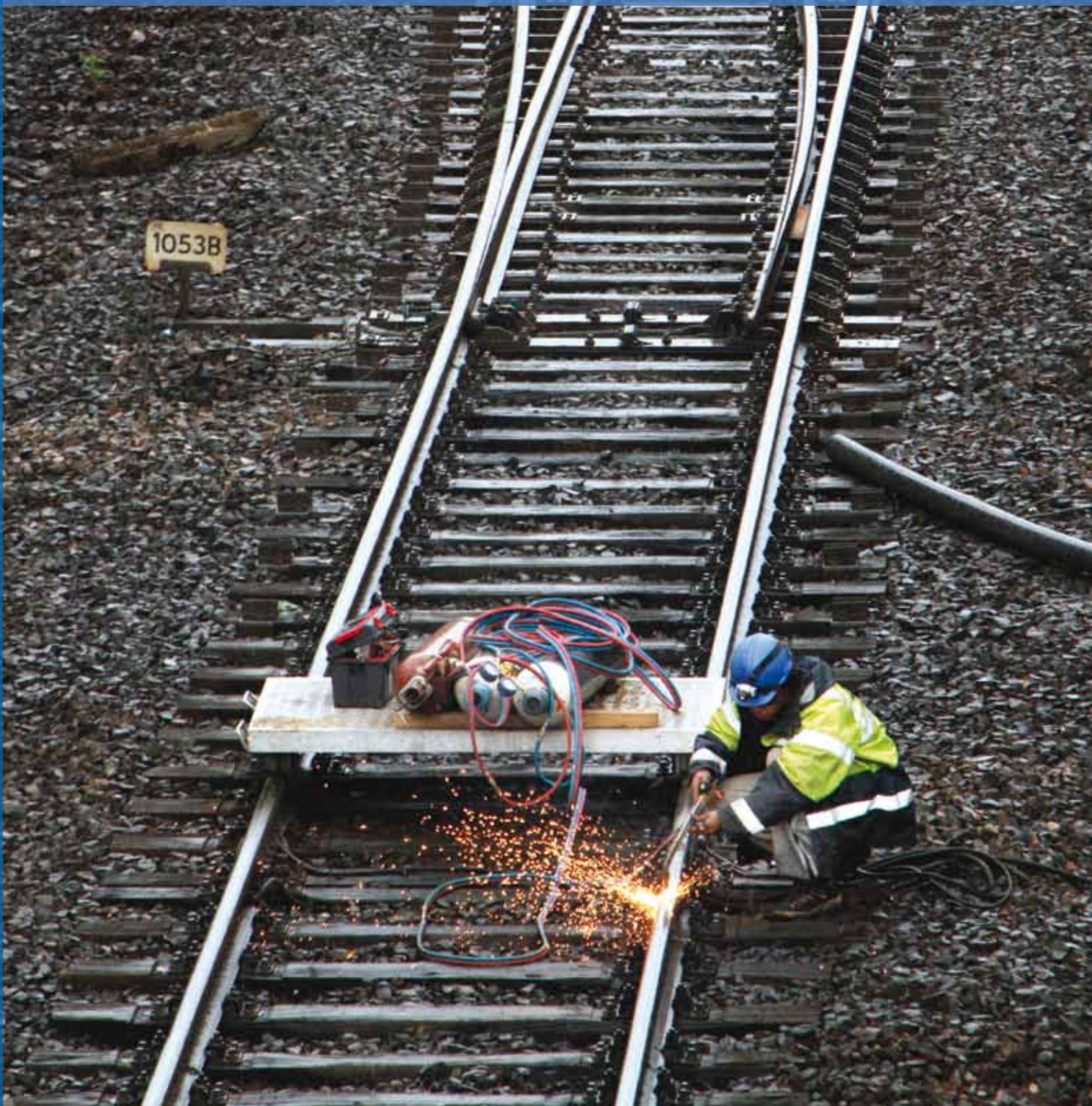




Besteding van spoorbudgetten door ProRail





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 3 oktober 2011

BETREFT Rapport *Besteding spoorbudgetten door ProRail*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 28 september 2011 door ons vastgestelde rapport
Besteding spoorbudgetten door ProRail.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Besteding spoorbudgetten door ProRail

3 oktober 2011

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag





Inhoud

DEEL 1	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	1
1	Over dit onderzoek	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Context	3
1.2.1	Taken en verantwoordelijkheden	3
1.2.1	Financiering ProRail	4
1.3	Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer	5
1.4	Gehanteerde begrippen	5
1.5	Vraagstelling	6
2	Conclusies en aanbevelingen	9
2.1	Hoofdconclusie	9
2.2	Budgetuitputting, scope- en plannings-wijzigingen en informatievoorziening Tweede Kamer	11
2.2.1	Budgetuitputting	11
2.2.2	Scope- en planningswijzigingen	15
2.2.3	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	16
2.3	Mogelijke oorzaken van de vertragingen	18
2.3.1	Aansturing ProRail door het Ministerie van IenM	18
2.3.2	Interne sturing en beheersing door ProRail	20
3	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	22
3.1	Reactie van de minister van IenM	22
3.2	Reactie van de Raad van Bestuur van ProRail	24
3.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	25
3.3.1	Nawoord op reactie Minister van IenM	25
3.3.2	Nawoord op reactie Raad van Bestuur van ProRail	26
3.3.3	Ten slotte	27
	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	28



DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN	31
1 Inleiding	32
1.1 Onderzoeksvragen	32
1.2 Afbakening onderzoek	33
1.3 Gebruikte begrippen	34
1.4 Normen	34
1.5 Leeswijzer deel 2	35
2 Organisatie spoorsector	36
2.1 Taken en verantwoordelijkheden minister van IenM	37
2.2 Taken en verantwoordelijkheden ProRail	39
2.3 Organisatie(ontwikkelingen)	39
2.4 Indeling en begrippen uitgaven ProRail	42
3 Budgetrealisatie ProRail totaal	44
3.1 Beschikbare middelen in het Infrastructuurfonds	45
3.2 Budgetuitputting beheer en onderhoud	46
3.2.1 Verschil tussen begroting Infrastructuurfonds en betaald aan ProRail	47
3.2.2 Verschil tussen betaald aan ProRail en te besteden door ProRail	49
3.2.3 Verschil tussen te besteden door ProRail en besteed door ProRail	50
3.2.4 Onderbesteding functiehandhaving	52
3.2.5 Onderbesteding functiewijziging	54
3.3 Budgetuitputting aanleg	57
3.3.1 Onderbesteding aanleg	58
3.4 Budgetuitputting totaal	62
3.5 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	64
4 Beter Benutten voor de 21^e eeuw (BB21)	67
4.1 Achtergrond	67
4.2 Budgetuitputting BB21	69
4.3 Wijzigingen in scope en planning	71
4.3.1 Scopewijziging 2002/2003	71
4.3.2 Planningswijzigingen vanaf 2005	73
4.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	74
5 Mistral	75
5.1 Budget en realisatie Mistral	76
5.2 Wijzigingen in scope en planning Mistral	76
5.2.1 Fase I (2002-2006)	77
5.2.2 Fase II (2007-2009)	78
5.2.3 Fase III (vanaf 2010)	80



5.2.4	Onderbouwing van noodzaak vervanging	82
5.2.5	De primaire gerichtheid op ERTMS	83
5.3	Informatievoorziening aan Tweede Kamer	84
6	Herstelplan Spoor tweede fase	86
6.1	Budget HP2F	88
6.1.1	Sturing deelbudgetten	88
6.1.2	Budgetmutaties totaal- en deelbudgetten	90
6.2	Programma Capaciteitsknelpunten	93
6.2.1	Budgetrealisatie	93
6.2.2	Scope en planning	95
6.3	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	99
6.3.1	Budget HP2F	99
6.3.2	Programma Capaciteitsknelpunten	99
7	Sturing en beheersing	102
7.1	Het Ministerie van IenM	102
7.1.1	Terugblik onderzoek aansturing ProRail 2009	102
7.1.2	Verschillende filosofieën van sturing	104
7.1.3	Sturing Ministerie van IenM bij drie projecten	105
7.1.4	Aansluiting informatiebronnen	107
7.2	ProRail	108
7.2.1	Capaciteit en kennis	108
7.2.2	Organisatie en verantwoordelijkheid	109
7.2.3	Cultuur	111
7.2.4	Informatiehuishouding	111
7.2.5	Onderbouwing van de budgetten	112



Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	115
Bijlage 2	Onderzoeksvragen Tweede Kamer	116
Bijlage 3	Zeventien geormerkte projecten binnen 'functiewijzigingen'	117
Bijlage 4	Verklaring onderbesteding zes geormerkte projecten	118
Bijlage 5	Verklaring verschillen tussen begroting en realisatie belangrijke aanlegprojecten	121
Bijlage 6	Deelprojecten BB21	122
Bijlage 7	Scopewijzigingen BB21	126
Bijlage 8	Omschrijving capaciteitsknelpunten	128
Bijlage 9	Wijziging scope capaciteitsknelpunten	130
Bijlage 10	Proces verkrijging gegevens besteding spoorbudgetten	135
Literatuur		139



Deel 1 Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties



1 Over dit onderzoek

2

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de besteding van de subsidie die ProRail ontvangt van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).¹ Met deze spoorbudgetten zorgt ProRail voor de aanleg, het onderhoud, het beheer en de veiligheid van het spoorweganet van Nederland. Wij hebben onderzocht in hoeverre ProRail deze budgetten heeft besteed zoals afgesproken. Voor drie concrete projecten van ProRail hebben wij daarnaast gekeken welke wijzigingen zich hebben voorgedaan in de scope² en de planning en wat de gevolgen daarvan waren voor de kosten van de projecten. Verder zijn we nagegaan welke informatie de minister van IenM hierover naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Wij hebben ons onderzoek voornamelijk gericht op de periode 2005 tot en met 2010. Daar waar informatie voorhanden was over de periode voor 2005, hebben wij die ook meegenomen.

Hieronder lichten we eerst de aanleiding, de context en de vraagstelling van het onderzoek kort toe. In hoofdstuk 2 bespreken we de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Dit rapport telt tevens een deel 2; daarin hebben we de onderliggende bevindingen opgenomen.

1.1 Aanleiding

Op 8 april 2011 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen naar de besteding van spoorbudgetten door ProRail. Zij heeft ons daarbij de volgende centrale vraag voorgelegd:

¹ Tot 14 oktober 2010 was dit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Om verwarring te voorkomen spreken we in dit rapport uitsluitend van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

² Onder de scope van een project verstaan we de begrenzing ervan: wat maakt nog deel uit van het project en wat niet meer? Dit wordt bepaald door wat er uiteindelijk met het project moet worden bereikt. Als het te realiseren eindproduct bijvoorbeeld een beveiligingssysteem is, bepalen de eisen waaraan dit systeem moet voldoen (de eigenschappen die het moet hebben) de scope van het project. De scope bepaalt vervolgens hoeveel tijd, geld en menskracht er moet worden begroot.



In hoeverre zijn de budgetten voor onderhoud, vervanging en uitbreiding van het spoor volgens planning en aan de afgesproken doelen besteed en wat zijn de redenen van eventuele afwijkingen hiervan?

3

De aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer was het parlementaire onderzoek naar onderhoud en innovatie van het spoor, waarvoor de Tweede Kamer op 29 maart 2011 de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor heeft ingesteld (Tweede Kamer, 2011a). Met het parlementaire onderzoek wil de Tweede Kamer een bijdrage leveren aan een efficiënt spoorstelsel, en waar dit zinvol is innovatie aan het spoor bevorderen. Voor het parlementaire onderzoek wil de Tweede Kamer meer inzicht hebben in de besteding van de spoorbudgetten (Tweede Kamer, 2011b).

Op 23 mei 2011 hebben wij ingestemd met het verzoek van de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2011b).

1.2 Context

1.2.1 Taken en verantwoordelijkheden

De minister van IenM is volgens de Spoorwegwet verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.³ In deel 2 van dit rapport (hoofdstuk 2, § 2.1) gaan we nader in op de verantwoordelijkheden van de minister.

De minister heeft ProRail – in 2005 ontstaan door samenvoeging van Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding – een concessie verleend om de spoorweginfrastructuur te beheren. Daarnaast krijgt ProRail sinds 2005 op projectbasis opdrachten van de minister voor de aanleg van nieuwe (rail)infrastructuur.⁴

Beheer spoorweginfrastructuur

In de *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur* van 1 januari 2005 geeft de minister van IenM aan welke taken ProRail op zich dient te nemen als uitvoerder van deze concessie. De minister heeft ProRail opdracht verleend om zorg te dragen voor:

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;

³ Artikel 5 van de Spoorwegwet.

⁴ De in dit rapport besproken ontwikkelingen en omstandigheden vielen tot 2005 onder verantwoordelijkheid van Railinfrabeheer, de rechtsvoorganger van ProRail. Om verwarring te voorkomen spreken we in dit rapport uitsluitend over ProRail.



- een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel voor de beheerder als voor vervoerders;
- het leiden van het treinverkeer over de infrastructuur.

4

ProRail stelt jaarlijks in overleg met vervoerders (NS, Arriva, Connexxion, Syntus, en Veolia Transport en nog enkele anderen) en lokale overheden (gemeenten en provincies) een beheerplan op waarin voorstellen worden gedaan voor de prestaties die ProRail in het komende jaar zal leveren. Dit plan vormt de basis voor de jaarlijkse subsidieaanvraag van ProRail voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

Elk kwartaal rapporteert ProRail aan het Ministerie van IenM over de voortgang die is gemaakt bij de realisatie van de prestaties.

Aanleg nieuwe railinfrastructuur

Het Ministerie van IenM verleent ook subsidies aan ProRail voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur. Het ministerie stuurt deze activiteiten op projectbasis aan. Dat betekent dat voor elk project afzonderlijk subsidie wordt aangevraagd. De minister legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer in het Jaarverslag bij het Infrastructuurfonds en in het projectenboek Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

1.2.2 Financiering ProRail

In de periode 2005 tot en met 2010 ontving ProRail voor de uitoefening van haar taken in totaal € 11,2 miljard subsidie van het Ministerie van IenM uit het Infrastructuurfonds. Hiervan was € 8,2 miljard bestemd voor het beheer en het onderhoud van bestaande railinfrastructuur en € 3 miljard voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur.⁵

Buiten het Infrastructuurfonds om ontving ProRail in 2010 € 1,4 miljard van het Ministerie van IenM voor de aflossing van leningen die ProRail heeft lopen bij het Ministerie van Financiën.⁶

ProRail ontvangt daarnaast bedragen van derden, zoals vervoerders en lagere overheden. In de periode 2005 tot en met 2010 ging het om een totaalbedrag van € 2,4 miljard. Hierin is ook de vergoeding begrepen die vervoerders aan ProRail betalen voor het gebruik van het spoor.

⁵ Uit het Infrastructuurfonds ontvangt ProRail daarnaast nog betalingen voor verkenningen en planstudies. Dit is minder dan 1% van alle betalingen die ProRail uit het Infrastructuurfonds ontvangt. Deze betalingen zijn niet in dit onderzoek betrokken.

⁶ Zie hoofdstuk 3 van deel 2 van dit rapport.



In dit onderzoek hebben wij alleen gekeken naar de besteding van de € 8,2 miljard bestemd voor het beheer en het onderhoud van bestaande railinfrastructuur en de € 3 miljard voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur.

5

1.3 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In 2010 hebben we de uitgaven die in 2011 worden besteed aan het spoor en de daaraan gekoppelde doelen en prestaties in kaart gebracht (Algemene Rekenkamer, 2010). Een jaar eerder hebben we een rapport uitgebracht over de aansturing van ProRail door het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2009). Daarin deden we de minister onder andere de aanbeveling om het aandeelhouderschap van ProRail onder te brengen bij de minister van Financiën. Ook raadden wij de minister van IenM aan een onafhankelijke eenheid binnen haar (toen: zijn) departement in te stellen voor het toezicht op de naleving van de concessie door ProRail. Tot slot vonden wij dat de minister bij de outputsturing van ProRail rekening moest houden met de realisatie van de eigen beleidsdoelstellingen en dat de gehanteerde vormen van sturing meer op één lijn gebracht moesten worden.

In het huidige onderzoek zijn wij ook, aanvullend op de beantwoording van de vragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld, nagegaan in hoeverre de minister onze aanbevelingen uit 2009 heeft opgevolgd en de toezeggingen is nagekomen.

1.4 Gehanteerde begrippen

Het Ministerie van IenM en ProRail hanteren verschillende indelingen en begrippen voor de taken van ProRail, zo is ons gebleken. In deel 2 van dit rapport (hoofdstuk 2, § 2.4) gaan wij uitvoeriger in op de door IenM en ProRail gebruikte indelingen en begrippen.

In dit rapport houden wij de volgende definities aan:

- 'beheer en onderhoud': dit betreft 'functiehandhaving' (exploitatie, beheer, onderhoud en vervanging) en 'functiewijziging' (aanpassing) van bestaande infrastructuur. De uitgaven hiervoor worden lumpsum gefinancierd uit het Infrastructuurfonds;
- 'aanleg': dit betreft de aanleg van nieuwe infrastructuur, zoals de Hanzelijn. De uitgaven hiervoor worden op projectbasis gefinancierd uit het Infrastructuurfonds.



1.5 Vraagstelling

6

De Tweede Kamer heeft de centrale vraag (§ 1.1) die zij aan ons heeft gesteld, toegespitst tot drie deelvragen. Omdat de Tweede Kamer op relatief korte termijn over de resultaten van ons onderzoek wilde beschikken, hebben wij deze deelvragen moeten afbakenen. De oorspronkelijke deelvragen van de Tweede Kamer zijn opgenomen in bijlage 2.

