene Rekenkamer (2016) Exploitatie van Betuweroute 2006-2014

KiM, Mobiliteitsbeeld 2016 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 217]

ProRail (2017) Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in NL 2016 vs 2015

Brief van de staatssecretaris van IenM van 6 juli 2017, Onderzoek Modal Shift van weg naar spoor, jaarrapportage ProRail spoorgoederenvervoer [Kamerstuk 29 984, nr. 727]

TNO (2017) Modal shift van weg naar spoor. Potentie tot 2050 en effect op CO2-uitstoot

KiM, Mobiliteitsbeeld 2017 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 236]

Jaarverslagen Infrastructuurfonds 2013-2016

Begrotingen Infrastructuurfonds 2013 – 2017

Bundeling goederenstromen

Brief van de minister van VenW van 20 augustus 2010, Spoor: vervoer- en beheerplan, [Kamerstuk 29 984, nr. 230]

Tramco, (2016), Tijdelijke subsidieregeling stimuleren bundeling van goederenstromen voor vervoer op het spoor

Brief van de staatssecretaris van IenM van 7 juni 2017, Spoor: vervoer- en beheerplan, [Kamerstuk 29 984, nr. 718]

OV-keten (deur-tot-deur)

Fietsparkeren

Brief van de minister van IenM van 28 juni 2011, Nieuw actieplan fietsparkeren bij stations [Kamerstuk, 32 404, nr. 53]

Ministerie van IenM (2011) Nieuw actieplan Fietsparkeren bij stations [Bijlage bij Kamerstuk 32 404, nr. 53]

Brief van de minister van IenM van 24 oktober 2013, Spoor: vervoer- en beheerplan [Kamerstuk, 29 984, nr. 317]

KWINK (2015) Evaluatie actieplan fietsparkeren bij stations.

Brief van de staatssecretaris van IenM van 20 december 2016, Spoor: vervoer- en beheerplan, [Kamerstuk, 29 984, nr. 700]

Taxibeleid

Brief van de staatssecretaris van IenM van 18 september 2013, Effecten invoering dubbeltariefsysteem straattaxi [Kamerstuk 31 521, nr. 72]

Panteia (2013) Effecten invoering dubbeltariefsysteem straattaxi [Bijlage van Kamerstuk 31 521, nr. 72]

REBEL (2014) Tussentijdse evaluatie taxiwet

Rebel (2016) Evaluatie tariefstructuur taxivervoer [Bijlage van Kamerstuk 31 521, nr. 100]

Kwink (2017) Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt

Gedecentraliseerde lijnen

TransTec Adviseurs bv en BMC Management Consultants (2014), Beleidsdoorlichting art. 15 begroting Infrastructuur en Milieu

Brief van de staatssecretaris van IenM van 25 oktober 2017, Spoor: vervoer- en beheerplan, [Kamerstuk 29 984, nr. 732].

MuConsult (2017) Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor.

OV klantenbarometer, Algemeen Klantoordeel, 2013-2016

Landelijke OV en Spoortafels

Twynstra Gudde (2016) Conclusies en aanbevelingen evaluatie OV en Spoortafels

Brief van de staatssecretaris van IenM van 18 april 2016, Uitkomsten Landelijke OV en Spoortafel 7 april 2016 [Kamerstuk 29 984, nr. 663]

Programma Toegankelijkheid

Brief van de staatssecretaris van IenM van 9 april 2016, Aanbieding Actualisatierapport 2015 Toegankelijkheid spoor (Kenmerk IenW BSK-2016/26057)

NS en ProRail (2016) Actualisatierapport Toegankelijkheid 2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 661]

Sociale veiligheid

TransTec (2015) Evaluatie sociale veiligheid.

Brief van de staatssecretaris van IenM en ministers van VenJ en BZK van 2 juli 2015, Voortgang maatregelenpakket sociale veiligheid [Kamerstuk 28 642, nr. 63]

DSP Groep (2016) Sociale veiligheid op het spoor. Quicksan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations.

