



Beleidsdoorlichting artikel 16 Openbaar vervoer en Spoor

Bijlagenboek

57906 – 12 juli 2018

Berenschot

Beleidsdoorlichting artikel 16 Openbaar vervoer en Spoor

Ronald van der Mark, Leonore Das, Wouter Metzlar, Fransje Oudshoorn

12 juli 2018

Inhoudsopgave

Introductie	3
1. Concessie NS Hoofdrailnet	4
2. Infrastructuur en vervoer Hogesnelheidslijn-Zuid	14
3. Programma Winterweer	21
4. Programma Vervoercapaciteit	24
5. Programma Beter en Meer	27
6. Concessie en subsidie ProRail	30
7. Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	40
8. Aanlegprojecten lijndelen	44
9. Projectsubsidies Stations en Stationsaanpassingen	48
10. Subsidieregeling Bodemsanering NS percelen	52
11. Programma ERTMS	55
12. Subsidieregeling GSM-r	59
13. Programma's overwegen	62
14. Programma STS (ATB-Vv)	66
15. Goederenvervoer	69
16. Regeling bundeling goederenstromen	76
17. Fietsparkeren	78
18. Taxibeleid	81
19. Gedecentraliseerde lijnen	84
20. Landelijke OV- en Spoortafels	91
21. Programma Toegankelijkheid	93
22. Sociale veiligheid	96
23. Doorontwikkeling OV-Chipkaart	99
24. Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)	101
25. Subsidie ROVER + OV loket	104

Introductie

Dit bijlagenboek is een onderdeel van de Beleidsdoorlichting artikel 16, Openbaar vervoer en Spoor. Ter voorbereiding van de doorlichting is informatie opgehaald uit beschikbare documentatie en evaluaties, wat is verwerkt in verschillende *factsheets*. Voor ieder beleidsinstrument is een *factsheet* opgesteld en dit bijlagenboek bevat een bundeling van deze *factsheets*. Deze bevindingen zijn vervolgens getoetst bij betrokken medewerkers van het ministerie van IenW, NS en ProRail. Deze werkzaamheden zijn begin 2018 afgerond.

In het hoofdrapport zijn de instrumenten verder gebundeld naar de beleidsterreinen personenvervoer, beheer, onderhoud en vervanging, aanleg, veiligheid, goederenvervoer en OV-keten. Het hoofdrapport is gebaseerd op de informatie uit het bijlagenboek. Na het verzamelen van de informatie voor het bijlagenboek, is het hoofdrapport opgesteld. Het is mogelijk dat er op een aantal punten discrepantie zit tussen het bijlagenboek en het hoofdrapport. In dat geval is de informatie in het hoofdrapport leidend.

1. Concessie NS Hoofdrailnet

Korte beschrijving

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 gebruiken¹. 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**.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

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. NS is tegelijk een zelfstandige onderneming die de concessie voor eigen rekening en risico uitvoert. NS stelt de reiziger centraal in haar denken en handelen, waarbij zij actief inspeelt op ontwikkelingen in de reizigersstromen en op reizigerswensen. Om de doelen te bereiken zijn de volgende prestatiegebieden gedefinieerd²:

Aantrekkelijk product:

- De reiziger wordt een soepele deur-tot-deur reis aangeboden
- Reisgemak waarbij de reiziger gemakkelijk gebruik kan maken van het spoorstelsel (zitplaats, comfort, toegankelijk)
- Goede reisinformatie

Kwaliteit spoorvervoer:

- Veiligheid voor reizigers en personeel
- Betrouwbare dienstverlening met treinen die op tijd rijden en niet uitvallen
- Een duurzame uitvoering van het aangeboden vervoer

Capaciteit spoorvervoer:

- Het aangeboden vervoer voldoet aan de reizigersvraag en draagt bij aan de bereikbaarheid
- Het aangeboden vervoer is gericht op het genereren en accommoderen van de reizigersgroei.

Om de doelen uit de LTSA te bereiken zijn prestatiegebieden gedefinieerd die daarop aansluiten. De prestatiegebieden zijn nader uitgewerkt in voorschriften. Om te sturen op de dienstverlening gedurende de looptijd van de vervoersconcessie 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).

Belangrijke randvoorwaarde is dat NS constructief overlegt met decentrale overheden, andere vervoerders, infrastructuurbeheerder, consumentenorganisaties onder andere via de landsdelige en landelijke OV- en Spoortafels.

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025

² Deze sluiten precies aan op de LTSA/doelenboom

Aan de concessie zijn de volgende programma's verbonden waar, in aanvulling op de algemene sturing op prestaties, door IenW via de concessie op stuurt:

- Winterweer (zie daar)
- ERTMS (zie daar)
- STS-verbeterprogramma (zie daar)
- Vervoercapaciteit (zie daar)
- Infrastructuur en vervoer HSL-Zuid (zie daar)
- Programma Hoogfrequent Spoor (zie daar)
- Programma Beter en Meer (zie daar)

Looptijd

De huidige concessie loopt van 2015 tot 2025. De vorige concessie liep van 2005 tot 2015.

Uitgegeven bedragen, (onder) uitputting, inkomsten

Jaarlijks betaalt NS sinds 2015 jaarlijks € 80 miljoen aan IenW voor de concessie. Deze prijs wordt verlaagd met een jaarlijks bedrag van € 7,5 miljoen voor het financieren van de kosten voor technische, applicatie- en functioneel beheer van het landelijke reisinformatiesysteem en wordt verlaagd met een jaarlijks bedrag gelijk aan het exploitatieverlies van een dienst naar Antwerpen, tot een maximum van € 2,5 miljoen. Vanaf 2017 is de prijs verhoogd met € 6,0 mln in verband met de decentralisatie van stoptreindiensten in Limburg (artikel 66). Sinds 2015 maakt ook de HSL-Zuid deel uit van de concessie en is de HSL-heffing opgenomen in de concessieprijs.

Tabel 1. Uitgegeven bedragen, (onder)uitputting en inkomsten

Ontvangsten x € 1.000	2013	2014	2015	2016
Begroting	60.000	64.637	232.547	173.000
Realisatie	64.627	66.041	169.907	170.000
Afwijking	4.627	1.404	-62.640	-3.000

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

In de eerste plaats zouden de waarden en de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren zoals opgenomen in de oude en nieuwe concessie iets kunnen zeggen over de prestaties van NS. Deze indicatoren zijn opgenomen in de volgende tabel. In de tabel worden de bodemwaarden, de streefwaarden en de realisatiewaarden getoond. Deze waarden hangen samen met de nieuwe systematiek van de vervoersconcessie (2015-2025). Hierbij zijn de bodemwaarden de waarden waaronder NS niet mag presteren, op straffe van een boete. De streefwaarde werkt met een bonus/malus-regime, waardoor er zowel een positieve als een negatieve prikkel is om de gewenste verbetering van prestaties te realiseren. De streefwaarden zijn gebaseerd op een realistische ambitie, die wordt getoetst door middel van audits.³

Wat betreft de resultaten en effecten van de concessie op de prestaties van NS is nog weinig te zeggen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de prestaties naar een groot aantal indicatoren. Hieruit blijkt:

- In de oude concessie zijn andere indicatoren gebruikt dan in de nieuwe concessie

³ 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

- De definities van de prestatie-indicatoren van de nieuwe concessie zijn tot recent veranderd, zo zijn nieuwe indicatoren ontwikkeld die beter iets zeggen over de prestaties dan oude indicatoren (zo is bijvoorbeeld de nieuwe indicator Zitplaatskans ontstaan)
- De wijze van berekening van de prestaties voor de nieuwe concessie zijn de laatste jaren veranderd; dit heeft onder andere te maken met een andere beschikbaarheid van meer nauwkeurige gegevens dankzij de OV-chipkaart.
- Mede als gevolg hiervan zijn ook de streefwaarden voor 2019 veranderd.

Als gevolg hiervan zijn er niet of nauwelijks conclusies te trekken over de ontwikkeling van de indicatoren. De eerste cijfers waarbij wel een vergelijking mogelijk is, duiden op een positieve tendens. De eerste cijfers waarbij wel een vergelijking mogelijk is duiden op een positieve tendens (zie onderstaande tabel). Tussen 2016 en 2017 zijn de indicatoren zoals 'algemeen klantoordeel' en 'reizigerspunctualiteit' minder dan vijf minuten gestegen en een aantal indicatoren zoals 'zitplaatskans in de spits' gelijk gebleven. Bij de meeste indicatoren zijn in 2017 de streefwaarden van 2019 gehaald.⁴ De streefwaarden zijn gebaseerd op een realistische ambitie, die wordt getoetst door middel van audits.⁵ 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 in 2016 en 2017 zich 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.

Tabel 2. Prestaties NS in de periode beleidsdoorlichting (2013-2017)

	Concessie 2005 tot 2014		Concessie 2015 tot 2025		Bodem- waarde ⁸	Realisatie ⁹	Realisatie	Realisatie	Streef- waarde ¹⁰
	Grens- waarde	Realisatie ⁶	Grens- waarde	Realisatie ⁷					
	2013		2014		2015	2015	2016	2017	2019
Algemeen									
Klantoordeel op tijd rijden	53,0%	46,8%	53,0%	49,9%					
Aankomst punctualiteit 5 min norm	93,0%	93,6%	93,0%	94,9%					
Algemeen klantoordeel ¹¹					74,0%	74,2%	77%	80%	80,0%*

⁴ NS, Jaarrapportages 2013 – 2017

⁵ 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

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 465

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 579

⁸ Bodem- en streefwaarde conform opgave Concessie voor het HRN 2015-2025, Bijlage 2.

⁹ Realisaties conform Jaarverslagen NS 2015, 2016

¹⁰ Indien *; bron: NS Vervoerplan 2018. Deze streefwaarden kunnen afwijken van de streefwaarden uit de voorgaande beheerplannen en jaarverslagen

¹¹ Het klanttevredenheidsonderzoek is per 2016 gewijzigd. Dit heeft gevolgen voor het algemeen klantoordeel, algemeen klantoordeel HSL en klantoordeel sociale veiligheid.

	Concessie 2005 tot 2014				Concessie 2015 tot 2025			
Betrouwbaarheid								
Klantoordeel zitplaatscapaciteit in de trein in de spits	70,0%	68,6%	70,0%	67,8%				
Reizigerspunctualiteit (gezamenlijk) ¹²	90,5%	90,0%	90,5%	92,3%	90,0%	91,0%	91,3%	92,3%
Aandachtstrajecten voor reizigerspunctualiteit (gezamenlijk)					93,7%	94,1%	94,3%	95,6%
Reizigerspunctualiteit HRN 5 min							90,6%	91,6%
Reizigerspunctualiteit HRN 15 min							97,3%	97,4%
Deur-tot-deur reis								
Kwaliteit van aansluitingen NS op andere vervoerders ¹³							94,1%	95%
Reisinformatie treinketen ¹⁴					78,0%	81,8%	85,8%	86%
Reisgemak								
Klantoordeel reinheid treinen en stations	55,0%	59,0%	55,0%	56,9%				
Stand kwaliteit reinheid treinen en stations	89,5%	91,9%	90,0%	90,6%				
Vervoerscapaciteit reizigers in de spits ¹⁵	99,0%	98,7%	99,0%	98,9%	98,7%	98,7%	98,7%	99,2%
Aandachtstrajecten t.a.v. vervoercapaciteit in de spits					96,5%	96,7%	96,8%	97,5%
Zitplaatskans in de spits HRN							95,1%	95,1%
Reisinformatie								
Klantoordeel reisinformatie 0-15 min vertraging	90-92%	93,0%	91,0%	94,4%				
Klantoordeel reisinformatie bij meer dan 15 min vertraging	36-38%	37,2%	36,0%	39,0%				

¹² De meetmethode voor de reizigerspunctualiteit is per 2017 gewijzigd. Dit heeft gevolgen voor reizigerspunctualiteit. Daarnaast rapporteert men vanaf 2017 de gezamenlijke reizigerspunctualiteit (i.p.v. toerekenbaar aan NS/ProRail).

¹³ De indicator kwaliteit van aansluitingen met andere vervoerder is per 2017 gewijzigd.

¹⁴ De indicator reisinformatie treinketen is vanaf 2018 gewijzigd

¹⁵ De indicatoren vervoerscapaciteit (HRN en 10 aandachtstrajecten) zijn in 2017 vervangen door indicatoren zitplaatskans (HRN en top 10 drukke treinen).

	Concessie 2005 tot 2014				Concessie 2015 tot 2025				
	Informatie in de trein bij ontregeling	55,0%	68,0%	60,0%	70,8%				
Informatie op station bij ontregeling	79,0%	86,7%	80,0%	86,8%					
Trefkans conducteur	65,0%	64,2%	65,0%	64,3%					
Informatie bij ontregelingen in de trein en op het station					75,0%	79,9%	82,0%	83%	80,0%*
Veiligheid									
Klantoordeel sociale veiligheid trein en station	78,5%	79,5%	78,5%	80,2%	78,0%	80,1%	87%	88%	83%*

Wat betreft de meer algemene voor de LTSA relevante kernindicatoren als het aantal reizigerskilometers, reizigerstreinkilometers en zitplaatskilometers 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 indicatoren reizigerstreinkilometers en zitplaatskilometers geven 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 spoor over de periode 2005-2016 is meegegroeid met de totale ontwikkeling van de mobiliteit.¹⁶

Tabel 3. Ontwikkelingen op het spoor¹⁷

	2013	2014	2015	2016	2017 ¹⁸	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%

De geïnterviewde personen zijn van mening dat de prestaties van NS de afgelopen jaren zijn verbeterd. Zij geven 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.

Er zijn een tweetal internationale benchmarks uitgevoerd (2013 en 2017). Deze benchmarks vergelijken de prestaties van NS met een aantal buitenlandse vervoerders tot 2015.

¹⁶ KiM, Mobiliteitsbeeld 2017 [Bijlage van Kamerstuk 31 305, nr. 236]

¹⁷ Cijfers aangeleverd door NS

¹⁸ 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 miljoen. De reizigersgroei is groter dan uit deze cijfers blijkt

De benchmark (2013) hanteert twee sporen: (1) het vergelijken van de prestatieontwikkelingen en (2) het inventariseren van best practices. Onderstaande overzicht geeft een samenvatting van de prestaties in 2013.

Bij de vergelijking op de aantrekkelijkheid van het product voor de reizigers blijkt dat de algemene tevredenheid van NS klanten gemiddeld en stabiel is. Nederland scoort bovengemiddeld bij de dekking van de stations (deur-tot-deur reis) en toegankelijkheid voor iedereen. De klantoordelen over reinheid en reisinformatie op het station zijn in Nederland wel onder het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. NS scoort bovengemiddeld op zowel spoorwegveiligheid als sociale veiligheid.

De betrouwbaarheid van het vervoer ligt boven het gemiddelde, zeker gezien de intensiteit van het vervoer. De klanttevredenheid over de punctualiteit is echter lager dan gemiddeld en dalend. Het gebruik van de trein als vervoersmiddel ligt in Nederland boven het Europese gemiddelde. Het aanbod van treinkilometers per inwoner blijkt in Nederland iets lager dan gemiddeld. De frequenties van treinverbindingen tussen grote steden en met de landsdelen liggen in Nederland wel boven het gemiddelde.

De dekking van het spoorweganet over het oppervlak van Nederland is ruim bovengemiddeld. De hoeveelheid spoor per inwoner ligt echter ruim onder het gemiddelde. In combinatie met de bovengemiddelde vervoersvraag blijkt in Nederland railinfrastructuur schaarser te zijn dan in andere landen. De dekking van de stations ligt wel rond het gemiddelde. De reizigersgroei in Nederland is hoger dan het Europese gemiddelde.

Aantrekkelijk product voor de reizigers	Prestatiemeting	Klantoordeel	NS prestaties	
Algemeen klantoordeel		→	bovengemiddeld	
Deur-tot-deur reis: afstand station			gemiddeld	
Reisgemak			ondergemiddeld	
Zitplaatscapaciteit	→	→	↗	trend: verbetering
Reinheid station en trein		→	→	trend: neutraal
Toegankelijkheid voor iedereen	↗		↘	trend: verslechtering
Reisinformatie				
Reisinformatie in de trein		↗		
Reisinformatie op het station		↗		
Informatie bij ontbrekingen		↗		
Kwaliteit van het spoorvervoer	Prestatiemeting	Klantoordeel		
Veiligheid				
Spoorwegveiligheid	↗			
Sociale veiligheid	↘	↗		
Betrouwbaarheid				
Reizigerspunctualiteit	↘	↘		
Aankomstpunctualiteit	↗			
Gereden treinen (vs. opheffen)	→			
Duurzaamheid				
Energieverbruik	↗			
CO2 uitstoot	↗			
Capaciteit van het spoorvervoer	Prestatiemeting	Klantoordeel		
Vervoersvraag per inwoner	↗			
Vervoersaanbod per inwoner	↗			
Frequenties van treindiensten	↗			
Dekking spoornetwerk	→			
Dekking stations / halteafstand	↗			
Reizigersgroei	→			
Productiviteit en financiën	Prestatiemeting	Klantoordeel		
Productiviteit				
Reizigers per trein	→			
Productiviteit van materieel (kapitaal)	↗			
Productiviteit van personeel	↗			
Financiën				
Kostenniveau voor reizigers	→			
Publieke financiering	↗			

Figuur 1: Samenvatting vergelijking prestaties en klantoordelen, uit benchmark 2013

De internationale benchmark (2017)¹⁹ vergelijkt de prestaties van NS met een aantal buitenlandse vervoerders over de periode 2011-2015. Bevindingen tonen aan dat Nederlandse reizigers in vergelijking met reizigers in andere landen in nieuwe en duurzame treinen reizen. Deze treinen rijden bovengemiddeld op tijd tegen gemiddelde prijzen en tegen lage maatschappelijke kosten.

¹⁹ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 6]

De prestaties zijn op veel fronten bovengemiddeld; de klanttevredenheid blijft echter achter. De klanttevredenheid stijgt tijdens de benchmark en deze stijgende lijn zet in de periode na 2015 verder door. 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. De uitkomsten van de benchmark worden meegenomen in lopende programma's en initiatieven.

De internationale benchmark spoor is beoordeeld door het KiM (2017)²⁰. Het KiM constateert dat de benchmark in grote lijnen op verantwoorde wijze is uitgevoerd. Er wordt opgemerkt dat de analyse niet verder gaat dan het presenteren van de data, waarbij de verschillen bijna niet worden verklaard. De bevindingen worden genuanceerd omdat het niet mogelijk is om de bevindingen te veralgemeniseren naar de positie van de Nederlandse spoorsector in Europa of de westerse wereld. 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. Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

De oude concessie heeft gelopen van 2005 tot en met 2015. Halverwege is de werking van de concessie in het kader van de evaluatie spoorwegwetgeving onderzocht. Dit heeft geleid tot aanpassingen die deels verder zijn uitgewerkt in het kader van de voorbereidingen van de nieuwe concessie 2015 – 2025. Belangrijke punten waren:

- Het testen en mogelijk vervangen van een aantal prestatie-indicatoren
- Het aanpassen van rapportage verplichtingen
- Het toevoegen van een concessieprijs en het vergroten van financiële transparantie

Dit is vervolgd in het programma van eisen (januari 2013). Hierin staat het volgende:

“Het sturingsarrangement wordt verscherpt. In de sturing komt meer flexibiliteit, bijvoorbeeld de mogelijkheid om te kunnen schakelen van outputsturing op kernprestatie-indicatoren naar programmasturing indien de situatie daarom vraagt (zoals bij het winterweer het geval was). Bovendien wordt bezien waar differentiatie van prestatie-inzichten gewenst is om beter te monitoren hoe de hoofdrailnetvervoerder presteert en dichter te komen bij de beleving van de reizigers. Dit betreft bijvoorbeeld inzichten per regio of bij specifieke gebeurtenissen als verstoringen naar aanleiding van winterweer. Inzet is ook om de sturing meer te gaan richten op de samenhang tussen de prestaties van de hoofdrailnetvervoerder en de infrastructuurbeheerder. De transparantie van de hoofdrailnetvervoerder richting de concessieverlener (ten behoeve van de monitoring van de concessie-uitvoering als ook de beleidsontwikkeling) en richting derden (bijvoorbeeld de decentrale overheden) moet verbeterd worden. Meer data komen beschikbaar ten behoeve van betere producten voor de reizigers en beleidsontwikkeling”.

Doelmatigheid en indicaties van 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 wordt besteed aan de doelmatigheid van de uitvoering.

In het algemeen vinden de geïnterviewden dat op basis van de nieuwe concessie door het departement op meer punten wordt gestuurd die mede gericht zijn op een doelmatige uitvoering dan de oude concessie. In de nieuwe concessie staan verschillende stuur instrumenten die op zijn minst invloed hebben op een doelmatige uitvoering van de concessie. In het vervolg van deze paragraaf worden deze kort beschreven plus of en hoe het instrument wordt gebruikt.

²⁰ KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 9]

Er is een **jaarlijkse vervoerplancyclus**. De belangrijkste stappen zijn:

- Jaarlijkse beleidsprioriteitenbrief waarin de concessieverlener prioriteiten en aandachtspunten vermeldt (uiterlijk 1 april)
- Het opstellen van een ontwerpvervoerplan door NS ter bespreking met de concessieverlener (uiterlijk 1 oktober). In het vervoerplan worden de prestatiegebieden, prestatie-indicatoren en programma's uitgewerkt.
- Het indienen van een definitief vervoerplan (uiterlijk 1 december)
- Het opstellen van een halfjaarrapportage ter verantwoording (voor 1 september)
- Het opstellen van een jaarrapportage ter verantwoording (voor 1 maart).

In deze cyclus wordt me name gestuurd op de invulling van NS inzake de prestatiegebieden en de hieraan verbonden prestatie-indicatoren, informatie-indicatoren, voortgang van programma's en voortgang in de samenwerking met andere partijen.

Daarnaast zendt NS jaarlijks een afzonderlijke **financiële verantwoording** inzake de uitvoering van de concessie (voor 1 april) en jaarlijks een financiële prognose (voor 1 maart) (artikel 21).

Aandachtspunten voor het **beheer van de concessie** zijn:

- Een **beheerprotocol** met afspraken over benodigde informatie, wijze en afstemming tussen NS en concessieverlener (artikel 22). Deze wordt opgesteld door NS en de concessieverlener gezamenlijk.
- NS dient een **kwaliteitsmanagementsysteem** te hebben gericht op verbetering van de kwaliteit (artikel 23)
- De concessieverlener heeft de mogelijkheid van **sanctioneren** als NS tekortschiet in het realiseren van de bodemwaarden (artikel 24 nieuwe concessie; artikel 21a oude concessie). Hierbij kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Dit heeft plaatsgevonden over:
 - 2016 voor het tekort schieten in het realiseren van de bodemwaardes van de prestaties-indicatoren 'Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten (binnenland)' en 'Reizigerspunctualiteit HSL-Zuid diensten (voor zover toerekenbaar aan NS)' (respectievelijk € 750 duizend en € 500 duizend)
 - 2015 voor het tekort schieten in het realiseren van de bodemwaardes van de prestaties-indicatoren 'Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten (binnenland)' (€ 500 duizend)
 - 2014 omdat de gestelde grenswaarden op een aantal indicatoren niet is gehaald en er ook geen rechtvaardigheidsgrond voor bestaat. Op basis van de maximering van het boetebedrag bedraagt de boete voor NS voor 2014 het maximale bedrag van € 2,7 miljoen²¹.
 - 2013 is een voorlopige boete aangekondigd ter hoogte van € 2,75 miljoen met een herstelperiode van een jaar.

Uit de prestaties 2014 blijkt dat NS de reizigerspunctualiteit voldoende heeft verbeterd. De prestaties voor klantoordeel 'op tijd rijden', 'trefkans conducteur' en 'vervoerscapaciteit reizigers in de spits' waren beter maar bleven achter bij de grenswaarden. Het klantoordeel 'beschikbare zitplaatsen in de spits' is verslechterd. NS diende daarom de betreffende boete helemaal te betalen.

Naast het opleggen van boetes bij onderpresteren bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 43 van de Wet Personenvervoer 2000 de **vervoerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken**, indien er sprake is van het niet naar behoren uitvoeren van de concessie door NS. Onder meer in de Kamerbrief van 10 maart 2015 heeft de staatssecretaris aangegeven hoe ze voornemens is hiermee om te gaan: als NS drie keer achter elkaar een bodemwaarde voor eenzelfde prestatie-indicator niet haalt en daar geen rechtvaardigingsgrond voor is, is dat een indicatie dat er substantieel iets mis is en dat boetes blijkbaar onvoldoende prikkel opleveren tot verbetering van de prestaties. In het politieke debat wordt hieraan gerefereerd met het 'three-strikes-principe'.

²¹ In de oude vervoerconcessie bedraagt de boete bedraagt € 75.000,- per 0,1 procentpunt afwijking onder de grenswaarde. Aan de boete is een herstelperiode gekoppeld van een kalenderjaar. Het totale boetebedrag gemaximeerd op € 2,75 miljoen per jaar.

In de afweging over een eventuele (gedeeltelijke) intrekking van de concessie zal grote zorgvuldigheid moeten worden betracht en moeten de beginselen van behoorlijk bestuur worden gehanteerd. Zo moeten op dat moment alle betrokken belangen worden afgewogen en dient de intrekking proportioneel en evenredig te zijn met het niet voldoen aan de concessie en moeten de verwachte effecten voor de reizigers en eventuele transitie- en transactie-effecten worden meegewogen.

Er komt in 2019 een **midterm review** waarin wordt getoetst of de uitvoering van de concessie door NS heeft geleid tot de voor de Lange Termijn Spooragenda noodzakelijke verbetering (artikel 25). De eerste voorbereidingen hiervoor zijn recent gestart.

NS voert eens per drie jaar **een benchmark** met vergelijkbare ondernemingen (artikel 26). Er zijn twee internationale benchmarks in 2013 en 2017 uitgevoerd. In 2019 wordt een nieuwe benchmark uitgevoerd²².

Er worden **evaluaties** uitgevoerd over de jaarplan cyclus (2016), de samenwerking van NS met andere partners en de hoogte van concessievergoedingen (2019) (artikel 27).

De concessieverlener laat regelmatig **een audit** uitvoeren naar de meting van prestaties (artikel 20). KPMG heeft in 2014 een onafhankelijke audit uitgevoerd naar de definities, meetmethoden en instelwaarden van de (tijdelijke en definitieve) prestatie-indicatoren zoals in de vervoer- en beheerconcessie zouden worden opgenomen. In 2015 en 2016 hebben AEF en Baker Tilly Berk gezamenlijk een audit uitgevoerd naar enkele nieuwe en aangepaste prestatie-indicatoren.

Op verzoek van de concessieverlener voert NS een audit uit naar de uitvoering van onderdelen van de concessie. De concessieverlener kan hiervoor ook zelf een **onafhankelijke derde opdracht** geven. Dit is een keer in 2016 gebeurd omdat NS de inbouw van ORBIT in alle treinen niet had gehaald. IenW heeft besloten een audit te laten uitvoeren op de herziene planning van NS. Ook in zake de HSL-Zuid is een audit uitgevoerd door Railistics en Triple Bridge. Wat betreft de programma's Winterweer en drukke treinen zijn in opdracht van IenW recent externe reviews en evaluaties uitgevoerd.

Tenslotte kan de concessieverlener NS opdragen nieuwe programma's op te stellen en uit te voeren (artikel 18 concessie). Deze zijn gericht op een specifiek doel, onderwerp of gebied. De programma's worden in het jaarlijkse vervoerplan ingevuld met een pakket van maatregelen. Dit gebeurt via de prioriteitenbrief. Programma's zijn tijdelijk van aard. De programma's gaan vanuit IenW gepaard met extra aandacht voor een specifiek thema als winterweer en drukke treinen. Dit betekent tijdelijk meer inputsturing. Als het programma is afgerond wordt er vanuit IenW weer meer gestuurd op de output.

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 rapportage last en bemoeienis. Aan de andere kant levert het ook wederzijdse inzichten en begrip op met als gevolg meer vertrouwen. Vervolgens worden dan gezamenlijk efficiëntie slagen gemaakt zodat er na de tijdelijke programmasturing efficiënter gewerkt wordt. Uit de laatste benchmark blijkt dat NS de dienstverlening realiseert met een bovengemiddelde efficiëntie. De kosten voor NS Reizigers liggen rond het gemiddelde van de vergelijkingsgroep en maatschappelijke kosten liggen ver onder het gemiddelde.

De concessie richt zich op NS. In de concessie staan verschillende rapportage eisen en voorschriften waar NS aan dient te voldoen waarvan het verzamelen en rapporteren van de gegevens tijd en moeite kost.

De concessie is niet in beton gegoten. Er wordt continu gewerkt aan verbetering en een verdere efficiëntie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de recente herijking van de programma's onder de concessiesturing. Bij een deel van de

²² NS (14 december 2017) Aanbieding Internationale benchmark 2016 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 7]

programma's is vastgesteld dat deze langs verschillende lijnen werd aangestuurd. Deze sturing leidde tot onduidelijkheden en een (overbodige) rapportageplicht. Als gevolg hiervan worden de programma's ERTMS en PHS met in gang van 2018 niet meer via de concessie aangestuurd. 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 verbetering van de concessiesystematiek.

Bronnen

- 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
- Interviews NS en IenW

2. Infrastructuur en vervoer Hogesnelheidslijn-Zuid

Korte beschrijving

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).²³ Doel van het eerste programma is het realiseren 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.

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.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

In 1989 komen Europese verkeersministers overeen hogesnelheidslijnen aan te leggen tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam. Met een definitief besluit van het kabinet in 1996 over de aanleg en het tracé van de HSL-Zuid vult Nederland deze afspraak concreet in. Met deze hogesnelheidslijn streeft het kabinet hoofdzakelijk twee doelen na:

- het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad;
- treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie).

Het tracé van de HSL-Zuid loopt van Amsterdam naar de Nederlands-Belgische grens, met een aftakking naar Breda.

Het project HSL-Zuid is opgedeeld in drie onderdelen:

- Vervoer: de exploitatierechten zijn voor een periode van vijftien jaar gegund aan High Speed Alliance (HSA). De exploitatieperiode ging vanaf 2009 in. HSA betaalt tot en met 2024 een jaarlijkse vergoeding voor de HSL infrastructuur. Vanaf 2015 is dit geborgd in de concessie met NS. De HSA is geliquideerd.
- Onderbouw: omvat de aanleg van de fundering voor de HSL-Zuid en de aanleg van bruggen en tunnels op het tracé.
- Bovenbouw en onderhoud infrastructuur: omvat de aanleg en het onderhoud van de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie- beveiligings- en signaleringssysteem, de voorzieningen in de tunnelgebouwen en de noodvoorzieningen en ventilatiesystemen in Tunnels. Het contract met consortium Infrasppeed loopt van 2001 tot 2031. De Staat betaalt Infrasppeed jaarlijks een bedrag voor het beschikbaar stellen van de bovenbouw en het onderhoud van de gehele infrastructuur. Infrasppeed garandeert in ruil daarvoor een beschikbaarheid van de lijn.

In 2016 zijn NS en ProRail gestart met een programmatische aanpak rondom verbetering van de prestaties van de HSL-Zuid-diensten. Dit om sneller en effectiever verbeteringen te bereiken dan wat binnen de staande organisatie mogelijk is. Het programma realiseert het alternatief HSL-aanbod waarmee de reiziger meer keuze wordt geboden voor (internationale)treindiensten en meer steden worden verbonden.

²³ 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.

Looptijd

In 1994 besloot het kabinet tot de aanleg van de HSL-Zuid. De HSL-Zuid valt tot op heden onder de regeling Grote Projecten. Het traject tussen Amsterdam en Rotterdam is officieel op 7 september 2009 in gebruik genomen, het traject tussen Rotterdam en Antwerpen per 13 december 2009 en de aftakking naar Breda per 3 april 2011.