Onze afbakening heeft geleid tot de volgende vragen aan de hand waarvan wij het onderzoek hebben uitgevoerd:

1. In hoeverre heeft ProRail volgens planning de budgetten uitgeput die haar zijn toegekend voor: (a) ProRail in totaal, (b) de specifieke taakonderdelen beheer en onderhoud en aanleg en (c) de projecten 'Beter Benutten 21^e eeuw' (BB21), 'Migratie Treinbeveiliging Integraal' (Mistral) en 'Tweede fase Herstelplan Spoor' (HP2F)?
2. Welke scope- en planningswijzigingen hebben zich binnen de drie geselecteerde projecten voorgedaan en welke gevolgen heeft dit gehad voor de budgetten van de geselecteerde projecten?
3. Welke informatie over budgetuitputting, scope- en planningswijzigingen en de oorzaken hiervan is in de onderzochte periode aan de Tweede Kamer verstrekt door de minister van IenM?

Wij hebben ons onderzoek gericht op de periode 2005 tot en met 2010. De Tweede Kamer heeft ons gevraagd specifiek aandacht te besteden aan BB21 en aan Mistral. Wij hebben daarnaast zelf nog een derde ProRail-project geselecteerd en in ons onderzoek betrokken, namelijk HP2F.⁷

In dit rapport beantwoorden we de drie hierboven vermelde onderzoeksvragen. Daarnaast beschrijven we enkele meer algemene omstandigheden waarop we tijdens ons onderzoek herhaaldelijk zijn gestuit, zowel bij het Ministerie van IenM als bij ProRail. Deze omstandigheden spelen mogelijk een rol bij de door ons geconstateerde bevindingen over budgetuitputting en scope- en planningswijzigingen en

⁷ We leggen later in deze paragraaf aan de hand van figuur 1 uit wat de projecten BB21, Mistral en HP2F behelzen. Voor HP2F hebben wij gekozen omdat er een groot financieel belang mee gemoeid is. Uit de beheerplannen van dit project blijkt bovendien dat er in de periode 2005 - 2010 veel is geschoven met de budgetten. Verder is er nog een leereffect voor de toekomst, aangezien dit project doorloopt tot en met 2019. Ten slotte speelt mee dat ook dit project de belangstelling van de Tweede Kamer heeft.

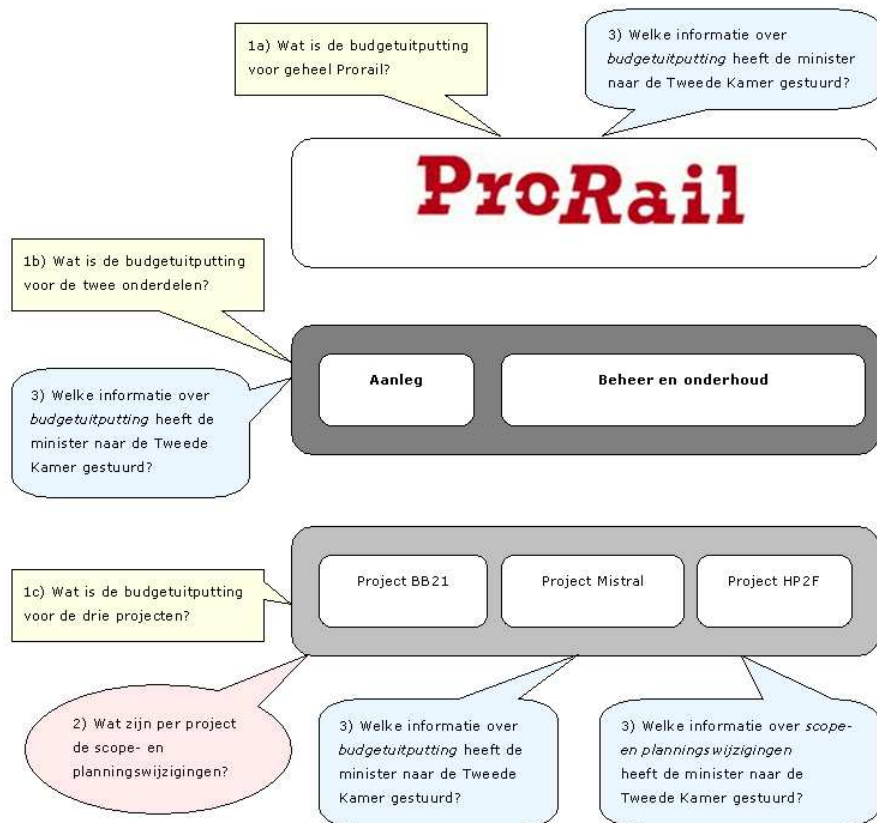


de verantwoording daarover. In haar verzoek had de Kamer ons ook gevraagd naar de oorzaken van structurele onderbestedingen.⁸

7

De samenhang tussen de drie onderzoeksvragen hebben wij geëxpliciteerd in figuur 1.

Figuur 1. Schematische weergave onderzoeksvragen



De drie ProRail-projecten die wij in het onderzoek hebben betrokken vragen om enige toelichting.

BB21 is een ontwikkelproject, ontstaan in 1998, dat ervoor moest zorgen dat het European Rail Traffic Management System (ERTMS) op het gehele Nederlandse spoornet kon worden ingevoerd (zie het kader hierna). ERTMS moest de veiligheid op het spoor vergroten en ervoor zorgen dat er meer treinen op het bestaande net zouden kunnen rijden, het zogenaamde 'Beter Benutten'.

⁸ Tijdens de toelichting die we de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor op 1 juni 2011 op onze onderzoeksrapportage hebben gegeven, hebben we toegezegd mogelijke oorzaken waar we in ons onderzoek op zouden stuiten mee te nemen in de rapportage.



Mistral is een project, dat dateert van 2004 en dat tot doel heeft de in de periode 1953-1968 geïnstalleerde treinbeveiligingssystemen te vervangen. Deze vervanging heeft ProRail gekoppeld aan de invoering van ERTMS voor het Nederlandse spoornet. Hierdoor ligt het project Mistral in het verlengde van het project BB21.

8

HP2F vindt zijn oorsprong in 2003, toen bleek dat er in de jaren daarvoor grote achterstanden in het onderhoud van het spoor waren ontstaan. In de eerste fase (project HP1F) moest ProRail voorkomen dat de kwaliteit van het spoor op korte termijn verder verslechterde. De thans lopende tweede fase van het project is erop gericht de betrouwbaarheid van het spoor te verbeteren. Een deel van het HP2F-budget is bedoeld voor de oplossing van een aantal concrete knelpunten binnen de bestaande railinfrastructuur.

ERTMS

De European Rail Traffic Management System (ERTMS) is een programma van de Europese Unie (EU) om de onderlinge communicatie tussen de besturings- en signaleringssystemen van het spoor van lidstaten te bevorderen. Daardoor kunnen machinisten met hun treinen veilig en doelmatig over de landsgrenzen rijden. Het programma geeft een door de voorgeschreven standaard voor elektronische treinbeveiliging.

In Nederland is ERTMS verplicht voor internationale spoorlijnen zoals de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn (HSL). In de toepassing van ERTMS op nationale lijnen is Nederland vrij.

Bij ERTMS worden drie niveaus ('levels') onderscheiden. Op level 1 (de zogenoemde 'basisconfiguratie') is er nog sprake van seinen langs het spoor, op level 2 zijn die al vervangen door telecommunicatie tussen treincomputer en verkeersbeveiliging, terwijl level 3 het mogelijk maakt de besturing van de trein aan de computer over te laten. Op papier heeft toepassing van ERTMS niet alleen voordelen voor de treinbeveiliging, maar kan het ook zorgen voor een vergroting van de capaciteit op het spoor. Level 3 van ERTMS maakt het namelijk mogelijk treinen dichter op elkaar te laten rijden zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid. Hierdoor kunnen er meer treinen rijden. De industrie heeft laten weten level 3 nog niet te zullen ontwikkelen; level 1 en 2 zijn wel beschikbaar.

De EU geeft de lidstaten wel verplichtingen voor de invoering van ERTMS, maar laat hen vrij in de keuze van het level. De EU geeft wel andere verplichtingen, namelijk:

- Op dit moment is ERTMS verplicht voor de Hoge Snelheidslijn en de grote goederenspoorlijnen. De EU heeft heel specifiek aangegeven welke lijnen dit zijn. Voor Nederland is dat de Betuwelijn.
- Daarnaast geldt de verplichting om bij grootschalige vervangingen (zoals Mistral) de aansluiting op ERTMS mogelijk te maken. Volgens het ministerie kan dit heel breed geïnterpreteerd worden.
- In 2020 moeten de belangrijkste – door de EU aangewezen – havens (Amsterdam en Rotterdam) via een met ERTMS uitgeruste spoorlijn op de belangrijkste goederenspoorlijnen worden aangesloten.
- Ten slotte hebben de lidstaten de verplichting gehad om een ERTMS-strategie bij de EU in te leveren.



2 Conclusies en aanbevelingen

9

2.1 Hoofdconclusie

Budgetuitputting en scope- en planningswijzigingen

In de periode 2005-2010 heeft ProRail in totaal maximaal € 1,1 miljard (ruim 9%) *minder* uitgegeven aan beheer en onderhoud en aan aanleg van het spoor dan het Ministerie van IenM hiervoor had begroot in het Infrastructuurfonds. In haar reactie hierop kwam de minister op 22 september jl. met nieuwe cijfers. Geplande aanleg- en onderhoudsprojecten liepen vertraging op, zowel bij de start als later in de uitvoering. Hierdoor werden budgetten doorgeschoven naar latere jaren en werd de scope van sommige projecten ingeperkt.

Zo is van het project BB21 in 2002 een belangrijk onderdeel geschrapt zonder dat het budget naar beneden is bijgesteld. Voor het project Mistral heeft ProRail sinds 2002 pas € 33 miljoen besteed, hoewel er in totaal € 1,4 miljard voor beschikbaar is. En voor het wegnemen van capaciteitsknelpunten in het kader van het project HP2F heeft ProRail tot en met 2010 pas € 59 miljoen uitgegeven, terwijl het project oorspronkelijk tot en met 2012 zou duren en hiervoor in totaal € 500 miljoen beschikbaar is.

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De Tweede Kamer kan zich op basis van informatie van de minister geen duidelijk beeld vormen van de opgetreden veranderingen in budget, scope en planning van de projecten en activiteiten van ProRail. De informatie die zij van de minister van IenM over ProRail ontvangt is onduidelijk en onvolledig.

De onduidelijkheid vloeit om te beginnen voort uit het feit dat ProRail en het Ministerie van IenM op een verschillende manier hun begrotingen en verantwoordingen moeten opstellen; het Ministerie van IenM hanteert het kasstelsel en ProRail het baten-lastenstelsel.⁹

⁹ In het kasstelsel worden alle betalingen toegerekend aan de periode waarin de uitgaven gedaan zijn. In het baten-lastenstelsel worden uitgaven toegerekend aan het boekjaar waarop die uitgaven betrekking hebben. Dan spreken we van kosten. Voor producten die langer meegaan betekent dit dat de kosten over de verschillende jaren worden uitgesmeerd.



Een andere bron van onduidelijkheid is de uiteenlopende manier waarop het ministerie en ProRail in hun jaarstukken de btw opnemen, overigens overeenkomstig de voor hen geldende regels. Het ministerie vergoedt de door ProRail af te dragen btw en neemt deze mee in de departementale begroting en verantwoording, terwijl ProRail haar inkomsten en uitgaven exclusief btw verantwoordt in haar jaarrekening.

10

Tot slot hanteren het Ministerie van IenM en ProRail, zoals we in § 1.4 aangaven, verschillende begrippen voor de taken van ProRail. Ook dat bevordert de duidelijkheid van de informatiestroom die de Tweede Kamer over ProRail ontvangt niet.

Wij vinden de informatie die de minister van IenM aan de Kamer verschaft bovendien onvolledig. De Tweede Kamer ontvangt met het beheerplan van ProRail namelijk wel informatie over de voorgenomen besteding van het budget voor beheer en onderhoud, maar geen verantwoording hierover achteraf. De begrotings- en verantwoordingscyclus voor de Tweede Kamer is op die manier niet gesloten.

Mogelijke oorzaken

In ons onderzoek zijn we zowel bij het Ministerie van IenM als bij ProRail gestuit op omstandigheden die mogelijk een rol spelen in de beschreven vertragingen bij de uitvoering van projecten.

Zo laat het Ministerie van IenM de invulling van belangrijke strategische onderwerpen, zoals de invoering van ERTMS, grotendeels aan ProRail over. Wij constateren dat de minister zich hiermee voor het waarmaken van haar eigen verantwoordelijkheden sterk afhankelijk maakt van ProRail.

Verder constateren wij dat de aansturing van ProRail door het Ministerie van IenM diffuus is. Het Ministerie van IenM hanteert voor ProRail verschillende sturingsfilosofieën en verantwoordingsarrangementen door elkaar. Bij het taakonderdeel 'beheer en onderhoud' worden andere procedures gevolgd dan bij het taakonderdeel 'aanleg'.

Daarnaast heeft de minister van IenM binnen haar departement de beleidsmatige aansturing van ProRail niet gescheiden van het toezicht op ProRail. Dit is volgens ons wel van belang, omdat het de transparantie in de aansturing en de onafhankelijkheid van het toezicht op ProRail zou vergroten.

Andere factoren die naar ons oordeel mogelijk een rol spelen in de moeizame voortgang bij ProRail-projecten zijn het ontbreken van een adequate personele bezetting op het Ministerie van IenM voor het toezicht op en de aansturing van ProRail, en het ontbreken van een compleet financieel overzicht ter zake.

Ook bij ProRail zelf hebben we omstandigheden gesignaleerd die een verklaring kunnen vormen voor de stagnatie in de taakuitvoering.



De bedrijfsvoering van ProRail vertoont onvolkomenheden en de informatiehuishouding is niet op orde. Verder zijn er structurele personeelstekorten en doen zich ook als gevolg van de inhuur van extern personeel problemen voor met het behoud van kennis. Ook zijn verantwoordelijkheden intern niet altijd goed verdeeld.

11

In de nu volgende paragrafen werken we de hierboven beschreven conclusies nader uit. We gaan achtereenvolgens in op de onvolledige budgetuitputting bij ProRail, de scope- en planningswijzigingen bij ProRail-projecten en de ontoegankelijke informatievoorziening aan de Tweede Kamer over ProRail (§ 2.2).

Aansluitend gaan we dieper in op de omstandigheden bij zowel het Ministerie van IenM als ProRail die mogelijk een rol hebben gespeeld in de vele verschuivingen in budget, scope en planning van spoorprojecten die we in ons onderzoek hebben vastgesteld (§ 2.3).

2.2 Budgetuitputting, scope- en plannings-wijzigingen en informatievoorziening Tweede Kamer

2.2.1 Budgetuitputting

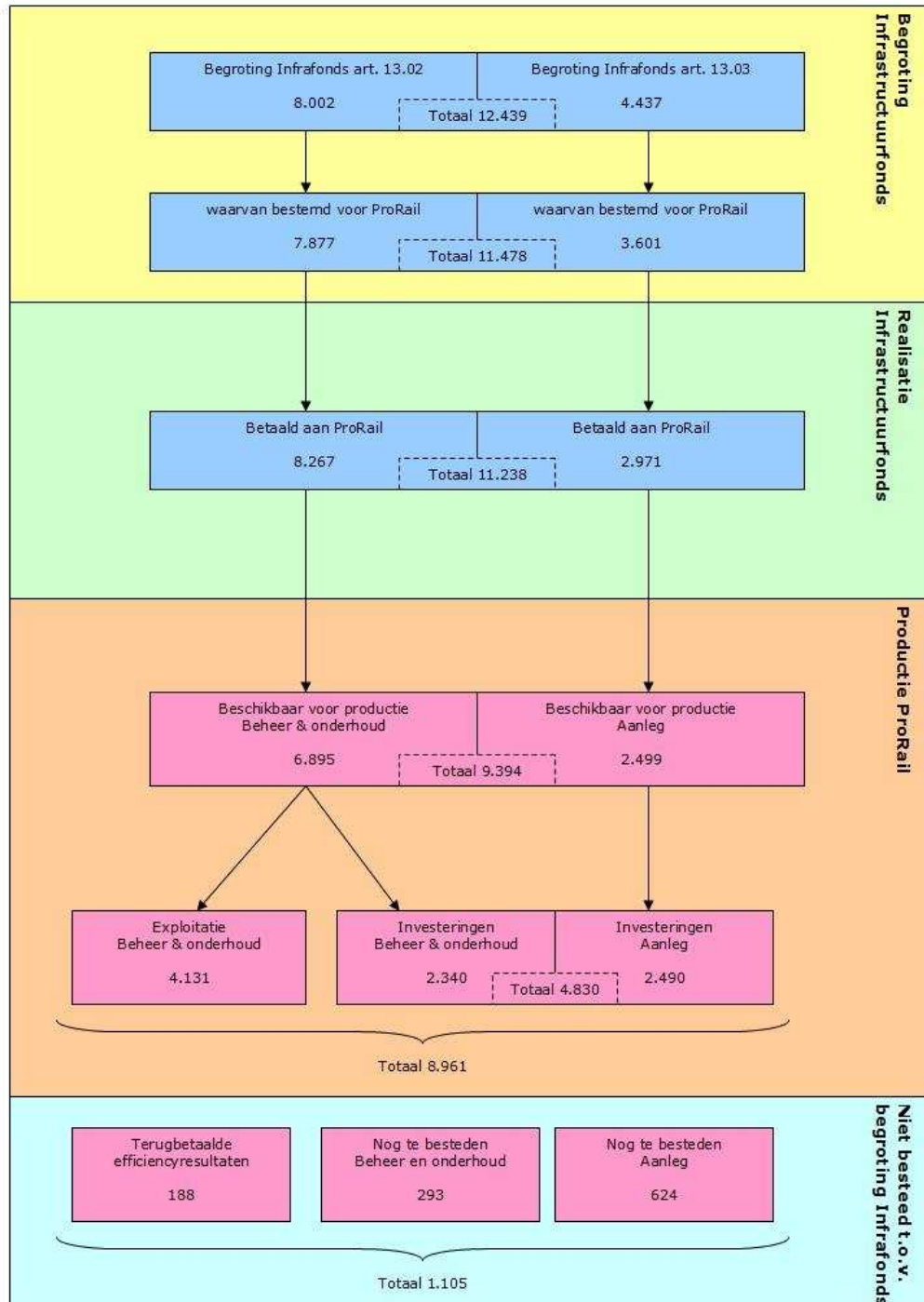
A) ProRail totaal

De subsidie voor ProRail voor beheer, onderhoud en aanleg wordt begroot en verantwoord op de artikelen 13.02 en 13.03 van het Infrastructuurfonds. Figuur 2 laat zien dat IenM in de periode 2005-2010 in het Infrastructuurfonds € 11,5 miljard voor ProRail begroot heeft voor beheer en onderhoud en aanleg (zichtbaar in het bovenste veld) en dat ProRail daarvan maximaal € 1,1 miljard (ruim 9%) niet gebruikt heeft (onderste veld).