Brief van de staatssecretaris van IenM van 11 februari 2016, Extra maatregelen sociale veiligheid, [Kamerstuk 28 642, nr. 72]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 4 oktober 2017, Aanbieding rapport evaluatie maatregelen sociale veiligheid op en rond het spoor [Kamerstuk 28 642, nr. 100]

Brief van de staatssecretaris van IenW en de minister van JenV van 21 december 2017, [Kamerstuk 28 642, nr. 102]

Doorontwikkeling OV-chipkaart

NOVB (2017) Hoe nu verder naar meer slagkracht?

Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)

Brief van de minister van IenM van 10 april 2012, Mobiliteitsbeleid – stand van zaken NDOV [Kamerstuk 31 305, nr. 200]

Brief van de staatssecretaris van IenM van 20 september 2013, Stand van zaken project NDOV (Nationale Data Openbaar Vervoer) [Kamerstuk 31 305, nr. 205]

Twynstra Gudde (2014) Evaluatie functioneren reisinformatieketen en rol van NDOV

CROW-NDOV Jaarverslag 2016

Subsidie Rover + OV loket

Brief van de minister van VenW van 28 september 2010, evaluatie OV loket en vervolg [Bijlage van Kamerstukken 32 500 XII, nr. 3]

OV loket (2011) Evaluatie door OV loket

Bijlage 2. Lijst met respondenten

Vooronderzoek

Thema BOV (groepsgesprek IenW)

Thema vervoerconcessie en HSL (groepsgesprek IenW)

Thema Veiligheid (groepsgesprek IenW)

Thema aanleg (groepsgesprek IenW)

Hoofdonderzoek

Algemeen

Ministerie van IenW,

ProRail,

NS,

ROVER,

Concessie NS

Ministerie van IenW,

NS,

Projectsubsidie HSL-Zuid

Ministerie van IenW,

Beter en Meer

Ministerie van IenW,

Beheer, onderhoud en vervanging, Concessie en subsidie

GSM-R

Programma's overwegen

Programma STS

Goederenvervoer

Taxibeleid

Expertsessies

Wetenschappelijke experts (groepsgesprek)

Vrije Universiteit Amsterdam

Expertsessie IenW (groepsgesprek)

Expertsessie NS (groepsgesprek)

Expertsessie ProRail (groepsgesprek)

Bijlage 3. Begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie

Bijlage 4. Uitgaven en ontvangsten beleidsartikelen 15 en 16

Per jaar en gemiddeld per jaar voor de periode 2013 tot en met 2017 (x € 1000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<i>Artikel 16 (2013 – 2017)</i>						
Uitgaven:	60.350	39.471	24.603	18.896	18.804	32.425
16.01.01 Opdrachten	17.651	16.687	12.042	986	4.462	10.366
16.01.02 Subsidies	42.493	22.710	12.388	15.543	11.053	20.837
16.01.03 Agentschappen	137	74	44	44	912	242
16.01.04 Medeoverheden	0	0	0	2.252	2.297	910
16.01.05 Internationale organisaties	69	0	129	71	80	70
Ontvangsten	0	0	152	3	3.497	730
<i>Artikel 15 (t/m 2016)</i>						
Uitgaven	8.200	15.528	5.673	4.745	0	6.829
15.01.01 Opdrachten	5.406	13.778	3.838	3.165	0	5.237
15.01.02 Subsidies	1.799	736	1.036	782	0	871
15.01.03 Agentschappen	995	1.014	799	798	0	721
15.01.04 Medeoverheden						
15.01.05 Internationale organisaties						
15.09 Ontvangsten	10	123	0	6.207	0	1.585
<i>Artikel 15 en 16 (2013-2017)</i>						
Uitgaven:	68.550	54.999	30.276	23.641	18.804	39.254
16.01.01 Opdrachten	23.057	30.465	15.880	4.151	4.462	15.603
16.01.02 Subsidies	44.292	23.446	13.424	16.325	11.053	21.708
16.01.03 Agentschappen	1.132	1.088	843	842	912	963
16.01.04 Medeoverheden	0	0	0	2.252	2.297	910
16.01.05 Internationale organisaties	69	0	129	71	80	70
16.09 Ontvangsten	10	123	152	6.210	3.497	1.998