Uitgegeven en ontvangen bedragen en (onder)uitputting

Uitgaven en ontvangsten ten aanzien van de aanleg

Het oorspronkelijke budget voor de bouw van de HSL in 1995 was € 3,4 miljard (prijspeil 1995, exclusief btw). Het actuele projectbudget is € 7,3 miljard (jaarverslag IF 2016). In de periode na 2011 zijn de bouwwerkzaamheden aan het tracé gereed en reesteren nog enkele werkzaamheden. Wat betreft de HSL-Zuid waren de uitgaven aangaande infrastructuraanpassingen de afgelopen jaren beperkt tot enkele miljoenen euro's voor onder meer geluidsmaatregelen. In de periode 2013 – 2017 hadden de uitgaven (ruim € 5 miljoen euro) betrekking op afwikkelingen van infrastructurele zaken, schadevergoedingen en grondzaken en enkele overige projectkosten. Om de prestaties verder te verbeteren is voor de komende jaren € 60 miljoen (inclusief btw) ter beschikking gesteld voor aanpassingen aan de infrastructuur.

Uitgaven en ontvangsten ten aanzien van de beschikbaarheid HSL

Bijdrage aan Infrasppeed: De Staat betaalt daarnaast 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 tot en met 2031. Het contractbeheer wordt uitgevoerd door ProRail, onder regie van IenW (de uitgaven verlopen via artikel IF 13.04: geïntegreerde contractvormen/PPS). Deze vergoeding bedraagt € 148 miljoen per jaar.

Vergoeding gebruik: De Staat ontvangt van NS een vergoeding voor het gebruik van de HSL. Deze vergoeding is gecontracteerd voor de periode 2009 – 2024 en is vanaf 2015 opgenomen in de concessievergoeding die de Staat van NS ontvangt. In totaal betaalt NS € 62,2 miljoen (peil 2015) per jaar.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

In de periode 2013- 2016 zijn verschillende resultaten opgeleverd. De voortgangsrapportages tonen de projectvoortgang van de HSL-Zuid:

Infrastructuur: Het aanlegproject HSL-Zuid is afgerond (2013) en de projectorganisatie 'Programma HSL-Zuid' is beëindigd en binnen ProRail in de lijnorganisatie gebracht. De onderstaande wijzigingen zijn of worden nog doorgevoerd in het vervoersysteem:

- Maatregelen ter beperking van de problemen met de dataverbinding en de geluidsmaatregelen bij Lansingerland (voltooid in 2013)
- Maatregelen voor de communicatieproblemen tussen trein en baan (onderdeel van het veiligheidssysteem ERTMS) (2014, monitoring tot op heden)
- Afhandeling van schades en de afwikkeling van grondzaken, maar ook zettingen en de kwaliteit van het beton (heden)
- Geluidsmaatregelen (2015 tot 2019)

Vervoer: In de zomer van 2012 heeft de V250-hogesnelheidstrein haar toelating gekregen voor commercieel vervoer over de HSL-Zuid. Per 18 januari 2013 is het vervoer met V250-hogesnelheidsmaterieel stopgezet door de vervoerders NS en NMBS. Vervolgens hebben NMBS en NS besloten om niet meer met V250-materieel te rijden.

Door de ontstane situatie hebben de vervoerders NS en NMBS gewerkt aan een nieuw plan om zo snel en zo goed mogelijk invulling te geven aan de eisen uit de vervoersconcessie voor het hogesnelheidsnet.

Door de uitdiensttreding stond de uitvoering van de concessie op losse schroeven. Er was onvoldoende materieel om de dienstverlening conform de afspraken uit te voeren. In 2014 is NS gestart met de implementatie van de alternatieve invulling en in december 2014 is de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025 verleend aan NS. De vervoerconcessie voor het hogesnelheidsnet met het daarvoor ontwikkelde alternatieve aanbod is hierin geïntegreerd. De vervoerder HSA is per 2015 geliquideerd en de verplichtingen en activiteiten uit hoofde van de oude HSL-concessie zijn overgegaan op NS. De uitvoering en betrouwbaarheid van de afgesproken HSL-Zuid diensten zijn bij NS belegd in een programma, waarop vanuit de concessie gestuurd wordt.

De problemen rond de Fyra zijn voor de Tweede Kamer in juni 2013 aanleiding het initiatief te nemen tot een parlementaire enquête. De hoofdvraag van deze parlementaire enquête luidt: *waarom is het oorspronkelijk beoogde vervoer over de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) niet tot stand gekomen?*

De enquêtecommissie constateert dat het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand is gekomen, omdat andere belangen keer op keer prevaleerden boven het verwezenlijken van het reizigersvervoer. Zo hechtte de Staat veel belang aan de financiële opbrengsten en was NS gefocust op het behouden van zijn strategische positie op het Nederlandse spoor. Hierdoor is niet alleen het belang van de reiziger geschaad, maar blijft bovendien de met belastinggeld gefinancierde miljardeninvestering in de HSL-Zuid onderbenut.

Ontwikkeling treindiensten

Oorspronkelijk (1996) was het doel van de HSL-Zuid het versterken van de internationale economische positie van Nederland en de Randstad de substitutie van het treinverkeer als vervanging voor het auto- en vliegverkeer. Het is niet vast te stellen of deze oorspronkelijke doelen zijn bereikt.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de treindiensten van de afgelopen jaren opgenomen. Hieruit blijkt een stijging van het aantal treindiensten dat gebruik maakt van het HSL-traject. Het HSL-traject wordt steeds meer geïntegreerd met het Hoofdrailnet. Dit zal in de toekomst nog verder toenemen. 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 hebben via de HSL-Zuid een betere verbinding en de keuzemogelijkheden voor de reiziger in met name het binnenland zijn groter geworden.

Tabel 4. Treindiensten van de HSL-Zuid

Treindienst	Periode actief	Materieel	Frequentie	Reistijdwinst
Amsterdam-Breda	April 2011 - heden	Traxx+Prio	32x /dag	33 min.
Amsterdam-Rotterdam	Oktober 2013 – onderstaande ingroei (spitstoevoeging)	Traxx+Prio	2x /dag	21 min.
Amsterdam-Rotterdam	Vanaf najaar 2015	Traxx+Prio	17x /dag	21 min.
Amsterdam-Rotterdam	Vanaf dienstregeling 2016	Traxx+Prio	33x /dag	21 min.
Den Haag-Eindhoven	Vanaf april 2017	Traxx+Prio	32x /dag	11 min.
Amsterdam-Brussel	December 2013 - april 2014	Thalys	3x /dag	51 min.
Amsterdam-Brussel	April 2014 - december 2015	Thalys	1x /dag	51 min.
Amsterdam-Brussel	December 2015 - heden	Thalys	3x /dag	51 min.
Amsterdam-Lille	Vanaf april 2014 - heden	Thalys	2x /dag	51 min.
Amsterdam-Breda-Brussel	Vanaf april 2018	Traxx+Prio	16x /dag	Via Breda is even snel als via Roosendaal

Treindienst	Periode actief	Materieel	Frequentie	Reistijdwinst
Amsterdam-Parijs	Augustus 2012 - heden	Thalys	+/- 9x /dag	51 min.
Amsterdam-Londen	Onbekend	Eurostar	2x /dag	Onbekend

Ontwikkeling aantal reizigers

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van het aantal reizigers weergegeven. Als gevolg van een verandering in de meetmethode zijn de cijfers niet voor de hele periode 2013 tot en met 2017 te vergelijken. Wel kan worden geconstateerd dat er een stijging is in het aantal reizigers en aantal reizigerskilometers in het binnenland. De stijging van het aantal reizigerskilometers binnenland is in 2017 ten opzichte van 2016 bijna 50%. 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 stijging wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de introductie van de IC Den Haag – Eindhoven over de HSL-Zuid en voor een kleiner deel de stijging van de IC Direct. De ontwikkeling van de reizigerskilometers in het internationale vervoer over de HSL-Zuid stijgen licht. De ontwikkeling van de reizigerskilometers in het internationale vervoer is in voor geheel 2017 ten opzichte van 2016 met bijna 10% gestegen.²⁴ Op basis van de interviews hebben wij begrepen dat de in 1989 verwachte substitutie voor auto- en vliegverkeer beperkt is geweest. De HSL-Zuid heeft de laatste jaren vooral positieve effecten gehad voor het binnenlandse vervoer en minder voor het internationale vervoer. Internationaal zijn de effecten minder dan indertijd verwacht.

Tabel 5. Aantal reizigers en reizigerskilometers HSL-Zuid

	2013				2014				2015				2016				2017*				Toename 2017 t.o.v. 2016
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
Reizigers-aantal Binnenland *	674	753	692	809	824	818	823	793	989	990	986	1.129	1.141	1.192	1.050	1.292					
Reizigers-kilometers binnenland (x mln)													134	147	147	157	193	220	224	234	48,9% ²⁵
Reizigers-aantal internationaal									527	669	663	563	516	694	667	598					
Reizigers-kilometers internationaal (x mln)													54	74	72	63	62	75	78	72	9,1%

* De reizigersaantallen zijn bepaald op basis van verkochte toeslagen. Reizigersaantallen betreffen alleen de reizigers op het drukste traject Schiphol-Rotterdam (x 1000)

²⁴ Voortgangsrapportage 41, HSL-Zuid

²⁵ De hoge binnenlandse groei van 2017 t.o.v. 2016 wordt deels veroorzaakt door een scopewijziging, namelijk het toevoegen van de intercity Eindhoven-Den Haag op de HSL in 2017. De "like-for-like groei" in de IC direct is ca. 16%.

Prestatie-indicatoren

In de volgende tabel worden de prestatie-indicatoren van de HSL-Zuid diensten voor de jaren 2013 – 2017 weergegeven. 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 na 2016 geïntegreerd in één nieuwe indicator) en aangepaste meetmethodes (klantoordeel) in de afgelopen jaren niet goed te vergelijken zijn.

NS wordt jaarlijks afgerekend op de bodemwaardes en de streefwaarde is de doelstelling voor 2019. In 2017 zijn alle bodemwaardes behaald; met nog 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.

Tabel 6. Prestaties HSL-Zuid

	2013	2014	2015	2016		2017		2019	
	Realisa- tie	Realisa- tie	Bodem	Realisa- tie	Bodem	Realisa- tie	Bodem	Realisa- tie	Streef
Algemeen klantoordeel HSL-Zuid diensten		80,4%	75%	79,4%	68,0%	77,8%	68%	77%	73,0%
Treinpunctualiteit HSL-producten (<5 min) ²⁶						81,7%	82,1%	83,5%	84,1%
Reizigerspunctualiteit HSL-Zuid diensten (toerekenbaar aan NS)			94%	94,2%	94,0%	93,7%			-
Treinpunctualiteit HSL-producten (<3 min)	79,0%	82,7%	79,5%	79,8%	80,0%	78,6%			-
Vervoercapaciteit reizigers in de spits HSL-Zuid diensten ²⁷			97,5%	89,5%	97,5%	87,6%			
Zitplaatskans in de spits HSL-Zuid diensten							91,2%	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%	

** Informatie-indicator, in plaats van prestatie-indicator

De prestaties van de HSL-producten zijn in 2016 door Triple Bridge en Railistics geëvalueerd. De evaluatie constateert dat de betrouwbaarheid van de IC Direct onvoldoende is en dat de onbetrouwbaarheid de afgelopen jaren onvoldoende is afgenomen. Tevens wordt er geconcludeerd dat de combinatie van complexe infrastructuur, materieel, beveiliging en dienstregeling uniek is voor de IC Direct.

²⁶ Met ingang van 2017 wordt gemeten met in- en uitcheckgegevens van de OV-chipkaart. Daarnaast worden de indicatoren van NS en ProRail vervangen door één gezamenlijke indicator. Daarnaast is de bodemwaarde vanaf 2017 bijgesteld in verband met een technische wijziging in het meetsysteem van ProRail.

²⁷ Vanaf 2017 is deze indicator vervangen door zitplaatskans in de spits HSL. De zitplaatskans wordt met ingang van 2017 gemeten door naar de zitplaatskans in de brede spits te kijken, in plaats van de zitplaatskans in de drukst bezette trein in de spits. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van in- en uitcheckgegevens. Mede hierdoor is de streefwaarde aangepast.

Een internationale benchmark toont dat de punctualiteit van de IC Direct op het complexe spoorstelsel lager is dan vergelijkbare treinen in Zwitserland en gelijkwaardig is aan vergelijkbare intercity's in Duitsland. In beide landen is sprake van een eenvoudiger spoorinfrastructuur. Om de betrouwbaarheid te vergroten hebben ProRail en NS verbeterplannen opgesteld. De oorzakenanalyses en verbeterplannen worden plausibel geacht en zullen leiden tot vermindering van uitval, maar houden geen rekening met de nieuwe diensten op de HSL-corridor in 2017 en 2018.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

In de bestudeerde rapporten worden geen harde uitspraken gedaan over de doelmatigheid van de HSL-Zuid. Wel wordt er direct dan wel indirect gestuurd op een doelmatige besteding van de middelen. Er is de afgelopen jaren ook aandacht besteed aan de doelmatigheid van de aanpassingen van de infrastructuur.

Enquêtecommissie Fyra

Het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Fyra doet uitspraken over de (on)doelmatigheid van de totstandkoming van de Fyra, maar niet over de exploitatie van de huidige concessie. De deelconclusies van de commissie richten zich veelal op de periode voor 2013 en inhoudelijk op de aanbesteding van de trein, de bouw van de Fyra, de certificering en toelating van de Fyra en het veiligheidsbeheerssysteem. Ook concludeert de commissie dat terwijl met de aanleg van spoorweginfrastructuur hoge investeringskosten gemoeid zijn, de waarde voor de reiziger niet wordt bepaald door de nieuwe infrastructuur als zodanig, maar vooral door het gebruiksgemak. Bij de HSL-Zuid vormen, nadat tot aanleg van de lijn is besloten en daarmee het grootste deel van het geld is uitgegeven, juist de aangeboden verbindingen, de reistijden, de prijs van de kaartjes en de tariefvoorwaarden majeure punten van discussie. Gelet op de hoge investeringskosten van grote spoorweginfrastructuur-projecten acht de commissie het ontoelaatbaar dat wordt besloten tot de aanleg van een lijn zonder dat er duidelijkheid is over die aspecten die voor de reiziger het meest van belang zijn.

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 veiligheidsbeheerssysteem.

Regeling grote projecten

De HSL-Zuid valt (nog steeds) onder de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer:

- Deze regeling voorziet in een halfjaarlijkse rapportage over de vorderingen van het project, zowel qua uitvoering als financiën.
- Bij de voortgangsrapportage dient periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over het projectbeheer en de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.
- Een project wordt aangewezen als groot project indien de Kamer van mening is dat dat de controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is gegeven de omvang en complexiteit van het project. De regeling Grote Projecten is bedoeld voor die projecten die niet routinematig, grootschalig zijn, substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's kennen, waarbij toepassing van nieuwe technologieën een rol spelen en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces aanwezig is

In 2017 is besloten de groot project status van de HSL-Zuid te behouden, maar de informatie-afspraken aan te passen: één keer per jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de belangrijkste restpunten: betonkwaliteit, zettingen, geluidsreductie, afhandeling van schades en afwikkeling van enkele grondzaken, vervoer over de HSL-Zuid en het optimale gebruik van de HSL-Zuid. De Auditdienst Rijk (ADR) voert hierop een jaarlijkse controle uit. Eind 2017 is de eerste rapportage van de ADR aan de Tweede Kamer aangeboden.

De ADR heeft een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de in de periode 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017 verantwoorde aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.²⁸

Onderdeel concessie Hoofdrailnet NS

Sinds 2015 is de HSL-Zuid onderdeel van de concessie van NS voor het Hoofdrailnet en is de HSL ook integraal onderdeel gaan uitmaken van het Hoofdrailnet. Sinds 2015 is er een speciaal verbeterprogramma Uitvoering en betrouwbaarheid HSL-Zuid diensten. In 2017 is een verbeterprogramma onder de concessie gestart om de betrouwbaarheid van de IC Direct met gerichte maatregelen te verbeteren. Op basis van de programmasturing wordt er vanuit het ministerie IenW intensief en meer op input gestuurd. Er is een verbeterprogramma opgezet en deze is in uitvoering. Deze extra inspanning is nodig voor een doeltreffende en doelmatige gebruik van de HSL-Zuid. De bedoeling is dat de programmasturing tijdelijk is en dat uiteindelijk meer op output wordt gestuurd op basis van de prestatie-indicatoren. Als gevolg van het opnemen van de HSL-Zuid in de concessie van NS voor het Hoofdrailnet is de (voorheen dubbele) aansturing geïntegreerd waardoor er bijvoorbeeld op het gebied van monitoring doelmatiger en efficiënter kan worden gewerkt.

Bronnen

- 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
- Interviews IenW en NS

²⁸ Kamerbrief bij rapportage van de Auditdienst Rijk over 40^e voortgangsrapportage HSL-Zuid, [Kamerstuk 22 026, nr. 499]

3. Programma Winterweer

Korte beschrijving

In het programma winterweer werken het ministerie van IenW, NS en ProRail aan korte termijn maatregelen om tot betere prestaties op het spoor te komen bij winterse omstandigheden. Het programma was opgenomen als bijlage zowel in de beheerconcessie van ProRail (domein beheer en onderhoud) als in de vervoersconcessie van NS (domein personenvervoer) en is recent afgerond. De beoogde resultaten dragen bij aan een hogere **kwaliteit van het spoorstelsel**, specifiek de **betrouwbaarheid** van het treinverkeer, ten tijde van winterweer. Uitgangspunt van het winterweerprogramma is dat zekerheid boven capaciteit wordt gesteld.

Doel, beoogde resultaten en beoogde effecten

De aanleiding voor het programma Winterweer ligt in februari 2012 als het treinverkeer een aantal dagen 'out of control' raakt als gevolg van winterse omstandigheden, hetgeen in de twee voorafgaande winters ook gebeurd was. Als het gevolg hiervan komt de betrouwbaarheid van de dienstverlening aan de reiziger en de goederensector in het gedrang.

Doel van de korte termijn maatregelen van het programma winterweer is daarom ervoor te zorgen dat de spoorsector ook bij meerdere infrastructuur- en materieel verstoringen in de winter zo veel mogelijk 'in control' blijft en de gevolgen voor de reizigers worden beperkt. Het programma winterweer omvat specifieke maatregelen die zowel de operatie als de organisatie van NS en ProRail bestendiger moeten maken voor winterweer. Naast deze doelstelling is er ook een langere termijn 'winter' ambitie om toe te werken naar een situatie waarin onder (vrijwel) alle omstandigheden betrouwbaar vervoer en goede reisinformatie aan de reiziger wordt gegeven. Deze maatregelen zijn ondergebracht in het meerjarige verbeterprogramma Beter en Meer.

In het programma winterweer ligt de focus op de volgende aspecten:

- (Her)instructie, training en opleiding, gericht op bestaande maatregelen, maar vooral op extra aandacht voor het vasthouden van operationele scherpte, met name bij het afhandelen van verstoringen op de dag
- Het verder terugdringen van het aantal primaire verstoringen in de infrastructuur
- Het vervolg geven aan snel herstel van defecte infrastructuur en defect materieel
- Het bieden van een vergelijkbaar product aan onze reizigers op dagen met een aangepaste dienstregeling

Binnen het programma winterweer zijn enerzijds maatregelen opgenomen om verstoringen en het out of-control raken van de treindienst te voorkomen (preventieve maatregelen), en anderzijds maatregelen die gericht zijn op het beperken van de effecten van verstoringen (correctieve maatregelen). Het maatregelenpakket bevat 38 hoofdmaatregelen verdeeld over zeven clusters: dienstregeling, infrastructuur, materieel, be- en bijsturing, personeel, reisinformatie en klantopvang. De samenhang tussen de maatregelen uit de zeven clusters is essentieel.

Looptijd

Het programma winterweer is in 2012 gestart. In 2017 is het programma afgerond. Afronding van het programma betekent dat er niet langer direct wordt gestuurd op beoogde verbeteringen (inputsturing), maar via de reguliere concessiesturing (outputsturing).

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

IenW draagt niet direct financieel bij aan het programma Winterweer. In het kader van het programma Winterweer is een zeer kleine vaste bijdrage aan het agentschap van het KNMI gedaan. De overige uitgaven zijn voor rekening van ProRail en NS.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Nagenoeg alle in het programma winterweer opgenomen maatregelen zijn doorgevoerd. Er is in de praktijk niet veel afgeweken van wat er 'op papier' is bedacht. Uit het evaluatie rapport van Twynstra Gudde blijkt dat NS en ProRail zich als gevolg van dit programma voortaan gedegen voorbereiden op winterse omstandigheden. Dit blijkt onder meer uit de plan-do-check-act cyclus van planvorming tot en met evaluatie. De benodigde documenten (procedures, draaiboeken en protocollen, etc.) zijn gereed en er wordt regulier aandacht besteed aan (her)instructie, training en oefening. De documenten zijn makkelijk toegankelijk voor de betrokkenen, en er is aandacht voor het internaliseren van de werkwijze en daarbij behorende (besluitvormings-)processen. Omdat de winters de afgelopen jaren zacht waren, is extra aandacht besteed aan het behoud van scherpheid, rolvastheid en alertheid, gelet op het benodigde routinematig handelen zodra de winterse omstandigheden zich voordoen. De staatssecretaris van IenW onderschrijft deze conclusies van Twynstra Gudde en constateert dat het programma winterweer heeft bijgedragen aan de verhoging van de betrouwbaarheid van het spoorstelsel voor de reiziger en de vervoerder. Tevens heeft het programma een verandering teweeggebracht in de lange termijn aanpak.

Er zijn intern specifieke prestatie-indicatoren gedefinieerd om de verbetermogelijkheden in beeld te krijgen als het gaat om tijdigheid en kwaliteit van het handelingsperspectief in geval van verstoringen. Tijdens de winter doet NS op dagen met een landelijk aangepaste dienstregeling klantonderzoek. Hierbij vraagt NS klanten om feedback over de prestaties van NS op deze dagen²⁹. Vrijwel alle klanten (99%) zijn voordat de winter begint op de hoogte van het feit dat bij winters weer een aangepaste dienstregeling kan worden ingezet. De meerderheid van de klanten (87%) staat neutraal of positief tegenover de inzet van een aangepaste dienstregeling bij winters weer. De KPI's zijn nagenoeg gehaald (zie onderstaande tabel).

Tabel 7. Prestatie-indicatoren en de klantbeoordeling

Prestatie indicator	KPI grens	Winter '13/14	Winter '14/15	Winter '15/16	Winter '16/17
Bekendheid met mogelijke inzet aangepaste dienstregeling bij winters weer	100%	99%	98%	99%	99%
Houding t.a.v. inzet aangepaste dienstregeling bij winters weer	80%	85%	88%	84%	87%

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

De beschikbare evaluaties doen geen uitspraken over de doelmatigheid van het programma. Er zijn voor IenW nauwelijks kosten aan verbonden. Wel zijn er indicaties van doelmatigheid aangetroffen. De afspraken en de monitoring van het programma Winterweer zijn opgenomen in de jaarlijkse beheer- en vervoerplannen met ProRail en NS en de verantwoording hierop. Daarnaast zijn er gezamenlijke jaarlijkse evaluaties van NS en ProRail sinds het begin van het programma. Daar waar maatregelen niet (tijdig) kunnen worden uitgevoerd, bevatten de halfjaarlijkse voortgangsrapportages een toelichting op de achterliggende redenen. Datzelfde geldt voor bijstellingen in de uitvoering, anders dan in de tijd. Waar mogelijk zijn mitigerende maatregelen genomen daar waar uitvoering van een voorziene maatregel niet haalbaar blijkt. Tevens zijn er een aantal aanvullende maatregelen gerealiseerd.

²⁹ NS en ProRail, 2017

Bronnen

- 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]

4. Programma Vervoercapaciteit

Korte beschrijving

Het programma Vervoercapaciteit is onderdeel van het domein personenvervoer. Het programma draagt bij aan de **capaciteit** van het spoorstelsel en het verbeteren van het **product personenvervoer**.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Naar aanleiding van de verwachte overlast voor de reiziger, heeft het ministerie van IenW NS in 2014 verzocht met een plan te komen om het capaciteitstekort aan te pakken. NS heeft op bepaalde lijnen te kampen met te drukke treinen, met name in de spits. NS voorziet dat er op specifieke trajecten hinder zal zijn voor reizigers³⁰. De drukte in de spits wordt versterkt door groeiende aantallen reizigers, krappe reserves en werkzaamheden aan het spoor. NS spant zich in deze periode maximaal in om extra zit- en staplaatsen in te zetten en de hinder voor reizigers zoveel mogelijk te beperken.

Een belangrijk deel van de maatregelen die onderdeel uitmaken van het pakket, is in het kader van het programma 'Vervoercapaciteit naar tevredenheid' in 2014 in gang gezet. Sinds de zomer van 2014 treft NS maatregelen om de voorziene materieeltekorten te beperken. Deze maatregelen betreffen in eerste instantie:

- de spoedbestelling van Sprinters
- de terugkeer van dubbeldekkers (type DDAR en DDM1) na technische revisie
- de aanwezigheid van reservematerieel op de baan
- het vervroegd verhogen van de frequentie van de IC Direct Amsterdam – Rotterdam
- het verminderen van het aantal storingen en het realiseren van een snellere opstart.

In 2015 bleek bij de definitieve uitwerking van de dienstregeling 2016 dat de materieelbehoefte groter was dan in de middellange termijn planning was voorzien.³¹ Gezien het aanhoudende tekort aan vervoercapaciteit is eind december 2015 een aanvullend pakket van maatregelen opgesteld. 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 2017.³² Dit programma is recent afgerond. Dit pakket bestond op hoofdlijnen uit de volgende maatregelen:

- het creëren van extra vervoercapaciteit door de inzet van extra materieel
- het ontwikkelen van een maatwerk-aanpak voor specifieke trajecten
- de tijdelijke inzet van (comfortabele) bussen in de spits als alternatief
- het nemen van flankerende maatregelen, zoals het verbeteren van reisinformatie en het voeren van gesprekken met onderwijsinstellingen, bedrijven en collega-vervoerders.

³⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 650

³¹ Andersson Elffers Felix (2016), Review op aanpak te drukke treinen NS en Decisio (2017), Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS

³² NS (2015), Aanpak drukke treinen [Bijlage van Kamerstuk 29 984, nr. 650]

Looptijd

In 2014 zijn de eerste acties ondernomen en in 2015 en 2016 worden extra maatregelen genomen om de capaciteitsproblemen te beperken. In 2016 is er een review uitgevoerd op het maatregelenpakket en eind 2017 is het programma geëvalueerd. De maatregelen om drukke treinen tegen te gaan, zullen voortaan onder de reguliere jaarcyclus van de concessiesturing vallen. Er is geen sprake meer van aparte programmasturing onder de concessie.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De met dit deelprogramma gemoeide kosten zijn voor rekening van NS. IenW heeft hier financieel niet aan bijgedragen.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De review van AEF uit 2016 constateert dat alle maatregelen die zijn opgenomen in de brief van NS aan de staatssecretaris in uitvoering zijn genomen³³. Naast deze maatregelen heeft NS een aantal aanvullende initiatieven genomen om de problematiek van de te drukke treinen te verlichten. Daarnaast is er binnen NS sprake van een breed gedeeld gevoel van urgentie om de maatregelen uit te voeren en daardoor de overlast van drukke treinen voor reizigers te beperken. De review levert op dat het verstandig is om terughoudend te zijn met het nemen van aanvullende maatregelen om de problemen in de spits op te lossen omdat effecten nog beperkt zichtbaar zijn.

Daarnaast analyseert AEF de (mogelijke) effecten op vervoercapaciteit en klantbeleving. Er wordt geconstateerd dat het maatregelenpakket positieve uitkomsten oplevert voor de reizigers, al is dit niet met zekerheid te zeggen. Deze maatregelen hebben geleid tot een vergroting in het aanbod van vervoerscapaciteit en betere reisinformatie en gedragalternatieven voor alle reizigers. Verder maakte het gebruik van de gegevens van de OV-chipkaart het mogelijk op maat te informeren

Het programma is vervolgens eind 2017 geëvalueerd door Decisio³⁴. Ten aanzien van de uitvoering en effectiviteit van het maatregelenpakket heeft NS het maatregelenpakket conform planning uitgevoerd. Er wordt opgemerkt dat de relatie tussen output en outcome van maatregelen lastig direct te herleiden is. Externe factoren kunnen de vervoercapaciteit, zitplaatskans en klanttevredenheid beïnvloeden. Desalniettemin wordt er tegen deze achtergrond geconstateerd dat de netto vervoercapaciteit in de afgelopen drie jaar sterker is gestegen dan de reizigersgroei. De KPI zitplaatskans is gestegen en het aantal klachten en meldingen is gedaald.

Daarnaast concludeert Decisio dat het vraagstuk vervoerscapaciteit binnen NS is geïnternaliseerd, waarbij gestuurd wordt op de juiste zaken. Integrale afwegingen worden genomen, gericht op het verbeteren van de zitplaatskans. Het interne werkproces gericht op ketenbesturing schept de juiste randvoorwaarden en condities voor een integraal inzicht in het thema vervoercapaciteit. De komende jaren zal NS door moeten gaan om volwassenheid te creëren op dit thema. Decisio komt tot enkele suggesties om in de toekomst om te gaan met vervoerscapaciteitsproblemen. De staatssecretaris onderschrijft deze aanbevelingen en NS toetst deze aanbevelingen de aankomende periode op haalbaarheid en maakbaarheid.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

De evaluaties doen geen uitspraken over de doelmatigheid van het programma. Er zijn voor IenW geen kosten aan verbonden aan de maatregelen. Er zijn wel indicaties voor doelmatigheid.

³³ Andersson Effers Felix (2016), Review op aanpak te drukke treinen NS

³⁴ Decisio (2017), Evaluatie Programma Vervoercapaciteit NS

Zo stuurt het ministerie van IenW op doelmatigheid door het programma te laten reviewen en evalueren. Daarnaast wordt er indirect gestuurd via de afspraken en vereisten uit de concessie, die het mogelijk maken om de maatregelen te monitoren.

Bronnen

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

5. Programma Beter en Meer

Korte beschrijving

In het programma Beter en Meer werken NS en ProRail samen aan het verbeteren van de prestaties op het spoor met als doel het spoor als vervoerproduct aantrekkelijker te maken voor reizigers en goederenvervoerders. Dit betekent de betrouwbaarheid van de treindienst vergroten ('Beter'), hoogfrequent rijden mogelijk maken ('Meer'), een betere klantprestatie op de stations realiseren en het opstellen en behandelen van treinen verbeteren. Het programma valt onder de concessiesturing. Het programma is opgenomen als bijlage bij zowel de beheerconcessie van ProRail (domein beheer en onderhoud) als in de vervoersconcessie van NS (domein personenvervoer). De beoogde resultaten dragen bij aan alle doelen van de LTSA (**aantrekkelijk product voor de klant (personen en goederenvervoer)**), een **hogere kwaliteit van het spoorstelsel** en een **verbetering van de capaciteit**). IenW is mede opdrachtgever en mede financier van het programma.

Doel, beoogde resultaten en beoogde effecten

Het programma Beter en Meer bestaat uit de volgende deelprogramma's:

Verbeteraanpak trein. In dit deelprogramma werken NS en ProRail samen aan het verbeteren van de prestaties op de A2- corridor tussen Eindhoven en Amsterdam. Dit is nodig om per 2018 op de corridor hoogfrequent te gaan rijden (zes Intercity's per uur). Resultaten en ervaringen opgedaan op de A2-corridor kunnen vervolgens de basis vormen om verbeteringen uit te rollen op andere corridors. De analyse is hiervoor afgerond. Geld wordt beschikbaar gesteld voor de corridors Schiphol - Utrecht - Nijmegen en Breda – Eindhoven. Relevante indicatoren zijn: 'klantoordeel op tijd rijden', 'aankomstpunctualiteit', 'gereden treinen', 'aantal storingen', 'gemiddelde hersteltijd na verstoringen'.

Be- en Bijsturing voor de Toekomst (BBT). De essentie van dit deelprogramma is sneller bijsturen bij verstoringen, door rolvast te opereren in een heldere commandostructuur, op basis van vooraf bedachte bijstuurscenario's waardoor reizigers juist en tijdig worden geïnformeerd. Deze verbeteringen in de be- en bijsturing zijn ook noodzakelijk voor het intensiveren van het spoorgebruik (hoogfrequent rijden) en worden daarom zover mogelijk als eerste ingevoerd op de A2-corridor. Relevante indicatoren zijn: 'reizigerspunctualiteit', 'informatie bij ontregelingen in de trein en op het station', 'gemiddelde hersteltijd na een verstoring', 'klantoordeel reisinformatie bij nul tot vijftien minuten vertraging', 'klantoordeel reisinformatie bij vijftien minuten of meer vertraging'.