Figuur 2. Totale subsidie en besteding daarvan door ProRail in 2005-2010 (in miljoenen euro's)

12



= bedrag inclusief btw; = bedrag exclusief btw

Boven in de figuur is te zien dat er in de periode 2005-2010 totaal € 12,4 miljard was begroot op de artikelen 13.02 en 13.03 van het Infrastructuurfonds, waarvan € 11,5 miljard was bestemd voor ProRail.



De resterende € 0,9 miljard had andere bestemmingen, zoals de Thalys en risicoreserveringen.

13

Van de € 11,5 miljard bestemd voor ProRail heeft het Ministerie van IenM € 11,2 miljard betaald aan ProRail. Dat is te zien in het veld 'Realisatie Infrastructuurfonds'.

Van dit bedrag van € 11,2 miljard was € 9,4 miljard beschikbaar voor beheer en onderhoud en aanleg. Dat is zichtbaar gemaakt in het veld 'Productie ProRail'. De resterende € 1,8 miljard was onder meer bestemd voor btw en aflossing van leningen.

Van de genoemde € 9,4 miljard heeft ProRail € 8,9 miljard daadwerkelijk besteed aan beheer en onderhoud en aanleg. Ook dit is zichtbaar in het veld 'Productie ProRail'. Van deze € 8,9 miljard is € 4,1 miljard besteed aan exploitatie (zoals beheer, rente en afschrijving); € 4,8 miljard is geïnvesteerd in spoor en stations.

Ten opzichte van het voor ProRail begrote bedrag van € 11,5 miljard over de periode 2005-2010 heeft ProRail in totaal maximaal € 1,1 miljard niet gebruikt. Dat is te zien in het onderste veld van figuur 2. Van deze € 1,1 miljard beschouwt ProRail € 188 miljoen als efficiencyresultaat. Dit is teruggevorderd door het Ministerie van IenM of gebruikt voor aflossing; ProRail zal dat bedrag dus niet meer gebruiken. Van de maximaal € 1,1 miljard heeft ProRail verder nog € 0,3 miljard te besteden voor beheer en onderhoud en nog € 0,6 miljard voor aanleg.

Dit laatste bedrag behoeft enige nuancering. Doordat de wijze van begroten in het Infrastructuurfonds het mogelijk maakt bedragen door te schuiven naar volgende jaren, kan er sprake zijn van doorgeschoven tranches uit eerdere jaren. Dat betekent dat er dubbeltellingen aan de orde kunnen zijn. Het feitelijk nog te besteden bedrag is in dat geval lager dan € 0,6 miljard. Het ministerie heeft ons desgevraagd niet kunnen aangeven hoeveel budget er jaarlijks is doorgeschoven.

In hoofdstuk 3 van deel 2 gaan we nader in op de geldstromen uit figuur 2.

B) Beheer en onderhoud en aanleg

ProRail had over de periode 2005 tot en met 2010 ten opzichte van de begroting van het Infrastructuurfonds na afdracht van btw ongeveer € 6,9 miljard ter beschikking voor beheer en onderhoud van het spoor. Van dit bedrag heeft ProRail € 236 miljoen (3,4%) niet besteed.

Deze onderbesteding is terug te voeren op vertragingen bij diverse projecten, waaronder Mistral en de bovenbouwvernieuwing.¹⁰ Verder is ProRail € 188 miljoen teruggevorderd als 'efficiencyresultaat' en daardoor niet besteed. Daarnaast heeft het Ministerie van IenM € 57 miljoen aan

¹⁰ De bovenbouw bestaat uit het spoor, de bovenleiding, de energievoorziening, het beveiligingssysteem en de geluidschermen.



subsidie niet uitbetaald. Dit bedrag is dus eveneens nog te besteden, zodat ProRail samen met de eerder genoemde € 236 miljoen nog € 293 miljoen te besteden had van de in 2005-2010 voor beheer en onderhoud bestemde subsidie.

14

Voor aanlegprojecten van ProRail was over deze periode circa € 3,6 miljard beschikbaar in het Infrastructuurfonds. Hiervan heeft ProRail € 624 miljoen (17,3%) niet besteed. Dit bedrag heeft enige nuancering, omdat rekening moet worden gehouden met het doorschuiven van projectbudgetten naar volgende jaren. Hierdoor kan zoals gezegd in onze berekeningen sprake zijn van dubbeltellingen. Het ministerie kan achteraf echter niet meer vaststellen hoeveel er precies is doorgeschoven. Door de systematiek van het Infrastructuurfonds blijven deze bedragen nog beschikbaar. De aanlegprojecten lopen bijna standaard vertraging op als gevolg van procedures die meer tijd in beslag nemen dan gepland en als gevolg van overleg met derden (zoals gemeenten over de verbouwing van de grote centrale stations¹¹) dat niet in de planning is opgenomen. Ultimo 2010 was € 35 miljoen (exclusief btw) van de begroting voor dat jaar nog niet besteed.

C) Projecten BB21, Mistral en HP2F

De besteding van het budget voor BB21 is via het Infrastructuurfonds lastig te volgen. De beschikbare documenten over het project bij het Ministerie van IenM geven geen eenduidige cijfers. Dat hierbij de ene keer zonder en de andere keer deels met btw rekening is gehouden, verklaart slechts een deel van de verschillen.

ProRail heeft het budget voor BB21 tot en met 2010 vrijwel geheel besteed.

Voor Mistral heeft ProRail de eerste uitgaven voor 2005 gedaan. De desbetreffende bedragen zijn evenwel niet terug te vinden in de boeken van ProRail. Daardoor kan over de eerste jaren van het project het verschil tussen budget en realisatie (i.e. besteding) niet worden vastgesteld. We kunnen hierover alleen een uitspraak doen ten opzichte van de raming voor Mistral uit 2007. Deze bedroeg € 1,4 miljard voor de periode tot 2018, omdat de vervanging dan moet zijn gerealiseerd. Hiervan heeft ProRail tot en met 2010 € 33 miljoen (minder dan 2,4%) uitgegeven voor studie- en voorbereidingskosten.

Wij hebben vastgesteld dat een deel van de middelen bestemd voor het project HP2F (€ 709 miljoen) is toegevoegd aan al bestaande budgetten

¹¹ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Breda, aangeduid als de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP).



voor beheer en onderhoud van het spoor. Deze middelen zijn echter niet afzonderlijk geadministreerd, waardoor niet is vast te stellen in hoeverre ze zijn uitgegeven. Het deelbudget voor het aanpakken van een aantal capaciteitsknelpunten tot en met 2012 (€ 500 miljoen) is wel afzonderlijk geadministreerd. Hiervan is tot en met 2010 slechts € 59 miljoen (11,8%) uitgegeven.

15

2.2.2 Scope- en planningswijzigingen

De door ons onderzochte ProRail-projecten hebben alle drie zowel bij aanvang als in de uitvoering vertraging opgelopen. Er zijn budgetten doorgeschoven naar latere jaren en de scope van sommige projecten is ingeperkt.

Project BB21

Vooraf scopewijzigingen naar aanleiding van een grote heroriëntatie in de periode 2002-2003 hebben geleid tot versobering van het project BB21. Zo zijn alle projectonderdelen die nodig waren voor 'Beter Benutten' niet uitgevoerd. Dit is opmerkelijk, omdat het aspect 'beter benutten' (meer treinen laten rijden op het bestaande hoofdspoor) oorspronkelijk een van de belangrijkste beoogde resultaten van BB21 vormde. Het budget voor BB21 is ondanks de versobering gelijk gebleven.

Project Mistral

Het bepalen van de scope voor het vervangingsprogramma Mistral is sinds 1999 een continu ontwikkelingsproces geweest en is nog steeds niet voltooid. Met de eerste verkenningen voor de vervanging van oude beveiligingssystemen werd al in 2002 begonnen, maar tot op heden is geen enkele beveiligingsinstallatie in het kader van Mistral vervangen. In januari 2011 heeft ProRail alsnog een 'Bijgestelde implementatiestrategie ERTMS en Mistral' voor de periode 2010-2025 aan het Ministerie van IenM aangeboden. Het ministerie keurde deze visie niet goed, omdat er nog geen sprake was van voldoende onderbouwing van de ramingen. Ook moet er nog steeds een ERTMS-implementatieplan komen. ProRail verwacht dit plan in 2013 op te leveren. Dit heeft geleid tot forse vertragingen in de budgetuitputting. Tijdens ons onderzoek was er nog geen actuele kostenraming voor Mistral.

Een complicerende factor is dat toepassing van ERTMS medewerking en medefinanciering vereist van de NS en andere vervoerders, die hun treinen aan ERTMS moeten aanpassen. Als de vervoerders niets voelen voor aanpassing van hun treinen, kan de minister van IenM dit niet via de vervoersconcessies afdwingen.



Project HP2F

16

De scope- en planningswijzigingen in het project HP2F zijn alleen voor het onderdeel capaciteitsknelpunten inzichtelijk te maken. Voor de overige onderdelen van HP2F blijkt geen afzonderlijke scope en planning te zijn vastgelegd. De middelen hiervoor zijn namelijk toegevoegd aan al bestaande budgetten voor beheer en onderhoud. Hiervoor heeft ProRail voor de afzonderlijke deelprojecten geen scope, planning of budget vastgelegd. De kosten worden evenmin apart geadmistreerd. Binnen het onderdeel capaciteitsknelpunten hebben zich in de loop der tijd diverse scopewijzigingen voorgedaan. Zo zijn de samenstelling van het project en de scope van een aantal deelprojecten daarbinnen een aantal keer gewijzigd. In verband met de ingebruikname van de Hanzelijn en de nieuwe dienstregeling voor het spoor hadden alle knelpunten eind 2012 opgelost moeten zijn. Wij constateren dat dit niet gaat lukken: volgens de actuele planning zullen elf deelprojecten van HP2F tijdig worden opgeleverd. Vier deelprojecten volgen later en voor drie deelprojecten is de planning nog niet bekend. De scope- en planningswijzigingen in de deelprojecten hebben afgezien van prijsstijgingen vooralsnog geen gevolgen voor het budget van het onderdeel capaciteitsknelpunten (€ 500 miljoen). Wel zien we door de scope- en planningswijzigingen vertragingen in de budgetuitputting optreden.

2.2.3 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Budgetuitputting beheer en onderhoud, aanleg en totaal

Uit de informatie die door de minister van IenM aan de Tweede Kamer is verstrekt over beheer en onderhoud van het spoor blijkt dat er meer gegevens beschikbaar zijn over de *plannen* van ProRail, dan over wat er daadwerkelijk door ProRail is *gerealiseerd*. De cyclus van begroten en verantwoordt richting Tweede Kamer is op dit punt niet gesloten. Periodieke voortgangsinformatie over besteding van budgetten en oorzaken van vertragingen, die het Ministerie van IenM wel ontvangt van ProRail in de vorm van kwartaalrapportages, gaat niet naar de Tweede Kamer. Hierdoor is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het spoor onvolledig.

De gegevens die de Tweede Kamer krijgt gepresenteerd zijn bovendien onduidelijk. De vele verschuivingen van budgetten naar latere jaren en naar andere artikelen van het Infrastructuurfonds bijvoorbeeld, zorgen ervoor dat de Kamer het overzicht verliest. De Kamer heeft hierop ook zelf gewezen naar aanleiding van ons Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Tweede Kamer, 2009a).



Verder vinden wij de informatie aan de Tweede Kamer via het Infrastructuurfonds ook geen goed inzicht geven in wat ProRail met de door het IenM verstrekte spoorbudgetten doet. Verschillen tussen kasverplichtingen en baten-lastenstelsel en al dan niet opnemen van btw vertroebelen het beeld.

Het jaarlijkse beheerplan van ProRail biedt de Tweede Kamer evenmin duidelijke informatie. Het plan bevat een veelheid aan detailgegevens, die niet zonder meer te koppelen zijn aan de informatie in de rijksbegroting en de jaarrekening van ProRail.

De minister geeft de Tweede Kamer geen aanvullend overzicht waarin (zoals in onze figuur 2 uit § 2.2.1) de aansluiting wordt gemaakt tussen het Infrastructuurfonds, het beheerplan, de kwartaalrapportages die ProRail aan het ministerie verstrekt en de jaarrekening van ProRail.

Budgetuitputting en scope- en planningswijzigingen projecten

Over de budgetuitputting bij het project *BB21* is de Tweede Kamer sinds 1999 jaarlijks geïnformeerd in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds. Ook heeft de Tweede Kamer geregeld informatie over *BB21* van de minister van IenM ontvangen door middel van brieven en beantwoording van Kamervragen. Deze informatie ging echter niet verder dan de aankondiging van de start van het programma en de bevestiging daarvan. Over de belangrijkste scopewijzigingen in 2002 en 2003, waarbij enkele belangrijke functionaliteiten zoals 'Beter Benutten' zijn geschrapt (zie § 2.2.2), is de Tweede Kamer pas in december 2008 inhoudelijk geïnformeerd. Dit gebeurde echter in twee door ProRail opgestelde evaluaties, die door de vele technische details niet erg toegankelijk waren (ProRail, 2005 en 2008).

Over de scopewijzigingen en uitgaven die er tot en met 2010 zijn geweest voor het project *Mistral* heeft de minister van IenM de Tweede Kamer adequaat ingelicht. Over de laatste scope- en planningswijziging heeft de minister tot op heden echter nog geen mededeling aan de Tweede Kamer gedaan. Hij heeft wel laten weten de opvatting te relativiseren dat grootschalige implementatie van ERTMS vanzelfsprekend is, maar niet dat ProRail heeft aangegeven om de trajecten waarop geen capaciteitsknelpunten spelen niet voor te bereiden op ERTMS. Dit is niet in lijn met de afspraken tussen de minister en ProRail. De minister had Tweede Kamer in 2008 over deze afspraken geïnformeerd (Tweede Kamer, 2008).

De Tweede Kamer heeft geen informatie van de minister van IenM ontvangen over de uitputting van het totale budget voor *HPF2*.

De minister beschikt ook zelf niet over deze informatie (zie § 2.2.2). Voor



het onderdeel capaciteitsknelpunten is deze informatie wel beschikbaar, maar deze gaat niet structureel naar de Tweede Kamer. Over de scope- en planningswijzigingen heeft de minister de Tweede Kamer over het algemeen goed geïnformeerd.

18

2.3 Mogelijke oorzaken van de vertragingen

In deze paragraaf gaan we in op een aantal omstandigheden die mogelijk mede oorzaak zijn van de vele verschuivingen in budget, scope en planning van spoorprojecten zoals we die in ons onderzoek hebben gesignaleerd. Het betreft omstandigheden waarop naar ons oordeel zowel de minister als het management van ProRail aanspreekbaar zijn en dus aangrijpingspunt zijn voor verbetering. Vandaar dat wij niet alleen conclusies trekken, maar ook aanbevelingen doen.

2.3.1 Aansturing ProRail door het Ministerie van IenM

Wij constateren dat de aansturing van ProRail door de minister van IenM onvoldoende is. In 2009 deden we de minister aanbevelingen om de aansturing van ProRail te verbeteren. Wij adviseerden bijvoorbeeld om beleid en toezicht te scheiden. Ook schreven we dat ons niet duidelijk was hoe het ministerie ProRail aanstuurt om de beleidsdoelstellingen van het ministerie te realiseren (Algemene Rekenkamer, 2009).

Dit is nog steeds niet duidelijk, zo blijkt bij de invoering van ERTMS. ProRail is in 1999 met BB21 van start gegaan om ERTMS landelijk op het spoor-net te kunnen invoeren. Tot op heden is een landelijke invoering van ERTMS nog steeds niet gerealiseerd. Sterker, ProRail werkt nog altijd – nu onder de vlag van het project Mistral – aan een implementatie-strategie. Naar ons oordeel heeft de minister daarmee haar eigen verantwoordelijkheden te zeer bij ProRail neergelegd.

Tot op heden is er behalve twee megaprojecten, Amsterdam-Utrecht en Betuweroute, nog geen enkel ander deel van het hoofdnet voorzien van ERTMS en ontbreekt het IenM en ProRail nog steeds aan inzicht over wat de hele operatie gaat kosten.

Verder constateren wij dat de aansturing van ProRail door het Ministerie van IenM diffuus is. Sinds 2008 stuurt het ministerie ProRail voor haar taken op het gebied van beheer en onderhoud aan op basis van onderling overeengekomen prestaties (outputsturing). Binnen beheer en onderhoud hebben 'geoormerkte' projecten evenwel een zodanig bijzondere aandacht van het ministerie dat deze niet via outputindicatoren maar per project worden aangestuurd. Voorbeelden hiervan zijn toegankelijkheid van



stations, HP2F en (sinds 2010) Mistral. Over 2010 kreeg ProRail van IenM € 231 miljoen subsidie voor deze geormerkte projecten. 19

Van een dergelijke projectsturing is ook sprake bij de taken die ProRail vervult op het gebied van de aanleg van railinfrastructuur.

De toepassing van de verschillende sturingswijzen heeft overigens de instemming van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005a).

De outputsturing van ProRail vindt plaats op basis van prestatie-indicatoren (key performance indicators; KPI's). Wij constateren dat alle indicatoren in de kwartaalrapportages van ProRail aan het ministerie op groen staan en dat ProRail dus de afgesproken prestatiedoelen haalt. Dit wekt de suggestie dat alles onder controle is. Dat is echter niet het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt.

Onze bevindingen laten bijvoorbeeld zien dat er tot op heden forse vertragingen en wijzigingen zijn opgetreden bij de aanpak van knelpunten. Verder hebben de prestatie-indicatoren een kortetermijn-perspectief: zij meten bijvoorbeeld de beschikbaarheid van het spoor in een kwartaal. Eventuele vertragingen in onderhoud en vervangingen van het spoor leiden pas op lange termijn tot een lagere beschikbaarheid. Dit komt niet in de prestatie-indicatoren tot uitdrukking.

Ook hebben wij vastgesteld dat de personele bezetting van de afdeling van het Ministerie van IenM die zich bezighoudt met het toezicht op en de aansturing van ProRail, gering is. Hiervoor zijn 2,5 fte beschikbaar. Voor het aansturen van een organisatie die honderden projecten uitvoert en jaarlijks circa € 2 miljard subsidie ontvangt vinden wij dat weinig. Er is in onze ogen geen evenwicht tussen taken, tijd, geld, mensen en middelen. Daarnaast is er naar ons oordeel op het ministerie onvoldoende functiescheiding tussen enerzijds het *beleid* van de minister voor het spoor en anderzijds het *toezicht* op de uitvoering daarvan door ProRail. Beleid en toezicht zijn geconcentreerd binnen één directie van het ministerie. Het toezicht op ProRail is bovendien nauwelijks geoperationaaliseerd: de *checks and balances* die de minister noemde in 2009 in reactie op onze aanbeveling beleid en toezicht te scheiden, behelzen niet meer dan de gebruikelijke onderdelen van het proces van begroting en verantwoording.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van IenM aan om samen met de Tweede Kamer tot een duidelijke opvatting te komen en afspraken te maken over de rol en het takenpakket van ProRail, de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling en het bijbehorende informatiearrangement voor de Tweede Kamer. Wellicht kan een overzicht zoals door ons gepresenteerd in



figuur 2 (zie § 2.2.1) hierbij een rol spelen. Bij de vaststelling van het takenpakket voor ProRail zouden de Tweede Kamer en de minister moeten meewegen of ProRail die taken kan realiseren binnen de gestelde tijd, met de beschikbare capaciteit. Dit geldt ook voor nieuwe wensen die gevolgen kunnen hebben voor de projecten die ProRail al heeft lopen. Verder bevelen we Tweede Kamer en minister aan om consistent en consequent te zijn in de aansturing van ProRail en zodanige strategische keuzes te maken, dat ProRail die vervolgens overeenkomstig de concessie kan uitvoeren.

20

Wij bevelen de minister van IenM aan om de aansturing van ProRail minder diffuus te laten zijn dan nu het geval is. Het valt bijvoorbeeld te overwegen om geormerkte projecten die nu onder het beheerplan van ProRail vallen over te brengen naar het onderdeel aanleg. Bij een keuze voor outputsturing horen ook de juiste prestatie-indicatoren. Wij bevelen de minister aan prestatie-indicatoren te ontwikkelen die de voortgang van de prestaties van ProRail bij de besteding van de budgetten weerspiegelen.

Wij bevelen de minister aan om de aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek naar ProRail (Algemene Rekenkamer, 2009) *integraal* in ogen-schouw te nemen tegen de achtergrond van de bevindingen uit dit onderzoek. We deden de minister in 2009 de aanbeveling om het aandeelhouderschap van ProRail onder te brengen bij de minister van Financiën, een onafhankelijke eenheid binnen haar departement in te stellen voor het toezicht op ProRail en meer interventiemogelijkheden te ontwikkelen teneinde gedifferentieerder te kunnen sturen. Ook vonden wij dat de minister bij de outputsturing van ProRail rekening moest houden met de realisatie van de eigen beleidsdoelstellingen en dat de gehanteerde vormen van sturing meer op één lijn gebracht moesten worden.

Wij concluderen dat de minister nog geen enkele toezegging heeft gerealiseerd.

2.3.2 Interne sturing en beheersing door ProRail

Uit de drie ProRail-projecten die wij hebben onderzocht is ons gebleken dat de interne aansturing van ProRail te wensen overlaat. Rollen en taken zijn niet altijd goed vastgelegd, de besluitvorming is nogal eens diffuus.

Een ander probleem dat binnen ProRail lijkt te spelen is het ontbreken van adequaat kennismanagement. Een hoog personeelsverloop en een relatief hoog percentage inhuur van externen zijn hier mede debet aan.



Dit probleem heeft zich vooral gemanifesteerd bij de uitvoering van het project BB21, waarbij meer dan 90% van de personele inzet uit extern ingehuurde krachten bestond. Dat dit nodig was, is opmerkelijk gezien de groei van het eigen personeelsbestand sinds de oprichting van ProRail. Het blijkt voor ProRail lastig om met haar grote personeelsomvang één richting op te koersen. ProRail kan niet al het geld besteden dat tot haar beschikking staat en kampt met personeelstekorten. De uitvoering van de in omvang toenemende taken is op veel terreinen vertraagd. Er is geen evenwicht tussen taken, tijd, geld, middelen en mensen.

21

De interne bedrijfsvoering van ProRail vertoont door de jaren heen tekortkomingen. Zo bleek tijdens ons onderzoek dat de informatiehuishouding niet op orde is. Er traden problemen op met het (eenduidig) vastleggen, koppelen en beheren van basisgegevens en documentatie. Verder waren er problemen in de interne uitwisseling van informatie en in de urenregistratie. Dat laatste is van belang voor het bepalen van de omvang van de eigen productie en de declaraties aan IenM en externen. ProRail heeft geen inzicht in de kwaliteit van de bedrading van de beveiligingssystemen, waardoor de vervangingsnoodzaak niet zonder meer duidelijk is.

Tot slot: ProRail heeft zichtbaar moeite met het afwijzen van opdrachten van het Ministerie van IenM. Er worden voortdurend nieuwe projecten gestart, terwijl de bij ProRail benodigde capaciteit daarvoor ontbreekt.

Aanbevelingen

Wij bevelen het management van ProRail aan om met spoed te werken aan het op orde brengen van informatiehuishouding die ordelijk en controleerbaar is en die informatie genereert om te sturen, om (intern) verantwoording af te leggen en om daar lessen uit te trekken. Verder doen we de aanbeveling om de interne aansturing te verbeteren. Het stellen van prioriteiten bij zowel primaire als secundaire processen is hierbij noodzakelijk. Daarnaast zou ProRail moeten overwegen om vaker 'nee' te verkopen in de richting van het Ministerie van IenM als opdrachten niet realistisch zijn. Wellicht valt het te overwegen een stap terug te doen qua groei en uitbreiding van de orderportefeuille, totdat de eigen organisatie weer op orde is en er een evenwicht is tussen taken, tijd, geld, middelen en mensen.



3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

22

We hebben ons onderzoek voor een reactie voorgelegd aan de minister van IenM en aan de Raad van Bestuur van ProRail. De minister van IenM heeft op 22 september 2011 een reactie gegeven op ons onderzoek. Van de Raad van Bestuur van ProRail ontvingen we op 26 september 2011 een reactie.

Hieronder volgt een samenvatting van de reacties, gevolgd door ons nawoord. Een integrale weergave van de reacties is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie van de minister van IenM

In haar reactie schetst de minister van IenM de ontwikkelingen van de spoorsector sinds 2005. De minister ziet de overstap naar sturen op prestaties als een stapsgewijs proces, waarbij continu moet worden gewerkt aan verbetering van de prestaties. Ons rapport, waarin we aanbevelen om hernieuwde afspraken te maken over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over ProRail, kan bijdragen aan verbetering van de verhoudingen tussen de spoorsector en de (controlerende) rol van de Tweede Kamer, aldus de minister.

Budgetuitputting ProRail

Volgens de minister heeft ProRail geen € 1,1 miljard minder uitgegeven in de periode 2005-2010, maar € 373 miljoen. Volgens de minister blijft de € 373 miljoen beschikbaar voor het spoorprogramma.

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De minister is het niet eens met de conclusie dat de begrotings- en verantwoordingscyclus niet gesloten is, omdat er geen verantwoording plaatsvindt over het Beheerplan. Dit plan heeft volgens de minister namelijk geen functie in de begrotingscyclus, maar is het louter bedoeld om de Tweede Kamer te informeren over de voornemens van ProRail en NS.



Onze conclusie over de onduidelijkheid van de informatie herkent de minister deels. Ze geeft aan dat de reguliere begrotingsdocumenten de Tweede Kamer voldoende inzicht moeten bieden. Verder zegt ze toe na het verschijnen van het rapport van de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor met de Tweede Kamer de discussie aan te gaan over de informatie die de Kamer wenst.

23

Project BB21

De minister geeft voor het ontwikkelproject BB21 aan wat de in het rapport beschreven scopewijziging voor BB21 uit 2002/2003 behelsde. Zij schrijft dat het benodigde budget bij aanvang van het project optimistisch was ingeschat. De conclusie dat de minister de Tweede Kamer over deze scopewijziging laat heeft geïnformeerd, deelt ze niet. Hierbij verwijst de minister naar enkele Kamerstukken uit 2003 en 2004 en naar twee evaluatierapporten uit 2008. De minister heeft begrip voor onze opvatting dat de stukken en rapporten vanwege de complexe spoortechnische materie niet voor iedereen gemakkelijk leesbaar en dus toegankelijk zijn.

Project Mistral/ERTMS

De minister is het oneens met onze conclusie dat de Tweede Kamer nog niet is ingelicht over Mistral (ProRail zal niet alle trajecten op ERTMS voorbereiden), omdat er naar haar oordeel "niets te informeren" is. ProRail geeft volgens de minister slechts aan dat bepaalde trajecten door conventionele middelen vervangen zullen worden. Deze bieden volgens haar ook de mogelijkheid ERTMS toe te passen. Evenmin deelt de minister onze opvatting dat ze de implementatiestrategie voor ERTMS grotendeels aan ProRail overlaat. Ze verwijst hierbij naar enkele ook door ons in het rapport genoemde onderzoeken die op initiatief van het Ministerie van IenM zijn uitgevoerd. Verder meldt ze dat ProRail – zoals eveneens in ons rapport te lezen is – vanaf 2010 verplicht is technische wijzigingen ter goedkeuring voor te leggen aan de minister. Hieruit blijkt volgens de minister dat het Ministerie van IenM de Mistral/ERTMS-strategie in de afgelopen jaren meer naar zich toe heeft getrokken. Over haar rol opvatting schrijft de minister te zoeken naar 'de balans tussen enerzijds stimuleren en faciliteren van innovaties en anderzijds te sturen op basis van output, met een eigen verantwoordelijkheid van de spoorsector'. Ten slotte meldt ze dat het ook in andere Europese lidstaten gebruikelijk is dat de spoorsector in beginsel de implementatiestrategie voor ERTMS opstelt met een regierol voor de infrastructuurbeheerder.



Project HP2F

24

De minister noemt het een hardnekkig misverstand dat HP2F, zoals we in ons rapport volgens haar rapporteren, nooit beschouwd is als één afgebakend project. Ten slotte meldt ze over HP2F dat er in de meeste gevallen geen sprake is van onvoorziene vertragingen, maar van een doelbewuste keuze om de knelpunten anders dan oorspronkelijk voorzien op te lossen.

Mogelijke oorzaken voor vertraging projecten in sturing en beheersing

De minister kan zich niet vinden in onze kwalificatie van de aansturingrelatie als diffuus en typeert de relatie liever als meervoudige sturingrelatie. Dit laat volgens de minister onverlet dat er in de praktijk wel ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen zijn, die aanleiding geven tot aanpassingen in de aansturing van ProRail.

Over onze aanbeveling om de in 2009 gedane aanbevelingen uit ons rapport *Sturen op prestaties: Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat* integraal over te nemen, verwijst de minister naar de reactie van haar voorganger. De destijds overgenomen aanbevelingen zijn nog niet volledig uitgevoerd. Hierover heeft ze de Tweede Kamer in juli 2011 geïnformeerd.

Ook onze opvatting dat de prestatie-indicatoren gericht zijn op de korte termijn, deelt de minister niet. Evenmin staan alle indicatoren volgens de minister jaarlijks op groen. Wel erkent de minister dat de huidige indicatoren verbeterd moeten worden.

Ten slotte merkt de minister op dat ze ook op efficiency stuurde, waarmee ze de relatie tussen de bestede middelen en de geleverde prestaties kan monitoren. Hiervoor worden de financiële reeksen van ProRail eens per drie jaar extern geaudit en wordt eens in de vier jaar een benchmark met buitenlandse beheerders uitgevoerd.

3.2 Reactie van de Raad van Bestuur van ProRail

De Raad van Bestuur van ProRail gaat in haar reactie in op de aanbevelingen die ProRail aangaan.

Algemeen

De Raad van Bestuur begint haar reactie met op te merken dat de lagere uitgaven dan begroot van ProRail mede het gevolg zijn van groeiende efficiency, betere aanbestedingsresultaten en scherper inzicht in prioriteiten en doelmatigheid. De beschikbaarheid van het spoor en de punctualiteit zijn tussen 2006 en 2010 gestegen. De prestaties van de



infrastructuur voldoen aan de eisen van veiligheid, storingsniveau en beschikbaarheid.

25

ProRail herkent dat projecten soms schuiven in de tijd en erkent dat het wenselijk is de informatievoorziening en bedrijfsvoering verder te verbeteren.

Informatievoorziening

Wat betreft de informatievoorziening herkent ProRail de aanbeveling om deze ordelijk en controleerbaar te maken, zodat informatie ontstaat om te sturen, te verantwoorden en lessen uit te trekken. ProRail geeft aan reeds maatregelen te hebben genomen die tot een verbetering moeten leiden. Maatregelen die al genomen zijn, betreffen onder andere de actualiteit van de activaregistratie en het overgaan op outputsturing. Maatregelen in voorbereiding of in uitvoering zijn het ontwikkelen van een nieuwe set prestatie-indicatoren die tegemoetkomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en het verbeteren van de kwaliteit van de verslaglegging.

Bedrijfsvoering

ProRail geeft aan dat de aanbeveling om meer evenwicht te brengen tussen het volume van de opdrachten en beschikbare capaciteit hen aanspreekt. ProRail bespreekt verder maatregelen die genomen zijn om prioriteit aan te brengen in haar rol als monopolist op het gebied van beheer van de spoorinfrastructuur. Maatregelen zijn onder andere het vaststellen van een strategienota en het zich richten op de kernactiviteiten, waarbij ProRail nevenactiviteiten afstoot, en het overdragen van kennis aan vaste medewerkers. Aan verandering van de cultuur wordt gewerkt door meer aandacht te schenken aan het centraal stellen van de reiziger.

3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

3.3.1 Nawoord op reactie Minister van IenM

De aanbeveling om met de Tweede Kamer een beter informatie-arrangement af te spreken neemt de minister over. Onze conclusie over de onduidelijkheid van de informatievoorziening deelt ze gedeeltelijk. Ook deelt ze de conclusies over de budgetten van BB21 en Mistral. Onze andere conclusies deelt ze niet, hoewel haar reactie – op één uitzondering na – uitsluitend informatie bevat die ook in ons rapport staat. De reactie van de minister geeft ons dan ook geen aanleiding om terug te komen op onze conclusies in dit onderzoek.



Nieuw is de informatie over de onderbesteding over de periode 2005-2010 die de minister in haar reactie becijfert op € 373 miljoen. Gedurende het onderzoeksproces is veelvuldig en intensief contact geweest met zowel het ministerie als ProRail. Met haar reactie voegt de minister een nieuwe variant toe aan de steeds veranderende cijfers (zie bijlage 10).

Met grote zorg constateren wij, dat – alle inspanningen ten spijt – de minister kennelijk niet in staat is een ordelijk en controleerbaar, en daarmee overtuigend financieel overzicht te bieden van de relatie met ProRail in de periode 2005-2010.

Uit het ontstaan van steeds nieuwe inzichten concluderen wij ook dat de cijfermatige weergaven in de begroting en de realisatie van de activiteiten van ProRail dermate instabiel zijn dat de Tweede Kamer geen overzicht heeft van de besteding van de spoorbudgetten. En daarmee geen kans heeft om uitvoering te kunnen geven aan haar budgetrecht en de daarbij behorende controlerende taak.

Wij vinden het opmerkelijk dat de minister in het kader van onze opmerkingen over de diffuse sturing en beheersing van ProRail, met alle gevolgen van dien voor de uitvoering van projecten als Mistral en HP2F, slechts opmerkt dat zij stuurt op efficiency door eens in de drie jaar externen de financiële reeksen van ProRail te laten auditen. Dit geeft de minister inderdaad inzicht in de kwaliteit van de financiële onderbouwing van ProRail, maar het maakt niet duidelijk wat dit concreet betekent voor de voortgang van diverse aanleg- en onderhoudsprojecten. Opvallend is ook dat de minister in haar reactie niet ingaat op de mogelijke oorzaken voor stagnatie in de taakuitvoering bij ProRail als uitvoeringsorganisatie van het ministerie. We willen de minister wijzen op haar verantwoordelijkheid ProRail aan te sturen en op de gevolgen voor de verdere ontwikkeling van de spoorsector.