Verbeteraanpak Veiligheid. Dit deelprogramma heeft een verbetering van de veiligheidscultuur als doel. Concreet betekent dit dat ProRail en NS voortdurend in hun gedrag zoeken naar veiligheidswinst waarbij de counterparts in de keten worden betrokken en veiligheid expliciet wordt afgewogen ten opzichte van andere belangen.

Verbeteraanpak Stations. Dit deelprogramma is erop gericht de ervaring en de waardering van de reiziger op en rondom het station blijvend te verbeteren en vervoerders in staat te stellen hun klanten van dienst te zijn. Het gaat hierbij om een verbetering van de positie voor alle vervoerders, een betere *way finding* op de stations en de stations als landmark in het stationsgebied. Indicator: een positief effect op reizigersbeleving op stations. Dit is geen informatie- of prestatie-indicator in de concessie.

Verbeteraanpak Behandelen en Opstellen. Dit is een apart programma met een eigen stuurgroep waarin NS en ProRail samenwerken aan de realisering van voldoende capaciteit om het bestaande en nieuwe materieel op te stellen en te behandelen (samenstellen, reinigen, controleren, herstellen)

Het programma is noodzakelijk omdat in de periode tot en met 2024 het materieelpark van NS in Nederland met meer dan 25% groeit en de vereiste hoeveelheid opstel- en behandelcapaciteit zonder aanvullende maatregelen achterblijft bij de behoefte. Dit deelprogramma heeft een positief effect op de prestatie-indicatoren: 'Reizigerspunctualiteit 5 en 15 minuten', 'Zitplaatskans in de spits', 'Algemeen Klantoordeel'

Het programma Beter en Meer dient in het algemeen bij te dragen aan een verbetering in de processen en samenwerking tussen NS en ProRail. 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.

Looptijd

NS en ProRail zijn in april 2014 gestart met het programma Beter en Meer na het vaststellen van de Lange Termijn Spoor Agenda (LTSA) deel 2. De looptijden van de deelprogramma's zien er als volgt uit:

- De Verbeteraanpak Trein op de A2-corridor is gestart begin 2015. Implementatie is gestart in de dienstregeling 2018. Keuzes voor nieuwe corridors zijn eind 2017 gemaakt. Implementatie is voorzien in 2021 Schiphol-Nijmegen en 2024 (Brabant)
- Het deelprogramma BBT heeft een looptijd van ongeveer vijf jaar. Het is in de tweede helft van 2014 gestart en loopt naar verwachting tot 2019.
- De Verbeteraanpak Veiligheid is in 2014 gestart en in 2016 afgerond.
- De Verbeteraanpak Stations is ook in 2014 gestart en wordt in 2017 afgerond in die zin dat activiteiten zijn ondergebracht in de reguliere lijn van ProRail en NS. De realisatieprojecten lopen door tot 2019.
- Het deelprogramma Behandelen en opstellen is gestart in 2016. Er is geen einddatum vastgesteld.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

ProRail en NS financieren gezamenlijk de uitgaven verbonden aan het Programma Beter en Meer. De totale kosten zijn geraamd op circa € 170 miljoen. Gezien de aard van de projecten draagt ProRail meer bij dan NS. IenW financiert op basis van subsidies het deel van ProRail. De financiering gaat grotendeels via het MIRT en een klein deel via de subsidie Beheer Onderhoud en Vervangingen.

Hiermee wordt voor in totaal ruim € 81 miljoen bijgedragen aan de programma's Verbeteraanpak Trein (VAT A2) (totaal € 54,3 miljoen voor de jaren 2015 tot en met 2018), Be- en Bijsturing van de Toekomst (BBT) (€ 15,5 miljoen voor de jaren 2015 tot en met 2018) en Verbeter Aanpak Stations (VAS) (€ 11,4 miljoen voor de jaren 2014-2017). Voor de Verbeteraanpak Behandelen en Opstellen is door IenW € 45 miljoen beschikbaar gesteld voor de korte termijn maatregelen. ProRail beheert deze gelden. Voor de nieuwe corridors is begin 2018 ook geld vrijgemaakt.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Het deelprogramma Verbeteraanpak Veiligheid is in 2016 afgerond en intern geëvalueerd. Er is een betere samenwerking en meer verbinding waargenomen tussen de veiligheidsafdelingen van NS en ProRail. Afspraken zijn gemaakt over de borging van de producten en lessen vanuit de Verbeteraanpak. Er is een policyboard veiligheid opgericht die elke drie weken bijeen komt.

Het deelprogramma Verbeteraanpak Stations is afgerond en wordt thans geëvalueerd. Op basis van de gevoerde gesprekken hebben wij begrepen dat de samenwerking tussen NS en ProRail is verbeterd met als gevolg een hoger kwaliteitsniveau op stations. De zichtbaarheid van alle vervoerders is verbeterd. Dit geldt ook voor de bewegwijzering.

Het programma Verbeteraanpak Trein is in uitvoering. In het najaar van 2017 is gestart met het proefdraaien van de verbeteraanpak A2. In december 2017 is de nieuwe dienstregeling Amsterdam – Eindhoven ingevoerd.

Er rijdt nu elke tien minuten een intercity. De eerste resultaten lijken positief. Er is meer zitplaats en reisgemak voor reizigers, zonder dat de betrouwbaarheid wordt aangetast. Nieuwe corridors worden voorbereid.

Het deelprogramma Be- en Bijsturing van de Toekomst (BBT) is in volle gang. De komst van het Centraal Monitoring en Beslis Orgaan (CMBO) en de invoering van Spoorweb (ICT support) resulteren voorzichtig in een betere doorlooptijd.

Het programma Verbeteraanpak Behandelen en Opstellen is een apart programma en valt formeel niet onder het deelprogramma Beter en Meer. De afgelopen tijd is inspanning gepleegd om met ingang van de dienstregeling 2018 voldoende opstelcapaciteit beschikbaar te hebben langs de A2-as en dan met name in het gebied Randstad Noord. Door middel van het gebruik van perroncapaciteit op een aantal locaties en is tijdig voldoende opstelcapaciteit gerealiseerd. Dit heeft een nauw verband met het Beter en Meer deelprogramma Verbeteraanpak Trein.

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. Het programma Beter en Meer is nog niet in zijn volledigheid geëvalueerd. De geïnterviewden bevestigen dat in algemene zin als gevolg van het programma Beter en Meer de samenwerking tussen NS en ProRail is verbeterd.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

Er zijn geen rapporten aangetroffen die iets zeggen over doelmatigheid. Op basis van de interviews hebben wij begrepen dat zowel bij NS als ProRail op verschillende plekken minder werk dubbel wordt gedaan. Ook zijn er indicaties van doelmatigheid. Wat betreft de deelprogramma's is er een uitgebreide beheersstructuur en bijpassende beheerssystematiek waarbij IenW intensief betrokken is. IenW geeft in de deelprogramma's actief invulling aan de rol als opdrachtgever. Voor elk deelprogramma worden elk kwartaal voortgangsrapportages opgesteld met een financieel overzicht over de financiële voortgang. Waar nodig wordt er bijgestuurd.

Wat betreft de financiën wordt ook gestuurd op doelmatigheid via de MIRT en bijpassende subsidie systematiek. Subsidies zijn de afgelopen tijd per jaar en onderdeel beschikt. Aangezien dit minder efficiënt was, is het de bedoeling in de toekomst in grotere tranches te beschikken.

NS en ProRail houden in het kader van het programma allerlei gegevens bij. Er is verder geen informatie aangetroffen over gelddruk.

Bronnen

- Voortgang- en kwartaalrapportages deelprogramma's Beter en Meer
- Subsidie aanvragen en beschikkingen
- Vervoerplannen NS 2015, 2016 en 2017
- Jaarrapportages HRN concessie 2015 en 2016
- Interviews IenW en NS

6. Concessie en subsidie ProRail

Korte beschrijving

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.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

ProRail werkt 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). Om de beheertaak uit te voeren zorgt ProRail dat:

- De hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is
- De hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan de spoorvoertuigen
- De risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen om deze risico's afdoende te beheersen.
- De vastgestelde minimale niveaus van capaciteit en overeengekomen treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn.
- De hoofdspoorweginfrastructuur wordt gebruikt en onderhouden overeenkomstig de essentiële eisen.

In de beheerconcessie van 2015-2025 zijn de volgende prestatiegebieden gedefinieerd:

- Een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers
- Goede reis van deur-tot-deur; Reisgemak; Reisinformatie
- Een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers
- Doorlooptijd van goederen; Aansluiting; Informatie-uitwisseling
- Kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur
- Betrouwbaarheid; Veiligheid; Duurzaamheid
- Capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur:
- Benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur; (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer; (het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer

In de Beheerconcessie 2015-2025 wordt de inhoud van het beheerplan omschreven. Het (ontwerp)beheerplan beschrijft hoe ProRail invulling geeft aan de prestatiegebieden.

Belangrijk onderdeel van de concessie is de samenwerking met de (decentrale) reizigersvervoerders, goederenvervoersector, de Nederlandse gemeenten, de provincies, de stadsregio's, de consumentenorganisaties, de verladers, de havenbedrijven, de luchthaven Schiphol, infrastructuurbeheerders (internationaal) en het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van IenW.

Tenslotte zijn in de concessie programma's opgenomen. Een programma is een pakket van maatregelen dat gericht is op een specifiek doel, onderwerp of gebied. De concessieverlener kan ProRail opdragen programma's op te stellen en uit te voeren. Dit gebeurt via de beleidsprioriteitenbrief. In 2018 wordt voor het programma Toekomstbestendig werken aan het spoor een programma onder de beheerconcessie ingericht. Aan de concessie zijn de volgende programma's verbonden. Deze programma's zijn niet statisch en veranderen tijdens de concessie. Toen de concessie in 2015 in werking trad, vielen de volgende programma's eronder.

- Programma Winterweer (zie daar)
- STS verbeterprogramma (specifiek: ATB-Vv, zie daar)
- ERTMS (zie daar)
- Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) (zie daar)
- Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (zie daar)
- Programma Fietsparkeren bij stations (zie daar)
- Programma Toegankelijkheid (zie daar)
- Aanvalsplan spoorgoederenvervoer (zie daar)
- Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) (zie daar)
- Programma Beter en Meer (zie daar)

Enkele programma's zijn gezamenlijk met NS en vervoerders (zoals Winterweer, Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en Beter en Meer, zie paragraaf 2), andere programma's zijn uitsluitend op ProRail gericht (zoals Fietsparkeren). Inmiddels zijn een aantal programma's afgerond of geen onderdeel meer van sturing via de concessie. Deze programma's worden via de reguliere MIRT systematiek aangestuurd.

Looptijd

De huidige concessie loopt van 1 januari 2015 tot 1 januari 2025. De vorige concessie liep van 2005 tot 2015.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De subsidie aan ProRail wordt jaarlijks vastgesteld met een beschikking overeenkomstig het bepaalde in de Wet en Besluit Infrastructuurfonds. 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 circa € 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.

Tabel 8. Jaarlijkse subsidie Concessie (bedragen x € 1.000)

Subsidieverleningen aan ProRail	2013	2014	2015	2016	2017
Subsidieverlening lopend jaar	1.016.824	1.040.973	971.639	875.000	1.006.000
Subsidiewijziging lopend jaar	56.564	0	0	80.400	0
Doorgeschoven subsidie uit voorgaand jaar	80.800	98.837	83.905	54.100	37.000
Doorgeschoven subsidie naar volgend jaar	-98.837	-83.905	-54.100	-37.000	0
Afrekening subsidie	-18.538	-29.048	-94.200	83.900	0
Subsidievaststelling, exclusief btw	1.036.813	1.026.857	907.244	1.056.400	1.043.000
BTW subsidie	217.731	215.640	190.521	221.844	219.030
BTW gebruiksvergoeding	55.440	55.145	66.686	74.789	67.613
Subsidievaststelling, inclusief btw	1.309.984	1.297.642	1.164.451	1.353.033	1.329.643
Saldo doorgeschoven subsidie, incl. BTW	-21.825	18.068	36.064	20.691	44.770
Betalingen via verantwoordingen op Infrastructuurfonds	1.331.809	1.279.574	1.128.387	1.332.342	1.284.873

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.

Beheerconcessie 2005-2015

De grenswaarde is de minimale waarde die in een bepaald jaar behaald dient te worden. Op basis van de beheerconcessie kan een boete worden opgelegd voor het niet behalen van een grenswaarde, met een herstelperiode van een jaar, tenzij er een rechtvaardigingsgrond bestaat voor het tekortschieten. Naast een boete kan het ministerie ook een last onder dwangsom opleggen. In de jaren 2013 en 2014 heeft ProRail (voorlopige) boetes ontvangen. In 2013 voor het niet behalen van de grenswaarden voor punctualiteit van regionale lijnen en van het goederenvervoer, in 2014 voor het niet behalen van de grenswaarde voor geleverde treinpaden. De boete voor 2013 is niet geëffectueerd, omdat ProRail in 2014 alsnog de afgesproken prestaties heeft behaald. De boete voor 2014 is wel definitief opgelegd (€ 75.000).

Beheerconcessie 2015-2025

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.³⁵

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 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. In de beheerconcessie zijn prestatie-indicatoren opgenomen als maatstaf voor een bindende prestatie met een bodemwaarde en streefwaarde. Dit biedt de mogelijkheid om een boete (artikel 25, 1^e-4^e lid) en een last onder dwangsom (artikel 25, 5^e-7^e lid) op te leggen. De bodemwaarde is daarbij de waarde voor het jaarlijks minimaal te realiseren prestatieniveau. De streefwaarde is de waarde voor een te realiseren prestatieniveau op een prestatie-indicator in 2019. De bodemwaarden mogen niet lager zijn dan de bodemwaarden in 2015³⁶.

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 meetwijze van de prestatie-indicatoren regelmatig wijzigt. 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.³⁷ Ook wordt de invloed van toenemend treinverkeer op de indicatoren niet meegenomen.

Op de prestatie-indicatoren 'Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)' en 'Treinpunctualiteit goederenvervoer (<3min)' schieten de prestaties van ProRail in 2016 tekort in het realiseren van de bodemwaarde. Voor de eerstgenoemde indicator is geoordeeld dat er geen rechtvaardigingsgrond was voor het niet behalen van de bodemwaarde. Voor de goederen-indicator was deze er wel. De hoogte van het boetebedrag voor de onderprestatie op 'Treinpunctualiteit HSL-producten (< 3 min.)' wordt - conform de systematiek in artikel 25 van de Beheerconcessie - bepaald door de mate van overschrijding van de bodemwaarde. De boete bedraagt € 75.000,- per tiende procentpunt overschrijding. De realisatiewaarde bedraagt in 2016 78,6%, terwijl de afgesproken bodemwaarde 80,0% bedraagt. ProRail is daarom gehouden een geldsom te voldoen van € 1,05 miljoen.

³⁵ 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

³⁶ Beheerconcessie 2015-2025, artikel 18, lid 1c.

³⁷ Een reconstructie kan gerealiseerd worden vanuit de vervoerplannen en beheerplannen van respectievelijk NS en ProRail.

Bestudering van de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren levert een wisselend beeld op (zie de volgende tabel). 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 drie 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 wellicht 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 9). De streefwaarden zijn gebaseerd op een realistische ambitie, die wordt getoetst door middel van audits.³⁸

Tabel 9. Prestaties ProRail

	Concessie 2005 tot 2014				Concessie 2015 tot 2025				
	Grens- waarde	Reali- satie ³⁹	Grens- waarde	Reali- satie ⁴⁰	Bodem- waarde ⁴¹	Reali- satie ⁴²	Reali- satie	Reali- satie	Streef- waarde ⁴³
	2013		2014		2015	2015	2016	2017	2019
Algemeen									
Klantoordeel vervoerders	6,3	6,8	6,7	6,7					
Klantoordeel reizigersvervoerders					6	6,4	6,6	6,7	7
Klantoordeel goederenvervoerders					6	5,7	6,3	6,3	7
Betrouwbaarheid									
Treinpunctualiteit reizigersverkeer (<3 min)	87,0%	87,9%	87%	90,2%	87,0%	89,5%	89,4%	90,5%	89,9%
Treinpunctualiteit regionale series (<3 min)	93,1%	92,5%	93,1%	94,9%	93,0%	95,0%	94,1%	93,9%	93,4%
Treinpunctualiteit HSL-producten (<3 min)					79,5%	79,8%	78,6%	-	82,0%

³⁸ 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

³⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 465

⁴⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 579

⁴¹ Bodem- en streefwaarde conform opgave Beheerconcessie 2015-2025, p.32+33

⁴² Realisaties conform Jaarverslagen ProRail 2015, 2016

⁴³ Deze streefwaarden kunnen afwijken van de streefwaarden uit de voorgaande beheerplannen en jaarverslagen. De wijzigingen van de streefwaarden van de prestatie-indicatoren reizigerspunctualiteit HRN 5 min, reizigerspunctualiteit HRN 15 min en reizigerspunctualiteit HSL 5 min ten gevolge van de meetsysteemwijziging VKL-VOS zijn hierin verwerkt. (Bron: ProRail Beheerplan 2018)

	Concessie 2005 tot 2014				Concessie 2015 tot 2025				
Reizigerspunctualiteit HRN (<5 min)	93,0%	93,6%	93%	94,9%	90,0%	91,0%	91,3%	91,6%	91,1%
Reizigerspunctualiteit HRN (<15 min)								97,4%	97,3%
Reizigerspunctualiteit HSL (<5 min)								83,5%	84,1%
Treinpunctualiteit goederenverkeer (<3min)	81,0%	79,6%	82%	83,0%	80,0%	80,0%	73,7%	74,7%	82,0%
Geleverde treinpaden	98%	97,8%	98%	97,9%	97,5%	97,9%	98,1%	98,1%	98,2%
Punctualiteit top vijf aandachtslijnen (<3 min. Gewogen gemiddelde)	83,0%	86,2%	84%	87,3%	93,7%	94,1%	94,3%	-	95,6%
Uitgevallen treinen		2,4%		1,8%		2,1%	1,9%	2,2%	-
Transitotijd goederenvervoer									6,3%
Storingen									
Beïnvloedbare TAO's					5.900	4.628	4.279	4.082	5.200
Impactvolle storingen op de infra							602	627	546

In 2017 is een internationale benchmark gepresenteerd die de prestaties van ProRail vergelijkt met een aantal buitenlandse infrabeheerders over de periode 2011-2015.⁴⁴ 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.⁴⁵ De landen zijn lastig vergelijkbaar vanwege verschillen in omvang, ruimtelijke structuur van het spoornet en/of vervoerspatronen, de keuzes omtrent indicatoren en de operationalisering daarvan kunnen in grote mate de conclusie beïnvloeden en uitschieters in de data (waarvan 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 en indicaties van 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 beheerplancyclus. 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.

⁴⁴ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 6]

⁴⁵ KiM (2017) Beoordeling internationale benchmark spoor [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 9]

In het vervolg van deze paragraaf wordt kort beschreven of en hoe het instrument wordt gebruikt.

Er is een jaarlijkse **beheerplancycclus** (artikel 16). De belangrijkste stappen zijn:

- Jaarlijkse **beleidsprioriteitenbrief** waarin de concessieverlener prioriteiten en aandachtspunten vermeldt (uiterlijk 1 april).
- ProRail vraagt advies bij gerechtigden (in de zin van art. 57 Spoorwegwet) over de hoofdlijnen van het ontwerpbeheerplan (uiterlijk 1 juni)
- De hoofdlijnen van het ontwerpbeheerplan worden opgesteld (uiterlijk 1 september)
- Het opstellen van een **ontwerpbeheerplan**, die wordt toegestuurd aan de concessieverlener (uiterlijk 1 oktober)
- Het **beheerplan** wordt tegelijk met de definitieve subsidieaanvraag ter instemming aan de concessieverlener voorgelegd (uiterlijk 15 november). Een opsomming van de projecten die zich kwalificeren als vernieuwing of verbetering worden gelijktijdig met het beheerplan voorgelegd.

In deze cyclus wordt met name gestuurd op de invulling van ProRail inzake de prestatiegebieden (artikel 18) en de hieraan verbonden prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren (artikel 19), voortgang van de programma's en de voortgang in de samenwerking met andere partijen (artikel 20). De concessieverlener kan aanvullende prestatie-indicatoren, bodemwaarden, streefwaarden, maatregelen of programma's voor de gehele spoorweginfrastructuur of voor onderdelen daarvan toevoegen. De prestatie-indicatoren van ProRail kunnen jaarlijks worden bijgesteld en toegevoegd door middel van een audit. Het doel hiervan is beter aan te sluiten bij de klantbeleving en metingen betrouwbaarder te maken.

Jaarlijks wordt er een aanvraag voor een subsidie ten behoeve van de uitvoering van de werkzaamheden voor het eerstvolgende kalenderjaar ingediend (artikel 15):

- Jaarlijks wordt een **conceptsubsidieaanvraag** ingediend (uiterlijk 1 september)
- Jaarlijks wordt een **definitieve subsidieaanvraag** ingediend (uiterlijk 15 november)
- Over de uitvoering van het beheerplan wordt jaarlijks aan de concessieverlener ter verantwoording gerapporteerd (artikel 22):
- Een **halfjaarrapportage** (uiterlijk 31 augustus)
- Een **jaarrapportage** voorzien van een **financiële verantwoording** (uiterlijk 1 maart, na afloop van elk kalenderjaar)

Aandachtspunten voor het beheer van de concessie zijn:

- Een **beheerprotocol** met afspraken over benodigde informatie, wijze en frequentie van overleg en afstemming, concretisering ten aanzien van escalatie, afspraken ten aanzien van beleidsmonitoring en wijze van verantwoording (artikel 23). Dit wordt gezamenlijk door de concessieverlener samen met ProRail opgesteld (in september 2015 en update najaar 2017).
- ProRail beschikt over een **kwaliteitsmanagementsysteem** dat is gericht op de verbetering van de uitvoering van het beheer (artikel 24)
- Indien ProRail tekortschiet op de geldende bodemwaarden van de prestatie-indicatoren is ProRail een geldsom aan de concessieverlener verschuldigd (**sanctionering**, artikel 25). De hoogte van de geldsom bedraagt € 75.000 per afwijking. Op basis van de beheerconcessie worden er boetes opgelegd voor het niet halen van een bodemwaarde, tenzij er naar het oordeel van de concessieverlener voor het tekortschieten een rechtvaardigingsgrond bestaat.
- 2013 heeft ProRail vijf van de zeven afgesproken grenswaarden gehaald. Voor het niet halen van de grenswaarden voor de punctualiteit van regionale lijnen en van het goederenvervoer heeft de staatssecretaris een voorlopige boete van € 1,5 miljoen opgelegd.

- 2014 ProRail is er in geslaagd om te voldoen aan de grenswaarden uit 2013, waardoor de boete is komen te vervallen. In 2014 heeft ProRail zes van de zeven afgesproken grenswaarden gehaald.
- In 2015 heeft ProRail alle bodemwaarden gehaald, daarom is er geen boete opgelegd.
- In 2016 heeft ProRail onder de bodemwaarden gescoord wat betreft de indicatoren treinpunctualiteit HSL-producten en treinpunctualiteit goederenvervoer. Op de indicator treinpunctualiteit goederenvervoer bestaat voor de onderprestatie een rechtvaardigingsgrond, waardoor er geen boete wordt opgelegd. De treinpunctualiteit HSL-producten onderschrijft de bodemwaarde met 1,4%, waardoor er een voorlopige boete van € 1,05 miljoen is opgelegd.

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.

Op verzoek van de concessieverlener verleent ProRail haar medewerking bij het uitvoeren van een midterm review (2019) (artikel 26). In de midterm review wordt de doelmatigheid van de uitvoering van de concessie beoordeeld met de gerealiseerde resultaten.

Op verzoek van de concessieverlener verleent ProRail haar medewerking bij het uitvoeren van audits, evaluaties en (internationale) benchmarks (artikel 27). Er worden evaluaties uitgevoerd over de samenwerking die plaatsvindt in het kader van deze concessie (2016) en de betrokkenheid van de decentrale overheden bij werken voor derden (2016). Voor beide evaluaties is ProRail nog niet door de concessieverlener benaderd om mee te werken.

Er is een internationale benchmark uitgevoerd (2017) waarin de prestaties van NS en ProRail worden vergeleken met een zestal buitenlandse vervoerders en infrabeheerders.

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 wordt bepaald door de reeksen 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 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.

ProRail ontvangt een vergoeding van spoorwegondernemingen voor hun gebruik van het spoor ('gebruiksvergoeding'). Daarnaast ontvangt ProRail inkomsten vanuit werken die ProRail uitvoert voor derden. Voor de resterende kosten die ProRail maakt voor de uitvoering van haar concessietaken ontvangt zij een subsidie, op grond van paragraaf 4 van het Besluit infrastructuurfonds. Aanvullend kan ProRail financiering op grond van paragraaf 2 van het Besluit infrastructuurfonds subsidies aanvragen voor de voorbereiding van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het beheerplan en de rapportage van de uitvoering van het beheerplan (zoals beschreven in de concessie) dienen ter onderbouwing voor de subsidie. De concessie bevat de plicht tot efficiënte uitvoering. Dit wordt geoperationaliseerd via de beheerplancyclus. Sturing vindt plaats door het in de tijd koppelen van de subsidieaanvraag aan het beheerplan.

Doorlichting PwC

In 2015 heeft PricewaterhouseCoopers (PwC) een doorlichting van de meerjarenreeksen uitgevoerd.⁴⁶ 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 gebruikersvergoeding en een verschil tussen de ontvangen indexering vanuit het ministerie en de indexering die ProRail aan haar aannemers moet vergoeden.

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.⁴⁷ De landen gebruiken een andere systematiek voor de gebruikersvergoeding, waardoor onderlinge vergelijking lastig is. De onderhoudskosten per spookilometer 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 spookilometer 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.

In de concessie staan verschillende rapportage-eisen en voorschriften waar ProRail aan dient te voldoen. Het verzamelen en rapporteren van de informatie kost tijd en moeite. Er is geen informatie aangetroffen over regeldruk.

⁴⁶ PwC (2015) Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor

⁴⁷ ProRail en NS (2017) International Benchmark 2011-2015 [Kamerstuk 29 984, nr. 737, bijlage 6]

Bronnen

- 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
- Interviews IenW en ProRail

7. Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Korte beschrijving

Naar aanleiding van de voorkeursbeslissing van de ministerraad op 4 juni 2010 kent het ministerie van IenW een programmasubsidie voor infrastructurele aanpassingen toe om spoorboekloos reizen in de brede Randstad te realiseren. Het programma Hoogfrequent Spoorvervoer is in het MIRT opgenomen en er is een taakstellend budget beschikbaar.

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) dient direct bij te dragen aan het vergroten van de **capaciteit** van het spoorstelsel. Indirect 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.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Aanleiding voor PHS was de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor, die inzicht bood in de kansen en mogelijkheden van hogere frequenties op het spoor en het verwerken van het groeiende goederenvervoer. Het PHS heeft tot doel op de drukste trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer en een toekomstvaste routing van het goederenvervoer met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute. De besluiten ten aanzien van PHS zetten een belangrijke stap richting het verwezenlijken van meerdere doelstellingen uit de LTSA. Er is gekozen voor "6-maatwerk", wat betekent dat er maximaal zes sprinters per uur gaan rijden op een PHS-corridor en er komt extra ruimte voor goederenvervoer op het spoor naast maatregelen om het gebruik van de Betuweroute nog extra te stimuleren. Het beoogde effect is om treinvervoer aantrekkelijker te maken voor zowel reizigers als goederen en om duurzamere mobiliteit te creëren.

Het PHS kent vier speerpunten:

- Hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de Randstad;
- Samenhangende regionale OV-systemen waarvan het spoorvervoer – met name de Sprinters – de ruggengraat vormt;
- Kwalitatief goede reistijden naar de landsdelen;
- Toekomstvaste routestrategie spoorgoederenvervoer.

De volgende trajecten vallen binnen het PHS:

- Reizigerscorridor Alkmaar - Amsterdam
- Reizigerscorridor Amsterdam - Utrecht - Eindhoven
- Reizigerscorridor Schiphol – Utrecht - Arnhem/Nijmegen
- Reizigerscorridor Den Haag – Rotterdam - Breda
- Reizigerscorridor Breda – Eindhoven
- Routing goederenvervoer Zuid Nederland

De verbetering van de capaciteit en kwaliteit van het OV in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL) maakt deel uit van het programma PHS. OV SAAL behelst een stapsgewijze uitbreiding en verbetering van capaciteit en kwaliteit van het OV in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (SAAL). Het maakt deel uit van PHS maar kent een eigen studie en besluitvormingstraject.

De volgende trajecten vallen binnen OV SAAL:

- Hoofddorp – Diemen

- Weesp – Lelystad (Flevolijn)

PHS heeft raakvlakken met andere lopende projecten:

- Beter en Meer (zie daar)
- ERTMS (zie daar)
- Landelijk overwegprogramma (zie daar)
- Emplacement Den Haag Centraal (nog niet afgerond in de te onderzoeken periode)

Looptijd

De initiële planning stelde dat infrastructurele maatregelen uiterlijk worden gerealiseerd in 2020. In februari 2013 is besloten dat de maatregelen PHS als deelpakketten getemporiseerd worden opgeleverd over de periode 2015 – 2028.⁴⁸

Vanaf 2013 wordt er gestart met de realisatie van PHS (afhankelijk per werkpakket).

De realisatie van OV SAAL start in 2010, afhankelijk van het termijn. OV SAAL is opgedeeld in drie termijnen: Korte Termijn (afgerond in 2016); Middellange Termijn (2020) en Lange Termijn (na 2020). Naar verwachting worden de middellange termijnmaatregelen in 2017 opgeleverd. OV SAAL Lange Termijn is onderdeel van RRAAM geworden.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Het PHS heeft voor de realisatiefase budgetten uitgegeven voor werkpakketten in totaal van € 1,16 miljard (conform jaarverslag IenW 2016). In totaal is voor PHS een programmabudget beschikbaar van € 2,752 miljard (MIRT 2016), inclusief OV SAAL (€ 1,1 miljard). Tot nu toe is hiervan ruim € 700 miljoen besteed.

De meeste maatregelen zullen (pas) in 2020 tot beoogde resultaten en effecten leiden, alleen de indienststelling van OV-SAAL (deelproject 'korte termijn') is gepland in 2016.

Tabel 10. Realisatiefase PHS: Begroting en realisaties lopende werkpakketten (conform JV IenW, 2016)

PHS en OV-SAAL	2013	2014	2015	2016
Begroting	51.000	219.000	252.000	235.000
Realisatie	166.000	191.000	185.000	177.000
Afwijking	115.000	-28.000	-67.000	-58.000

De voorgaande tabel heeft betrekking op de volgende onderdelen:

Tabel 11. Budgetten PHS (x mln)

Werkpakket	Projectbudget	Indienststelling
PHS realisatie	0	0
PHS Meteren–Boxtel	10.000	2017
PHS DSSU (incl. voorinvestering)	314.000	2017
PHS Overweg Klomper-steeg Veenendaal	9.000	2019
PHS Rijswijk–Rotterdam	9.000	2023
PHS Spooromgeving Geldermalsen	56.000	2021
PHS Diezebrug	2.000	2013
OV SAAL korte termijn	742.000	2016

⁴⁸ Kamerstuk 33400A nr. 48

Werkpakket	Projectbudget	Indienststelling
OV SAAL Naarden Bussum	24.000	2019
Totaal	1.166.000	

Het projectbudget van € 2,7 miljard kent een potentieel tekort, dat vele oorzaken kent (VGR12):

- Nog in te vullen taakstellig op het budget zoals opgenomen in het regeerakkoord Rutte I (€ 194 miljoen op PHS en € 45 miljoen op OV SAAL)
- De omzetting van de leenconstructie in een verhoging van het begrotingskader (€ 84 miljoen)
- Als gevolg van de nadere uitwerking van de PHS maatregelen zijn kostenstijgingen en kostendalingen geweest.
- Substantieel potentieel tekort is terug gebracht naar €200 mln dankzij dekking leenfaciliteit € 84 miljoen en besparingspakket van € 210 miljoen is gevonden.