3.3.2 Nawoord op reactie Raad van Bestuur van ProRail

De Raad van Bestuur van ProRail herkent onze conclusies en aanbevelingen en neemt deze over. ProRail noemt een aantal maatregelen op het gebied van informatievoorziening en bedrijfsvoering die al zijn genomen of in voorbereiding zijn en die passen in de lijn van onze aanbevelingen.

Ook constateren wij met instemming dat de Raad van Bestuur maatregelen neemt om een betere verbinding te leggen tussen de verschillende begrotings- en verantwoordingsystematieken die het ministerie en ProRail hanteren.



3.3.3 Ten slotte

27

Wij dringen erop aan dat de minister in overleg met ProRail nog dit jaar zorgt voor een ordelijk en controleerbaar financieel overzicht naar de stand van zaken per 31 december 2010. Dit overzicht moet zijn voorzien van een rapport van de eigen auditdienst en de controlerend accountant van ProRail.

Ook dringen wij erop aan dat per einde van dit jaar maatregelen voor een administratieve organisatie zijn getroffen die garant moet staan voor stabiele overzichten, te beginnen met het overzicht per ultimo 2011, ook ten behoeve van de informatiepositie van de Tweede Kamer.

Bij ons onderzoek naar de verantwoordingen over 2011 besteden wij opnieuw aandacht aan deze kwestie.



Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

28

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister van IenM/Raad van Bestuur ProRail
<i>Budgetuitputting ProRail-projecten</i>		
In 2005-2010 maximaal € 1,1 miljard minder uitgegeven dan in Infrastructuurfonds begroot: € 481 miljoen voor beheer en onderhoud en € 624 miljoen voor aanleg (laatste bedrag behoeft nuancering).	-	De minister geeft aan dat dit bedrag € 373 miljoen moet zijn. De Raad van Bestuur schrijft dat het minder uitgeven dan begroot mede het gevolg is van groeiende efficiency, betere aanbestedingsresultaten en scherpere inzichten in prioriteiten en doelmatigheid.
Budget BB21 vrijwel geheel besteed, budget Mistral nauwelijks besteed en budget HP2F voor een deel niet te volgen en voor ander deel nauwelijks besteed.	-	De minister deelt de conclusie over BB21 en Mistral, maar gaat niet in op HP2F. De Raad van Bestuur herkent dat projecten soms in de tijd schuiven, dit betekent volgens de Raad van Bestuur niet dat de betreffende gelden niet meer besteed worden.
<i>Scope- en planningswijzigingen en gevolgen voor budgetten</i>		
BB21 sterk in scope teruggebracht bij gelijkblijvend budget.	-	De minister geeft aan dat er voor BB21 optimistisch begroot is.
Scope Mistral is continu ontwikkelproces. Daardoor vertraging in budgetuitputting. Geen actuele kostenraming.	-	De minister gaat niet in op ontwikkelproces en actuele kostenraming. Van het budget geeft de minister aan dat er voor Mistral nauwelijks iets is besteed.
Scope en planning HP2F voor een deel niet vastgesteld en voor ander deel gewijzigd. Daardoor vertraging in budgetuitputting.	-	De minister geeft aan dat het een misverstand is dat HP2F wordt beschouwd als een afgebakend aanlegproject.
<i>Informatievoorziening aan Tweede Kamer</i>		
Begrotings- en verantwoordingscyclus aan Tweede Kamer niet gesloten – informatievoorziening aan Kamer onvolledig.	Maak met Tweede Kamer duidelijke afspraken over informatie-arrangement, wellicht met behulp van overzicht in figuur 2 in deel 1 van dit rapport. De minister neemt de aanbeveling om een beter informatie-arrangement met de Tweede Kamer af te spreken over.	De minister deelt deze conclusie niet, omdat het beheerplan geen functie heeft in de begrotingscyclus. De Raad van Bestuur herkent dit beeld en heeft reeds diverse maatregelen genomen die tot een verbetering moeten leiden.
Door verschuivingen in budget tussen jaren en artikelen heeft Tweede Kamer geen inzicht.		De minister deelt de conclusie niet dat de informatie onvolledig is.
Informatie uit Infrastructuurfonds geeft geen inzicht in besteding spoorbudgetten door		De minister deelt de conclusie niet dat de informatie onvolledig is.



ProRail.			
Beheerplannen bieden geen duidelijke informatie.			De minister deelt deze conclusie niet, omdat het beheerplan geen functie heeft in de begrotingscyclus.
Minister van IenM geeft Tweede Kamer geen aanvullend overzicht met aansluiting tussen Infrastructuurfonds, beheerplannen, kwartaalrapportages en jaarrekening ProRail.			De minister deelt de conclusie niet dat de informatie onvolledig is.
Over meest omvangrijke scopewijziging BB21 is Tweede Kamer laat geïnformeerd door weinig toegankelijke evaluaties.			De minister deelt deze conclusie niet.
Tweede Kamer nog niet ingelicht over feit dat ProRail niet alle trajecten zal voorbereiden op ERTMS.			De minister deelt deze conclusie niet.
Tweede Kamer is over deel van HP2F niet geïnformeerd, over ander deel is zij over het algemeen goed geïnformeerd.			De minister deelt deze conclusie niet.
<i>Verklarende factoren</i>			
Minister van IenM laat invulling belangrijke strategische onderwerpen aan ProRail over.	Vorm duidelijke opvatting over rol en takenpakket ProRail en verantwoordelijkheidsverdeling en zorg dat takenpakket realistisch is.		De minister deelt deze conclusie niet.
Ministerie van IenM hanteert diffuse aansturingwijze.	Wees minder diffuus, maar wel consistent en consequent in aansturing en maak strategische keuzes.		De minister deelt deze conclusie niet.
Ministerie van IenM heeft beleid en toezicht ProRail niet gescheiden en toezicht nauwelijks geoperationaliseerd.	Neem aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2009 integraal in ogenschouw.		De minister deelt deze conclusie niet.
Ministerie van IenM heeft beperkte capaciteit voor beleid en toezicht ProRail.			De minister gaat hier niet op in.
Ministerie van IenM heeft geen compleet overzicht.			De minister deelt de conclusie niet dat de informatie onvolledig is.
Outputindicatoren geven geen goed beeld activiteiten ProRail.	Zorg voor juiste prestatie-indicatoren.		De minister deelt de aanbeveling in algemene zin, maar plaatst kanttekening bij onze analyse.
ProRail heeft problemen met informatie-huishouding.	Breng informatievoorziening op orde die ordelijk en controleerbaar is en informatie geeft om te sturen, te verantwoorden en om lessen uit te trekken.		De Raad van Bestuur herkent deze conclusie en ze hebben reeds diverse maatregelen genomen die tot een verbetering moeten leiden.
ProRail heeft problemen met bedrijfsvoering.	<ul style="list-style-type: none"> • Stel prioriteiten. • Overweeg stap terug te doen, totdat eigen organisatie op orde is en er evenwicht is tussen taken, tijd, geld, middelen en mensen. • Zeg vaker 'nee' tegen ministerie. 		Het spreekt de Raad van Bestuur aan om evenwicht te brengen tussen het volume aan opdrachten en beschikbare capaciteit en hierin ook prioriteit te stellen.
ProRail heeft verantwoordelijkheden niet altijd goed belegd en de besluitvorming is diffuus.			
ProRail kampt met capaciteitstekorten en heeft problemen met behoud van kennis			
Geen evenwicht bij ProRail tussen taken, tijd, geld, middelen en mensen.			





Deel 2 Onderzoeksbevindingen



1 Inleiding

32

Dit deel 2 bevat de bevindingen van het onderzoek dat wij op verzoek van de Tweede Kamer gedaan hebben naar de besteding van de spoorbudgetten, ofwel de subsidie die het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan ProRail in de periode 2005-2010 voor onderhoud en beheer en aanleg heeft verstrekt. ProRail is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt).

1.1 Onderzoeksvragen

De Tweede Kamer voert op dit ogenblik een parlementair onderzoek uit naar onderhoud en innovatie van het spoor. Voor dit onderzoek wenst zij meer inzicht te hebben in de besteding van de spoorbudgetten door ProRail. Met dat doel heeft zij de Algemene Rekenkamer bij brief van 8 april 2011 gevraagd hiernaar onderzoek te doen.

Voor het onderzoek heeft de Tweede Kamer ons de volgende centrale vraag voorgelegd (Tweede Kamer, 2011a):

In hoeverre zijn de budgetten voor onderhoud, vervanging en uitbreiding van het spoor volgens planning en aan de afgesproken doelen besteed en wat zijn de redenen van eventuele afwijkingen hiervan?

Op 23 mei 2011 hebben wij de Tweede Kamer laten weten dat wij graag aan het verzoek van de Kamer willen voldoen (Algemene Rekenkamer, 2011b). In overleg met de Kamer hebben wij de centrale vraag vertaald in de volgende drie onderzoeksvragen:¹²

1. In hoeverre heeft ProRail volgens planning de budgetten uitgeput die zijn toegekend voor: (a) ProRail in totaal, (b) de specifieke taakonderdelen functiehandhaving, functiewijziging en aanleg en (c) de projecten 'Beter Benutten voor de 21ste eeuw' (BB21), Mistral en Herstelplan Spoor tweede fase (HP2F)?

¹² Omdat de Tweede Kamer op relatief korte termijn over de resultaten van het onderzoek wilde beschikken, hebben we de onderzoeksvragen die de Tweede Kamer gesteld had moeten afbakenen. De oorspronkelijke vragen van de Tweede Kamer zijn opgenomen in bijlage 2.



2. Welke scope-¹³ en planningswijzigingen hebben zich binnen de drie geselecteerde projecten voorgedaan en welke gevolgen heeft dit gehad voor de budgetten van de geselecteerde projecten?
3. Welke informatie over budgetuitputting, scope- en planningswijzigingen en de oorzaken hiervan is in de onderzochte periode aan de Tweede Kamer verstrekt door de minister van Infrastructuur en Milieu (voorheen de minister van Verkeer en Waterstaat)?

33

1.2 Afbakening onderzoek

We hebben ons geconcentreerd op de middelen die ProRail in de periode 2005 tot en met 2010 heeft ontvangen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) respectievelijk het huidige Ministerie van IenM. Het jaar 2005 is gekozen omdat sinds dat jaar de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur van kracht is.

De middelen die ProRail van derden ontvangt, zoals gemeenten of vervoerders, hebben wij niet in het onderzoek betrokken.

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd om de ProRail-projecten BB21 en Mistral in het onderzoek te betrekken. Hieraan hebben wij nog een derde project toegevoegd: HP2F.¹⁴ Voor al deze drie railinfraprojecten hebben wij de besteding van de budgetten onder de loep genomen.

De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld in de periode mei-augustus 2011 bij de Directie Spoorvervoer van het Ministerie van IenM en bij ProRail. We hebben ook gebruikgemaakt van informatie uit twee onderzoeken die wij eerder hebben verricht naar de spoorsector: een rapport over de aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Algemene Rekenkamer, 2009) en een totaaloverzicht van de geldstromen voor het spoor, dat wij samenstelden op basis van begrotingsinformatie voor 2011 (Algemene Rekenkamer, 2010).

¹³ Onder de scope van een project verstaan we de begrenzing ervan: wat maakt nog deel uit van het project en wat niet meer? Dit wordt bepaald door wat er uiteindelijk met het project moet worden bereikt. Als het te realiseren eindproduct bijvoorbeeld een beveiligingssysteem is, bepalen de eisen waaraan dit systeem moet voldoen (de eigenschappen die het moet hebben) de scope van het project. De scope bepaalt vervolgens hoeveel tijd en geld er moet worden begroot.

¹⁴ Wij hebben voor HP2F gekozen, omdat ook dit project de belangstelling van de Tweede Kamer heeft. Er is bovendien een groot financieel belang mee gemoeid. Uit de beheerplannen blijkt dat er in de periode 2005 -2010 veel is geschoven met de budgetten voor dit project en dat er nog een leereffect voor de toekomst is aangezien dit project doorloopt tot en met 2019.



1.3 Gebruikte begrippen

34

Er zijn uiteenlopende termen en begrippen in omloop voor de werkzaamheden die ProRail voor het spoor uitvoert. In dit onderzoek gebruiken wij de volgende definities:

- *Functiehandhaving*: beheer, onderhoud en vervanging van spoor en stations, inclusief verkeersleiding en het oplossen van calamiteiten. Kosten voor kapitaallasten en afschrijvingskosten vallen hier ook onder.
- *Functiewijziging*: aanpassingen van bestaand spoor. Hieronder vallen geormerkte projecten en kleine wijzigingen en de aanpassingen die ProRail op verzoek van en gefinancierd door bijvoorbeeld gemeenten uitvoert, zoals de aanleg van een fly-over (zie HP2F).
- *Aanleg*: uitbreidingen van bestaand spoor ofwel aanleg van nieuwe lijnen en verbindingen zoals de Hanzelijn. Dit zijn projecten die het Ministerie van IenM heeft opgenomen in het jaarlijks geactualiseerde Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Voor functiehandhaving en functiewijziging samen gebruiken we in dit rapport de term 'beheer en onderhoud'.

1.4 Normen

In dit onderzoek hebben wij de volgende normen gehanteerd:

- De spoorbudgetten moeten worden besteed aan de doelen waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld.
- Het (financieel) beheer van de spoorbudgetten dient ordelijk en controleerbaar te zijn.
- De begroting en verantwoording van spoorbudgetten behoort een gesloten cyclus te vormen.
- Er moet voor het spoor zowel bij het Ministerie van IenM als bij ProRail sprake zijn van evenwicht tussen uit te voeren taken, beschikbare tijd, geld en mensen en middelen.
- De informatiehuishouding van ProRail moet voorzien in relevante informatie om te kunnen sturen, om verantwoording af te kunnen leggen en om van te kunnen leren.
- De minister moet aan de Tweede Kamer verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen door ProRail.



- ProRail dient de minister informatie te verstrekken op de terreinen waarvoor de minister verantwoordelijk is. De informatie moet zijn opgesteld volgens de voorschriften van de minister en moet tijdig, betrouwbaar, valide en relevant zijn.
- De minister dient toezicht uit te oefenen op ProRail. Dat toezicht behoort onafhankelijk en deskundig te zijn, gebaseerd op een toezichtsvisie en vastgelegd in een toezichtsbeleid. Het toezicht moet zowel informatieverzameling, oordeelsvorming als interventie omvatten, en deze elementen moeten goed op elkaar zijn afgestemd.

35

1.5 Leeswijzer deel 2

In hoofdstuk 2 van deel 2 gaan we kort in op de organisatie rond het spoor. We bespreken de rollen van het Ministerie van IenM en die van ProRail en de relatie tussen deze organisaties. Ook geven we een overzicht van de taken die ProRail uitvoert.

In hoofdstuk 3 geven we antwoord op onze onderzoeksvragen 1a en 1b, te weten de budgetuitputting voor ProRail als geheel en voor de specifieke taakonderdelen beheer en onderhoud en aanleg. Verder beschrijven we de informatie die de minister van IenM hierover op reguliere basis naar de Tweede Kamer stuurt.

In hoofdstuk 4 gaan we in op het project BB21. We schetsen de budgetuitputting van dat project, de scope- en planningwijzigingen en de feitelijke informatie die de minister hierover naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. In hoofdstuk 5 doen wij datzelfde voor het project Mistral en in hoofdstuk 6 voor het project HP2F.

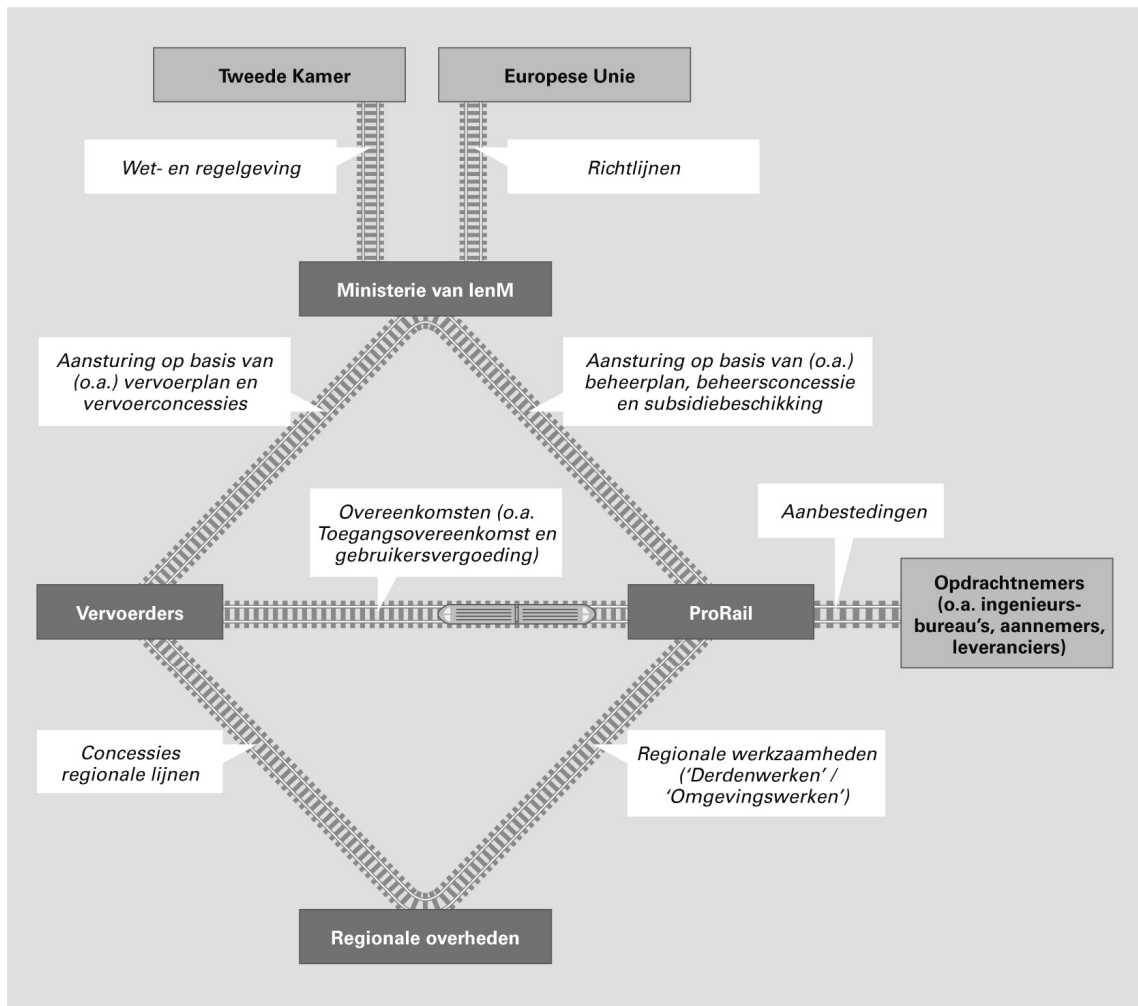
We besluiten deel 2 in hoofdstuk 7 met enkele algemene observaties die onzes inziens van belang zijn geweest voor de in de hoofdstukken 3 tot en met 6 geschetste gang van zaken.



2 Organisatie spoorsector

In figuur 3 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste actoren in de spoorsector en hun onderlinge relaties.

Figuur 3 **Belangrijkste actoren en relaties in de spoorsector**





Uit de figuur is op te maken dat de minister van IenM, ProRail en de vervoerders¹⁵ de belangrijkste rollen vervullen in de spoorsector. Op de eerste twee actoren en hun onderlinge relaties gaan we in de nu volgende paragrafen uitgebreid in, aangezien zij de kern vormen van ons onderzoek. Deze passages zijn grotendeels gebaseerd op ons rapport uit 2009, aangezien deze situatie nog steeds actueel is.

37

2.1 Taken en verantwoordelijkheden minister van IenM

In artikel 5 van de Spoorwegwet staan de ministeriële verantwoordelijkheden voor de hoofdspoorweginfrastructuur vermeld. De minister van IenM is verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur.

In de praktijk betekent dit dat het ministerie in verschillende relaties tot ProRail staat. Het Ministerie van IenM vervult de volgende rollen:

- concessieverlener;
- subsidieverlener;
- voorbereider en opsteller van wetsvoorstellen voor de railinfrastructuur;
- toezichthouder op de uitvoering van de concessie en op het subsidiebeheer;
- enig aandeelhouder van ProRail.

De eerste drie rollen zijn beleidsbepalende rollen en de laatste twee toezichthoudende rollen. In de praktijk is het de Directie Spoorvervoer van het Ministerie van IenM die deze rollen uitvoert.

Concessieverlener

De beheerconcessie aan ProRail heeft het Ministerie van IenM in 2005 voor een periode van tien jaar afgegeven.

Subsidieverlener

ProRail stelt jaarlijks een beheerplan voor het komende jaar op. De prestaties die in het beheerplan zijn opgenomen vormen de basis voor de subsidieaanvraag van ProRail en voor de uitvoering van de beheer- en onderhoudstaken. Nadat de subsidieaanvraag door het Ministerie van IenM aan een toets is onderworpen, verstrekt de minister de subsidie aan ProRail. De activiteiten die ProRail in dit kader uitvoert worden over het algemeen aangestuurd op output. Tegelijkertijd verleent het ministerie

¹⁵ De vervoerders zijn zowel personenvervoerders als vrachtovervoerders. De NS is de personenvervoerder voor het hoofdrailnet. Andere belangrijke vervoerders zijn onder meer Arriva, Connexxion, Syntus en Veolia Transport.



ook subsidies voor aanlegprojecten. Omdat aanlegprojecten geen taak uit de beheerconcessie zijn, stuurt het ministerie ProRail voor deze activiteiten niet op output, maar op projectbasis aan.

38

Wetgever voor de railinfrastructuur

Het Ministerie van IenM treedt daarnaast op bij de voorbereiding van wetgeving voor de spoorweginfrastructuur. Zo is het ministerie verantwoordelijk voor wetsvoorstellen ter zake van onder andere de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer.

Toeziethouder op de uitvoering van de concessie en op het subsidie-beheer

Welke prestaties er voor beheer en onderhoud moeten worden geleverd, komen het ministerie en ProRail jaarlijks overeen in een beheerplan. De prestaties vloeien voort uit de taken die ProRail moet vervullen als uitvoerder van de concessie: zorgen voor de railinfrastructuur, verdelen van de spoorcapaciteit en leiden van het treinverkeer (zie verder § 2.2). De prestaties van ProRail moeten minimaal aan een aantal afgesproken grenswaarden voldoen. Deze grenswaarden (key performance indicators; KPI's) vormen de belangrijkste toetsingsindicatoren.

ProRail informeert het ministerie met kwartaalrapportages over de voortgang van de prestaties. Het Ministerie van IenM reageert schriftelijk op elk kwartaalrapport van ProRail. Als daar aanleiding voor is stelt het ministerie vragen over de geleverde prestaties. Ook worden de prestaties van ProRail besproken in kwartaaloverleggen tussen het ministerie en ProRail.

In de kwartaalrapportages doet ProRail eveneens verslag van de voortgang die is geboekt bij de aanlegprojecten. Aangezien het ministerie ProRail bij de uitvoering van de zorgtaken uit de concessie op output aanstuurt en bij de uitvoering van aanlegprojecten op projectbasis, worden de kwartaalrapportages gebruikt als verantwoordingsinstrument voor zowel outputsturing als voor projectsturing. Daarmee sluiten de kwartaalrapportages aan op de rapportagevoorschriften uit de subsidiebeschikkingen.

Enig aandeelhouder van ProRail

Via het staatsdeelnemenbeleid hebben het Ministerie van IenM en het Ministerie van Financiën afgesproken dat het Ministerie van IenM als actief aandeelhouder van ProRail (Railinfratrust BV) optreedt.



2.2 Taken en verantwoordelijkheden ProRail

39

In de Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur van 1 januari 2005 geeft de minister van IenM aan welke taken ProRail op zich dient te nemen als uitvoerder van deze concessie. Deze taken hebben betrekking op:

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.

De eisen die IenM stelt aan ProRail als concessienemer zijn als zorgplicht opgenomen in de beheerconcessie. Samengevat stelt IenM via de beheerconcessie de volgende eisen aan de railinfrastructuur:

- de hoofdspoorweginfrastructuur verkeert in goede staat;
- de hoofdspoorweginfrastructuur kan veilig en doelmatig bereden worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
- de risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en er worden passende maatregelen genomen;
- de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit zijn beschikbaar.

Verder regelt de concessie dat ProRail jaarlijks een beheerplan moet opstellen, waarin zij aangeeft op welke wijze er invulling wordt gegeven aan de hiervoor omschreven zorgplicht. De minister van IenM stemt in met in de concessie genoemde onderdelen van het beheerplan. Daarmee spreken beide partijen af welke prestaties ProRail het komende jaar gaat leveren. Het beheerplan gaat in op de werkzaamheden die ProRail verricht in het kader van het beheer en onderhoud.

2.3 Organisatie(ontwikkelingen)

ProRail is een BV, waarvan de aandelen in handen zijn van Railinfratrust BV. Railinfratrust is de juridische eigenaar van het Nederlandse spoorwagennet. De minister van IenM is enig aandeelhouder van Railinfratrust. De dagelijkse leiding van ProRail is in handen van een raad van bestuur. Hierop wordt toezicht gehouden door een raad van commissarissen. Nieuwe leden van de raad van commissarissen worden op voordracht van de zittende leden van de raad van commissarissen benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders¹⁶. In de praktijk is dit de

¹⁶ Statuten ProRail artikel 16, lid 1.



minister van IenM. De minister benoemt via de 100%-staatsdeelneming Railinfratrust (100% aandeelhouder van ProRail) de leden van de raad van commissarissen van ProRail. De leden van de raad van commissarissen richten zich bij de vervulling van hun taak op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.¹⁷ De raad van commissarissen vormt een intern toezichtorgaan (Algemene Rekenkamer, 2008).

In het huidige onderzoek naar de besteding van de spoorbudgetten door ProRail hebben wij de raad van commissarissen niet in ons onderzoek betrokken.

ProRail is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt).

In de door ons onderzochte periode heeft ProRail drie grote ontwikkelingen doorgemaakt die zich min of meer gelijktijdig hebben voorgedaan; (1) de oprichting van ProRail en het daaropvolgende integratieproces, (2) de overgang naar outputsturing en (3) de groei van de organisatie.

Oprichting ProRail en daaropvolgend integratieproces

De eerste belangrijke ontwikkeling is de oprichting van ProRail en het integratieproces dat daarop volgde. ProRail is op 1 januari 2005 ontstaan uit een fusie van de drie Railinfratrustedochters: Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding. Bij de start van de beheerconcessie 2005 moesten deze drie organisaties in het nieuwe ProRail worden geïntegreerd. Dit betrof niet alleen de werkzaamheden, maar ook de drie administratiesystemen en de drie cao's.

Uit een analyse van kwartaalrapportages die medewerkers van ProRail binnen de onderzochte periode hebben geschreven komt naar voren dat ProRail ontwikkelingen in de organisatie, zoals de gevolgen van de fusie voor het personeel, op de voet volgt. Zo moeten afdelingen en directies de ontwikkelingen binnen ProRail in voorgeschreven formats rapporteren: producten en processen, financiën en personeel- en vanaf 2008 ook de prestatie-indicatoren op basis waarvan het Ministerie van IenM ProRail aanstuurt.

Overgang naar outputsturing

De tweede belangrijke ontwikkeling die ProRail in de door ons onderzochte periode heeft doorgemaakt is de overgang naar outputsturing. Eind 2005 concludeerde een werkgroep van de Tweede Kamer dat de prestaties van ProRail beter konden en moesten (Tweede Kamer, 2005a, p. 4-5). Uiterlijk in 2008 moest ProRail een professionele op output gestuurde organisatie zijn, die effectiever en efficiënter opereerde.

¹⁷ Deze taakinfilling is ook vastgelegd in boek 2 BW, artikel 57, lid 2.



De overgang naar outputsturing lag al vast in de beheerconcessie uit 2005. Enkele externe onderzoeksbureaus hebben vervolgens onderzocht in hoeverre ProRail gereed was om op output gestuurd te worden. De conclusie van de minister was in 2007 dat ProRail gereed was voor deze vorm van sturing.

41

Groei van de organisatie

De derde belangrijke ontwikkeling waar we hier bij stil willen staan is de groei van de organisatie (zie tabel 3).

Tabel 3. Ontwikkeling personeelsomvang ProRail

Jaar	Gemiddeld aantal personen	Index gemiddeld aantal personen
2005	2.624	100
2006	2.651	101
2007	2.903	111
2008	3.220	123
2009	3.679	140
2010	4.161	159

Bron: Jaarberichten en Jaarverslagen.

In de periode 2006-2010 stroomden zo'n 2.600 nieuwe medewerkers in. Afgezet tegen de stand van eind 2010 van 4.200 is dat ruim 60%. Tegenover de instroom van 2.600 medewerkers stond een uitstroom van 950 medewerkers. Daarnaast was er sprake van interne personeelsstromen, mede omdat ProRail interne mobiliteit nastreeft.

In het Jaarverslag 2009 noemt ProRail grotere investeringen en 'insourcing' van activiteiten als oorzaak van de groei van het aantal fte's: "De verwachting is dat komend jaar het aantal fte's nog licht zal groeien waarna de bezetting zich zal stabiliseren" (ProRail, 2010a, p. 66).

Uit de door ons geanalyseerde kwartaalrapportages wordt duidelijk dat ProRail de afgelopen jaren afhankelijk is geweest van externe inhuur. Voor ProRail was de externe inhuur in de onderzochte periode gemiddeld zo'n 19%. Voor afzonderlijke projecten als Mistral en BB21 ligt dit percentage hoger. Veelvuldig wordt melding gemaakt van capaciteitsproblemen op het gebied van personeel. Het gemiddelde ziektepercentage in de onderzochte periode was 5,0. Ter vergelijking: het ziekteverzuimpercentage van het Rijk over de jaren 2007-2010 was gemiddeld 5,6 (BZK, 2011).



2.4 Indeling en begrippen uitgaven ProRail

42

Uit de poster 'Overzicht spooruitgaven', zoals door ons gepubliceerd in 2010, blijkt dat ProRail uitgaven doet voor 'Onderhoud', 'Wijziging' en 'Aanleg' (Algemene Rekenkamer, 2010). We hebben in het overzicht bewust gekozen voor een vereenvoudiging van de indeling en de daarbij gebruikte begrippen die het Ministerie van IenM gebruikt.

In deze paragraaf willen we kort stilstaan bij de indeling van de uitgaven van ProRail en de daarbij door verschillende partijen gehanteerde begrippen. We zullen ook aangeven welke indeling en begrippen wij in dit rapport zullen gebruiken.

Tabel 4 geeft een overzicht van veel voorkomende begrippen waarmee de werkzaamheden van ProRail worden aangeduid.

Tabel 4. Indeling veelvoorkomende begrippen voor werkzaamheden van ProRail

Specificatie werkzaamheden ProRail	Begroting Infra-Structuurfonds	Vindplaats informatie over besteding	Indeling begrippen - Variant 1	Indeling begrippen - Variant 2	Jaarverslag ProRail	Poster overzicht spooruitgaven	Vervolg van dit rapport		
Kapitaallasten	operationele doelstelling 13.02 'Onderhoud en vervanging'	Beheerplan	'Beheer en onderhoud (BenO)' of 'Beheer en instandhouding (BenI)'	Kapitaallasten	Exploitatie	Onderhoud ¹⁸ (inclusief Betuweroute)	Beheer en onderhoud: functie-handhaving		
Afschrijvingskosten				Afschrijvingskosten	Exploitatie				
Apparaatskosten				Apparaatskosten	Exploitatie				
Beheer en calamiteitenorg.				Functie-handhaving	Exploitatie				
Onderhoud transfer					Exploitatie				
Kleinschalig onderhoud					Exploitatie				
Grootschalig onderhoud					Exploitatie				
Bovenbouwvernieuwingen					Investerings				
Overige vervangingen					Investerings				
Exploitatie Betuweroute					Exploitatie				
Geormerkte programma's				Functie-wijziging	Investerings			Wijziging	Beheer en onderhoud: functie-wijziging
Kleine functiewijzigingen					Investerings				
Verkenningen en innovatie									Exploitatie
Planstudie en realisatie MIRT	operationele doelstellingen 13.03 'Aanleg' en 13.05 'Verkenningen en planstudies'	MIRT	Aanleg' of 'Uitbreiding'		Investerings	Aanleg (MIRT)	Aanleg		

Bron: Ministerie van IenM; ProRail

¹⁸ In ons 'Overzicht spooruitgaven' (Algemene Rekenkamer, 2010) hebben we de uitgaven voor de Betuweroute afzonderlijk weergegeven.



In de eerste kolom van tabel 4 zijn alle categorieën van werkzaamheden opgenomen die ProRail financiert uit de subsidie die zij jaarlijks van het Ministerie van IenM ontvangt. In de tweede en de derde kolom is aangegeven onder welke operationele doelstelling in de begroting de werkzaamheden vallen, en waar de werkzaamheden in meer detail worden gespecificeerd. Vervolgens zijn in de vierde en de vijfde kolom twee varianten van begrippen opgenomen die IenM en ProRail gebruiken. In de zesde kolom is aangegeven hoe de onderdelen worden gecategoriseerd in het jaarverslag van ProRail.

43

In de laatste twee kolommen hebben wij twee indelingen van de Algemene Rekenkamer aangegeven; eerst die van de poster 'Overzicht spooruitgaven' en daarna de indeling zoals we die in dit rapport hebben gebruikt. Voor dit rapport hebben we gekozen bij de terminologie van de spoorposter te blijven. In dit rapport zullen we de term 'beheer en onderhoud' gebruiken voor operationele doelstelling 13.02. Daar waar een nader onderscheid gewenst is gebruiken we de termen 'functiewijziging' en 'functiehandhaving'. De term 'functiewijziging' duidt op aanpassingen van spoor en stations; 'functiehandhaving' op alle andere activiteiten. De middelen die vallen onder operationele doelstelling 13.03 noemen we in dit rapport gelden bestemd voor 'aanleg'.

Uit tabel 4 blijkt dat er verschillende indelingen en begrippen zijn, waarbij niet altijd direct helder is wat ermee wordt bedoeld. Uit de tabel wordt ook duidelijk dat de begrippen in het jaarverslag niet aansluiten op de indeling van het Infrastructuurfonds.



3 Budgetrealisatie ProRail totaal

44

De betalingen van het Ministerie van IenM aan ProRail lopen via het Infrastructuurfonds (Begrotingsfonds A). De middelen die ProRail hieruit ontvangt vallen binnen de operationele doelstellingen 13.02 ('Onderhoud en vervanging') en 13.03 ('Aanleg').¹⁹ In dit rapport hanteren we daarvoor de begrippen 'beheer en onderhoud' respectievelijk 'aanleg'. Voor de taken die ProRail verricht uit hoofde van elk van deze twee operationele doelstellingen hanteert het Ministerie van IenM een afzonderlijke wijze van aansturen en afrekenen.