Totaal reservering

Voor PHS is een programmabudget beschikbaar van in totaal € 2.752 miljoen (inclusief externe veiligheid, geluid, overwegen, transfer, onderhoud, onzekerheidsmarge 40%). Dit is exclusief OV SAAL, spoorcorridor Delft en sporendriehoek Noord-Nederland (conform motie Koopmans (TK 27658, nr 41)) en per 2013 eveneens exclusief fietsenstallingen.

Voor OV SAAL is in totaal € 1.182 miljoen beschikbaar. Er is binnen de beschikbare middelen rekening gehouden met € 55 miljoen voor beheer en onderhoud. Artikel IF 13.03.04 en IF 13.03.01.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De afgelopen jaren zijn infrastructurele- en overige maatregelen ingezet op verschillende trajecten. Deze trajecten worden gefaseerd opgeleverd en omvatten vijf reizigerscorridors, twee routringen goederenvervoer en twee trajecten binnen OV SAAL.

In 2017 heeft er een omslag plaatsgevonden van studieprogramma naar realisatieprogramma. Op basis van de voorgangsrapportages (t/m voortgangsrapportage nr. 13, mei 2017) zijn de volgende onderdelen tot dan toe gerealiseerd:

- Eind 2016 is de verbouwing van Doorstroomstation Utrecht (DSSU) opgeleverd
- Pakket korte termijnmaatregelen OV SAAL zijn in dienst genomen
- Diezebrug in Den Bosch

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 Termijnmaatregelen OV SAAL opgeleverd. De meeste maatregelen zullen (pas) in 2020 tot beoogde resultaten leiden. Daardoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het programma PHS.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

Er is beperkte informatie beschikbaar over de doelmatigheid van het programma PHS. Het programma is nog niet afgerond, waardoor de doelmatigheid (nog) niet bepaald kan worden. Er is geen informatie aangetroffen over regeldruk.

Het programma heeft wel enkele indicaties van doelmatigheid. Voor de PHS-investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT-systematiek (voorloper MIRT). Ook zijn er voor een deel van de projecten Kosten Baten

Analyses opgesteld. Hoewel deze doelmatig handelen niet garanderen, zitten er wel prikkels voor doelmatigheid in de systematiek besloten. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd.

Daarnaast valt het programma PHS onder de regeling Grote Projecten. Een project wordt aangewezen als groot project indien de Kamer van mening is dat de controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie (periodiek te verstrekken) noodzakelijk is, gegeven de omvang en complexiteit van het project. De regeling Grote Projecten is bedoeld voor die projecten die niet routinematig en/of grootschalig zijn, substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's kennen, waarbij toepassing van nieuwe technologieën een rol spelen en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces aanwezig is.

Zoals toegezegd in het AO van 23 januari 2008, worden er halfjaarlijkse voortgangsrapportages opgesteld met het doel de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de spoorambities voor de korte en middellange termijn.

Naar aanleiding van het potentieel tekort bij PHS zijn twee onderzoeken gestart:

- Externe validatie van de omvang van het potentiële tekort
- Onderzoek door de Auditdienst Rijk naar mogelijkheden om de financiële beheersing van het programma te verbeteren.

Bronnen

- Voortgangsrapportages PHS 2011-2017
- MIRT-projectenoverzicht 2013-2018
- Jaarverslagen IenW 2013 – 2016
- Rijksbegrotingen IenW 2013 – 2016
- 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]

8. Aanlegprojecten lijndelen

Korte beschrijving

Er zijn projectsubsidies verleend aan de volgende lijndelen, die zijn gerealiseerd in de periode 2013-2016:

- Tunnel Delft (Rijswijk-Schiedam), gerealiseerd in 2015
- Sporen Arnhem, gerealiseerd in 2014
- Hanzelijn, gerealiseerd in 2013

Bij de tunnel Delft wordt beoogd de **leefbaarheidsproblemen** op te lossen en worden voorzieningen getroffen om de capaciteit te verhogen, als onderdeel van het PHS. Sporen in Arnhem leiden tot hogere **capaciteit** van het spoorstelsel om ruimte te bieden aan de verwachte groei van reizigers. De Hanzelijn beoogt de **kwaliteit en capaciteit** van de spoorverbinding tussen de Randstad en het noorden te verhogen voor personen- en goederenvervoer.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Tunnel Delft

Het spoorviaduct door de stedelijke bebouwing in Delft veroorzaakt leefbaarheidsproblemen en het viaduct wordt door de gemeente ervaren als een obstakel in het stedelijk weefsel.

Als oplossing voor de leefbaarheidsproblemen te Delft wordt een spoortunnel van 2.300 meter lengte aangelegd. Op deze manier ontstaat de mogelijkheid tot stedelijke herontwikkeling van de binnenstad van Delft en worden de leefbaarheidsproblemen weggenomen. De spoortunnel wordt 2-sporig ingericht. In het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) is 4-sporigheid ter hoogte van Rijswijk-Delft Zuid voorzien om spoorboekloos reizen mogelijk te maken. Vooruitlopend op het besluit tot spooruitbreiding is de spoortunnel 4-sporig uitgegraven.

Sporen in Arnhem

De bestaande railinfrastructuur in Arnhem is niet toereikend om het huidige en het in de toekomst te verwachten aantal reizigers en treinen adequaat te kunnen verwerken. De problemen doen zich met name voor op het gebied van perroncapaciteit, beperkte transfervoorzieningen, ontsluiting van de perrons, beperkte mogelijkheden om treinen van/naar Utrecht en Nijmegen gelijktijdig te kunnen laten binnenkomen en te laten vertrekken en beperkte rijnsnelheid aan de west- en oostzijde van het emplacement.

Het project Sporen in Arnhem heeft als doelstelling het verbeteren van de afwikkeling van het treinverkeer en het uitbreiden van de infrastructuur en perroncapaciteit om het aantal reizigers en treinen op basis van de Nota Mobiliteit met een doorkijk naar 2020 te kunnen verwerken.

Hanzelijn

De kwaliteit, capaciteit en flexibiliteit van de spoorverbinding tussen de noordvleugel van de Randstad en het noorden en noordoosten schiet tekort, mede in relatie tot de economische ontwikkeling. Daarnaast is een oplossing noodzakelijk voor de afwikkeling van het goederenvervoer tussen de Randstad en het noorden. Aanleg van de Hanzelijn, tussen Lelystad en Zwolle, is geschikt voor snelheden tot 200 km/h. De lijn is, met maatregelen voor geluid en veiligheid, geschikt voor het personen- en goederenvervoer.

Looptijd

Delft: In 2005 is tussen Delft en het Rijk een Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst gesloten, waarin de aanleg van een lange tunnel is overeengekomen. De aanbesteding is in 2007 gestart. De oostelijke tunnelbuis is eind februari 2015 in dienst genomen. De westelijke tunnelbuis is in 2017 casco opgeleverd, dit biedt mogelijkheden om 4-sporen te realiseren, om zo spoorboekloosrijden ook daar mogelijk te maken

Sporen in Arnhem: De realisatie is gestart in 2007. De sporen zijn in 2014 opgeleverd.

Hanzelijn: De realisatie is gestart in 2006. De Hanzelijn is in 2013 opgeleverd.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Tunnel Delft (spoorcorridor Delft)

Het taakstellend projectbudget voor de spoorcorridor Delft is met € 53 miljoen opgehoogd tot € 606 miljoen in 2016 (artikelen 13.03.01). Daarnaast is er een vaste bijdrage (€ 75 miljoen) van voormalig ministerie van VROM. Bijdrage van derden: de provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, Stadsgebied Haaglanden en gemeente Delft. In de periode 2013-2016 is hiervan € 224 miljoen uitgegeven.

Sporen in Arnhem

Taakstellend budget: € 281 miljoen (MIRT 2013). Hiervan is de laatste € 11 miljoen uitgegeven in 2013.

Hanzelijn

Taakstellend budget € 1.030 miljoen (inclusief € 10 miljoen van Overijssel voor de by-pass en exclusief € 2 miljoen TEN-subsidie voor planuitwerkingskosten). Hiervan is € 54 miljoen gerealiseerd in de periode 2013-2016.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De lijndelen zijn recentelijk opgeleverd. 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. De gestage groei vanaf 2013 van de in/uitstappers bij de gereedgekomen stations is een indicatie van een positief effect.

Tabel 12. Aantal in/uitstappers op de lijndelen

	In/uitstappers				
	2013	2014	2015	2016	Ontw. '14-'15
Delft	32.049	31.249	31.630	34.490	+ 1%
Arnhem Centraal	38.315	38.442	39.164	40.589	+2%

Over de Hanzelijn is meer informatie beschikbaar. De resultaten van de Hanzelijn zijn door NS kort na de opening geëvalueerd door de prestaties van de nieuwe lijn te toetsen aan diverse studies die gedaan zijn voor de bouw en ingebruikname van de Hanzelijn. De Hanzelijn presteert grotendeels zoals verwacht. Reizigers vertonen nieuw routekeuzegedrag conform prognose waardoor belastingen op de omliggende verbindingen veranderen. Op de Hanzelijn is het reisgedrag grotendeels naar verwachting. Er worden veel nieuwe reizen gemaakt en reizen veel nieuwe treinreizigers die voorheen per bus of auto reisden.

Opvallend is dat op zaterdag meer reizigers via de Hanzelijn reizen dan op dinsdagen, dat Kampen Zuid achterblijft op de prognoses en dat Dronten juist boven verwachting presteert. Meer dan driekwart van de treinreizigers op de Hanzelijn geeft aan via de Hanzelijn te reizen omdat de verbinding is verbeterd (sneller, minder overstappen). De beoogde snelheid van 200 km/uur (reistijdwinst van dertien minuten tussen Zwolle en Amsterdam Zuid) of 160 km/uur (reistijdwinst van zeven minuten) wordt niet gehaald door beperkingen in het materieel. In MER variant zouden IC's niet stoppen te Lelystad en bijvoorbeeld 160 km/u gaan rijden tussen Lelystad en Zwolle (wat infratechnisch kan) levert hooguit twee minuten tijdswinst op. Op dit moment wordt er maximaal 140 km/uur gereden. Door aanpassingen in de dienstregeling wordt een reistijdwinst van zeven minuten gehaald. De oorspronkelijke snelheidsambitie wordt niet gehaald. Er wordt geconcludeerd dat de Hanzelijn goed presteert en het product van de Nederlandse Spoorwegen heeft verbeterd. Meer treinreizen worden gemaakt en nieuwe treinreizigers zijn aangetrokken door de snellere en betere verbinding.

De onderstaande indicatoren zijn relevant om de effecten van de Hanzelijn te bepalen. Hierin zijn de in- en uitstappers van de stations Dronten en Kampen Zuid en het aantal reizigers dat volledig gebruik maakt van het traject Zwolle – Lelystad opgenomen. 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. Het gaat om de reizen op een gemiddelde werkdag. De gestage groei van de in/uitstappers op het traject en het aantal reizen op het traject zijn een indicatie voor de doeltreffendheid van de aanleg van deze lijn.

Tabel 13. Indicatoren gebruik Hanzelijn (bij 149 treinen per jaar)

	2013	2014	2015	2016	Ontwikkeling '14-'15
Kampen Zuid (in/ uit stappers)	1.142	1.379	1.506	1.531	+9%
Dronten (in/uit stappers)	3.141	3.377	3.428	3.559	+2%
Aantal reizen op het traject	15.400	16.500	19.000	19.700	+15%

De Hanzelijn draagt bij aan het beleidsdoel om de *groei* op het spoor te faciliteren. Vanuit die optiek beschouwen wij de aanleg 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.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

Er is geen informatie beschikbaar om de doelmatigheid van de lijndelen te bepalen. 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). Hoewel deze doelmatig handelen niet garanderen, zitten er wel prikkels voor doelmatigheid in beide systematieken besloten. Het MIRT-spielregelkader 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-spielregelkader wel prikkels voor doelmatigheid besloten. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd. Er is geen informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de regeldruk.

Bronnen

- 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 – 2016
- MIRT projectenboeken 2012 – 2018

9. Projectsubsidies Stations en Stationsaanpassingen

Korte beschrijving

Projectsubsidies zijn verstrekt om stations en stationsaanpassingen te realiseren. Dit leidt tot een aantrekkelijker product voor het personenvervoer; ter ondersteuning van het **deur-tot-deurbeleid** wordt de kwaliteit van de bereikbaarheid en het verblijf op de stations verbeterd. De Nieuwe Sleutelprojecten leiden tot een hogere **capaciteit** van het spoorstelsel om ruimte te bieden aan de verwachte groei van reizigers. In de periode 2013 tot en met 2016 zijn 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).

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Programma kleine stations

De Minister van IenW heeft een aanlegbesluit op basis van de projectnota van de spoorwegbeheerder ProRail genomen. De projectnota bevat de raming van kosten op basis van een definitief ontwerp, een beoordeling van het effect van het station op de functionaliteit van de infrastructuur, het effect op reistijden en aantal extra reizigers.

Het regionale belang dat is verbonden aan het openen van een station wordt afgewogen tegen het belang dat is gekoppeld aan snelle verbindingen tussen stedelijke centra en landsdelen. Deze belangenafweging speelt met name bij stations die bedacht zijn aan spoorlijnen waar het hoofdrailnetvervoer en/of goederenvervoer op wordt afgewikkeld.

Programma Nieuwe Sleutelprojecten

Voor de stations Arnhem Centraal, Den Haag CS en Rotterdam CS geldt dat deze projecten door het Rijk zijn aangewezen als Nieuwe Sleutelprojecten (NSP). NSP zijn integrale stedenbouwkundige projecten op en rond de stations van de hogesnelheidstrein. De doelen die het Rijk met NSP wil bereiken zijn:

- Een hoogwaardige bereikbaarheid realiseren
- De kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden versterken
- Een krachtige impuls geven aan de (inter)nationale concurrentiepositie

Arnhem CS

Belangrijkste knelpunt op dit station is de te beperkte capaciteit van de OV-terminal. De perrontunnel onder de sporen is te smal, de stationshal is te klein en er is een tekort aan fietsenstallingen. Deze problematiek, samen met de verwachte reizigersgroei mede door aanlanding van de Hoge Snelheidstrein naar Frankfurt am Main, maakt aanpassing van station en omgeving noodzakelijk. De omgeving kenmerkt zich door verouderde gebouwen en een verontreinigd bedrijventerrein. Naast het station behoort ook de stedelijke stationsomgeving tot het project. Er wordt een nieuwe OV-terminal gerealiseerd. De aansluiting van het station op de stad wordt verbeterd. Nieuwe, hoogwaardige woon- en werkfuncties worden in bestaand stedelijk gebied toegevoegd.

Den Haag CS

Knelpunten op Den Haag CS betreffen de beperkte capaciteit en de onoverzichtelijkheid van het station. Door de HSL-Zuid en RandstadRail groeit het aantal reizigers naar 350.000 reizigers per dag in 2020. Tevens is de omgeving van onvoldoende stedelijk niveau. Naast het station zelf behoort ook de stedelijke stationsomgeving tot het project. De gemeente ontwikkelt het stationsgebied tot een locatie voor werken, wonen en winkelen.

Rotterdam CS

Het belangrijkste knelpunt op station Rotterdam Centraal betreft de transfercapaciteit en de aansluiting op de stedelijke structuur. Door een toename van het aantal (trein)reizigers, onder andere als gevolg van de autonome treinreizigersgroei en de verwachte groei van het aantal (trein)reizigers door de in gebruikname van RandstadRail en de HSL-Zuid, biedt de huidige voetgangerstunnel (inclusief trappen) te weinig ruimte voor een snelle en veilige transfer van reizigers. Naast het station behoort ook de stedelijke stationsomgeving tot het project.

Looptijd

De looptijd is afhankelijk van het station. De volgende stations zijn in de periode 2013 tot en met 2016 opgeleverd:

- 2016: Arnhem Centraal (NSP)
- 2015: Den Haag CS (NSP), Station Barneveld Zuid, Station Nijmegen Goffert
- 2014: Rotterdam CS (NSP), Maastricht Noord en Nijmegen-Lent
- 2013: Station Almere Poort, Station Dronten, Station Groningen Europapark, Station Halfweg-Zwanenburg, Station Hengelo Gezondheidspark, Station Hoevelaken en Station Kampen-Zuid

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Kleine stations

Het projectenbudget voor de aanleg kleine stations bedraagt € 78 miljoen (peil 2016, IF 13.03.01). De einddata voor deze projecten zijn divers.

IenW toetst of alle kosten van aanleg, inpassing in de dienstregeling en beheer zijn gedekt, alsmede of de bediening van het nieuwe station is gegarandeerd. De kosten van het basisstation zijn in dat geval subsidiabel ten laste van het programma Aanleg nieuwe stations tot een maximum van € 6,4 miljoen. De minister neemt dan tevens een subsidiebesluit. Een alternatieve mogelijkheid voor subsidie van nieuwe stations is de projectfinanciering als onderdeel van lopende projecten zoals RegioNet en VleuGel.

NSP

Den Haag: Het taakstellende projectenbudget voor de Den Haag vanuit het Rijk bedraagt in totaal € 172 miljoen. Hiervan komt € 123 miljoen vanuit het Infrafonds (peil 2015, IF 13.03.01), en € 49 miljoen vanuit gebiedsontwikkeling (Hoofdstuk XII).

Rotterdam: Totale taakstellende bijdrage IenW bedraagt € 330 miljoen. Hiervan is € 275 miljoen afkomstig vanuit het IF 13.03.01 (prijspeil 2015), ten behoeve van de bouw van de OV-terminal.

Arnhem: Het taakstellende projectenbudget voor NSP Arnhem vanuit het Rijk bedraagt € 108 miljoen (IF 13.03.01, prijspeil 2016).

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De stations zijn recentelijk opgeleverd en er zijn geen evaluaties beschikbaar. Het is (nog) niet mogelijk om een uitspraak te doen over de effecten en doeltreffendheid van deze projecten. Wel is het mogelijk om een eerste beeld te krijgen over het gebruik en de ervaringen van de stations. Een positieve ontwikkeling duidt op een positief effect. Voor zover er cijfers beschikbaar zijn, zien wij bij alle stations een duidelijke groei in het aantal in- en uitstappers.⁴⁹ Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat de reizigersgroei geacommodeerd wordt.

⁴⁹ 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.

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. Hierdoor is het lastig om een onderscheid te maken in netto groei. Desalniettemin toont reizigersonderzoek van ProRail aan dat het aandeel 'nieuwe reizen' op een station sterk varieert. Dit hangt samen met (1) de afstand tot bestaande stations (hoe verder de afstand, hoe hoger het aandeel 'nieuwe reizen') en (2) het aandeel attractiereizen (reisbestemming ligt in het stationsgebied) ten opzichte van productiereizen (woonadres ligt in het stationsgebied).

Tabel 14. In/ uitstappers per station na gereedkomen station

	In/uitstappers			
	2013	2014	2015	2016
Arnhem Centraal	38.315	38.442	39.164	40.589
Den Haag Centraal	71.977	76.216	77.783	82.057
Barneveld Zuid	-	-	-	-
Nijmegen Goffert	-	-	713	953
Rotterdam Centraal	80.014	81.811	85.246	91.751
Maastricht Noord	-	-	-	-
Nijmegen-Lent	925	1.048	1.108	1.240
Almere Poort	2.256	2.752	3.085	3.718
Dronten	3.141	3.377	3.428	3.559
Groningen Europark	785	1.076	1.212	1.261
Halfweg-Zwanenburg	1.479	1.847	2.118	2.266
Hengelo Gezondheidspark	-	-	-	-
Hoevelaken	-	-	-	-
Kampen Zuid	1.142	1.379	1.506	1.531

Daarnaast geeft het oordeel klantbeleving van de reizigers een inzicht in de kwaliteit van de stations. Dit klantoordeel of reizigersoordeel wordt jaarlijks gerapporteerd in de stationsbelevingsmonitor. Wat betreft NSP zijn ook cijfers beschikbaar wat betreft de klantbeleving vóór de aanpassingen.

De monitor (december 2017) toont een hoge klantbeleving van NSP's (cijfer 7,5 tot 8,0). Ook de kleinere stations worden voldoende (6,4) tot goed beoordeeld (7,6); gemiddeld ruim een 7. 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 7,5.⁵⁰ 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 geacommodeerd en de kwaliteitsbeleving is sterk gestegen.

⁵⁰ NS Stations en ProRail, Stationsbelevingsmonitor. Het klantoordeel van NSP's vóór aanpassing zijn gebaseerd op persoonlijke communicatie met NS.

Tabel 15. Klantoordeel per station

Klantoordeel per station	Vóór NSP	2017	% 7 en hoger
Arnhem Centraal	5,5	7,7	91,7%
Den Haag Centraal	5,5	7,5	86,0%
Breda	5,7	7,6	87,6%
Utrecht	6,5	7,6	87,8%
Rotterdam Centraal		8,0	94,0%
Barneveld Zuid		7,6	87,5%
Nijmegen Goffert		-	-
Maastricht Noord		7,3	75,0%
Nijmegen-Lent		7,3	80,1%
Almere Poort		6,4	51,7%
Dronten		6,8	65,0%
Groningen Europark		7,6	83,6%
Halfweg-Zwanenburg		6,9	73,9%
Hengelo Gezondheidspark		-	-
Hoevelaken		-	-
Kampen Zuid		6,4	53,25

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

De aanleg wordt projectmatig uitgevoerd. Afzonderlijke projecten worden niet geëvalueerd, waardoor ook niet op basis van die evaluaties de doelmatigheid van een aanlegproject is te bepalen. 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 doelmatig handelen 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 partijen uitgevoerd Er is geen informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de regeldruk.

Bronnen

- MIRT projectenboeken 2013 – 2018
- Jaarverslagen Infrastructuurfonds 2013 – 2016
- Begrotingen Infrastructuurfonds 2013 – 2016
- Stationsbelevingsmonitor 2017
- Ontwikkeling klantordelen NSP
- ProRail (2017), Tellingen nieuwe stations

10. Subsidieregeling Bodemsanering NS percelen

Korte beschrijving

De subsidieregeling Bodemsanering NS Percelen (SBNS) maakt onderdeel uit van het domein Personenvervoer. De regeling was bedoeld om de bodemschadelast als gevolg van 150 jaar activiteiten op NS-percelen op te lossen. De regeling kwam voort uit een oude wettelijke verplichting en niet vanuit de beleidsvoornemens van de LTSA.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Het bodemsaneringsbeleid komt voort uit de wettelijke saneringsplicht van NS. NS is eigenaar van een groot aantal percelen grond waarvan bekend is of het vermoeden bestaat dat de bodem daarvan ernstig is verontreinigd en de sanering (zeer) urgent moet worden uitgevoerd. NS is per 1 januari 1995 volledig verzelfstandigd. Bij de verzelfstandiging heeft de verantwoordelijkheid voor de aanwezige ernstige bodemverontreiniging en de financiële consequenties daarvan een grote rol gespeeld. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS zijn als contractpartners bij de verzelfstandiging van NS betrokken. Het ministerie had op grond van de Wet Bodembescherming bevoegdheden en had belang bij een zo spoedig mogelijke sanering van de desbetreffende gevallen.⁵¹

Het Rijk en NS tekenden op 21 december 1995 het Convenant Bodemsanering NS-percelen. Sinds het jaar 1996 dragen het ministerie van IenW (en haar voorgangers) en NS jaarlijks geld bij voor de landelijke aanpak van bodemverontreiniging in NS-percelen aan de Stichting Bodemsanering Nederlandse Spoorwegen (SBNS). Op 15 juli 1996 is hiertoe de Stichting Bodemsanering NS (SBNS) opgericht. De organisatie was verantwoordelijk voor de uitvoering van onderzoek en vervolgens de sanering van NS-terreinen. De SBNS is een taakorganisatie waar de partijen € 22,7 miljoen euro doneren. Deze partijen waren het ministerie VenW (het huidige IenW) (40% bijdrage), het ministerie VROM (20%) en 40% bijdrage vanuit NS zelf.

De totale kosten van deze sanering zijn door adviesbureau Tauw in 1994 geraamd op € 1,59 miljard (toen 3,5 miljard gulden). Later zijn deze bijgesteld naar € 730 miljoen (2000).

Looptijd

De activiteiten van de stichting Bodemsanering NS zijn eind 2016 beëindigd. Aan de Stichting Bodemsanering NS is op basis van het convenant Bodemsanering NS-percelen (d.d. 21 december 1995) een laatste donatie verstrekt in 2016. In maart 2015 hebben de convenantpartners de Beëindigingsovereenkomst ondertekend met het oog op de beëindiging van de stichting per 1 januari 2017.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Voor de subsidieregeling is in de onderzoeksperiode een jaarlijks vast bedrag van ruim € 9 miljoen uitgetrokken door IenW. Dit bedrag maakte 40% uit van het totale jaarlijkse budget van € 22,7 miljoen euro voor de SBNS. Op basis van het taakstellend bedrag per jaar werd geprioriteerd wat op dat moment gesaneerd zou worden. Het is niet vast te stellen vanuit de beschikbare evaluaties of er sprake is van (onder)uitputting of tekorten bij de SBNS.

⁵¹ SG 24.774. nr.1 Oprichting Stichting Bodemsanering NS

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De subsidieregeling had in het begin van het bestaan van de SBNS tot doel de meest vervuilde locaties aan te pakken. De meeste locaties zijn aangepast, voor enkele resterende gevallen zijn overeenkomsten gesloten tussen IenW, NS en ProRail.⁵² De activiteiten van de SBNS worden overgedragen aan ProRail.

In 2012 werd voorzien dat de onderzoeksopgave van SBNS binnen afzienbare tijd afgerond zou kunnen worden en is besloten de afdeling Beheer & Onderzoek en de afdeling Uitvoering samen te voegen tot één afdeling: Realisatie. Dit werd begin 2013 geëffectueerd. In januari 2014 werd, op voorstel van directie en MT, door de Raad van Toezicht besloten dat SBNS nog tot 2017 een pakket aan onderzoeken en saneringen zou uitvoeren, maar dat de resterende werkvoorraad aan NS en ProRail zou worden overgedragen. In de daarop volgende jaren is alles erop gericht geweest dit pakket van (vaak) lopende projecten tijdig af te ronden of, als dat niet mogelijk was, aan NS of ProRail over te dragen.

In maart 2015 is de besluitvorming ten aanzien van de beëindiging van SBNS afgerond.

Op dat moment werd het besluit door de Convenantpartijen bekrachtigd. Tussen de Staat, ProRail en NS zijn afspraken gemaakt over de (financiële) consequenties van de beëindiging van het Convenant. De jaren 2016 en 2017 stonden in het teken van:

- Een tijdige overdracht aan ProRail van het Bodeminformatiesysteem (BIS) ;
- Overdracht / opslag van het SBNS-archief bij NS;
- Overdracht beschikkingen op naam van de grondeigenaren;
- Start met de financiële en juridische afwikkeling van SBNS. Gepland is de Stichting in april 2017 te ontbinden en de liquidatie ultimo augustus 2017 af te ronden. Afwikkeling van de discussie over het btw-aftrekrecht waarover een geschil was ontstaan met de fiscus met stevige financiële consequenties is in de minne geschikt.⁵³

Tijdens haar bestaan heeft SBNS vele honderden beschikkingen in het kader van de Wet Bodembescherming (Wbb) aangevraagd. Voor al deze beschikkingen is een regeling getroffen. Een aantal verzoeken tot wijziging van de tenaamstelling ligt nog bij het bevoegd gezag en daarop zal naar verwachting uiterlijk 1 mei 2017 worden beschikt. Voor het project kostenverhaal is een forse inspanning geleverd om tot een afronding te komen vóór het beëindigen van de Stichting.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

In de twintig jaar van het bestaan van de stichting zijn er 5.424 projecten uitgevoerd. Hiermee is in totaal € 443 miljoen gemoeid, waarvan € 51 miljoen voor onderzoek en/of nazorg, voor € 328 miljoen voor de sanering zelf en € 64 miljoen voor de overhead. Bij de start van de SBNS is een raming gemaakt voor € 1,59 miljard (toen 3,5 miljard gulden). Later is deze bijgesteld naar € 730 miljoen (2000). Voortschrijdend inzicht, techniek- en beleidsvernieuwing hebben invloed gehad op de verlaging van het bedrag. In 2000 is bepaald dat met het beschikbare budget van € 22,7 miljoen per jaar de SBNS haar taak vóór 2030 kon voltooien. Uit de beschikbare evaluatie is niet te herleiden hoe de geraamde € 730 miljoen zich verhoudt tot het definitieve bedrag van € 443 miljoen. Er is geen informatie in de evaluaties aangetroffen inzake regeldruk.

⁵² Jaarverslag IenM 2016

⁵³ Wegens succes gesloten. Stichting Bodemsanering NS 1996-2017

Bronnen

- 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
- Jaarverslagen IenW 2013-2016
- Rijksbegrotingen IenW 2013-2016

11. Programma ERTMS

Korte beschrijving

Het programma ERTMS (European Rail Traffic Management System) is erop gericht om een systeem voor treinbesturing en –beveiliging te implementeren dat ook op Europees niveau wordt uitgerold. ERTMS 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**. Daarmee draagt het bij aan de ambities van de LTSA. Het programma ERTMS is een samenwerkingsprogramma tussen het ministerie van IenW, ProRail en NS.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

ERTMS vervangt in Nederland het eerste generatie systeem van Automatische Trein Beïnvloeding (ATB-EG). Met de uitrol van ERTMS wordt het bestaande spoorbeveiligingssysteem vervangen en gemoderniseerd in de brede Randstad. Doel is een robuust en toekomstvast beveiligingssysteem dat hoogfrequent spoor kan faciliteren.

De hoofddoelen van implementatie van ERTMS liggen op het gebied van veiligheid, capaciteit, interoperabiliteit, snelheid en betrouwbaarheid. Het voorkeursscenario houdt in dat ERTMS met beproefde technologie van ERTMS Level 2 in de periode tot en met 2028 wordt ingevoerd op de Europese verplichte Europese Trans European Network (TEN)- corridors voor 2020 en 2030, de OV-Schiphol Amsterdam Almere (OV-SAAL)-corridor in 2023 en zoveel mogelijk andere drukke corridors. In 2022 is ERTMS bovendien ingebouwd in al het bestaande materieel dat rijdt op het Nederlandse spoor. Reizigers en verladers moeten vooral profiteren van de voordelen en idealiter niets van de overgang merken. Een gedetailleerdere beschrijving van de oplossing is beschreven in het Voorkeursbesluit. Door recente ontwikkelingen zal de programmabeslissing van het voorkeursbesluit afwijken. Zo is bijvoorbeeld de inbouw in al het bestaande materieel in 2022 losgelaten bij de uitrolstrategie in 2016.

Om in te spelen op toekomstige inzichten en ontwikkelingen en om de invoering en de bijbehorende risico's beheersbaar te houden zal de uitrol van ERTMS gefaseerd plaatsvinden met behulp van een programmatische aanpak. In de uitrolstrategie is de volgorde van de uitrol van ERTMS bepaald voor 36 deeltrajecten gesplitst in twee gebieden, die als twee inktvlekken naar elkaar toegroeien en daarna verder uitbreiden.

Het programma ERTMS heeft overlap met andere programma's:

- Programma Hoogfrequent Spoor (zie daar)
- STS verbeterprogramma (zie daar)
- Subsidieregeling GSM-r (zie daar)
- Europese implementatie van ERTMS
- Ontwikkelingen in de planning van TEN-T corridors

Looptijd

In juni 2013 heeft de Tweede Kamer de invoering van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) aangemerkt als Groot Project. Op 11 april 2014 heeft het Kabinet de Voorkeursbeslissing ERTMS genomen, waardoor het programma is overgegaan naar de planuitwerkingsfase. In september 2016 zijn 'de uitrolstrategie 8' en 'de uitgangspunten van de aanbesteding- en contracteringstrategie (ACS) 9' naar de Kamer gestuurd. Dit zijn twee bouwstenen voor de programmabeslissing ERTMS. De programmabeslissing kan niet in 2017, maar pas in 2019 door het Kabinet worden genomen⁵⁴. De realisatie van het programma ERTMS zal naar verwachting nog tenminste tot 2030 lopen.

⁵⁴ Kamerstuk 2017-2018, 29 984, nr. 760

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Bij het nemen van de Voorkeursbeslissing is een budget van €2,67 miljard (inclusief btw-prijsspeil 2016 Artikel 17.07) beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van de Voorkeursbeslissing, dat als basisreferentie is opgenomen in de Basisrapportage.

Het budget is samengesteld uit de volgende componenten (jaarverslag IF 2016):

- Studiekosten € 91 miljoen;
- Pilotkosten € 0 miljoen;
- Overige planuitwerking OV-SAAL € 226 miljoen;
- Overige planuitwerking exclusief OV-SAAL € 2,254 miljard.

Tot en met 2016 zijn alleen kosten gemaakt voor planstudies.

Tabel 16. Uitgaven ERTMS (JV IenW 2016)

Uitgaven (x € 1.000)	2013	2014	2015	2016
Begroting	19.000	22.000	0	42.338
Realisatie	2.000	1.000	12.417	26.755
Afwijking	-17.000	-21.000	12.417	-15.583

Uit de voortgangsrapportages van de ERTMS blijkt dat tot en met 2016 € 4,4 miljoen is besteed aan apparaatsuitgaven en dat tot en met december 2016 € 43,6 miljoen daadwerkelijk is uitgegeven aan planstudiekosten.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Er zijn een viertal lijnen waarop ERTMS in gebruik is genomen.

- Betuweroute en Havenspoorlijn
- HSL-Zuid
- Hanzelijn
- Traject Amsterdam-Utrecht (Dual Signalling)

Op het traject Amsterdam-Utrecht is ERTMS Level 2 aangelegd naast het treinbeveiligingssysteem ATB, hiermee betreft dit een Dual Signalling baanvak. Voor het programma ERTMS werd in de periode 2012- maart 2015 een pilot op dit traject uitgevoerd. In deze pilot hebben machinisten en treindienstleiders ervaring op kunnen doen met ERTMS. Deze pilot diende onder meer om inzicht te krijgen in zaken als de ombouw van treinen naar ERTMS, de toelating op het landelijk net, de opleiding van rijdend personeel, de wijze waarop personeel omgaat met duale systemen in de cabine, de impact op capaciteit op het baanvak en de storingsorganisatie. Tijdens de pilot zijn circa 7500 ritten uitgevoerd, waarvan ongeveer tweederde met goederenlading dan wel passagiers aan boord. Er waren geen merkbare incidenten, er waren geen vertragingen en reizigers en verladers hebben geen hinder ondervonden. Het draagvlak voor ERTMS onder machinisten en treindienstleiders is groot. De doelen van de pilot zijn gehaald: ERTMS is in gebruik op het traject Amsterdam-Utrecht en er is veel kennis en ervaring opgedaan. De resultaten van de proef worden toegepast bij verdere invoering van ERTMS in Nederland. Er is een ERTMS-academy opgericht om de opgedane kennis en ervaring voor alle partijen te borgen.

Het is belangrijk om op te merken dat er pas een klein deel van het budget is uitgegeven aan voorbereidende werkzaamheden en de pilot. ERTMS heeft een lange doorlooptijd en er is nog niets te zeggen over de uiteindelijke effecten. Er is daarom nog niets te zeggen over de effecten (en daarmee doeltreffendheid) van het ERTMS-programma.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

ERTMS heeft een lange doorlooptijd en het programma is nog niet afgerond, waardoor de doelmatigheid (nog) niet bepaald kan worden.

Het programma heeft wel enkele indicaties van doelmatigheid. Voor de ERTMS investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT-systematiek (voorloper MIRT). De MIRT-systematiek stelt eisen aan de totstandkoming van een project, zoals het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse en zorgt tevens voor een bestuurlijke afweging tussen projecten (omdat het budget van het infrafonds gelimiteerd is). Hoewel deze doelmatig handelen niet garanderen, zitten er wel prikkels voor doelmatigheid in de systematiek besloten. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd. Dit draagt bij aan de doelmatigheid.

Daarnaast valt het programma ERTMS onder de regeling Grote Projecten. Een project wordt aangewezen als 'Groot Project' indien de Kamer van mening is dat dat de controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken noodzakelijk is, gegeven de omvang en complexiteit van het project. De regeling Grote Projecten is bedoel voor die projecten die niet routinematig, grootschalig zijn, substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's kennen, waarbij toepassing van nieuwe technologieën een rol spelen en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces aanwezig is. 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.

Er wordt tweemaal per jaar een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer verzonden, waarin de voortgang van het programma wordt weergegeven ten opzichte van de referentiewaarden uit de basisrapportage. De basisrapportage ERTMS voor de planuitwerkingsfase is in april 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin staan de referentiewaarden van het programma ten behoeve van de voortgangsrapportages vermeld. Eenmaal per jaar wordt de voortgangsrapportage voorzien van een accountantsrapport van de Auditdienst Rijk (ADR).

Ten behoeve van de halfjaarlijkse rapportage is in 2015 een monitoringskader ontwikkeld. Het monitoringskader gaat vergezeld van een monitoringsinstrument waarmee de mate van doelbereik inzichtelijk kan worden gemaakt. Dit monitoringskader heeft als doel om te rapporteren over de mate van invulling van het doelbereik op de vijf hoofddoelen: veiligheid, interoperabiliteit, betrouwbaarheid, snelheid en capaciteit. Het kader is begin 2017 geactualiseerd door Ecorys. Ecorys voorziet dat ERTMS een positieve bijdrage zal leveren aan alle vijf beleidsdoelen die gesteld zijn in de Railmap 3.0.

In 2017 is de scope van het programma ERTMS aangepast. In het geactualiseerde monitoringskader bespreekt Ecorys de gevolgen voor de vijf beleidsdoelen van de beperktere scope van ERTMS in 2030 en de andere samenstelling daarvan:

- De interoperabiliteit van internationaal goederenvervoer ligt, ondanks de kleinere scope van ERTMS, in 2030 hoger dan voorheen werd voorzien. Op nationaal niveau ligt de mate van interoperabiliteit voor personenvervoer in 2030 lager dan eerder verwacht. De interoperabiliteit voor internationaal personenvervoer ligt ook lager;
- Er zullen minder ongevallen worden voorkomen dan bij een grotere mate van uitrol van ERTMS het geval zal zijn, met als gevolg een lagere absolute verbetering van de veiligheid;
- Doordat minder baanvakken met ERTMS zullen worden uitgerust dan eerder voorzien zullen ook minder reizigers profiteren van de verbetering van de rijtijden en vermindering van wachttijden van treinen. De reistijdwinst voor reizigers is hierdoor lager;
- Bij een beperktere scope zullen minder reizigers profiteren van de verbetering van de betrouwbaarheid als gevolg van ERTMS.

PBLQ constateert in de vijfde voortgangsrapportage dat het programma ERTMS goed op weg is om in control te raken. 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.⁵⁵ Hiervoor wordt geadviseerd om te werken met harde deadlines en procesafspraken voor interne reviews door de moederorganisaties en externe reviews.

Er is verder geen informatie aangetroffen wat betreft de regeldruk

Bronnen

- 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

⁵⁵ PBLQ, (2017), Periodieke Review ERTMS

12. Subsidieregeling GSM-r

Korte beschrijving

GSM-r is onderdeel van het domein Veiligheid.⁵⁶ De subsidieregeling GSM-r is bedoeld om de houder van een spoorvoertuig tegemoet te komen in de kosten van de aanschaf en installatie van GSM-r apparaten. 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. Dit draagt bij aan de **kwaliteit van het spoorsysteem**. Met deze regeling wilden IenW en EZK gezamenlijk de belangen van de providers en het spoor bedienen.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Gelet op het belang van de spoorveiligheid vond de staatssecretaris van het ministerie van IenW het wenselijk om de mogelijke storingen in het radioverkeer maximaal te voorkomen. Die storingen ontstonden door de uitrol van de 3G- en 4G-netwerken door de telecom providers. Door deze subsidieregeling is tegemoet gekomen aan de wensen van de grote telecomaandbieders om de uitrol van het 3G en 4G netwerk voort te zetten, waarbij tegelijkertijd rekening werd gehouden met mogelijke verstoringen in het radioverkeer tussen treinen en treindienstleiders. Dit had namelijk tot gevaarlijke situaties op het spoor kunnen leiden. Door het plaatsen van filters hebben de operators gebruik kunnen maken van de door hun gekochte licenties.

Het risico op verstoringen speelde ook in andere Europese landen en de GSM-r subsidieregeling dient hier vaak als voorbeeld. De houder van een spoorvoertuig werd met de subsidie tegemoet gekomen in de kosten van de aanschaf en installatie van een filter bij een ETCS Data Only Radio (EDOR) of een GSM-R-treinradio. Er was ook subsidie beschikbaar voor de aanschaf van een verbeterde GSM-R-treinradio of een verbeterde EDOR.

De aanleiding ligt in de uiteenlopende ontwikkelingen op het spoor en in de telefonie. De dreigende rechtszaak aangespannen door ProRail tegen het Agentschap Telecom leidde tot acties. Vooraf aan de regeling is er veel contact geweest tussen operators en vervoerders; deze overleggen haalde de kou uit de lucht.

Op het moment dat de regeling van kracht werd, waren de in Nederland toegelaten spoorvoertuigen uitgerust met naar schatting maximaal 1.100 EDOR's en 3.400 GSM-R radio's. Door het vervangen of aanpassen van al deze apparatuur zouden verstoringen zo goed als mogelijk voorkomen kunnen worden aan de treinkant, daarnaast zijn er in een aantal gevallen wijzigingen doorgevoerd aan het GSM-r netwerk, om de dekking te verbeteren (aparte MIRT beschikking) en daarmee de spoorveiligheid te verzekeren.

Looptijd

De regeling liep van eind 2014 tot eind 2016. Op 1 augustus 2014 is de subsidieregeling beheersing GSM-R Interferentie in werking getreden. De uitvoering subsidieregeling liep tot 29 december 2016.

⁵⁶ GSM-r staat voor Global System for Mobile Communications – Railway or GSM-Railway. GSM-R is een onderdeel van het European Rail Traffic Management System (ERTMS), de Europese standaard voor treinbeïnvloeding en spoorwegseinen. Het is een systeem voor radiocommunicatie voor spoorwegen. Het verzorgt het mobiele telefoonverkeer tussen bijvoorbeeld treindienstleiding en treinbestuurder of machinist. Waar het European Rail Traffic Management System niveau 2 of niveau 3 in gebruik is verzorgt GSM-R bovendien de communicatie voor de treinbeïnvloeding en seingeving.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Het ministerie van IenW heeft voor deze regeling samen met het ministerie van EZK een budget van € 30 miljoen beschikbaar gesteld. In maart 2016 is het budget van € 30 miljoen verlaagd naar € 28 miljoen. Uiteindelijk is in de periode 2015 tot en met 2017 voor **€ 5.7 miljoen** aan beleidsmiddelen in rekening gebracht bij IenW. Daarbij komen de uitvoeringskosten voor de regeling aan RVO (ongeveer € 250.000).

De reden voor deze veel lagere uitgaven zijn:

- Voor GSM-r zijn er in 2015 lagere subsidieaanvragen dan voorzien. Teneinde vervoerders te stimuleren om snel de gesubsidieerde, interferentiebestendige apparatuur in te bouwen zijn in de subsidieregeling «incentives» aangebracht, waarbij in de beginfase van de subsidieregeling sprake is van ruimere subsidiëring dan in de latere fasen. Omdat gebleken is dat het grootste deel van de vervoerders niet in staat was snel de betreffende apparatuur in te bouwen zijn in 2015 lagere subsidiebedragen benut dan voorzien. In totaal is er van 2015 naar 2016 daarom € 13,5 miljoen doorgeschoven. Gebleken is dat het voor de meeste vervoerders onmogelijk was om de ambitieuze planning van de eerste twee aanvraagperiodes te realiseren. De meeste treinen zijn pas in de derde periode interferentiebestendig gemaakt.
- In 2016 zijn de uitgaven om dezelfde redenen eveneens lager door het lager aantal subsidieaanvragen (€ 8,3 miljoen ten opzichte van een begroting van € 10,3 miljoen).

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Op 1 augustus 2014 is het subsidieprogramma gestart. Op 1 oktober 2014 is de regeling open gegaan voor het indienen van aanvragen. Er waren drie aanvraagperiodes. De hoogte van de maximale subsidie was afhankelijk van het moment dat er een volledige subsidie aanvraag bij RVO was ingediend.

De eerste fase van maximaal € 10.000 per apparaat is opgenomen als extra prikkel om snel van de subsidie gebruik te maken. Het ministerie wilde hiermee de telecomsector tegemoet komen en de aanschaf van de apparatuur versnellen. Uit de aanvragen die in de eerste fase zijn ingediend, is gebleken dat er voor 141 spoorvoertuigen subsidie is aangevraagd. De tweede fase (maximaal € 5.000) betrof 178 spoorvoertuigen. In de laatste fase (maximaal € 2.500) is er voor 1.314 spoorvoertuigen subsidie aangevraagd (waaronder 1.273 van NS Groep). Uiteindelijk is aan het eind van de looptijd voor 1.632 spoorvoertuigen subsidie vastgesteld.

Dankzij de subsidieregeling zijn spoorvoertuigen voorzien van 158 filters en 1.659 treinradio's (op het moment van de start van de regeling is het aantal geschat op maximaal 1.100 EDOR's en 3.400 GSM-r radio's). De subsidieregeling GSM-r is geëvalueerd, de evaluatie doet geen uitspraak of de doelstelling (het stimuleren en/of versnellen van filters en/of radio's) van de regeling is bereikt.⁵⁷ Interviews met betrokkenen geven een wisselend beeld betreft de stimulering en versnelling van de filters en/of radio's. Op basis van de interviews en documenten 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. Er zijn aanvragen ingediend door vervoerders die anders (nog) niet hun apparatuur zouden vervangen. Voor kleine vervoerders heeft dit mogelijk stimulerend gewerkt. Hiermee heeft de subsidie bijgedragen aan het realiseren van het subsidiedoel "stimuleren".

De grootste afnemer van de radio's is NS geweest. Voor NS brengt de aanvraag een uitgebreide aanbestedingsprocedure mee, welke veel tijd en capaciteit kost. De periode om de subsidieaanvraag onder de aanbestedingsprocedure te doen, was bijna niet haalbaar. IenW en NS wisten dat het niet gemakkelijk zou worden om in de laatste tranche de aanvraag in te dienen. Zowel NS en IenW waren zich er van bewust dat NS het termijn van de eerste tranche niet zou gaan halen.

⁵⁷ RVO (2017) Rapportage subsidieregeling beheersing GSM-R interferentie

De regeling heeft in dat opzicht beperkt versnellend gewerkt voor het grootste aantal (1.273) apparaten. NS geeft aan dat de subsidie prettig was, maar dat het geen drijfveer was om GSM-r aan te schaffen. Met andere woorden, men had geen aanvraag ingediend indien dit niet overeen zou komen met de eigen planning om de radio's te vervangen. In dat opzicht is de doelstelling van 'versnelling' beperkt bereikt.

Het is echter niet bekend wat het aantal aanvragen betekent ten opzichte van het totaal aantal spoorvoertuigen en/of de meest relevante voertuigen zijn omgebouwd. Er is geen zicht op het aantal aanvragen ten opzichte van het totaal aantal apparaten in de treinen. Het is niet duidelijk in hoeverre kleinere, internationale en/of goederen vervoerders nieuwe apparaten hebben aangeschaft. Dit maakt het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid.

Een indicatie voor doeltreffendheid is het aantal storingsmeldingen. Agentschap Telecom geeft aan dat het aantal storingsmeldingen wat betreft interferentie de afgelopen periode is afgenomen. Dit suggereert dat het co-existentieprobleem grotendeels is opgelost. Ook zijn de lijntjes korter, door de rondetafelgesprekken waarin operators en vervoerders aan deelnamen.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

De evaluatie doet geen uitspraken over de doelmatigheid van de regeling. Er zijn wel indicaties van doelmatigheid. RVO voerde de regeling uit. Op het moment dat de regeling voor 90% gereed was, werd er bij RVO een uitvoeringstoets gedaan. Deze toets was bedoeld om na te gaan of het gekozen instrument effectief is, of het gekozen instrument uitvoeringstechnisch voldoet aan de gestelde eisen en of het instrument voldoet aan het Rijksbreed Uniform Subsidiekader (RUS). RVO heeft op basis van haar expertise met subsidieregelingen een aantal wijzigingen van de regeling doorgevoerd.

De ingestelde staffel biedt een indicatie van doelmatigheid: hoe langer men wacht, hoe minder subsidie men ontvangt. De strakke sluitingsdatum heeft gewerkt om een versnelling te realiseren, al was er al zicht op dat NS de eerste staffel niet zou gaan halen. Voor kleinere vervoerders was het gemakkelijker om op de eerste en tweede tranches in te spelen. Dit brengt met zich mee dat de kosten voor de kleine vervoerders hoger zijn, omdat ze voor minder apparaten aanvragen.

De gebudgetteerde middelen zijn lager dan de gerealiseerde middelen. Er is veel minder geld uitgegeven dan was begroot, zo was er € 30 miljoen begroot en is er uiteindelijk bijna € 6 miljoen euro uitgegeven. Er zijn verschillende redenen voor deze onderuitputting: men mag geen nee verkopen op basis van het budget en men moest rekening houden met de verwachting dat alle partijen in de eerste tranche subsidie zouden aanvragen.

Voor de vervoerders en specifiek de vervoerders die een substantiële aanvraag doen, wordt er regeldruk ervaren wat betreft het voldoen aan de eisen van de aanbesteding en aanvraagprocedure. De regeling was opgesteld in het Nederlands. Dit beperkt de aanvraagmogelijkheden voor internationale partijen. Een ander aspect van regeldruk is de toelaatbaarheid van de radio door het ILT. Indien er een bug in de GSM-r software wordt gevonden, dan moeten er nieuwe toelatingstesten worden uitgevoerd.

Nieuwe TSI's (Europese regelgeving om uniformiteit te waarborgen) leidt tot aanpassingen in treinen en aanpassingen in de opleiding voor het personeel

Bronnen

- RVO (2017), Rapportage Subsidieregeling beheersing GSM-R Interferentie
- Rijksbegrotingen IenW 2013-2016
- Jaarverslagen IenW 2013-2016
- Subsidieregeling.
- Interviews IenW, NS en Agentschap Telecom

13. Programma's overwegen

Korte beschrijving

Het Overwegenbeleid heeft als doelstelling de **veiligheid** van overweggebruikers permanent verder te verbeteren. Het Overwegenbeleid is verankerd in verschillende programma's, waaronder:

- 2001: Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO)
- 2013: Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO)
- 2015: Aanpak Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO)

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Programma Verbetering Veiligheid Overwegen

In het kader van het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO) zijn door ProRail vanaf 1999 verschillende maatregelen uitgevoerd die de overwegveiligheid sterk hebben verhoogd. Doel was het aantal doden en gewonden op spoorwegovergangen in 2010 ten minste te halveren, ten opzichte van het jaar 1985. Verbeteringen worden uitgevoerd door de lopende PVVO-projecten (PVVO-oud) af te ronden en maatregelen uit het Actieplan Uitwerking overwegenbeleid 2010-2020 (PVVO-nieuw) uit te voeren. In overleg met ProRail zijn over het programma PVVO nadere afspraken gemaakt over de toedeling van het resterende budget. Daarbij is gekozen voor overheveling van het resterende budget (ad € 2,2 miljoen) naar het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen. Dit programma geeft invulling aan het integrale overwegenbeleid van IenW en is in die zin een overkoepelend programma voor alle overwegprojecten.

Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

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 aantal overwegincidenten te verminderen. Het LVO richt zich op overwegen met de meeste verbeterpotentie voor zowel veiligheid als doorstroming. Elk incident heeft een grote impact op de omgeving en de samenleving. De afgelopen jaren zijn diverse verbeteringen aan overweginfrastructuur gerealiseerd en de ontwikkeling van de veiligheid is positief, maar het aantal ongevallen op overwegen blijft ook in 2014 relatief hoog, veelal door risicovol gedrag van overweggebruikers.

In 2014 is het LVO nieuw opgenomen in het MIRT. Dit programma geeft invulling aan het integrale overwegenbeleid van IenW. IenW neemt de regie om in nauwe samenwerking met decentrale overheden en wegbeheerders en ProRail tot kosteneffectieve en innovatieve oplossingen te komen. Hierbij wordt zowel naar de spoor- als wegwijk gekeken. Het LVO richt zich op overwegen met de meeste verbeterpotentie voor zowel veiligheid als doorstroming. Zo wordt gekeken naar het verminderen van de wachttijden voor een overweg (dichtligttijden), maar bijvoorbeeld ook naar het geven van voorlichting over gedrag aan scholieren. Vanaf 2016 wordt onder meer op basis van resultaten van eerdere pilots gewerkt aan de verdere realisatie van maatregelen uit het programma.

Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO)

In totaal zijn er op dit moment ruim 2.500 overwegen in Nederland, waarvan nog 127 openbare en openbaar toegankelijke NABO's op het reizigersnet. Vanwege hun aard en beperkte aantal - omdat er nog maar weinig NABO's bestaan, zijn weggebruikers er niet meer op bedacht - kennen NABO's een verhoogd veiligheidsrisico. Naast het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO), waarmee de veiligheid en doorstroming op beveiligde overwegen wordt verbeterd, is de aanpak van NABO's een prioriteit binnen het overwegenbeleid.

Sinds 2015 werkt het ministerie van IenW met ProRail aan het Programma NABO. 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. ProRail heeft in het kader van de innovatieve actielijn een marktuitvraag gedaan om innovatieve maatregelen te ontwikkelen die de veiligheid op en rond overwegen kunnen verbeteren. In 2017 zijn hiervan de resultaten gepubliceerd.

Looptijd

Er lopen verschillende programma's over de periode 2001-2020 om de overwegveiligheid te vergroten. In 2014 is het programma LVO nieuw opgenomen in het MIRT. Het LVO loopt tot en met 2028. Hetzelfde geldt voor het programma NABO.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

LVO

Het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen is vanaf begrotingsjaar 2014 nieuw opgenomen in het planuitwerkingsprogramma (art.13.03.04). Het ministerie van IenW werkt samen met ProRail en decentrale overheden om de overgangveiligheid te verbeteren. Generieke maatregelen worden in beginsel door IenW gefinancierd. Voor specifieke projecten is cofinanciering door de decentrale overheden en IenW een uitgangspunt. Vanuit het Rijk geldt daarbij een maximale bijdrage van 50% van de meest kosteneffectieve oplossing. In de eerste fase zijn verkenningen gedaan en is een nulmeting uitgevoerd. Na de prioritering wordt tot uitvoering overgegaan, waarbij co-financiering door decentrale overheden uitgangspunt is. Het planbudget is € 200 miljoen (peil 2014) en is in 2016 opgehoogd tot € 203 miljoen uit te geven tot en met 2028. In 2016 is hiervan € 10 miljoen overgeboekt naar de NABO. In de jaarverslagen zijn nog geen realisaties opgenomen. Het budget is inmiddels wel volledig belegd voor de projecten die in de 'pijplijn' zitten.

NABO

In 2015 is voor de aanpak van Niet-actief beveiligde overwegen (NABO's) € 10 miljoen overgeboekt vanuit het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) naar het nieuw in het realisatieprogramma opgenomen Programma Niet-actief beveiligde overwegen. In januari 2017 is er nog eens € 25 miljoen vrijgemaakt voor het programma. Samen met de overheveling van € 3,6 miljoen vanuit het programma Toegankelijkheid ten behoeve van onbewaakte stationsoverpaden leidt dat er toe dat binnen dit programma de komende jaren € 38,6 miljoen wordt geïnvesteerd in gebiedsgerichte opgaven en de ontwikkeling van innovatieve (en kosteneffectieve) maatregelen. Het programma NABO werkt volgens dezelfde uitgangspunten als het LVO.

Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de begrote middelen voldoende zijn om de doelstelling te realiseren.

PVVO

Overige verbeteringen worden uitgevoerd middels afronding van de lopende (PVVO) projecten en de benutting van het restantbudget van het PVVO.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Er is geen informatie beschikbaar om de doeltreffendheid van de lopende programma's LVO en NABO te bepalen, omdat dit door de korte looptijd beperkte resultaten en effecten heeft opgeleverd. 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 programma's in de praktijk hebben op het aantal ongevallen en slachtoffers op overwegen.

De doelen voor overwegveiligheid zijn opgenomen in de derde Kadernota Railveiligheid. De indicatoren worden jaarlijks gerapporteerd in het Jaarverslag Spoorwegveiligheid en in de begrotingen. Tot en met de Rijksbegroting van 2017⁵⁸ 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. De indicatoren uit de ILT Jaarverslagen 2015 en 2016 zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 17. Veiligheidsrisico onder overweggebruikers

	2014	2015	2016	
Veiligheidsrisico overweggebruikers	SGEL onder overweggebruikers/jaar/mld. treinkm's	47,58	84,704	19,68

In het jaarverslag 2013 wordt geconstateerd dat bij de ongevallen met treinen doelstellingen voor het aantal relevante ongevallen en het aantal relevante aanrijdingen op overwegen worden gehaald. De overall doelstelling (themaoverstijgend) voor veiligheid is gehaald. Uit het jaarverslag 2015 is een vlakke trend zichtbaar. Ook in 2016 is een daling te zien van het aantal zware letsels bij overwegongevallen. Ging het in 2015 nog om dertien doden, in 2016 komen drie personen op een overweg om het leven en raakt één persoon zwaargewond.

De afname van het aantal aanrijdingen op overwegen en de afname in FWSI zijn volgens de gesproken betrokkenen in de tussentijdse evaluatie van de Derde Kadernota Railveiligheid met name toe te schrijven aan het PVVO.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Het is niet mogelijk om de doelmatigheid te bepalen voor de programma's die nog niet zijn afgerond. In de programma's 'overwegen' zijn een aantal indicaties van doelmatigheid ingebouwd.

Vanuit kosteneffectiviteit beoogt men in te zetten op verschillende maatregelen. LVO zet in op generieke en specifieke maatregelen en NABO zet in op specifieke maatregelen in een gebiedsgerichte context, waarbij de specifieke maatregelen voor beide programma's vragen om cofinanciering van decentrale overheden. Generieke maatregelen waar veiligheid en doorstroming op zo veel mogelijk overwegen worden verbeterd en worden door het ministerie van IenW gefinancierd. Voor specifieke maatregelen wordt er gebruik gemaakt van cofinanciering, waarbij IenW maximaal 50% bijdraagt aan de maatregel.

Daarnaast geldt voor de LVO en NABO-investeringen dat gebruik is gemaakt van de MIRT-systematiek. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd.

Het programma LVO zet in op het verminderen van de risico's op de meest risicovolle overwegen. Daarbij hanteert men vanuit kosteneffectiviteitsafweging het doelbereik (een streefpercentage daling van de LVO punten, ten opzichte van het budget dat daarvoor beschikbaar is). In het programmadaashboard wordt mede gerapporteerd op doelbereik.

⁵⁸ Gebaseerd op het Jaarverslag Spoorwegveiligheid 2015

In aanvulling hierop wordt extra tijd genomen voor een integrale probleemanalyse en een verkenning van de meest kosteneffectieve oplossingsrichtingen. In de praktijk zal na afronding van het programma blijken in hoeverre deze risicoreductie zich heeft doorvertaald in aantallen ongevallen en slachtoffers. Er is verder geen informatie aangetroffen wat betreft de regeldruk.

Bronnen

- 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
- Interview IenW

14. Programma STS (ATB-Vv)

Korte beschrijving

Stop Tonend Sein-passages (STS-passages) kunnen leiden tot botsingen en ontsporingen. Het ministerie van IenW wenst met het STS-Verbeterplan 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 op het spoor.⁵⁹ De verschillende spoorwegondernemingen werken gezamenlijk met ProRail en IenW aan het STS-Verbeterprogramma. Het STS-Verbeterplan heeft het doel om het aantal STS-passages te verminderen en daarmee de kans op ongevallen na een roodseinpassage te verminderen. Dit draagt bij aan het verhogen van de **veiligheid**.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Het STS-Verbeterprogramma omvat de volgende onderdelen:

- Uitrol van extra seinen die worden voorzien van ATB-Vv
- Implementatie waarschuwingssysteem ORBIT⁶⁰ door NS
- Verbeterde zichtbaarheid van seinen (MOOS)
- Upgrading S-borden op goederenemplacementen

Er waren circa veertig oorspronkelijke maatregelen. Een aantal hiervan is vervallen, andere zijn toegevoegd. Een groot aantal maatregelen is inmiddels gerealiseerd. Daarnaast zijn er door NS maatregelen getroffen, zoals het verzwaren van het remcriterium.

Zo zijn er maatregelen zoals aandacht vanuit het management (waaronder publicaties en training), meer conflictvrij plannen van ritten, meer punctueel rijden en verbetering van de veiligheidscommunicatie.

Het programma bevat structurele maatregelen met een relatief lange doorlooptijd. Voor de STS-passages zijn specifieke doelstellingen van het ministerie van IenW in de Kadernota opgenomen.

- Het terugbrengen van het absolute aantal STS-passages met 50% ten opzichte van het aantal van 266 in 2003
- Het beperken van het risico van de STS-passages met 75% ten opzichte van 2003.

De meeste middelen worden toegekend aan het programma ATB-Vv. ATB-Vv⁶¹ is een systeem om treinen automatisch voor een STS tot stilstand te brengen indien de machinist dit zelf niet doet en de standaard beveiliging niet ingrijpt. Het ministerie van IenW is voorstander van een landelijke uitrol van ATB-Vv voor de periode waarin ERTMS nog niet volledig operationeel is. ProRail is verzocht om met een voorstel te komen voor de implementatie van ATB-Vv.

Door de implementatie van het ATB-Vv systeem bij seinen worden zowel de kans op STS-passages als de daaraan verbonden risico's, als zo'n STS-passage toch plaatsvindt, gereduceerd. Eind 2014 waren circa 2.500 seinen hiermee uitgerust. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan aanleg van ATB-Vv bij seinen uit de hoogste risicocategorieën, waar de grootste veiligheidswinst te behalen valt. In totaal gaat het om circa 1.750 ATB-Vv-installaties die op basis van een corridorsgewijze aanpak aangelegd worden.

⁵⁹ STS staat voor Stop Tonend Sein

⁶⁰ ORBIT staat voor Oogst Remcurve Bewaking in Trein en is een GPS gestuurd systeem dat de machinist waarschuwt als die met te hoge snelheid een rood sein nadert

⁶¹ ATB-Vv staat voor Automatische TreinBeïnvloeding Verbeterde versie

Over de periode 2016-2017 zijn op enkele seinen na circa 400 ATB-Vv installaties aangelegd op de twee corridors waar in de komende jaren de intensiteit van het treinverkeer het sterkst zal toenemen. De bijdrage aan de railveiligheid zal hier naar verwachting het grootst zijn. Het betreft de volgende corridors:

De zogenaamde «A2-corridor» tussen Alkmaar en Maastricht. Op een deel van deze corridor zal naar verwachting al vanaf 2017 een intensievere treindienst plaatsvinden in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS).

De Brabantroute tussen Kijfhoek en de Duitse grens bij Venlo. Ook dit is één van de PHS-corridors. Bovendien zal het goederenverkeer op dit traject in de komende jaren toenemen als gevolg van de aanleg van het derde. Hierdoor zal de spoorcapaciteit van de grensovergang bij Zevenaar beperkt worden en, als gevolg daarvan, meer goederenverkeer gebruik gaan maken van de grensovergang bij Venlo en de Brabantroute.

De beschikkingaanvraag voor tranche 5 betreft circa 135 seinen en is goedgekeurd. Op termijn wordt ATB-Vv uitgefaseerd.

Looptijd

Na het ongeval in Amsterdam Singelgracht heeft het STS-programma in juni 2012 een doorstart gemaakt. In 2014 zijn de maatregelen van ATB-Vv gestart. In 2016 start ProRail met de ATB-Vv-aanleg op beide corridors. In 2017 is de vierde tranche (op enkele seinen na) van 400 ATB-Vv installaties afgerond. Het programma loopt tot 2023.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Totale uitgaven van het Rijk bedragen circa € 160 miljoen (exclusief btw). Het projectbudget voor de ATB-Vv A2 corridor en Brabantroute bedraagt € 20 miljoen (prijspeil jaarverslag 2016). De verwachte einddatum van het project is 2017. ProRail heeft binnen de reguliere middelen voor beheer, onderhoud en vervanging al € 10 miljoen beschikbaar voor beheer, onderhoud en vervanging van beveiligingssysteem op deze twee corridors. Het resterende deel zal het worden gefinancierd via PHS. De uitvoering hiervan is gestart in 2017 en loopt door tot 2023. Totale kosten € 68 miljoen, de reservering wordt in tranches door het ministerie uitgegeven.