Voor beheer en onderhoud (doelstelling 13.02) verloopt de aansturing en afrekening via het jaarlijkse beheerplan van ProRail. IenM kent ProRail subsidie toe op grond van de in dat beheerplan door ProRail geraamde bedragen. De subsidie wordt in termijnen uitbetaald. De subsidiering via het beheerplan wordt verstrekt als een lumpsumbedrag.

Voor aanlegprojecten (doelstelling 13.03) kent het ministerie subsidie toe op grond van een afzonderlijke beschikking per project. De subsidie is geormerkt, dus mag alleen besteed worden aan de projecten waarvoor de subsidie gegeven wordt. Het ministerie betaalt ProRail per kwartaal een voorschot op basis van de verwachte uitgaven en rekent op dat moment het verschil tussen voorschot en declaratie van het vorige kwartaal af.

Vanwege de verschillende manieren van aansturing en afrekening zullen we verderop in dit hoofdstuk afzonderlijk ingaan op enerzijds beheer en onderhoud en anderzijds op aanleg.

Naast de operationele doelstellingen 13.02 en 13.03 ontvangt ProRail betalingen uit doelstelling 13.05 ('Verkenningen en planstudies'), die IenM op dezelfde wijze aanstuurt als 13.03. Bij doelstelling 13.05 gaat het echter om nog geen 1% van uitgaven uit het Infrastructuurfonds voor ProRail.

Aanvullend op de middelen uit het Infrastructuurfonds betaalde het Ministerie van IenM ProRail in 2010 € 1,4 miljard om het grootste deel van de langlopende leningen bij het Ministerie van Financiën af te

¹⁹ Tot en met de begroting van 2007 werd daarnaast gebruikgemaakt van artikel 13.01 ('Verkeersleiding'). Na 2007 is dit artikel vervallen en worden bedragen voor verkeersleiding geboekt op artikel 13.02.



lossen.²⁰ Deze gelden hebben wij niet in onze analyse betrokken. Ook in 2005 en 2006 heeft het Ministerie van IenM ProRail geld gegeven voor schuldaflossing (€ 160 miljoen).²¹ Dit liep nog wel via het Infrastructuurfonds (doelstelling 13.02).

45

Behalve van het Ministerie van IenM ontvangt ProRail van derden zoals vervoerders en lagere overheden financiële middelen. In de periode 2005-2010 was dat € 2,4 miljard. Dit bedrag is inclusief de vergoeding die vervoerders ProRail betalen voor het gebruik van het spoor ('gebruikersvergoeding').

Deze middelen hebben wij niet in het onderzoek betrokken.

De Tweede Kamer heeft ons een aantal vragen voorgelegd over de mate van budgetuitputting door ProRail. In § 3.1 tot en met § 3.4 van dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvraag naar het budget en de uitputting daarvan voor achtereenvolgens beheer en onderhoud (vraag 1b), aanleg (vraag 1b) en voor ProRail op totaalniveau (vraag 1a). In § 3.5 geven we antwoord op de vraag naar de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (vraag 3).

3.1 Beschikbare middelen in het Infrastructuurfonds

Om inzicht te kunnen bieden in de uitputting van het voor ProRail beschikbare budget in de onderzoeksperiode, hebben we in tabel 5 de begrote en de gerealiseerde uitgaven voor de operationele doelstellingen 13.02 en 13.03 opgenomen (cumulatief voor de onderzoeksperiode 2005-2010). Tevens hebben we aangegeven welk deel was bestemd voor ProRail en wat daarvan uitgekeerd is aan ProRail.

Tabel 5. Totaal overzicht bestedingen IenM Infrastructuurfonds artikel 13.02 en 13.03 voor 2005-2010 (in miljoenen euro's)

Operationele Doelstelling	Totaal begroting	Totaal realisatie	Waarvan bestemd voor ProRail	Waarvan betaald aan ProRail	Verschil
13.02 / Beheer en onderhoud	8.002	8.351	7.877	8.267	+390
13.03 / Aanleg	4.437	3.193	3.601	2.971	-630
Totaal	12.439	11.544	11.478	11.238	-240

Bron: begrotingen en jaarverslagen Infrastructuurfonds 2005-2010; opgaven Ministerie van IenM en ProRail

²⁰ Dit is gefinancierd uit het superdividend dat het Rijk heeft ontvangen van de NS, waarvan de Staat de enige aandeelhouder is. In het bedrag is € 81 miljoen begrepen als vergoeding van de door ProRail verschuldigde boeterente voor vervroegde aflossing.

²¹ In dit bedrag was € 13 miljoen begrepen ter dekking van de door ProRail verschuldigde boeterente.



De gegevens in de tabel laten zien dat ProRail in de periode 2005-2010 € 11,2 miljard aan subsidie heeft ontvangen van het Ministerie van IenM voor de uitvoering van haar taken. Verder blijkt dat niet alle middelen die opgenomen zijn onder de doelstellingen 13.02 en 13.03 voor ProRail zijn bestemd. Behalve naar ProRail gaan er middelen via doelstelling 13.02 naar de Thalys (via de NS), naar het 'Actieplan Groei Op Het Spoor' en naar internet in de trein. En via doelstelling 13.03 gaan er behalve naar ProRail ook middelen naar risicoreserveringen voor de HSL-Zuid en de Betuweroute, en naar aanpassingen aan het spoor door gemeenten (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen).

46

Ditzelfde geldt voor doelstelling 13.05 (begroting in 2005-2010 € 477 miljoen, realisatie € 94 miljoen). Het ministerie besteedt de uitvoering voor verkenningen en planstudies meestal maar niet altijd aan ProRail uit. Doelstelling 13.05 kent daarnaast de bijzonderheid dat geraamde kosten ook ramingen voor de uitvoeringsfase kunnen bevatten, die worden overgeboekt naar doelstelling 13.03 zodra de uitvoering start.²² Vanwege het bijzondere karakter en het financiële belang, hebben wij doelstelling 13.05 niet in het onderzoek betrokken.

Het bovenstaande geeft echter nog geen antwoord op de vraag in hoeverre ProRail de subsidie heeft *besteed*. Daarvoor is een nadere analyse nodig. Dat doen we in § 3.2 voor het taakonderdeel beheer en onderhoud, in § 3.3 voor het taakonderdeel aanleg. In § 3.4 voegen we deze analyses samen.

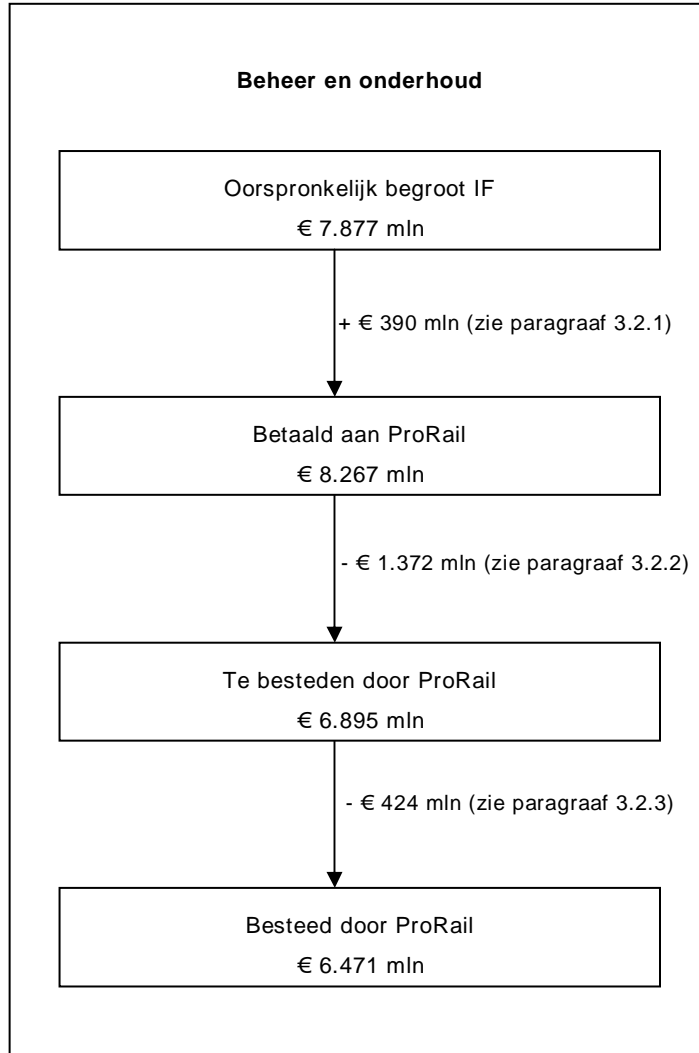
3.2 Budgetuitputting beheer en onderhoud

In figuur 4 laten we zien in hoeverre ProRail de beschikbare middelen voor beheer en onderhoud heeft besteed.

²² Voor de uitvoering van OV SAAL was voor 2009 € 22 miljoen begroot en voor 2010 € 60 miljoen. Over deze 2 jaren is € 22 miljoen uitgegeven. Daarnaast was er voor 2009 voor de NV Zuidas een kapitaalstorting begroot via het zogenoemde schatkistbankieren van het Ministerie van Financiën. De begrote (en niet gerealiseerde) storting bedroeg in 2009 € 250 miljoen. Voor het project Rotterdam-Genua was in 2010 € 26 miljoen geraamd en € 7 miljoen uitgegeven. Bij elkaar gaat het dus om € 329 miljoen lagere realisatie dan was begroot, wat de onderschrijding van € 383 miljoen op dat artikel in de periode 2005-2010 al voor het grootste deel verklaart. OV SAAL betreft het spoortraject Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad.



Figuur 4. Budgetuitputting beheer en onderhoud 2005-2010



Het totale verschil tussen het oorspronkelijke begrote budget en de middelen die ProRail heeft besteed aan beheer en onderhoud bedraagt -€ 1.406 miljoen. Dit verschil ontstaat door verschillende oorzaken. Deze zullen we hieronder stapsgewijs toelichten in § 3.2.1 tot en met § 3.2.5.

3.2.1 Verschil tussen begroting Infrastructuurfonds en betaald aan ProRail

Het Ministerie van IenM heeft in de periode 2005-2010 voor beheer en onderhoud per saldo € 390 miljoen meer aan ProRail betaald dan oorspronkelijk was begroot. Dit bedrag is samengesteld uit enkele onderdelen, die zijn weergegeven in tabel 6.



Tabel 6. Opbouw meer betaalde totaalbedrag voor functiehandhaving en -wijziging over de periode 2005-2010 (in miljoenen euro's)

Onderdeel	Bedrag
Compensatie btw	+462
Aanpassingen financieringsbehoefte ProRail	-68
Efficiencykorting inclusief btw	-164
Schuldreducties	+160
Totaal	+390

Bron: Jaarverslagen Infrastructuurfonds en interne overzichten IenM

Hieronder lichten we de verschillen tussen de begrote en de betaalde bedragen per onderdeel toe.

Compensatie btw

ProRail moet btw afdragen over de bijdragen die zij ontvangt van het Ministerie van IenM en over de gebruiksvergoedingen van vervoerders. Het ministerie compenseert ProRail voor deze af te dragen btw – ook voor de btw die ProRail over de vergoedingen van de vervoerders verschuldigd is. Zonder deze compensatie zou ProRail minder geld ter beschikking hebben voor haar taakuitvoering. De in het Infrastructuurfonds opgenomen bedragen zijn dan ook inclusief btw, zij het pas met ingang van 2007. Over 2005 en 2006 was de btw-compensatie niet begroot, maar kreeg ProRail deze wel vergoed. Dit leidt tot een betaling die € 462 miljoen hoger is dan begroot.

Aanpassingen financieringsbehoefte ProRail beheer en onderhoud

Een andere belangrijke oorzaak van verschillen tussen begroting en betaling is volgens het Ministerie van IenM de tijdsperiode van twee en een half jaar tussen het opstellen van de begroting en het tijdstip waarop de uitgaven daadwerkelijk plaatsvinden. Dit leidt tot tussentijdse aanpassingen. Zo heeft het ministerie in 2008 € 280 miljoen doorgeschoven naar 2009 en 2010 omdat ProRail bepaalde subsidie niet had besteed en zodoende een hoog banksaldo had. In de onderzochte periode heeft het gewijzigde betalingsritme van de subsidie geleid tot het neerwaarts bijstellen van de subsidie aan ProRail ten opzichte van de oorspronkelijke begrotingen met per saldo € 68 miljoen. Dit betekent dat de € 68 miljoen (€ 57 miljoen exclusief btw) wel is begroot, maar niet besteed.

Efficiencykorting

Een ander bedrag dat in mindering is gebracht op de uiteindelijke betalingen aan ProRail betreft een bedrag van € 164 miljoen (€ 138 miljoen plus € 26 miljoen btw) dat het Ministerie van IenM in 2008



heeft teruggevorderd van ProRail vanwege door ProRail behaalde efficiëncyresultaten.²³ Het ministerie heeft het bedrag teruggevorderd omdat ProRail deze middelen niet meer zal besteden.

49

Schuldreducties

Het laatste bedrag in tabel 6 betreft een toevoeging van in totaal € 160 miljoen. Dit is het bedrag dat het Ministerie van IenM, zoals eerder aangegeven, in 2005 en 2006 aan ProRail heeft betaald voor de extra schuldaflossing bij het Ministerie van Financiën. De schuld is ontstaan bij de afsplitsing van de rechtsvoorganger van ProRail uit NS in 1995. NS kreeg het eigen vermogen en de rechtsvoorganger van ProRail het vreemd vermogen (de schulden van de leningen).

3.2.2 Verschil tussen betaald aan ProRail en te besteden door ProRail

Van de € 8.267 miljoen die ProRail in de periode 2005-2010 heeft ontvangen, heeft ProRail € 6.895 miljoen bestemd voor de uitvoering van beheer en onderhoud, € 1.372 miljoen minder dan ontvangen. Tabel 7 laat zien op welke wijze dat laatste bedrag tot stand is gekomen.

Tabel 7. Verschil tussen betaald aan ProRail en te besteden door ProRail
(in miljoenen euro's)

Betaald aan ProRail (2005-2010)	8.267
Bestemd voor af te dragen btw over 2005-2010	-1.495
Bestemd voor schuldreductie (inclusief boeterente)	-160
Extra bijdrage via subsidie voor beheer en onderhoud, bestemd voor boeterente bij vervroegde aflossing € 160 miljoen en € 1,4 miljard	+94
Uitgegeven aan andere doelen bij ProRail, onder andere Keyrail	-40
Terugbetaalde efficiëncykorting (exclusief btw)	+138
Door ProRail voorgefinancierde nog te realiseren efficiëncyresultaat	+91
Door ProRail te besteden (2005-2010)	6.895

Bron: ProRail; Ministerie van IenM

Van de € 8.267 miljoen is € 1.495 miljoen bestemd voor btw over de door het Ministerie van IenM betaalde subsidies en over de vergoedingen van vervoerders. Een bedrag van € 160 miljoen is besteed aan de eerdergenoemde aflossing bij Financiën. Het Ministerie van IenM heeft aan ProRail de boeterentes vanwege vervroegde aflossingen vergoed. Dit gaat om € 13 miljoen en € 81 miljoen voor de aflossing van € 160 miljoen respectievelijk € 1,4 miljard. Omdat de aflossing van € 1,4 miljard zelf

²³ ProRail heeft ons gemeld dat dit bedrag door de organisatie behaalde efficiëncywinst betreft.



niet via het Infrastructuurfonds liep, is deze aflossing niet in tabel 7 meegenomen.

50

Daarnaast zet het Ministerie van IenM ProRail aan tot een efficiëntere besteding van middelen. De taakstelling is een ingehouden bedrag: het ministerie gaat ervan uit dat de taakstelling zal worden behaald, waardoor het niet zinvol is om het geld eerst uit te betalen en na een jaar weer terug te ontvangen. Het ministerie heeft dit bedrag dus niet aan ProRail betaald en het is ook niet opgenomen op de begroting. ProRail moet voor € 198 miljoen bezuinigen, maar de corresponderende productie voor beheer en onderhoud wel realiseren (en daar dus geld aan besteden) zonder dat er subsidie tegenover staat. ProRail moet hier nog € 91 miljoen van realiseren.

Na correctie voor betalingen en ontvangsten die wel in de beschikking voor beheer en onderhoud zitten, maar niet voor uitgaven op dat gebied bestemd zijn, resteert een bedrag van € 6.895 miljoen voor de uitvoering van het beheer en onderhoud.