De totale omvang van de middelen is groter dan de rijksbijdrage. Sommige maatregelen worden gefinancierd door de vervoerders zelf.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

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 18. Informatie-indicatoren STS (realisaties)

	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

ProRail en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) monitoren de ontwikkeling van de veiligheid op het Nederlandse hoofdspoor. Het aantal STS-passages is over de periode 2013-2016 met de helft gedaald en is in 2016 gestabiliseerd. Eind 2014 is het risicocijfer met 75% afgenomen ten opzichte van 2003. Hiermee voldoet het aan de doelstelling voor de vermindering van het risico. De doelstellingen uit de Kadernota zijn behaald.

In 2015 heeft de ILT een thema-audit stoptonend seinpassages gepubliceerd. Een aantal spoorwegondernemingen hebben op vrijwillige basis meegewerkt. De inspectie stelt vast dat vervoerders actief aandacht schenken aan stoptonend seinpassages en hiernaar onderzoek doen. Ze stellen vast dat de vervoerders de onderzoeken naar stoptonend seinpassages slagvaardig oppakken en melden. Ook constateren ze dat de onderzoeken zich over het algemeen te veel richten op alleen de directe oorzaak van de stoptonend seinpassage. Onderzoeken kunnen worden verbeterd door ook secundaire oorzaken mee te nemen.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Het is niet mogelijk om de doelmatigheid van het STS-verbeterprogramma te bepalen, omdat het programma nog niet is afgerond. Er is in de rapportages geen informatie beschikbaar om de doelmatigheid van het programma te bepalen. Wel is er een indicatie van doelmatigheid beschikbaar. Het grootste gedeelte van het budget wordt ingezet voor het aanleggen van ATB-Vv installaties. Voor de ATB-Vv investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT-systematiek. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd.

Op basis van interviews is verder inzicht verkregen in de doelmatigheid. Dankzij ATB-Vv is het aantal STS-passages sterk afgenomen. Op de lange termijn wordt ATB-Vv echter vervangen door het nieuwe ERTMS. Vraag is hoe veel geld er nog in het ATB-Vv systeem wordt gestoken en in hoeverre deze maatregelen nog effectief zijn. Daarnaast neemt de potentiële risicoreductie per tranche af, dit leidt tot een afname van effectiviteit. Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre ATB-Vv in de toekomst doelmatig is. Dit is echter lastig vast te stellen; het accepteren van risico's is vaak onderdeel van discussie en de periode waarin ERTMS wordt ingevoerd, is mede van invloed op de economische levensduur van ATB-Vv.

Ongelukken leiden tot acties en initiatief voor het programma Acties op basis van ongelukken zijn vaak politiek gedreven en zijn niet altijd doelmatig.

Bronnen

- 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
- Jaarverslagen IenW 2013-2016
- Rijksbegrotingen IenW 2013-2018
- MIRT Overzicht 2018
- Interviews met ProRail, NS, IenW en ILT

15. Goederenvervoer

Korte beschrijving

Het LTSA beleid voor het spoorgoederenvervoer heeft de ambitie om een aantrekkelijker en concurrerender spoorproduct ten opzichte 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**.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

De markt van het spoorgoederenvervoer is volledig geliberaliseerd. De rol van de overheid (het ministerie IenW) is hierin regisserend. Voor het goederenvervoer geldt echter nog meer dan voor het personenvervoer dat de agenda ook wordt bepaald door de Europese agenda. De agenda van de EC is gericht op het vergroten van het aandeel van het vervoer over het spoor. Passende ontwikkelingen in deze agenda waren het regelen en verbeteren van de marktwerking, de aanleg en verbetering van spoorgoederencorridors (waaronder ERMTS), aandacht voor geluidsoverlast, verbetering van de infrastructuur en de interoperabiliteit (versterken bijvoorbeeld van de European Railway Agency).

Samenwerking / Het Operationeel Spoor Concept Goederen

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). Om de concurrentiepositie van het Nederlandse spoorgoederenvervoer te versterken en tevens invulling te geven aan de LTSA doelen, hebben vertegenwoordigers van sectorpartijen de volgende ambitie geformuleerd;

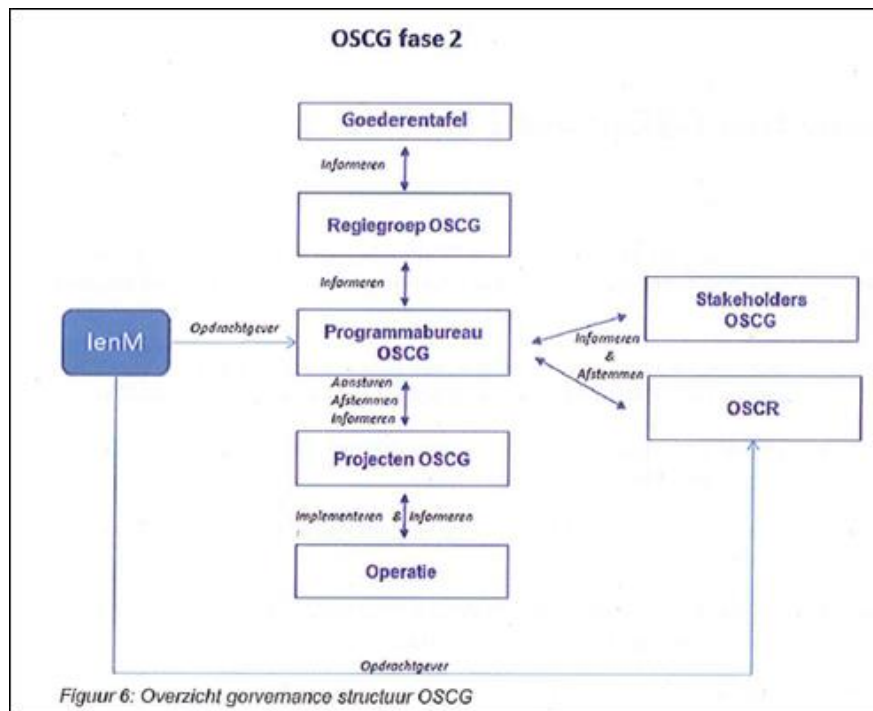
*“Voor de verladers vormt het Nederlandse spoorvervoer een **aantrekkelijke modaliteit** in een (synchromodaal) internationaal logistiek transportsysteem, wat **concurrerend** is met dat van de ons omringende landen. Het spoorgoederenvervoer kan de voorziene groei van de goederenstromen **duurzaam** accommoderen met een **kwalitatief goed** treinproduct”. De indicatoren in het aanvalsplan zijn:*

- Kwaliteit treinproduct verbeteren;
- Concurrerend kostenniveau mogelijk maken;
- Voldoende resources beschikbaar;
- Succesvol vermarkten, ontwikkelen en innoveren.

Het plan is vervolgens gekoppeld aan de LTSA2 en in de actieagenda van de LTSA meegenomen. De OSCG (Operationeel Spoor Concept Goederen) (agenda) is vervolgens weer de uitwerking van het aanvalsplan. Het OSCG wordt uitgevoerd door de spoorgoederentafel. Het ministerie voert het secretariaat van de goederentafel en is deelnemer in de spoorgoederentafel. De goederentafel is daarmee een belangrijk instrument voor het ministerie om beleid te vertalen naar uitvoering. De samenwerking is vooral geoperationaliseerd door de inrichting van de spoorgoederentafel.

De spoorgoederentafel heeft de OSCG goedgekeurd en de uitvoering ervan is in 2015 gestart. De relaties tussen de verschillende spelers in de OSCG (fase 2) is in figuur 1 weergegeven.

Het ministerie van IenW fungeert als opdrachtgever; de activiteiten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de op initiatief van het ministerie van 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.



Figuur 2 Relaties OSCG

Ontwikkeling nieuwe markten / Aanpassingen infrastructuur

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.

De aanleg draagt direct bij aan de vergroting van de capaciteit van het vervoersysteem en het ruimte bieden aan groei goederenvervoer. Door de aanleg van goede verbindingen met het achterland wordt ingespeeld op de steeds verder containerisering van het goederenvervoer. De realisatie van goederencorridors hebben als doelstelling om het grensoverschrijdend spoorvervoer te verbeteren. Als logistiek transportsysteem zou het spoorgoederenvervoer een meer volwaardige en aantrekkelijke modaliteit vormen binnen Nederland en het internationale achterland.

Infrastructuur projecten die hieronder vallen zijn:

1. 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.

2. Het doen van kleinere infrastructurele 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.

De aanleg van spoorgoederencorridors heeft betrekking op kleinere infrastructurele aanpassingen die als doelstelling hebben faciliteren van de verwachte groei van het goederenvervoer:

- Van en naar de Nederlandse havens ten behoeve van de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland.
- Het optimaal accommoderen van het goederenvervoer, door een deel van de lijnen beperkt te bestemmen voor het spoorgoederenvervoer (zoals de Betuweroute).
- Het aanleggen van betrouwbare verbindingen met voldoende capaciteit en goede aansluitingen op de Europese corridors die van belang zijn voor havens.

Hierbinnen vallen de volgende drie projecten:

a. Optimalisering goederencorridor Rotterdam – Genua

De goederencorridor Rotterdam – Genua sluit aan bij de doelstelling internationale spoorgoederencorridors. Om deze doelstelling te behalen, is het nodig om de verschillende systemen voor treinbeïnvloeding en voltage aanwezig gelijk te trekken, waardoor vervoerder niet meer van locomotief hoeven te wisselen of investeren in dure meersysteem locomotieven. Daardoor zou het grensoverschrijdend goederenvervoer efficiënter en goedkoper moeten worden. Daarom wordt de variëteit aan systemen teruggebracht en worden zo veel mogelijk geharmoniseerde Europese technieken geïnstalleerd. Het creëren van de spoorgoederencorridor heeft een relatie met de projectplannen voor de ERTMS (zie aldaar).

b. NaNOV (goederenroute Elst-Deventer-Twente)

De aanleg van de NaNov 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. Door dit besluit nam het goederenvervoer over bestaand spoor (Elst – Arnhem - Deventer - Twente) toe en veroorzaakte omgevingshinder.

c. Afronding aanleg Betuweroute

De Betuweroute is aangelegd in de periode voor 2013 en in de onderzoeksperiode 2013 – 2016 is gewerkt aan de afrondende werkzaamheden. Daarbij is de Betuweroute een beperkt spoor voor alleen goederentreinen. Er wordt gestreefd naar een jaarlijkse groei van de op de Betuweroute vervoerde vrachtvolumes. Enerzijds is de doelstelling het ontlasten van het gemengde spoornet en anderzijds is de doelstelling het teweegbrengen van de modal shift: het verschuiven van het goederenvervoer over de weg naar het goederenvervoer over het spoor.

Looptijden

Aanvalsplan: Opgesteld op 28 maart 2014, waarbij de horizon van de ambities is gelegd op 2020. OCSG: Het OCSG heeft een looptijd van 2015 – 2023.

Projecten aanpassingen infrastructuur

- Rotterdam – Genua: start realisatie in 2014 en oplevering in 2018.
- NaNOV: 2009: start realisatie en verwachte oplevering 2020.
- Nazorg Betuweroute: na de afronding van de aanleg zijn tot en met 2019 uitgaven gepland voor de nazorg.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De begroting van IenW Artikel IF 13.03.05 beschrijft de opdrachten (planuitwerking) die uitgezet zijn voor het goederenvervoer en die de beleidsdoelstelling ondersteunen. Behalve de aanpassingen van infrastructuur is het beleid voor het spoorgoederenvervoer financieel arm. Per saldo is tussen 2013 en 2017 in de aanpassingen van infrastructuur ruim € 130 miljoen geïnvesteerd.

Tabel 19 Uitgaven opdrachten spoorgoederenvervoer (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017
Begroting	2.634	11.009	14.073	123.725	3.143
Realisatie	1.314	5.714	4.868	117.029	
Afwijking	-1.320	-5.295	-9.205	-6.696	-3.143

Aanpassingen infrastructuur

Rotterdam – Genua

Dit programma bestaat uit meerdere deelprojecten. Voor de optimalisering van de goederencorridor Rotterdam-Genua is in totaal een projectbudget van € 175 miljoen beschikbaar (prijspeil jaarverslag IF 2016). De EU draagt subsidie bij voor de aanleg van ERTMS (€ 5 miljoen) en voor 25kV in Zevenaar (€ 4 miljoen).

NaNOV

Voor het uitvoeringsprogramma goederenroute Elst-Deventer-Twente (NaNov) bedraagt het taakstellend projectbudget € 138 miljoen (Artikel IF 13.03.02, peil: jaarverslag IF 2016). In de periode 2013-2016 is € 26 miljoen besteed.

Betuweroute

De restpunten worden sinds 2010 afgehandeld in het Project Nazorg Betuweroute. Hierin worden onder meer de gevelisolatie in Rozenburg, grondtransacties en een bodemsaneringstraject afgerond.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

De algemene doelstelling van het spoorgoederenbeleid was met het nemen van maatregelen om de toename van het vervoer over spoor te stimuleren. Deze doelstellingen zijn verder uitgewerkt via het aanpassen van de bestaande infrastructuur, het stimuleren modal shift (vervoer van weg/water naar spoor) en het realiseren van een goede samenwerking met en binnen de sector.

1. Toename van het vervoer over spoor

Groei van het aantal treinbewegingen

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 omléidingen vanwege de aanleg van het derde spoor (zie Zevenaars grens in tabel)

Tabel 20 Aantal treinbewegingen goederentreinen per week (begroting 2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Betuweroute*	460	440	500	440	390
Oldenzaal grens	60	70	60	100	130
Zevenaars 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

*Eind 2015 is de verbingsboog bij Elst in gebruik genomen. Daardoor is er een verschil vanaf 2015 op het drukste deel van de Betuweroute. De afname van het aantal goederentreinen via Zevenaars is het gevolg van de werkzaamheden ten behoeve van het derde spoor Zevenaars-Oberhausen, waardoor omléidingen noodzakelijk waren. De Benutting van de Betuweroute met circa honderd treinen per etmaal is thans het maximum, omdat de aansluiting met het Duitse spoorwégnet nog niet is gerealiseerd.

In 2013 was er ten opzichte van 2012 op de corridor een groei van 3% grensoverschrijdende goederentreinen tussen Nederland en Duitsland. De groei bij Emmerich was 1%, de groei bij Venlo was 7%. De scheve groei is te verklaren door de beperkte capaciteit door langdurige en omvangrijke werkzaamheden rond Emmerich en als gevolg hiervan het omleiden van treinen over Venlo. Over de gehele corridor groeide het aantal treinen met 6%. Het marktaandeel spoor bleef in Rotterdam stabiel op 11%; groei was er vooral in het transalpine vervoer door Zwitserland waar het markt-aandeel spoor steeg van 63 naar 66%. De ontwikkeling van het aantal spoorgoederentreinen op de spoorgoederencorridor North Sea Mediterranean bij de grens van Roosendaal was in 2013 was met 4% groei ook positief.⁶²

Modal shift

Modal shift is de term voor het vervangen van een deel van het vervoer over de weg door andere vormen van vervoer, met name vervoer per spoor en per schip. Het binnenlands vervoer groeit, maar ligt in 2015 nog steeds niet boven het niveau van voor de crisis. Ondanks daling van het aandeel wegvervoer gaat het grootste deel van goederen op Nederlands grondgebied over de weg.

- In vervoerd gewicht heeft het wegvervoer in 2015 met 66 procent het grootste aandeel in het goederenvervoer op Nederlands grondgebied. In 2005 was het aandeel van het wegvervoer nog 69 procent. Binnenvaart en spoor hebben hun aandeel vanaf 2005 weten te vergroten tot 30 respectievelijk 4 procent.
- Bij de vervoersprestatie, gemeten in tonkilometers op Nederlands grondgebied, is het aandeel van het wegvervoer 52 procent in 2015. In 2005 was dit aandeel nog 57 procent. Het aandeel van de binnenvaart is tussen 2005 en 2015 toegenomen van 37 procent naar bijna 42 procent. Het aandeel spoor bleef in dezelfde periode nagenoeg gelijk (rond 6 procent).

2. Aanpassingen bestaande infrastructuur.

De aanpassingen van de bestaande infrastructuur zijn nodig om het ontwikkelen van nieuwe markten te stimuleren en de capaciteit te vergroten. Deze aanpassingen zijn gedaan via het de derde spoorlijn naar Duitsland en het creëren van corridors.

⁶² Kamerstuk 21 501-22, nr. 508

Derde spoorlijn naar Duitsland

De werkzaamheden voor het derde spoor naar Duitsland vinden plaats vanaf 2015 tot 2022. In de periode vanaf november 2016 wordt deels het goederenvervoer dat nu over de Betuweroute rijdt omgeleid en er wordt gebruik gemaakt van andere grensovergangen. Ten aanzien van de doeltreffendheid is nog geen uitspraak te doen, omdat de oplevering pas in 2022 zal plaatsvinden.

Corridors

Op 11 februari 2014 is de Kamer door de staatssecretaris geïnformeerd over het operationeel worden van de spoorgoederencorridors Rotterdam – Genua en Rotterdam – Lyon. Er zijn een drietal samenwerkingsovereenkomsten afgesloten:

- Voor Nederland gaat het om de spoorgoederencorridors Rhine – Alpine (Rotterdam – Genua), North Sea – Mediterranean (Rotterdam – Lyon) en North Sea – Baltic (Rotterdam-Warschau).
- Bindende besluiten zullen op de websites van de spoorgoederencorridors worden gepubliceerd (respectievelijk op <http://www.corridor-rhine-alpine.eu/>, www.rfc2.eu en www.rfc8.eu).
- Ten aanzien van de doeltreffendheid van de corridor Rotterdam-Genua is nog geen uitspraak te doen, omdat nog niet alle maatregelen zijn afgerond. In 2014 meldt de staatssecretaris aan de Kamer dat delen van de corridor in bedrijf zijn. Dit geldt met name voor de "corridor one stop shops".

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.

3. Verbeteren van de samenwerking

Belangrijke resultaten van de uitwerking van het beleid zijn samenwerkingsvormen. Nationaal is de allerbelangrijkste de Spoorgoederentafel. Dit platform is in 2013 begonnen en levert een bijdrage aan de samenwerking. De gehele sector is vertegenwoordigd en aanwezig en actuele zaken komen ter tafel. ministerie van IenW is secretaris én participant. De agenda wordt ook gevuld vanuit de sector.

Op basis van de interviews stellen wij vast dat over het algemeen de goederensector 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 door de samenwerking en afstemming via de spoorgoederentafel is in het algemeen bijgedragen aan de eerste drie 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.

Het aandeel van het goederen vervoer per spoor gemeten in tonkilometers is ten opzichte van de weg en binnenvaart de afgelopen jaren gelijk gebleven (rond de 5,5%).⁶³ 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 en indicaties van doelmatigheid

Met uitzondering van enkele infrastructuur projecten 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 vervoer. Het doel van de inspanningen door de partners die het aanvalsplan hebben opgesteld op dit gebied was dat de Nederlandse en buitenlandse kosten dichter 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 tien jaar in Nederland sterker toegenomen dan in de omliggende 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 omliggende landen.

Er zijn geen onderzoeken waaruit de mate van regeldruk is af te leiden.

Bronnen

- 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 – 2016
- Interviews IenW, Havenbedrijf Rotterdam en EVO/Fenedex

⁶³ Mobiliteitsbeeld KIM, 2017

16. Regeling bundeling goederenstromen

Korte beschrijving

Om de bundeling van stromen te stimuleren is er door het ministerie van IenW een subsidieregeling beschikbaar gesteld. De tijdelijke subsidieregeling had als doel het **verbeteren (stimuleren)** van het goederenvervoer per spoor. De subsidieregeling valt onder het vigerende beleid voor spoorgoederenknooppunten, onderdeel van het totale spoorgoederenbeleid.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Om goederenstromen per spoor te stimuleren is er in dit kader in 2012/2013 door het ministerie van IenW een subsidieregeling beschikbaar gesteld.⁶⁴ De regeling dateert feitelijk 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.

De regeling stelt partijen in staat om projecten uit te voeren. De regeling dekt 50% van de subsidiale kosten, met een maximum van € 200.000 per partij. Investeringskosten hebben verband met de kosten van materieel en personeelsinzet; infrastructurele investeringen zijn uitgesloten.

Looptijd

De tijdelijke subsidie liep van 2012 tot 2016. De regeling is in 2016 beëindigd.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De totale bijdrage van IenW bedroeg € 6,4 miljoen voor een eerste tranche (K29984,230). De middelen voor de tweede tranche (gereserveerd € 5,4 miljoen) zijn niet gebruikt en is toegevoegd aan de vrije investeringsruimte spoor.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Er zijn acht projecten met behulp van de regeling uitgevoerd. Alle projectaanvragen zijn gehonoreerd. De eerste tranche van acht projecten zijn in 2016 afgerond, waarna deze acht projecten zijn geëvalueerd door TRAIMCO.

De volgende projecten zijn gerealiseerd:

- Shuttle Amsterdam Westhaven – Berlijn
- Transport van biobrandstoffen
- Cool Rail
- Danube gate
- Greenrail
- Intermodal Italië
- Retrack
- RAPOSEAM

De evaluatie van de subsidieregeling richt zich op drie onderdelen: (1) de uitvoering van de regeling, (2) de inhoud van de projecten en (3) de blik naar de toekomst. TRAIMCO trekt de volgende conclusies op basis van de acht projecten:

⁶⁴ Traimco, (2016), Tijdelijke subsidieregeling stimuleren bundeling van goederenstromen voor vervoer op het spoor

Aspect	Conclusie	Oordeel
Aanvraagprocedure	Overal als zeer positief ervaren, geen onnodige bureaucratie.	4,3
Begeleiding van het project	De begeleiding is positief ervaren. Sowieso geldt dit voor de persoonlijke contacten en de flexibiliteit bij wijzigingen. Betrokkenheid van beleid had voor sommigen beter gekund.	3,8
Relatie met de regeling	Voor alle projecten geldt dat er een duidelijke relatie is tussen het bestaan van de regeling en de uitvoering ervan. Voor de meeste projecten heeft de regeling een versnelling mogelijk gemaakt, zeker gezien de economische situatie destijds.	4,3
Weggenomen drempels	De projecten zijn er vrijwel allemaal in geslaagd om (een deel van) de geïdentificeerde drempels daadwerkelijk weg te nemen.	4,0
Effecten: Kleinschaligheid	Slechts een beperkt aantal projecten is er in geslaagd om daadwerkelijk een schaalvergroting te bereiken en daarmee het spoorvervoer blijvend te gebruiken in de logistieke keten.	3,0
Effecten: Ketenbesef	De projecten hebben vrijwel allemaal een vergroot ketenbesef tot resultaat gehad, met voor een beperkt aantal projecten een bestending hiervan in concrete resultaten.	3,5
Effecten: Organisatie	De projecten hebben in zeer beperkte mate succesvol een verbetering in de organisatie in de vervoerketen bewerkstelligd, anders dan een verbetering ingebed in de staande organisatie van de belangrijkste projectpartij.	2,5
Effecten: rijden van treinen	De regeling heeft in een beperkte mate geleid tot het daadwerkelijk rijden van treinen, zeker als de omvang daarbij in beschouwing genomen wordt.	2,6
Toekomst binnen partijen	Slecht beperkte toekomst van het spoor binnen de ondersteunde projecten.	2,5
Verbreidingsmogelijkheden	Alle partijen zijn bereid om verder over verbreding bij te dragen. De potentie is het grootst bij projecten waar structureel treinen gereden worden.	2,8

Figuur 3: Conclusies evaluatie TRAIMCO

De regeling is volgens plan uitgevoerd en de regeling heeft in positieve zin bijgedragen aan het verminderen van organisatorische en fysieke drempels voor het bundelen van goederenstromen. De regeling heeft projecten (versneld) mogelijk gemaakt en alle projecten waren gericht op het beoogde doel om goederenstromen te bundelen.

Alhoewel stimulering de organisatorische en fysieke drempels voor bundeling ten behoeve van spoorvervoer verlaagt, heeft de regeling in beperkte mate geleid tot concrete en robuuste effecten. De regeling heeft in beperkte mate geleid tot structureel meer goederenvervoer op het spoor. Daardoor is er besloten om geen tweede tranche van deze regeling open te stellen.

Doelmatigheid en indicaties van doelmatigheid

Er is geen informatie aangetroffen over doelmatigheid en regeldruk.

Bronnen

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

17. Fietsparkeren

Korte beschrijving

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. De maatregelen binnen het fietsparkeren dragen bij aan de doelstelling **Aantrekkelijk product voor de klant** van de LTSA. Binnen het dossier fietsparkeren zijn er verschillende instrumenten ingezet, met name subsidies voor de aanleg van stallingen bij stations.

Dit is uitgewerkt naar businesscases per station die het fietsparkeren rondom stations verbeteren. 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.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

De doelstelling van het fietsparkeren is een bijdrage te leveren aan de verbetering van de deur-tot-deur-reistijd binnen het personenvervoer. Door de uitbreiding en verbetering van de kwaliteit van fietsvoorzieningen rondom de stations wordt bijgedragen aan deze doelstelling. Een nevendoelstelling is de bijdrage aan de ontwikkelingen en behoeftes op het gebied van duurzaam vervoer. In de uitvoering is dit beleid concreet toegesneden tot het bijbouwen van extra fietsstallingsruimtes bij stations.

Deze fietsenstallingen zijn bijgebouwd bij de kleinere stations, voor de grotere stations c.q. de sleutelprojecten is de bouw van de fietsenstallingen inbegrepen in het totale project. Bewaakte stallingen worden geëxploiteerd door NS of door inzet van lokale uitbaters.

Het ministerie van IenW heeft daartoe in 2012 het Actieplan Fietsparkeren bij Stations (hierna: het AFP) opgesteld⁶⁵, dat het vervolg was op het plan Ruimte voor de fiets. In het AFP zijn de voorwaarden voor het beschikbaar stellen van budget voor de realisatie van fietsparkeerplekken aangescherpt. Het belangrijkste uitgangspunt van het Actieplan is dat de nieuwe voorwaarden partijen in staat stellen in samenwerking tot een integrale business case en overeenstemming te komen. Het AFP stelt verschillende voorwaarden aan de toekenning van budget voor de realisatie van fietsparkeerplekken. De aanpak is erop gericht om allereerst op de PHS en OV SAAL-corridders gedurende 2012 tot en met 2015 de knelpunten aan te pakken.

Daarnaast benadrukt het Actieplan het belang van het beter benutten van de huidige capaciteit, met als voorbeeld de weesfietsenaanpak. Ook zet het AFP in op betere benutting van bestaande capaciteit door het experimenteren met nieuwe vormen van beheer- en betalingssystemen.

Tot slot werd gesteld⁶⁶ dat de aanpak op termijn (na 2020) tot volledige 'decentralisatie' van beleid moest leiden.

Looptijd

Het Actieplan heeft een looptijd van 2012 tot 2020. In 2020 eindigt de investeringsbijdrage vanuit het Rijk aan fietsenstallingen. De uitvoering is in volle gang.

⁶⁵ Kamerstuk 32.404, nr. 53

⁶⁶ Kamerstuk 32.404, nr. 53

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Tot 2020 zijn financiële middelen gereserveerd om in cofinanciering aantoonbare stallingstekorten aan te pakken. Vanuit PHS is hiervoor € 96 miljoen gereserveerd voor fietsstallingen op de PHS-corridors. Voor de stallingen op de OV SAAL-corridor is € 11 miljoen gereserveerd en voor overige locaties is € 158 miljoen gereserveerd.⁶⁷

In 2016 is de uitgave uit het budget (de cofinanciering) tijdelijk stop gezet, omdat het budget dreigde op te raken, terwijl de knelpunten nog niet allen waren aangepakt en uit de evaluatie van KWINK bleek dat er een tekort aan stallingsplaatsen zou ontstaan. In de overweging voor de uitgave van de middelen is vervolgens een pas op de plaats gemaakt:

- Er is eerst overeenstemming gecreëerd hoe de selectie zal plaatsvinden.
- De benutting en besparing bij het plaatsen van een stalling wordt eerst beter in beeld gebracht.

De methodiek voor de uitgave van financiering was tot dat jaar feitelijk gebaseerd op 'first come, first serve', waardoor er mogelijk een tekort zou ontstaan om aan de volledige opdracht van het actieplan te voldoen. Het AFP-budget is niet toereikend voor de cofinanciering van alle plekken waarover nog gesprekken plaatsvinden. In het evaluatierapport werd becijferd dat er in 2020 naar schatting een tekort aan fietsparkeerplekken van zo'n 48.000 plekken zal zijn. Dit zal nog richting 2030 verder toenemen tot een geschat tekort van 98.000 plekken.

Eind 2016 werd een door IenW een extra bedrag (€ 40 miljoen) voor fietsparkeren vrijgemaakt⁶⁸, bovenop de € 221 miljoen van het AFS. Dit maakt een totaalbudget van € 266 miljoen. De betrokken regio's dragen minimaal hetzelfde bedrag bij aan aanleg van fietsstallingen, beheer en onderhoud en exploitatie. In het regeerakkoord Rutte III is opnieuw geld voor fietsparkeren gereserveerd.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Het Actieplan Fietsparkeren heeft geleid tot de volgende resultaten.

- Naar aanleiding van het actieplan fietsparkeren zijn in de periode 2012- maart 2017 131.000 plekken gerealiseerd.⁶⁹ Het fietsparkeren rondom de stations is ook toegenomen. Een derde deel van de realisatie betrof vervanging van bestaande plekken, noodzakelijk om uitbreiding te kunnen realiseren. De realisatie van nieuwe stallingen heeft een positief effect op de klanttevredenheid. Ook hebben NS, ProRail en gemeenten verschillende maatregelen genomen om de benutting van bestaande fietsparkeervoorzieningen te verbeteren. Verder geven betrokkenen aan dat de samenwerking tussen deze partijen is versterkt door het Actieplan fietsparkeren bij stations.
- Over de realisatie van nog eens ongeveer 119.000 plekken (waarvan 109.000 uit AFP medegefinancierd) zijn afspraken gemaakt. Dit is inclusief de extra middelen die bij het Bestuursakkoord ter beschikking werden gesteld⁷⁰. Naast deze geplande realisatie vinden voor een aantal stationslocaties nog gesprekken plaats over realisatie van extra plekken. Er is nog geen overeenstemming bereikt over inpassing en/of financiering.
- Er wordt geconstateerd dat het nog niet goed lukt de tekorten bij 'moeilijke' stationslocaties weg te werken. Partijen komen op deze locaties onderling niet tot afspraken over verdeling van de integrale kosten van fietsparkeren. Wanneer partijen wel tot een integrale business case komen, is de looptijd van de afspraken over dekking van het exploitatietekort in bewaakte stallingen vaak van korte duur.

Naast het ontbreken van afspraken over de verdeling van de kosten zijn er nog twee aanvullende knelpunten:

⁶⁷ MIRT Projectenboek 2018

⁶⁸ Kamerstuk 29.984, nr. 700

⁶⁹ MIRT projectenboek 2018

⁷⁰ Kamerstuk 29.984, nr. 700

- De kosten voor de realisatie van fietsparkeervoorzieningen bij stations zijn hoog en nemen steeds verder toe. Door de geringe opbrengsten is de facto bij bewaakte stallingen sprake van een exploitatietekort; hier lijkt op termijn geen verandering in te komen en de vraag naar fietsparkeerplekken bij stations blijft toenemen.
- Prognoses die als basis dienen voor de planvorming zijn door de doorlooptijd tussen prognose en realisatie vaak achterhaald wanneer voorzieningen eenmaal af zijn. Daardoor zijn nieuwe voorzieningen niet altijd op de actuele vraag berekend.

De vraag naar fietsparkeerplekken heeft twee oorzaken en deze tezamen zorgen voor een grotere groei dan verwacht: (1) Autonome groei (bijbouwen voor de bestaande vraag) en (2) groei die ontstaat als gevolg van het creëren van het verbeterde aanbod (extra aantrekkingskracht). Deze groei heeft tot resultaat dat het beleid dat heeft geleid tot het creëren van extra ruimte heeft gewerkt, maar veroorzaakt eveneens dat het beleid 'achter de feiten aanloopt'. Het kost tijd om plannen te maken en deze tot uitvoering te brengen. 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.

Bij de toekenning van cofinanciering komt daarom meer nadruk te liggen op efficiëntiemaatregelen voor een hogere benutting van fietsenstallingen.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

De beschikbare evaluatie geeft geen informatie over de doelmatigheid van het actieplan fietsparkeren. Er zijn wel enkele aanwijzingen of indicaties voor doelmatigheid. Zo worden er van tevoren businesscases opgesteld door de betrokken partijen bij de aanleg, onderhoud en handhaving (NS, ProRail, ministerie van IenW, gemeenten en exploitant), waarmee de haalbaarheid en het rendement worden nagerekend. De bijdrage van het ministerie van IenW is beperkt tot een maximum, er is sprake van cofinanciering van de aanleg (50% van de aanleg). Het onderhoud valt voor rekening van de exploitant. Vanuit IenW bezien is deze investering daarmee doelmatig te noemen.

De uitvoering (van plan tot realisatie) wordt gemonitord via de MIRT-systematiek en via aanvullende rapportages van ProRail aan IenW. 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.

Er is geen evaluatie of informatie beschikbaar waar de regeldruk uit afgeleid kan worden.

Bronnen

- 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]

18. Taxibeleid

Korte beschrijving

De taxi heeft in de totale OV-keten een rol in het voor- en natransport: 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. Het taxibeleid is onderdeel van het deur-tot-deurbeleid en levert een bijdrage aan het algemene doel van de LTSA: **Aantrekkelijkheid product voor de klant**. Kern van het taxibeleid is dat het een gereguleerd beleid is, dat breed van opzet is om de regisserende rol van het ministerie door middel van verschillende maatregelen en instrumenten mogelijk te maken. Al deze maatregelen hebben tot doel de veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van deze vorm van vervoer mogelijk te maken.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Met de herziening van de Wet Personenvervoer in 2000 werd een doelstelling van het taxibeleid vervuld, de *deregulering* van het vergunningstelsel met als doel de taximarkt te versterken. De kern van de deregulering was dat vergunningen niet alleen in een gemeente golden, maar in geheel Nederland. 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. De taxiwetgeving is daarna met gemeentelijke bevoegdheden uitgebreid (decentralisatie om maatwerk in de aanpak van lokale problemen mogelijk te maken zonder de gehele taximarkt te belasten).

De invoering van de gemeentelijke bevoegdheden is geëffectueerd via de 'taxiwet' die in oktober 2011 in werking is getreden met als doel de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument op de zogenaamde 'opstapmarkt' (standplaatsen en aanhouden op straat) te verbeteren. De opstapmarkt is een klein deel van de totale taximarkt, die bestaat uit doelgroepenvervoer (80%) en straatvervoer (20%). Deze laatste bestaat dan weer voor 50% uit opstappers, en voor 50% uit taxi op bestelling.

In feite vormde de in 2010/2011 doorgevoerde de herziening het sluitstuk van de voorliggende periode. Na 2011 is weinig regelgeving toegevoegd door het Rijk, en hebben enkele gemeentes invulling gegeven aan de bevoegdheden. Waar landelijk eerder kwaliteitseisen werden gesteld aan de betrouwbaarheid en veiligheid, werd op gemeentelijk niveau het taxivervoer meer als visitekaartje van de stad gepositioneerd (verplicht daklicht, eisen aan kleding, stratenkennis).

De gemeentelijke bevoegdheden grijpen in daar waar de markt onvoldoende in staat is de reiziger op een veilige, betrouwbare en betaalbare wijze te vervoeren. Dat is met name het geval in de opstapmarkt. Deze markt kenmerkt zich door een beperkte keuzevrijheid voor de reiziger en gebrekkige transparantie over de geboden kwaliteit. De betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid heeft in de afgelopen jaren gevolg gekregen in tweetal stimulerende maatregelen:

Boordcomputer Taxi (BCT): De boordcomputer taxi (BCT) is een instrument dat arbeids- en rusttijden en ritgegevens in taxi's digitaal registreert. Iedere taxi heeft verplicht een BCT aan boord. Aan de hand van de gegevens die hierin worden opgeslagen, is het voor de ILT mogelijk de arbeids- en rusttijden van taxichauffeurs te controleren. Vanaf 1 oktober 2016 is de ILT gestart met de handhaving van de arbeids- en rusttijden met behulp van de BCT.

Continue screening taxi: de continue screening taxi heeft als doel de veiligheid van de reiziger en de betrouwbaarheid van de chauffeur te waarborgen. Dat wordt gedaan door dagelijks te controleren of de taxichauffeurs strafbare feiten hebben gepleegd die een belemmering kunnen vormen voor de functie van taxichauffeur waarvoor een VOG is verleend.

Looptijd

De maatregelen zijn ingegaan op de volgende momenten:

- Boordcomputer Taxi: in werkingstelling 2011. Overgangsperiode oktober 2011 tot 1 juli 2014 (aanschaf boordcomputer) en feitelijk vanaf 2015 verplicht.
- Continue screening taxi: introductie in 2011

Uitgeven bedragen en (onder)uitputting

De financiële bijdrage van IenW aan het taxibeleid is beperkt. In artikel 15.01.01 en 15.01.02 zijn opdrachten en subsidies verstrekt voor alle maatregelen die betrekking hebben op het openbaar vervoer. Deze hebben in totaal een omvang van gemiddeld € 7,5 miljoen per jaar. De uitgaven voor het taxibeleid maken hier onderdeel van uit, maar zijn niet specifiek te onderscheiden.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

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.

Deregulering en decentralisatie

Zoals blijkt uit de evaluatie die ten grondslag lag aan de brief van 5 mei 2015 biedt het taxibeleid daartoe een toekomstbestendig kader en werkt de regelgeving niet onnodig belemmerend voor innovaties en nieuwe vervoersinitiatieven. Iedereen die voldoet aan de in de regelgeving opgenomen kwaliteitseisen kan in beginsel overal in Nederland op de hele taximarkt zijn diensten aanbieden: de opstapmarkt, de bestelmarkt en de contractmarkt.

Gemeentelijke taxibevoegdheden: De gemeentelijke bevoegdheden zijn in de beleidsperiode twee keer geëvalueerd na de herziening van de Taxiwet in 2011, waarbij bevoegdheden zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten. Uit de evaluaties wordt geconcludeerd dat deze bevoegdheden werken en door toepassing van de bevoegdheden de gemeenten de kwaliteit van het taxivervoer kan verbeteren. Hiermee is vastgesteld dat de opzet en het bestaan ervan in orde zijn, de effecten ervan zijn lastiger meetbaar.

Het ministerie heeft in deze decentralisatie geen formele bevoegdheden. Binnen de samenwerking met de gemeenten heeft het Rijk een adviserende rol.

Boordcomputer taxi (BCT): 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. Het onderzoeksrapport geeft aan dat de BCT de ritgegevens en arbeids- en rusttijden op deugdelijke en betrouwbare wijze registreert. Het is niet mogelijk geregistreerde gegevens achteraf te manipuleren. Daardoor is een betere controle van die gegevens en beter risico gestuurd toezicht mogelijk, kan de naleving van regelgeving verbeteren en fraude worden tegen gegaan. Het doelbereik van BCT is echter nog beperkt. Het gebruik van de BCT door taxiondernemers en -chauffeurs is nog volop in ontwikkeling. Het huidige beleid is erop gericht samen met de taxibranche en KNV Taxi verder te optimaliseren. Dat geldt ook voor de handhaving. Zo waren er gedurende de onderzoeksperiode door kinderziektes regelmatig meldingen van storingen bij het uitlezen van de gegevens uit de BCT.

De effecten van invoering van het dubbeltariefsysteem zijn beperkt ten opzichte van het oude tariefsysteem. In 2016 is de wijze van indexering gewijzigd. Verandering in 2016 is dat de huidige wijze van indexering aansluit bij de LTI-index (die ook wordt gebruikt in het overig OV). Daarmee is de oorspronkelijke relatie tussen de wijze van indexeren van voor 2011 weer hersteld. Feitelijk is in de periode van 2011-2016 een indexering gebruikt die afweek van de rest van het OV en nu loopt tarief ontwikkeling weer gelijk met de rest van het OV.

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.⁷¹

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Gezien de zeer beperkte uitgaven is de doelmatigheid minder relevant. Er is tevens geen informatie hierover aangetroffen; ook niet over indicaties van doelmatigheid en regeldruk.

Bronnen

- 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
- Interviews met KNV Taxi en IenW.

⁷¹ Rebel (2014) Tussentijdse evaluatie taxiwet; Rebel (2016) Evaluatie tariefstructuur taxivervoer [Bijlage van Kamerstuk 31 521, nr. 100]; Kwink (2017) Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt

19. Gedecentraliseerde lijnen

Korte beschrijving

Het Nederlandse spoor bestaat wat betreft het vervoer uit een hoofdrailnet (HRN) en een aantal gedecentraliseerde lijnen (zie onderstaande tabel). Op de decentrale lijnen rijden (deels) andere vervoerders dan NS, op basis van concessies met regionale overheden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle concessiegebieden waarin ook personenvervoer per spoor plaatsvindt.⁷²

Geografische afbakening	Concessieverlener	Concessiehouder
Hoofdrailnet	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	NS
Noordelijke treindiensten	Provincies Friesland en Groningen	Arriva
Zwolle – Enschede/Kampen	Provincie Overijssel	Keolis
Vechtdallijnen	Provincie Overijssel	Arriva
Hoekse lijn (Rotterdam – Hoek van Holland)	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	NS
Alphen a/d Rijn - Gouda	Provincie Zuid-Holland	Abellio
Valleilijn	Provincie Gelderland	Connexion
Achterhoek-Rivierenland	Provincie Gelderland	Arriva
Arnhem-Nijmegen	Provincie Gelderland	Hermes
Twente	Provincie Overijssel	Syntus
Limburg	Provincie Limburg	Arriva
DAV-gebied	Provincie Zuid-Holland	Arriva

Los van het Hoofdrailnet zijn alle lijnen waarop deze concessies betrekking hebben vanaf eind jaren negentig gedecentraliseerd. Aanleiding hiervoor waren de afspraken die de Rijksoverheid met NS maakte bij de verzelfstandiging van NS in 1995 en de mogelijkheid tot vorming van een contractsector voor verlieslatende lijnen van NS. Daarin was opgenomen dat de Rijksbijdrage aan NS zou gaan teruglopen naar nul. In ruil daarvoor zou NS een aantal onrendabele lijnen mogen afstoten c.q. aanmelden voor afzonderlijke contractering. Dit resulteerde erin dat NS in 1996 dertig spoorlijnen aanbood aan het ministerie. Daarvoor zou onder andere een contract met een andere vervoerder kunnen worden afgesloten.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was in eerste instantie verantwoordelijk voor het spoorvervoer over de te decentraliseren lijnen.⁷³ Vanaf 1999 werden de provincies gefaseerd hiervoor verantwoordelijk. Tot 2004 werd geëxperimenteerd met de decentralisatie van een aantal treindiensten (niet automatisch een geheel regionale netwerklijn). Dit bleek een succes. Na invoering van de Concessiewet 'decentraal spoor' in 2004, volgde tussen 2005 en 2007 een reeks verdere decentralisaties. Na 2007 werd pas in 2014 weer een treindienst gedecentraliseerd, namelijk de treindienst Rotterdam Centraal – Hoek van Holland Strand en de treindienst Zwolle – Enschede. In 2012 is besloten om twee stoptreindiensten in Limburg bij aanvang van de nieuwe OV-concessie in Limburg te decentraliseren.

⁷² MuConsult (2017). Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor.

⁷³ Regionaal spoor-, stads- en streekvervoer, DG Rijkswaterstaat, november 1999.

Sinds de start van de nieuwe concessie op 11 december 2016 worden de stoptreinen (Arriva) en intercity's (NS) op de trajecten Roermond -Maastricht Randwyck en Sittard –Heerlen door twee verschillende vervoerders geëxploiteerd. Daarvoor was NS ook voor de twee genoemde stoptreindiensten de vervoerder.⁷⁴

In 2013 is besloten de treindienst Zwolle-Enschede definitief te gaan decentraliseren. Deze treindienst is inmiddels aanbesteed en zal vanaf december 2017 door Syntus (inmiddels Keolis) worden gereden.



Figuur: personenvervoer op het Nederlandse net (bron: ABDTopconsult (2017), Kiezen voor een goed spoor)

Artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 stelt dat de minister bevoegd gezag is voor openbaar vervoer per trein, met uitzondering van die verbindingen die per algemene maatregel van bestuur of met instemming van de betreffende decentrale overheid bij besluit van de minister zijn aangewezen. Er is tevens een uitzondering in artikel 20 opgenomen die bepaald dat ook WGR-plus regio's als concessieverlener kunnen optreden. Na de opheffing van WGR-plus regio's geldt dat voor Vervoerregio's.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

De gedecentraliseerde lijnen zijn gericht op het (doen) uitvoeren van personenvervoer over het spoor in een specifieke regio. Er is geen directe koppeling met de doelstellingen uit de LTSA, decentrale overheden maken in beginsel hun eigen beleid en maken zelf afspraken met vervoerders over de te halen doelen en prestaties op de decentrale spoorlijnen. Indirect draagt het decentraal spoor wel bij aan het aantrekkelijk product voor de klant, specifiek voor personenvervoer.

⁷⁴ Kamerstuk 29.984, nr. 732

De kern van de realisatie op dit beleidsveld vindt decentraal plaats. De belangrijkste activiteiten die de decentrale overheden daarbij ondernemen zijn:

- Exploiteren openbaar vervoerdiensten
- Aanleggen van infrastructuur (c.q. doen aanleggen)
- Beheren en onderhouden infrastructuur
- Sturen en overige activiteiten⁷⁵

Tot 2015 betaalde het Rijk een deel van het decentrale openbaar vervoer op basis van de Wet BDU (Brede Doeluitkering). De besteding van die middelen was in principe aan de ontvangende overheden zelf, maar de minister hield toezicht op de rechtmatige besteding van de BDU-middelen.⁷⁶

Vanaf 2015 worden de middelen voor decentraal openbaar vervoer uitgekeerd via het Provinciefonds, wat ook door het Rijk wordt gevuld. Er is echter een minder rechtstreekse koppeling tussen financieel middel en doel.

Er is betrokkenheid van het Rijk bij decentraal personenvervoer per spoor op de volgende manieren:

Afspraken over samenwerking in decentrale concessies

Er zijn afspraken gemaakt tussen het ministerie van IenW en de decentrale overheden ten aanzien van de samenwerking tussen de partijen in de spoorsector met als doel de deur-tot-deur-verbinding te verbeteren. Decentrale overheden nemen conform die afspraken in hun vervoerconcessies bepalingen op die partijen verplichten samen te werken aan het tot stand brengen van een goede dienstregeling en bij aansluitingen die bijdragen aan een soepele deur-tot-deur reis.

Maatregelen in het kader van Beter Benutten decentraal spoor

Het programma Beter Benutten is gericht op een vermindering van de congestie met circa 20% in de spits op specifieke corridors in de drukste gebieden van het land, groei op het spoor faciliteren en vaarwegen efficiënter gebruiken. Onderdeel van Beter Benutten is Beter Benutten Decentraal Spoor. In het kader hiervan worden totaal dertig maatregelen uitgevoerd met betrekking tot Decentraal Spoor. De uitvoering van Decentraal Spoor loopt tot 2020 en wordt in het programma Beter Benutten Vervolg (BBV) voortgezet. Decentraal Spoor omvat zeven infrastructuurmaatregelen, dertien materieelmaatregelen en tien vraagmaatregelen. De maatregelen zijn bedoeld om reizigers beter over de dag te spreiden en daarmee de met name de spitsdruk in de trein te verminderen of de punctualiteit van de treindienst te verbeteren. Beter Benutten wordt gefinancierd door Rijk, regio en bedrijfsleven. De Rijksbijdrage bedraagt € 1,094 miljard. Een beperkt deel daarvan, namelijk € 90 miljoen, is voor cofinanciering van maatregelen met betrekking tot decentraal spoor bestemd. Het betreft gereserveerde middelen die aan andere overheden beschikbaar worden gesteld op basis van door de bestuurders van rijk en regio getekende plannen van aanpak. Onderstaande tabel geeft de reserveringen en uitgaven voor Beter Benutten Decentraal Spoor weer.

Uitgaven (x1000)	2013	2014	2015	2016
Begroting	90.000	92.000	90.000	85.000
Realisatie	n/a	n/a	85.000	64.000
Afwijking	n/a	n/a	5.000	21.000

Bron: Begroting en Jaarverslag Infrastructuurfonds 2013-2016; art. 13

⁷⁵ TransTec Adviseurs bv en BMC Management Consultants (2014), Beleidsdoorlichting art. 15 begroting Infrastructuur en Milieu

⁷⁶ Idem

De hierboven genoemde € 90 miljoen voor Beter Benutten Decentraal Spoor is een eenmalig budget dat over meerdere jaren is ingezet. Het eenmalige budget van € 90 miljoen is inmiddels vrijwel geheel ingezet.

In 2013 is er geen geld overgeboekt, in totaal is in 2014 netto € 2.678.000,- aan de regio's ter beschikking gesteld. In het jaarverslag Infrafonds staan de daadwerkelijke uitgaven voor Decentraal Spoor niet vermeld. De reden is dat de uitgaven vanaf 2014 via de BDU en vanaf 2016 via het Provinciefonds lopen en dus niet tot betaling komen via het Infrafonds. Er vindt een overboeking plaats van het Infrafonds naar de regionale partijen. De daadwerkelijke uitgaven worden gedaan door de provincies. De verantwoording van de uitgaven loopt dan mee in de reguliere BDU- c.q. Provinciefondsverantwoording.

De afwijking in 2016 wordt verklaard uit een lager aantal ingediende plannen van aanpak dan verwacht.

Bijdragen aan cofinanciering aanleg infrastructuur

Op specifieke regionale lijnen draagt het Rijk bij aan de aanleg van infrastructuur die geen onderdeel is van het HRN en die dus met name gebruikt wordt door regionale vervoerders. Dat wordt per afzonderlijk project via het MIRT en de OV-Spoortafels met regionale overheden afgesproken.

Looptijd

De eerste spoorlijnen zijn gedecentraliseerd eind jaren negentig. De laatste in 2017. Verdere decentralisatie in de toekomst is onderwerp van politieke discussie.

Uitgeven bedragen en (onder)uitputting

Voor het regionale spoorvervoer verstrekken de regionale overheden exploitatiesubsidies aan de spoorvervoerders en meestal subsidiëren ze ook de gebruiksvergoeding aan ProRail. Die middelen zijn grotendeels afkomstig uit het Provinciefonds vanuit het Rijk. Er zijn overhevelingen vanuit de begroting van het ministerie van IenW naar het Provinciefonds (tot 2016 Brede Doel Uitkeringen BDU). Deze overhevelingen zijn niet nader gespecificeerd voor OV en Spoor.

In totaal worden de vervoerderskosten op de regionale spoorlijnen voor ongeveer de helft opgebracht door de reizigers en voor de rest aangevuld met subsidie.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Er is beperkt informatie beschikbaar over prestaties op decentrale spoorlijnen. CROW/KpVV heeft voor de periode 2014-2016 de beschikking over reizigerskilometers op decentrale spoorlijnen. Op basis hiervan kan de volgende tabel worden gevuld. 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.

Tabel 21: Reizigerskilometers Decentrale Lijnen

Treindienst (reizigerskilometers in mln)	2014	2015	2016	Groei 2016 in % t.o.v 2015
Groningen-Delfzijl	30,9	34,5	33,4	-3,0
Groningen-Roodeschool	27,1	31,4	29,1	-7,3
Groningen-Nieuweschans/Veendam	67,8	71,2	75,9	6,5
Leeuwarden-Groningen	128,1	133,5	135,2	1,3
Leeuwarden-Stavoren	29,1	31,1	34,8	11,8
Leeuwarden-Harlingen	20,3	22,9	20,3	-11,1
Zwolle - Kampen	17,3	17,1	17,1	0,0
Zwolle-Emmen (Vechtdallijnen)	73,6	91,8	85,3	-7,1
Almelo-Mariënberg/Hardenberg (Vechtdallijnen)	3,9	5,2	4,5	-13,0
Zwolle - Enschede	-	129,8	136,7	5,3
Zutphen – Hengelo – Oldenzaal	39,3	50,5	49,8	-1,4
Zutphen – Apeldoorn	12,3	15,8	15,7	-0,6
Winterswijk – Zutphen	21,4	26,1	25,9	-0,5
Arnhem – Winterswijk	53,0	63,7	66,0	3,6
Arnhem – Tiel	11,3	13,7	14,3	4,5
Overig Overijssel/Gelderland	6,0	6,3	9,2	46,9
Arnhem – Doetinchem	17,6	19,8	20,8	5,1
Ede – Wageningen - Amersfoort (Valleilijn)	31,6	37,6	39,6	5,2
Gouda – Alphen aan den Rijn (-Leiden)	18,1	18,8	18,7	-0,5
Dordrecht – Geldermalsen (MerwedelingeLijn)	44,8	47,1	46,3	-1,8
Rotterdam – Hoek van Holland	53,5	54,1	56,8	5,0
Roermond – Nijmegen (Maaslijn)	150,4	151,3	149,6	-1,1
Maastricht – Heerlen –Kerkrade (Heuvellandlijn)	50,7	48,2	48,4	0,4
Totaal	908,0	1.121,3	1.133,4	1,1

Daarnaast is er (subjectieve) informatie beschikbaar ten aanzien van klantoordeel (zoals zitplaatskans, netheid van de trein, informatie bij vertraging en prijs). CROW/KpVV voert jaarlijks een OV-klantenbarometer uit, waarbij ook per (decentrale) spoorlijn op basis van enquêtes een cijfer wordt gegeven voor verschillende aspecten zoals zitplaatskans, netheid van de trein, informatie bij vertraging en prijs. Op basis hiervan kan onderstaande tabel worden gevuld. Deze informatie is voor alle lijnen verzameld en het gemiddelde cijfer is van tussen 2014 en 2016 gestegen van een 7,3 naar een 7,5.⁷⁷ Alles overziend dragen de gedecentraliseerde lijnen in het algemeen bij aan het LTSA doel de deur-tot-deur-reistijd en het reisgemak te verbeteren.

⁷⁷ Zie de Klantenbarometer van het CROW

Tabel 22. Algemeen klantoordeel OV-klantenbarometer

Treindienst ⁷⁸	2013	2014	2015	2016	Ontwikkeling 2016 tov 2015
Regionale treindiensten Fryslân	7,4	7,4	7,5	7,5	0
Regionale treindiensten Groningen	7,5	7,4	7,3	7,6	+0,3
Arnhem – Doetinchem	7,2	7,4	7,4	7,4	0
Arnhem – Tiel	7,3	7,4	7,4	7,6	+0,2
Arnhem – Winterswijk	7,3	7,2	7,4	7,5	+0,1
Dordrecht – Geldermalsen (MerwedelingeLijn)	7,5	7,6	7,6	7,8	+0,2
Ede – Amersfoort (Valleilijn)	7,7	7,7	7,3	7,6	+0,3
Gouda – Alphen aan den Rijn	7,2	7,0	7,3	7,2	-0,1
Maastricht – Heerlen – Kerkrade (Heuvellandlijn)	7,5	7,4	7,6	7,6	0
Roermond – Nijmegen (Maaslijn)	6,8	6,7	7,0	6,9	-0,1
Rotterdam – Hoek van Holland	7,2	7,2	7,2	7,5	+0,3
Vechtdallijnen (Almelo – Hardenberg)	7,3	7,4	7,2	7,3	+0,1
Vechtdallijnen (Zwolle – Emmen)	7,7	7,6	7,7	7,7	0
Winterswijk – Zutphen	7,5	7,4	7,6	7,6	0
Zutphen – Apeldoorn	7,6	7,7	7,9	7,8	-0,1
Zutphen – Hengelo – Oldenzaal	7,2	7,1	7,2	7,3	+0,1
Zwolle - Enschede	-	-	7,0	7,0	0
Zwolle - Kampen	7,8	7,5	7,5	7,6	+0,1
Landelijk gemiddelde	7,4	7,3	7,4	7,5	+0,1

Waarschijnlijk verzamelen decentrale concessie verlenende overheden ook informatie ten aanzien van prestaties in hun concessiegebied. Deze informatie hebben we nu niet tot onze beschikking. Er zijn op het internet geen evaluaties gevonden van decentrale spoorconcessies.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

De beleidsdoorlichting van art. 15 die in 2015 is uitgevoerd concludeert dat in decentrale concessies door aanbesteding en onderhandse gunning een hoge mate van doelmatigheid is bereikt. Zij baseren dit mede op de ontwikkeling in de DRU-kostprijs (de kostprijs per dienstregelingsuur) bij de aanbestedingen van de afgelopen jaren en op het feit dat de kortingen op de BDU vanaf 2012 hebben geleid tot een afname van de geleverde vervoerdiensten. Zij constateren dat decentralisatie heeft geleid tot het schrappen van weinig gebruikte ritten en lijnen en het versterken van druk bezette te lijnen waardoor de efficiency sterk is toegenomen.⁷⁹

Er wordt ook gesteld dat de bijdrage aan de BDU door het Rijk in de laatste tien jaar sterk is afgenomen. Provincies zijn zelf meer gaan investeren in decentraal spoor. Daarmee is de doelmatigheid van decentraal spoor vanuit het perspectief van het Rijk toegenomen.

⁷⁸ <http://www.ovklantenbarometer.nl/Resultaten.aspx>

⁷⁹ TransTec Adviseurs bv en BMC Management Consultants (2014), Beleidsdoorlichting art. 15 begroting Infrastructuur en Milieu, p. 59

Er is geen informatie aangetroffen over toename of afname van regeldruk in relatie tot decentralisatie van spoorlijnen.

Bronnen

- 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

20. Landelijke OV- en Spoortafels

Korte beschrijving

De Landelijke OV- en Spoortafels dragen bij aan het **verbeteren van de deur-tot-deur reis** voor reiziger en verlader door samenwerking en overleg. Het zijn instrumenten die bijdragen aan een betere samenwerking en afstemming tussen overheden en vervoerders.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Het Rijk zet voor de verbetering van de deur-tot-deur reis primair in op hogere frequenties en het verbeteren van de verbindingen in het gehele netwerk. Rechtstreekse lijnen kunnen ook bijdragen aan het verbeteren van de reis 'van deur-tot deur' en ze sluiten aan bij de wensen van reizigers. De doelstelling van de OV- en Spoortafels is door het betrekken van partijen in de OV en de Goederensector om gezamenlijk de deur-tot-deur reis te verbeteren.

De oorsprong van de tafels is gelegen in de LTSA deel 2. Daarin staat beschreven dat het inrichten van landsdelige- en landelijke OV- en Spoortafels en het opnemen van gelijklopende afspraken in de vervoerconcessies cruciale instrumenten zijn om beter samen te werken. Elke partij heeft een eigen verantwoordelijkheid, maar iedereen werkt samen aan hetzelfde doel: een betere samenwerking en een betere reis 'van deur-tot deur'.

Deelnemers aan dit overleg zijn de opdrachtgevende overheden, de vervoerders (NS, HTM mede namens RET en GVB, Arriva en FMN), de goederenvervoerssector, de beheerder van de railinfrastructuur (ProRail) en de consumentenorganisaties (Rocov/Rover). In voorbereiding op de Landelijke tafel worden de onderwerpen aan de Landsdelige OV- en Spoortafels en de Spoorgoederentafel besproken.

Het Rijk zet verder in op het verbeteren van de netwerkverbindingen in Nederland door in samenwerking met alle partijen te zorgen voor optimale aansluitingen tussen de vervoersdienst op het hoofdrailnet en regionale en lokale netwerken. Dit geldt op de knooppunten in de regio's waar meerdere vervoerders elkaar treffen en op belangrijke OV-poorten in de belangrijkste economische centra, waar veel mensen overstappen van de trein op andere OV-vormen. Deze knooppunten en OV-poorten worden draaipunten van het totale OV-netwerk. Samenwerking is hiervoor cruciaal. De inrichting van de landsdelige- en landelijke OV- en Spoortafels en het opnemen van gelijklopende afspraken in verschillende vervoerconcessies helpen daarbij. Het Rijk geeft via deze tafels tevens invulling aan haar systeemverantwoordelijkheid voor het OV. De decentrale concessieverlenende overheden in het OV delen dit belang en werken hieraan mee. Alle concessieverlenende overheden verzoeken tevens hun vervoerders om gezamenlijk een 'dashboard' te ontwikkelen waarmee het verbeteren van de reistijd 'van deur-tot deur' over de concessies heen gemonitord kan worden aan de landsdelige en landelijke spoor- en OV-tafels. Aansluitingen worden verbeterd door beter te plannen, dienstregelingen samen af te stemmen en door de overstap tussen trein en regionaal stad- en streekvervoer makkelijker te maken. Hierbij horen ook kortere overstaptijden (waar mogelijk cross-platform) en goede voorzieningen op en rondom stations. Naast de optimalisatie van de nationale verbindingen zet het Rijk ook in op een vergelijkbare strategie in internationaal verband. Ook in EU-verband wordt ingezet op het wegnemen van technische en juridische belemmeringen van internationaal vervoer per spoor.

Looptijd

De Landelijke OV- en Spoortafels komen twee keer per jaar bijeen.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Geen gegevens. Er zijn nauwelijks financiën mee verbonden.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Uit de evaluatie komt naar voren dat de OV- en Spoortafels voorzien in de behoefte om:

- Elkaar te ontmoeten en op basis van een totaalbeeld in gezamenlijkheid over OV- en spooronderwerpen te spreken: landsdeeloverstijgend, vanuit zowel reizigers- als goederenperspectief.
- IenW aan te kunnen spreken op haar systeemverantwoordelijkheid.

Bij de bijeenkomst van april 2016 zijn de OV- en Spoortafels geëvalueerd. Het nut, noodzaak en doel van de OV- en Spoortafels worden breed onderschreven en het belang van de samenwerking wordt onderkend (gelet op de wederzijds gevoelde afhankelijkheid). De partijen weten elkaar beter te vinden en er wordt beter samengewerkt. De onderlinge relaties zijn door komst van de OV- en Spoortafels verbeterd. Echter, de status van de tafels en wat daar besproken wordt is niet voor iedereen duidelijk. Er is behoefte aan een heldere scopeafbakening en om vast te stellen waar de tafels wel en niet over gaan en een sterkere focus op de centrale ambitie.

Dit ondermijnt de kracht van de tafels. Partijen missen de regierol van IenW als systeemverantwoordelijke aan de tafel; in hun ogen richt IenW zich te veel op het hoofdrailnet en te weinig op het hele spoorstelsel.⁸⁰ De ambtelijke voorbereiding is goed, maar is in sommige gevallen te strak voor het 'goede gesprek'.

Wat betreft de uitkomsten ligt de nadruk volgens de deelnemers te sterk op spoor- en personenvervoer en te weinig op OV en goederenvervoer.

Op basis van de laatste evaluatie wordt aanbevolen om de Terms of Reference aan te scherpen, inclusief een escalatiemodel en spelregels, en deze gezamenlijk vast te stellen tijdens de eerstvolgende landelijke OV- en Spoortafel (najaar 2016). Dat betekent dat er meer duidelijkheid moet zijn over de randvoorwaarden bij besluitvormende en informerende/adviserende onderwerpen.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Ten aanzien van de directe doelmatigheid vanuit de organisatie van de OV- en Spoortafels is geen uitspraak te doen vanuit de beschikbare evaluaties. Er is geen uitspraak te doen of meer of minder bijeenkomsten doelmatiger zouden zijn. Er is geen informatie aangetroffen betreft de regeldruk.

Bronnen

- 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]
- Jaarverslagen IenW 2013 – 2016
- Begrotingen IenW 2013 – 2016

⁸⁰ 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]

21. Programma Toegankelijkheid

Korte beschrijving

Het programma Toegankelijkheid is onderdeel van het domein Openbaar Vervoer / Deur-tot-deurbeleid. Specifiek draag het bij aan de doelstelling van het **verbeteren van het reisgemak** binnen het personenvervoer. Daarbij is het doel om de toegankelijkheid van stations en treinen voor mensen met een auditieve, visuele of motorische beperking te verbeteren. Dit betreft niet alleen de fysieke toegankelijkheid, maar ook bijvoorbeeld de mate waarin het OV-chipsysteem gebruiksvriendelijk is.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Doel van het programma toegankelijkheid is om het spoor (zelfstandig) toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. NS en ProRail houden zich beiden bezig met het vergroten van de toegankelijkheid van het OV. Maatregelen gaan voor ProRail over toegankelijkheid stations en voorzieningen voor reizigers met een beperking. Voor NS bestaan de maatregelen onder meer uit toegankelijke treinen, assistentie, en ticketing en service. In 2016 is door de staatssecretaris het Actualisatierapport Toegankelijkheid 2015 aangeboden aan de Kamer dat is opgesteld door NS en ProRail. Dit programma is voor de eerste keer in 2006 opgesteld en wordt iedere vijf jaar geactualiseerd.

De toegankelijkheid is verplicht onderdeel van de gelijksberechtigingsregelgeving. In Nederland is de gelijke behandeling voor mensen met een beperking voor het openbaar vervoer in wetgeving geregeld. Naast de ontwikkelingen rond het VN-verdrag is in EU-kader nieuwe regelgeving voor de spoorsector tot stand gekomen, de zogenaamde technische specificaties voor personen met een beperking, afgekort TSI PRM.⁸¹

De maatregelen voor ProRail bestaan uit:

- Toegankelijkheid stations;
- Algemene voorzieningen voor reizigers met een beperking.

De maatregelen door NS bestaan uit:

- Toegankelijke treinen;
- Inzet van treinen
- Assistentie;
- Reisinformatie;
- Ticketing en service.

Looptijd

Het programma wordt iedere vijf jaar geactualiseerd. De looptijd van het aanpassingsprogramma van de infrastructuur is tot en met 2030 (de aanleg).

⁸¹ Technische specificaties inzake interoperabiliteit betreffende toegankelijkheid van het spoorvi/egstelsel in de Unie voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit. Verordening (EU) Nr. 1300/2014 van de Commissie van 18 november 2014. L365/110.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Voor het programma Toegankelijkheid zijn middelen beschikbaar voor de fysieke aanpassing van stations. Voor het totale programma (diverse data indienststelling) is het programmabudget ruim € 650 miljoen⁸². Tot en met 2016 is € 320 miljoen gerealiseerd.

Tabel 23. Uitgaven Programma toegankelijkheid (x €1.000)

	2013	2014	2015	2016
Begroting	34.000	44.000	47.000	35.000
Realisatie	46.000	42.000	44.000	28.000
Afwijking	12.000	-2.000	-3.000	-7.000

De inschatting voor de diverse programma's – waaronder Toegankelijkheid – blijken na verdere uitwerking uiteindelijk af te wijken van het vooraf ingeschatte bedrag. Dit betekent overigens niet dat er per definitie sprake is van een vertraging of versnelling van het programma. In 2016 bleek dat diverse bestemmingsplannen moesten worden aangepast en daarnaast worden op meerdere locaties de werkzaamheden gecombineerd met andere activiteiten op deze locaties waardoor de geplande uitgaven deels verschuiven naar latere jaren.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Het Actualisatierapport 2015 doet verslag van de vorderingen in de uitvoering en kondigt nieuwe maatregelen aan om het doel te bereiken. (IenW/BSK-2016/26057).

Resultaten ProRail

- Eind 2015 zijn vrijwel alle zogenaamde kleine maatregelen (3.400 in totaal) voltooid. Dit zijn maatregelen zoals geleide lijnen op perronvloeren en in stationshallen, dubbele trapleuningen, braillebordjes op trapleuningen, toegankelijke toiletten op stations en goed zichtbare perronrandmarkeringen
- Ruim 50% van de stations werd zelfstandig toegankelijk gemaakt door plaatsing van liften, hellingbanen, op hoogte brengen van perrons. Dat aantal neemt naar verwachting toe naar 74% van de stations in 2020.

Resultaten NS

- Besluiten over de aanschaf van toegankelijke sprinters en de ombouw van bestaande sprinters. De eerste zelfstandig toegankelijke sprinters komen al dit jaar op het spoor
- Verbeterde reisinformatie op stations en via internet
- Realisatie van zogenaamde priority seats (voorkeursstoelen) in alle treinen
- Verbetering van de assistentieverlening. De vooraanmeldtijd voor assistentie werd verkort naar één uur (was drie uur, de EU-norm is 24 uur)
- Revisies van treinen, waardoor in 2020 ruim 80% van alle treinen toegankelijk zullen zijn voor reizigers met een auditieve of visuele beperking.

Er zijn geen cijfers bekend over de effecten van de maatregelen. Het reisgemak is als gevolg van de aanpassingen verbeterd.⁸³

⁸² MIRT programmaboek 2017

⁸³ Brief van de Staatssecretaris van IenM van 9 april 2016, Aanbieding Actualisatierapport 2015 Toegankelijkheid spoor (Kenmerk IenW BSK-2016/26057)

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Er is geen informatie uit evaluaties beschikbaar om de doelmatigheid van het programma Toegankelijkheid te bepalen. De projecten zijn voor wat betreft de fysieke component opgenomen in het MIRT-projectenboek en via de concessieafspraken met ProRail. Voor al deze investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT-systematiek. In deze systematiek zitten prikkels voor doelmatigheid besloten. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd. Er is geen informatie aangetroffen over regeldruk.

Er is fors geïnvesteerd in kleine fysieke maatregelen. Er is vooral ingezet op het *kunnen* reizen, niet op de daadwerkelijk gemaakte reizen. Mede hierdoor is het niet vast te stellen in welke mate deze investeringen doelmatig zijn geweest.

Bronnen

- 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]

22. Sociale veiligheid

Korte beschrijving

De sociale veiligheid valt binnen het domein Openbaar Vervoer, deur-tot-deurbeleid. Daarmee draagt het bij aan de **aantrekkelijkheid van het product voor de klant**, doordat het stations(gebieden) tot aantrekkelijke verblijfplaatsen maakt. Het verhogen van de veiligheid is onderdeel van de **kwaliteit van het spoorstelsel**. Naast deze fysieke verbeteringen is het **waarborgen van de sociale veiligheid in de trein en op de stations** doelstelling binnen de LTSA.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerders. De rol van IenW ten aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro is faciliterend en stimulerend van aard. Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerders. Decentrale overheden worden gevraagd in hun eigen verkeers- en vervoersplannen het beleid van IenW uit te werken in streefcijfers en maatregelen. IenW monitort de (landelijke) ontwikkeling van sociale veiligheid, is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en financiert onderzoek en pilots. Eind 2012 is het maatregelenpakket voor de verbetering van de sociale veiligheid beëindigd. In de periode tussen 2012 en de start van het nieuwe actieprogramma blijven de doelstellingen van het vorige actieprogramma en de bijbehorende maatregelen doorlopen. In oktober 2016 is een nieuw actieprogramma gestart, dat een groot samenwerkingspact is van verschillende partijen (vervoerders, ProRail, IenW, maar bijvoorbeeld ook van VenJ, de politie, decentrale overheden en vakbonden). Iedere partij pakt hierin zijn eigen deel.

In maart 2015 is er een pakket van acht maatregelen afgesproken tussen NS, Ienw, ProRail en de vakbonden. Daarnaast is in oktober 2016 het actieprogramma Sociale Veiligheid gestart, waarbij ook decentrale overheden en andere vervoerders bij zijn betrokken. Aanvullend zijn er beleidswensen ten aanzien van extra maatregelen, met name voor de uitbreiding van flexibele veiligheidsteams. Het ministerie heeft daarbij een aanjagende rol door het ter beschikking stellen van (zij het beperkt) extra middelen. Deze extra maatregelen moeten bijdragen aan de veiligheid van NS personeel en andere medewerkers in het Openbaar Vervoer en van de reizigers.

Looptijd

In de periode van de beleidsdoorlichting (2013-2016) is het nieuwe actieprogramma Sociale Veiligheid gestart. Dit actieprogramma heeft een looptijd tot en met 2019.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De kosten staan niet apart in de begroting. Vanuit IenW zijn de volgende uitgavenstromen relevant, namelijk:

- De financiële middelen zijn relatief beperkt voor de uitvoering van het programma zelf. Het gaat onder meer om monitoring (als onderdeel van OV-klientenbarometer en Personeelsmonitor) en om eenmalige subsidies, bijdragen en onderzoek. Na 2006 varieert dit bedrag tussen de € 90.000 en € 196.000. Met de nieuwe begrotingsstructuur vanaf 2013 is sociale veiligheid geen afzonderlijk artikel meer en als zodanig niet te herleiden. De inschatting is dat het totale bedrag dat ingezet is voor sociale veiligheid sindsdien weinig veranderd is, nog los van eenmalige subsidies of bijdragen.
- Subsidie aan NS. Eind 2016 is er eenmalig € 10 miljoen aan NS toegezegd om de uitvoering van de sociale veiligheidsmaatregelen te versnellen. De beschikbare middelen bedragen ongeveer € 100 – 200 K per jaar.
- Subsidie cameratoezicht. Voor het cameratoezicht op de station is in 2015 € 13 miljoen beschikbaar gesteld.

Het betreft de uitrol van de camera's op dertig specifieke stations, inclusief pilot beeldschermen en huur van tijdelijke camera's op twaalf stations voor een periode van een jaar. De indienststelling van dit project is in 2017 gerealiseerd. De jaarlijkse kosten die verband houden met het beheer en onderhoud en het vanuit ProRail operationeel houden van deze camera's worden door ProRail separaat aangevraagd via de jaarlijkse BOV-aanvraag. De aangevraagde beheer- en onderhoudskosten voor de camera's en beeldschermen waren in 2015 € 91 miljoen en in 2016 € 472 miljoen.

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

In het actieprogramma Sociale Veiligheid 2016 zijn 23 maatregelen opgenomen, zoals het verbeteren 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 verband vaststellen tussen deze cijfermatige ontwikkeling en acties uit het actieprogramma temeer het actieprogramma deels nog in uitvoering is. Daarnaast wordt het veiligheidsgevoel ook door andere niet spoorgerelateerde algemeen maatschappelijke factoren bepaald.⁸⁴

Tabel 24. Sociale veiligheid in stads- en streekvervoer (begroting IenW 2017)

	2012	2013	2014	2015	2016
Waardering veiligheidsgevoel in het voertuig					
-Reizigers	7.9	7.9	8	8	8
-Personeel	6.9	nb	7	Nb	6.8
Onveiligheidsincidenten in en rond het OV in %					
-Reizigers	15	15	16	14	14
-Personeel	60	Nb	60	Nb	62

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Er zijn een tweetal evaluaties uitgevoerd, hierin is echter geen informatie aangetroffen over de doelmatigheid. Er is geen informatie aangetroffen betreft de regeldruk.

Bronnen

- 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. Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations.

⁸⁴ TransTec (2015) Evaluatie sociale veiligheid; DSP Groep (2016) Sociale veiligheid op het spoor. Quickscan 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]

23. Doorontwikkeling OV-Chipkaart

Korte beschrijving

De invoer van de OV-chipkaart is gestart in 2002. Met de implementatie van de OV-chipkaart 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 OV 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.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

De doelstelling van de (implementatie van de) OV-chipkaart heeft betrekking op de techniek rondom het betalen voor het vervoer. Het OV-chipkaartsysteem staat voor de complete technologie voor het functioneren van het vervoerbewijs. Met één vervoersbewijs in plaats van meerdere vervoersbewijzen zou de reiziger makkelijker toegang hebben tot het vervoer (gebruiksvriendelijkheid van het betaalmiddel).

Met de OV-chipkaart is er één nationaal elektronisch vervoerbewijs voor alle vormen van openbaar vervoer. Sinds de invoering van de OV-chipkaart is gewerkt aan het gebruiksvriendelijker maken van de kaart. Om hier een verdere impuls aan te geven hebben het ministerie van IenW, IPO, SkVV⁸⁵, vervoersondernemingen en consumentenorganisaties eind 2012 besloten het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) op te richten.

Het NOVB heeft als doel om gezamenlijk tot besluiten te komen die het gezamenlijke belang van de OV-reiziger, de vervoerders en de concessieverleners dienen. Het NOVB richt zich (in eerste instantie) op landelijke of concessiegrens-overstijgende vraagstukken die spelen rond de OV-chipkaart en (toekomstige) andere vormen van het betalen in OV.

Flankerend beleid

Reisinformatie: Naast het doel om de OV-reizigers snel, betrouwbaar, veilig en met gemak en comfort van deur-tot-deur te laten reizen, draagt de OV-chipkaart bij aan de toegankelijkheid van het OV door het leveren van transactiedata van in- en uitchecken. De OV-chipkaart en NDOV/ reisinformatie kunnen verbonden worden en bij de doorontwikkeling van de OV-chipkaart worden deze mogelijkheden verder onderzocht.

Programma Toegankelijkheid: Verbonden aan OV-chipkaart via de indicatiestelling (bijvoorbeeld via rechten)

Looptijd

De NOVB is in 2013 opgericht. De OV chipkaart dateert van 2002 (tot heden).

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De financiële bijdrage van IenW is beperkt. Voor de OV-chipkaart zijn de specifieke bedragen voor de opdrachten niet uit de begroting te herleiden van het beleidsartikel 15. In de periode 2013 – 2016 zijn opdrachten gegeven voor:

- Implementatie OV-chipkaart
- Indiciestelling OV-begeleiderskaart (flankerend beleid)

⁸⁵ SkVV bestaat niet meer, tegenwoordig zijn de twaalf provincies en twee vervoerregio's (Rotterdam/Den Haag en Amsterdam) vertegenwoordigd in het samenwerkingsverband DOVA

- Quick-Scan OV-chipkaart
- Implementatie OV-chip plus kaart

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

OV-chipkaart

Tussen 2009 en 2011 vond een geleidelijke uitrol over Nederland plaats van de OV-chipkaart. In november 2011 werd de Nationale Strippenkaart formeel afgeschaft. Vervolgens werd in 2012 het systeem landelijk ingevoerd.

Sindsdien zijn er 14,2 miljoen OV-chipkaarten in omloop, waarvan 7,5 miljoen persoonlijke OV-chipkaarten en 6,7 miljoen anonieme OV-chipkaarten. Per week reizen rond de 3 miljoen mensen met hun OV chipkaart en vinden er 43,5 miljoen transacties plaats. Dit zijn het aantal handelingen dat met de OV-chipkaart wordt uitgevoerd, zoals in- en uitchecken en saldo opladen. Aantal totale transacties bedroeg 2,45 miljard in 2016.

De reiziger beleeft reis- en betaalgemak voor de gehele reis door de OV-chipkaart. De waardering voor het gebruik van de OV-chipkaart door OV-reizigers wordt steeds hoger. Jaarlijks heeft het CROW de afgelopen jaren deze waardering gemeten. De cijfers laten zien dat de waardering in 2010 op 6,8 lag. Het algemene oordeel in 2015 was 7,53. De waardering van de OV-chipkaart stijgt verder naar 7,9 in 2016, naar 8,1 in maart 2017 en verder naar een 8,2 in maart 2018. Het gaat bij dit onderzoek om de kwaliteit van ritten met bus, tram, metro, regionale trein en boot. Bij de doorontwikkeling zijn de services rondom de OV-chipkaart verbeterd. Ieder jaar lijkt de tevredenheid een fractie te verbeteren.

NOVB

Het Nationaal Openbaar Vervoerberaad is gestart in augustus 2013. In dit beraad wordt door alle partijen (vervoerders, overheden en consumentenorganisatie) samengewerkt om bij te dragen aan oplossingen voor concessieoverstijgende vraagstukken. Met het oog hierop hebben partijen in het voorjaar van 2013 besloten het overleg verder te structureren in een bestuurlijk- en een directeurenoverleg, afstemming te zoeken met het reeds bestaande Regionale Openbaar Vervoerberaad en spelregels te hanteren die onder meer betrekking hebben op werkwijze en het maken en vastleggen van afspraken. De adviesrol van de consumentenorganisatie is verankerd in de deelname aan het directeurenoverleg NOVB.

In de periode 2014 tot en met 2016 heeft het NOVB adviezen uitgebracht ten aanzien van de OV-chipkaart inzake de tarieven (bijvoorbeeld dubbel opstaptarief), de verbetering van de communicatie (ten aanzien van incomplete transacties, vergeten uit te checken); ontwikkeling van reisproducten (NS-business card uitbreiding, Amsterdam Travel Ticket) en betalingsmogelijkheden (creditcard).

Daarnaast heeft het NOVB op flankerende terreinen resultaten geboekt waardoor het betaalsysteem en –gemak werd verbeterd. Dit zijn bijvoorbeeld OV-servicewinkels, het breder gebruik van abonnementen en dagkaarten (ook bij andere vervoerders).

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

Er is geen informatie aangetroffen betreft de regeldruk en de doelmatigheid.

Bronnen

- NOVB (2017) Hoe nu verder naar meer slagkracht?

24. Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)

Korte beschrijving

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 vervoer-reizigers kunnen aanbieden. De organisatie NDOV is ontstaan uit een samenwerkingsovereenkomst die in 2013 is opgesteld, die de overgang van het project NDOV naar een meer 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 ambitie **Aantrekkelijk product voor de klant**. Meer specifiek draagt het NDOV bij de doelstelling **Regie over de eigen reis**.

Doel, beoogde resultaten en effecten

Doelstelling van het beleid is dat de reiziger in staat wordt gesteld een goede keus te maken bij het plannen van zijn reis. Door middel van het beschikbaar stellen van juiste, frequente, tijdige, consistente en actuele reisinformatie kan de reiziger zelf beslissen over zijn handelen. De reisinformatie wordt actueel en duidelijk zichtbaar in treinen, op stations en op mobiele applicaties. Dit kan vóór de reis, tijdens de reis en met name tijdens verstoring.

Doelstelling en organisatie NDOV

Voor deze doelstelling is in 2011 het project NDOV gestart. Het NDOV was in eerste instantie een project en is in 2014 omgezet naar een structurele samenwerking tussen concessieverlenende overheden en vervoerders. Er zijn afspraken gemaakt tussen vervoerders en overheden over het leveren van data. Hoofddoel van NDOV is om *'datastromen – als basis voor reisinformatie – zo te organiseren dat tegen beperkte kosten actuele reisinformatie van hoge kwaliteit online kan worden geleverd door serviceproviders'*. Deze laatste zijn daardoor in staat producten en diensten voor de reizigers te ontwikkelen.

Er zijn twee NDOV-loketten: OV9292 en stichting OpenGeo. De vervoerders leveren de afgesproken gegevens aan beide loketten, die deze doorleveren aan afnemers (reisinformatiedienstverleners).

Daarnaast is er ook een beheerorganisatie NDOV. De beheerorganisatie draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de reisinformatie van decentrale vervoerders en zij zorgt voor de beschikbaarstelling van de gegevens van ongeveer 50.000 haltes. Vanaf 1 januari 2017 is de NDOV-beheerorganisatie ondergebracht bij het kennisplatform CROW (vanaf dan: CROW-NDOV) en is de samenwerkingsovereenkomst aangepast. IenW maakt geen deel meer uit van de samenwerkingsovereenkomst, maar blijft wel actief betrokken.

Beoogde resultaten

Overheden en vervoerders werken aan verdere kwaliteitsverbetering van reisinformatie. De standaarden waar de data aan moeten voldoen zijn beschreven als de BISON-standaarden (Beheer Informatie Standaarden Openbaar Vervoer).

Na de ontwikkeling en de opzet van NDOV is concreet gewerkt aan de kwaliteit en actualiteit van de gegevens die de basis voor betrouwbare reisinformatie vormen.

- zorgdragen voor de gegevensstroom van vervoerders naar de NDOV-loketten
- het opzetten van een kwaliteitssysteem, met aandacht voor monitoring van de kwaliteit van de geleverde gegevens van de decentrale vervoerders en daaraan te verbinden acties en uniformering van brongegevens

- haltegegevens (beheer en actueel houden van de juiste haltegegevens (onder andere haltenaam, coördinaten en toegankelijkheid)).

Looptijd

De looptijd van de oorspronkelijke NDOV samenwerkingsovereenkomst is 1 januari 2014 tot en met 31 december 2018.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

De financiële bijdrage van IenW is beperkt. De middelen voor de NDOV zijn gereserveerd binnen het beleidsartikel 15 van de begroting van IenW. Hierbinnen zijn opdrachten gegeven voor het algemene programma, het stimuleren van de gegevensverstrekking en het beheer en implementatie van standaarden voor het OV. De exacte hoogte van deze middelen is niet uit de rijksbegroting of de evaluatie van het NDOV te herleiden.

De middelen zijn gereserveerd om bij te dragen aan (technische) aanpassingen. Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor kwaliteitsverbetering (bijvoorbeeld in de vorm van verdere standaardisatie van brondata), het kwaliteitssysteem dat in opdracht van de overheden zal worden ontwikkeld en voor het inrichten van haltegegevensbeheer. Deze middelen zijn beschikbaar voor de jaren 2001 t/m 2016.

De *uitvoeringsorganisatie* CROW wordt vanaf 1 januari 2017 gefinancierd door de decentrale overheden. De jaarlijkse kosten hiervan bedragen ongeveer € 2,9 miljoen.

Resultaten en effecten

Als gevolg van de ontwikkelingen en de formele oprichting van NDOV zijn de brongegevens voor reisinformatie in heel Nederland vanaf januari 2014 onder voorwaarden beschikbaar gesteld, en vanaf maart 2016 zonder voorwaarden (open data) voor iedere afnemer beschikbaar. Door deze vrijwaring mag elke afnemer de data naar eigen inzicht gebruiken of hergebruiken.

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.⁸⁶

Resultaten NDOV

In 2016 is geëvalueerd of en hoe de reisinformatieketen functioneert en wat de rol van het NDOV hierin was. Als antwoord op deze onderzoeksvraag, zijn de belangrijkste conclusies:

1. De reisinformatieketen en de rol van het NDOV hierin zijn nog in ontwikkeling, maar de keten functioneert en het belang van een goed functionerende reisinformatieketen en de rol van het NDOV hierin worden breed onderschreven.
 - alle concessieverlenende overheden en vervoerders werken samen aan de standaardisatie, bundeling en beschikbaarstelling van data ten behoeve van reisinformatie

⁸⁶ OV loket (2011) Evaluatie door OV loket; Ministerie van IenM en Twynstra Gudde (2014) Evaluatie functioneren reisinformatieketen en rol van NDOV

- het NDOV is opgericht en bekrachtigt middels een samenwerkingsovereenkomst. De gegevens stromen via de NDOV-loketten van de vervoerders naar de afnemers. De NDOV-beheerorganisatie krijgt gaandeweg vorm en bouwt het landelijke haltedatasysteem
 - er zijn twee NDOV-loketten gerund door marktpartijen, waaraan datastromen geleverd worden, de NDOV-loketten hebben gezamenlijk ruim 500 afnemers waarvan er dertig realtime data afnemen
 - afnemers kunnen beschikken over data, beoordelen de loketten met een voldoende en het merendeel zegt hiermee de gewenste producten te kunnen leveren waar hun klanten om vragen.
2. De vormgeving van de reisinformatieketen is incrementeel tot stand gekomen en tijdens dit proces is de onderlinge samenwerking van ketenpartners op de proef gesteld doordat belangen en opvattingen over het 'wat' en 'hoe' soms botsten. Dit heeft zijn weerslag op de onderlinge verhoudingen.
3. Om het functioneren van de reisinformatieketen en het NDOV daarbinnen te verbeteren en ook in de toekomst te borgen ligt een aantal opgaven voor:
- de toekomstbestendigheid van de reisinformatieketen, en dan meer specifiek de continuïteit van de loketten en de betekenis van nieuwe toetreders (vervoerders en loketten) tot het construct (en hoe hiermee om te gaan).
 - een meer eenduidige rolinvulling door de concessieverlenende overheden.
 - het verder op orde brengen van de NDOV organisatie en het verder verbeteren van de kwaliteit van de data onder andere door het toepassen van het 'best in class' principe.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

De NDOV was oorspronkelijk een samenwerking onder regie van het ministerie van IenW. Nu is de regie in handen van alle overheden en de vervoerders. De keuze om de NDOV-loketten bij de markt te leggen (die deze kosten voor hun eigen rekening nemen) werkt goed. Het NS Dienstencentrum Reisinformatie (DCRI) en het Shared Service Centre (SSC) RIG/9292 werken samen aan data aan de NDOV-loketten. NS/DCRI levert maandelijks haar rapportage aan de NDOV-beheerorganisatie. De NDOV-beheerorganisatie voegt deze rapportage samen met de door haarzelf gegenereerde rapportage met betrekking tot KPI's van bus, tram en metro en levert deze door aan de opdrachtgevers.

Er is verder geen informatie beschikbaar over de doelmatigheid van het NDOV.

Bronnen

- 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
- Website CROW-NDOV <https://www.crow.nl/ndov>
- CROW-NDOV Jaarverslag 2016

25. Subsidie ROVER + OV loket

Korte beschrijving

ROVER en het OV-loket ontvangen een jaarlijkse subsidie van het ministerie van IenW. Door middel van de subsidie aan Rover en het OV-loket wordt in brede zin bijgedragen aan de LTSA doelstelling de **aantrekkelijkheid product voor de reiziger** te vergroten. De subsidie aan ROVER stelt deze organisatie in staat goed geïnformeerd hun rol te spelen in allerlei overleggen. Bij het OV-Loket kunnen de reizigers hun klachten kwijt. Het loket heeft een wegwijsfunctie bij klachten, een bemiddelingsfunctie, een signaleringsfunctie en een ombudsfunctie.

Doel, beoogde resultaten, beoogde effecten

Het ministerie van IenW is er voor verantwoordelijk dat de in de Wet Personenvervoer 2000 vastgelegde ordening van de OV-sector goed functioneert. De wet geeft consumentenorganisaties een formele rol bij besluitvorming door concessieverleners en concessiehouders. De subsidie van ROVER is ondersteunend aan het beleid en helpt ROVER om de wettelijke rol in het OV te spelen, onder andere door goed voorbereid deel te nemen aan overleggen als het Locov, het NOVB, de landsdelige en landelijke OV- en Spoortafels. etc. ROVER levert zodoende een bijdrage aan de kwaliteit van het OV. De primaire doelstelling van ROVER is het behartigen van de belangen van de reizigers.

ROVER is een kleine organisatie (circa 6000 leden) met een klein budget. ROVER draait voornamelijk op vrijwilligers en heeft slechts enkele betaalde krachten. Van deze subsidie betaalt ROVER een beleidsmedewerker en een 'beleids-assistent'. Zij stellen ROVER in staat om zowel landelijk als in de regio goede inbreng en adviezen te geven in allerhande OV-overleggen.

Het OV-Loket is een onafhankelijke organisatie, gesubsidieerd door het ministerie van IenW met als doel reizigers te helpen die een klacht hebben over het OV. Door OV-bedrijven kritisch te volgen en ze te wijzen op de dienstverlening, levert het OV-loket een bijdrage aan beter openbaar vervoer. Het OV-loket doet dit door klachten in behandeling te nemen en daar waar nodig bemiddelt het OV-loket bij het oplossen van de klachten. Op basis hiervan en eigen onderzoek rapporteert het OV-loket aan vervoerder en andere betrokken partijen over trends en ontwikkelingen.

Er zijn wezenlijke verschillen tussen ROVER en OV-Loket:

- ROVER fungeert als spreekbuis voor reizigers. Via ROVER en andere consumentenorganisaties participeren reizigers in de beleidsvorming (bijvoorbeeld bij de doorontwikkeling van de OV-chipkaart). Daarvoor is een professionele organisatie nodig, waar in de totale beleidsvorming (veel) beroep op gedaan kan worden.
- Het OV-Loket heeft als functie dat klachten van reizigers op een goede manier worden afgehandeld.

Looptijd

De subsidie aan reizigersvereniging Rover en de subsidie voor het OV-loket worden beide steeds verleend voor een periode van drie jaar. In 2016 is er weer een subsidie periode ingegaan voor de periode 2016 – 2018.

Uitgegeven bedragen en (onder)uitputting

Er lopen twee subsidies van IenW aan Rover:

- Een subsidie voor beleidsondersteuning. Van deze subsidie betaalt Rover een beleidsmedewerker en een 'beleidsassistent'. Zij stellen Rover in staat om zowel landelijk als in de regio goede inbreng en adviezen te geven in allerhande OV-overleggen. Deze subsidie draagt bij aan het dagelijks functioneren van Rover.

- Een subsidie voor het OV-loket. Dit loket is een initiatief van Rover en het loket hangt formeel en administratief onder Rover, vooral omdat het loket geen rechtspersoon is die zelf subsidie kan ontvangen. In de praktijk functioneert het OV-loket echter zelfstandig en onafhankelijk; Rover heeft geen zeggenschap over de inhoud van het werk van het loket. Het OV-loket heeft toegevoegde waarde voor de sector en draagt bij aan verbetering van de kwaliteit van het OV.

Binnen de begroting van IenW worden de uitgaven ondergebracht bij artikel 15.01 Opdrachten.

- De subsidie aan Rover is € 250.000 per jaar (peil 2016).
- De subsidie aan OV Loket is € 360.000 per jaar (peil 2016).

Resultaten en effecten (doeltreffendheid)

Het functioneren van het OV-loket is in 2010 geëvalueerd. In de onderzoeksperiode heeft geen evaluatie plaatsgevonden, noch van OV-loket, noch over de subsidieverlening aan ROVER.

Bij de evaluatie van OV-loket in 2010 zijn achttien personen uit de wereld van het OV geïnterviewd. Bij de beoordeling en waardering van het OV-loket is onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten van het loket.

Wegwijs-functie: Het OV-loket wijst mensen met een klacht de weg naar de juiste plaats en helpt hen op een laagdrempelige manier aan de juiste informatie over rechten, plichten, vervoer voorwaarden en klachtenprocedures. Met de informatie van het OV-loket moeten reizigers in staat zijn om zelf hun recht te halen, bijvoorbeeld door op de goede manier en op de juiste plaats een klacht in te dienen. Bijna alle gesprekspartners zijn positief over deze functie.

Bemiddelingsfunctie: Mensen die niet tevreden zijn over de afhandeling van hun klacht, melden zich vaak bij het OV-loket. Het OV-loket behandelt deze klachten door te proberen te bemiddelen en in overleg met de reiziger en de vervoerder tot een oplossing te komen. Deze in de praktijk gegroeide functie wordt door de meeste geïnterviewden positief gewaardeerd.

Verzamel- en signaleringsfunctie: Het OV-loket registreert alle vragen en (potentiële) klachten die reizigers voorleggen. Het loket kan op basis daarvan objectieve signaalrapportages opstellen die feitelijke inzichten bieden in klachten- en vragenpatronen. Overheden en vervoerders kunnen de signaalrapportages analyseren en gebruiken voor beleidsvorming, bedrijfsvoering en het verbeteren van het openbaar vervoer. Het oordeel over deze functie is overwegend positief.

Ombudsfunctie: Het OV-loket afficheert zich als 'ombudsman voor beter openbaar vervoer'. Dit roept bij diverse geïnterviewden vragen op.

In 2015 is IenW akkoord gegaan met het verhogen van de subsidie aan ROVER. Hierin wordt aangegeven dat de constructieve rol van ROVER in diverse overleggen maakt dat het beleidsmatig wenselijk is dat ROVER breed kan bijdragen aan het continu verbeteren van het OV door de belangen van reizigers naar voren te brengen.

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 beter hun werk kan doen. Het OV-loket wordt steeds meer gevonden en voorziet ook in een behoefte.

Doelmatigheid en indicatie van doelmatigheid

In 2010 is er een evaluatie over het OV-Loket uitgevoerd en is er een interne evaluatie door het OV-loket uitgevoerd. Het instrument subsidieverlening biedt een indicatie van doelmatigheid, door de cyclus van aanvraag en verantwoording van subsidie. Er is geen informatie aangetroffen betreffende de regeldruk.

Bronnen

- 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