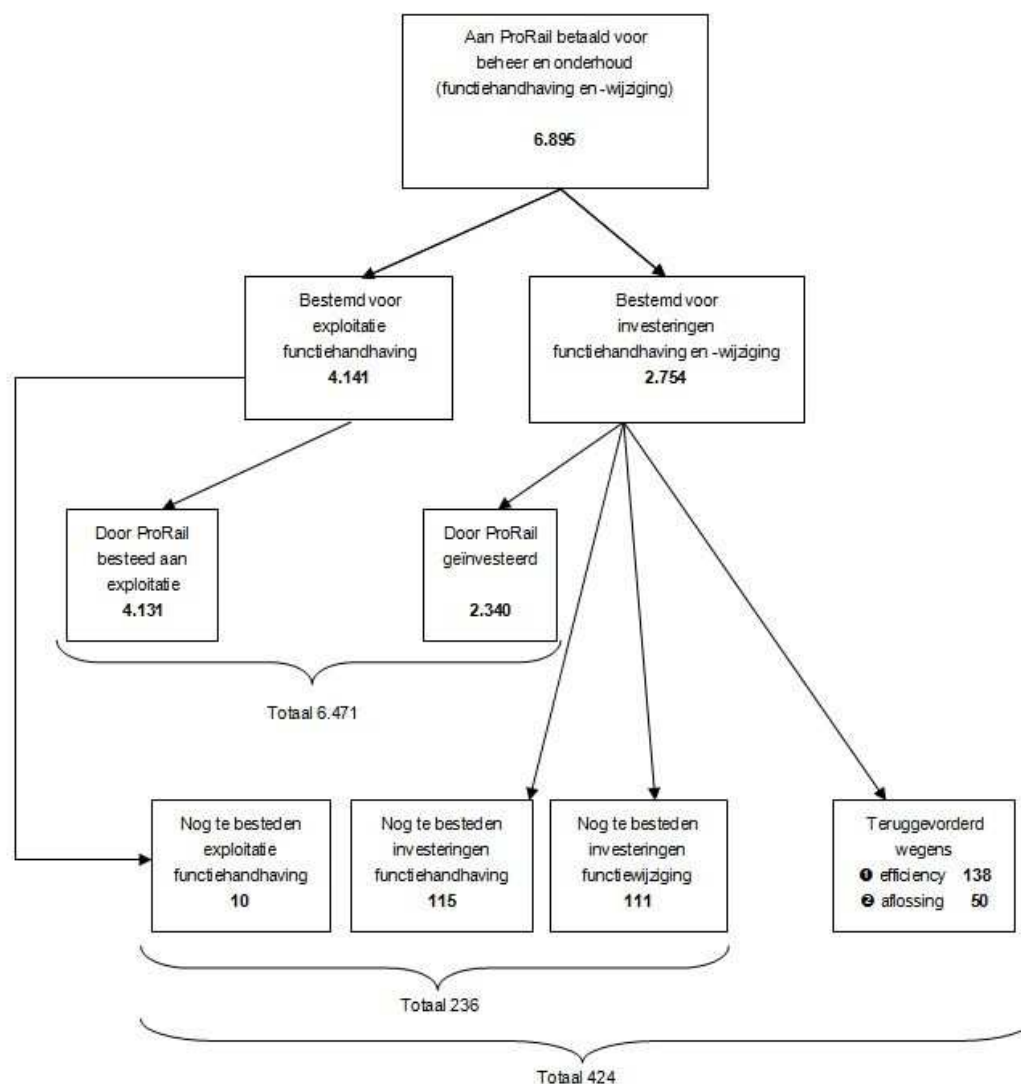
3.2.3 Verschil tussen te besteden door ProRail en besteed door ProRail

Figuur 5 maakt duidelijk welk deel van de € 6.895 miljoen ProRail in de onderzochte periode aan beheer en onderhoud heeft uitgegeven.



Figuur 5. Overzicht besteding door ProRail van beschikbare bedragen voor beheer en onderhoud voor de jaren 2005 tot en met 2010 (in miljoenen euro's)

51



Bron: informatie ProRail

In figuur 5 zijn de bestedingen voor beheer en onderhoud gerelateerd aan de categorieën exploitatie en investeringen conform de inrichting van de jaarrekening van ProRail. Te zien is dat ProRail ultimo 2010 van de in de periode 2005-2010 ontvangen € 6.895 miljoen voor beheer en onderhoud € 6.471 miljoen heeft besteed²⁴ en € 424 miljoen niet. Hiervoor is de volgende verklaring: € 236 miljoen was nog niet besteed. Deze € 236 miljoen was als volgt samengesteld: € 10 miljoen voor exploitatie, € 115 miljoen investeringen voor functiehandhaving en € 111 miljoen

²⁴ De kosten voor beheer en onderhoud waren in 2010 36% hoger dan in 2005, de kosten voor aanleg 46% hoger.



investeringen voor functiewijziging. Verder heeft IenM € 138 miljoen van ProRail teruggevorderd en besteedde ProRail € 50 miljoen aan aflossing vanwege gerealiseerde efficiency (in totaal dus € 188 miljoen). In § 3.2.1 bleek dat IenM ProRail daarnaast € 57 miljoen aan subsidie (€ 68 miljoen inclusief btw) niet uitbetaald heeft. Dit bedrag is dus eveneens niet besteed. Dit betekent bij elkaar een onderbesteding van 7% ten opzichte van de totale beschikbare middelen (inclusief de efficiency).

52

Op basis van figuur 5 hebben we in tabel 8 hieronder het verschil weergegeven tussen het volgens de oorspronkelijke begroting door ProRail te besteden bedrag en het uiteindelijk door ProRail uitgegeven bedrag.

Tabel 8. Verschil tussen te besteden door ProRail en besteed door ProRail (in miljoenen euro's)

Door ProRail te besteden (2005-2010)	6.895
Nog te besteden aan functiehandhaving	-125
Nog te besteden aan functiewijziging	-111
Terugbetaald aan IenM wegens efficiency	-138
Aflossing wegens efficiency	-50
Door ProRail besteed (2005-2010)	6.471

Bron: ProRail; Ministerie van IenM

In de volgende twee subparagrafen gaan we dieper in op de onderbesteding van € 125 miljoen voor functiehandhaving en die van € 111 miljoen voor functiewijziging.

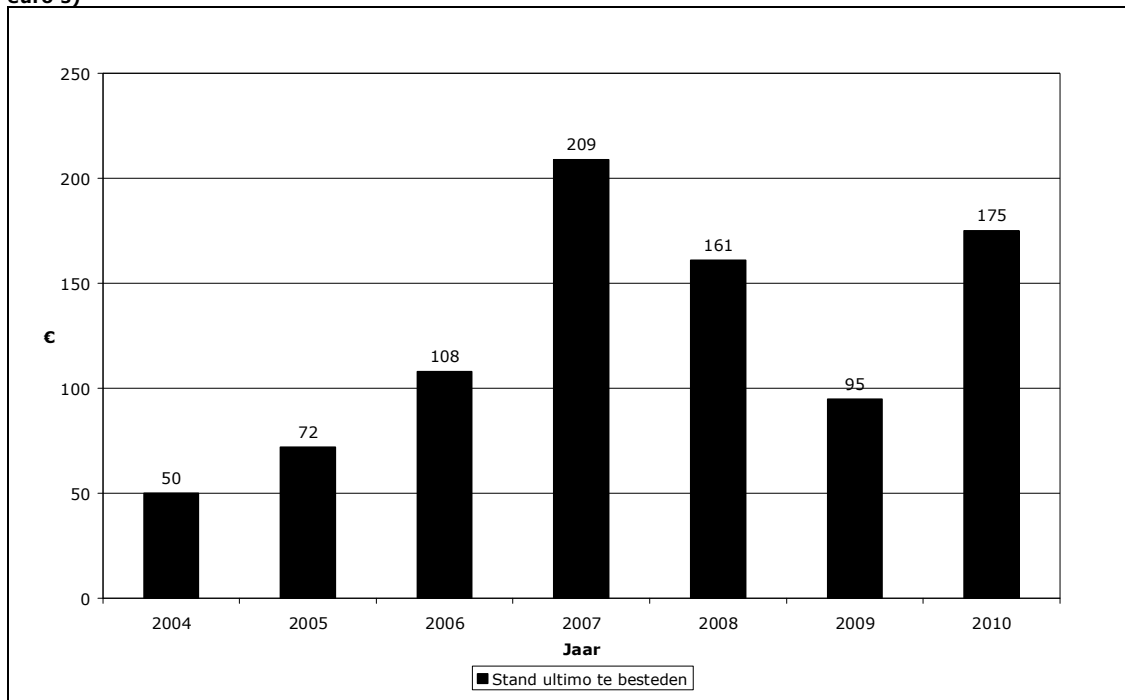
3.2.4 Onderbesteding functiehandhaving

In de vorige paragraaf constateerden we dat ProRail van de middelen die het bedrijf in de periode 2005-2010 van het Ministerie van IenM heeft ontvangen nog € 125 miljoen over heeft voor functiehandhaving. Eind 2004 had ProRail al een bedrag € 50 miljoen staan om nog uit te geven. Het totale bedrag dat ProRail eind 2010 nog uit kan geven voor functiehandhaving is dan ook € 175 miljoen. Het verloop van de overschotten die in de door ons onderzochte periode aan het eind van ieder jaar nog bestonden hebben wij weergegeven in figuur 6.



Figuur 6. Nog te besteden bedragen voor functiehandhaving jaareinden periode 2005-2010 (in miljoenen euro's)

53



Bron: Jaarverslagen ProRail en voor ons door ProRail opgestelde overzichten

Gemiddeld was het bedrag aan het eind van het jaar dat ProRail nog kon besteden in de jaren 2005-2010 ongeveer € 137 miljoen.

Begon ProRail in 2005 met een overschot van € 50 miljoen, eind 2010 was dit opgelopen naar € 175 miljoen. De minister van IenM had in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 april 2009 (VenW, 2009a) aangekondigd dat ProRail met een pakket maatregelen de besteding van € 45 miljoen naar voren zou halen naar 2010. ProRail heeft de productie in 2010 inderdaad verhoogd, maar niettemin is het bedrag aan nog te besteden geld opgelopen.

Functiehandhaving bestaat uit twee categorieën activiteiten, namelijk exploitatie en investeringen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de exploitatie-uitgaven van ProRail een gelijkmatig en goed voorzienbaar verloop kennen. Hierbij gaat het om beheer, onderhoud, personeelslasten, afschrijvingen en rente.

De investeringen zijn een ander verhaal. Bij investeringen maakt ProRail onderscheid in bovenbouwvernieuwing²⁵ en overige vervangingen.²⁶ Onder

²⁵ Bovenbouwvernieuwing is reguliere vervanging wegens slijtage van rails, dwarsliggers en ballastbed. Sinds 2007 boekt ProRail bovenbouwvernieuwing onder investeringen. Voor vergelijkingsdoeleinden hebben we bovenbouwvernieuwing ook in 2005 en 2006 onder de investeringen geschaard. Voor overige vervangingen was in de jaren 2005 en 2006 geen budget zichtbaar gemaakt in de kwartaalrapportages.



de laatste categorie valt bijvoorbeeld het project Mistral (zie hoofdstuk 5 van dit deel 2). Tabel 9 geeft de budgetten en realisaties weer voor deze twee investeringscategorieën.

54

Tabel 9. Budget en realisatie voor vervangingen in de periode 2005-2010

(in miljoenen euro's)

Jaar	Budget bovenbouw vernieuwing	Realisatie bovenbouw	Budget overige vervangingen	Realisatie overige vervangingen
2005	217	220	-	-
2006	211	205	-	-
2007	203	189	154	108
2008	197	186	143	94
2009	193	152	161	161
2010	179	188	263	192
Totaal	1.200	1.140	721	555

Bron: Q4-rapportages ProRail aan IenM

Uit de tabel valt af te lezen dat een belangrijk deel van de overschotten samenhangt met de geringere realisatie bij de 'overige vervangingen' in 2007, 2008 en 2010. In deze drie jaren bij elkaar gaf ProRail € 166 miljoen minder uit dan het budget toeliet. Volgens ProRail is dit veroorzaakt door een vertraging in de projecten, met name ICT-projecten en het project 'Stoptonend sein'. Verder vielen de kosten van aanbestede werkzaamheden lager uit (minderwerk).

De tabel laat verder zien dat er voor bovenbouwvernieuwing in de periode 2005-2010 een onderbesteding was van 5%. Voor de overige vervangingen was er in de periode 2007-2010 een onderbesteding van 23%. Voor de lagere bestedingen aan bovenbouwvernieuwing noemt ProRail als oorzaken: doorschuiven van werkzaamheden en de daarmee samenhangende begrote uitgaven naar latere jaren, aanbestedingsresultaten, overdracht van werkzaamheden naar grootschalig onderhoud, overloop voor de Betuweroute en strategiewijziging en heroverweging. Niet altijd geeft ProRail in de kwartaalrapportages aan het ministerie overigens een reden op voor vertraging.

3.2.5 Onderbesteding functiewijziging

Voor functiewijziging heeft ProRail in de jaren 2005-2010 een bedrag van € 618 miljoen uitgegeven en € 111 miljoen overgehouden. Aangezien er

²⁶ Onder overige vervangingen vallen ICT-vervangingen, vervangingen van beveiligingsinstallaties, onder andere via Mistral en vervanging van bruggen, viaducten en delen van stations.



pas vanaf 2007 middelen voor functiewijzigingen zijn begroot, is er geen overschot vanuit 2004. Eind 2010 had ProRail voor functiewijziging dus nog € 111 miljoen ter beschikking.

55

Ook functiewijziging bestaat uit twee categorieën, kleine functiewijzigingen en geormerkte projecten.

Kleine functiewijzigingen betreffen het oplossen van kleine capaciteitsknelpunten in de infrastructuur. 'Klein' wil hier zeggen: met een financieel belang van minder dan € 12,5 miljoen. Onder de kleine wijzigingen valt ook een deel van HP2F (zie hoofdstuk 6 van dit deel 2).

In de periode 2007-2010 heeft ProRail elk jaar minder aan de kleine wijzigingen besteed dan begroot, in totaal € 53 miljoen. Hiervan is € 32 miljoen veroorzaakt door lagere uitgaven en aan het vertragen, doorschuiven of vervallen van projecten. Minderwerk en prijsmeevallers waren verantwoordelijk voor nog eens € 9 miljoen, terwijl ProRail voor een bedrag van € 6 miljoen 'andere financiers' heeft gevonden.

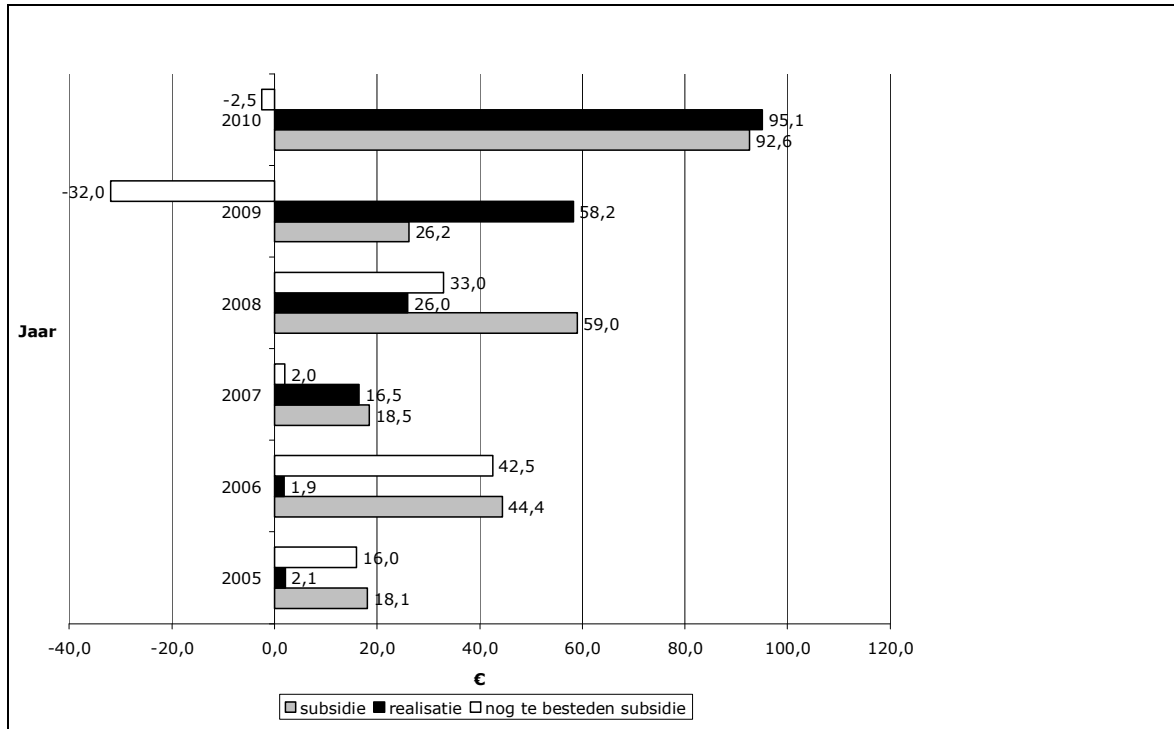
De geormerkte projecten zijn projecten waarvan ProRail de van IenM ontvangen middelen uitsluitend aan de aangewezen projecten mag uitgeven. Het aantal geormerkte projecten is gedurende onze onderzoeksperiode toegenomen. In 2005 waren er drie projecten geormerkt, in 2010 zeventien. In bijlage 3 hebben wij de zeventien projecten, die in 2010 geormerkt waren, opgesomd.

Figuur 7 geeft de jaarlijkse besteding en de ontvangen subsidie weer voor de negen financieel grootste geormerkte projecten. HP2F is hierin niet meegenomen, omdat dit project in hoofdstuk 6 separaat aan de orde komt.



Figuur 7. Jaarlijkse budgetten en realisaties voor de negen financieel grootste geormerkte projecten (exclusief HP2F) voor de periode 2005-2010 (in miljoenen euro's)

56



Bron: opgave ProRail

Uit figuur 7 is af te lezen dat voor de negen grootste projecten exclusief HP2F in totaal over de jaren 2005 tot en met 2010 per saldo nog circa € 60 miljoen te besteden is. Vooral in 2005, 2006 en 2008 besteedde ProRail minder aan de geormerkte projecten dan zij aan subsidie voor deze projecten ontving. Het ging over deze drie jaren om € 91,5 miljoen meer subsidie dan uitgaven. In 2009 heeft ProRail € 32 miljoen meer besteed aan geormerkte projecten dan aan subsidie is ontvangen.

Voor zes van de financieel grootste geormerkte projecten hebben wij bij ProRail de oorzaken van de vertragingen opgevraagd. Deze zijn samengevat in bijlage 4. Kortweg zijn de vertragingen als volgt te kwalificeren:

- gewijzigde inzichten, waardoor een inperking van de scope moest worden voorbereid;
- samenloop met andere projecten (waardoor gewacht moest worden tot de scope van die projecten duidelijk was);
- capaciteitsgebrek bij aannemers;
- noodzaak tot prioritering tussen deelprojecten;
- overdracht van een project naar een andere afdeling binnen ProRail.

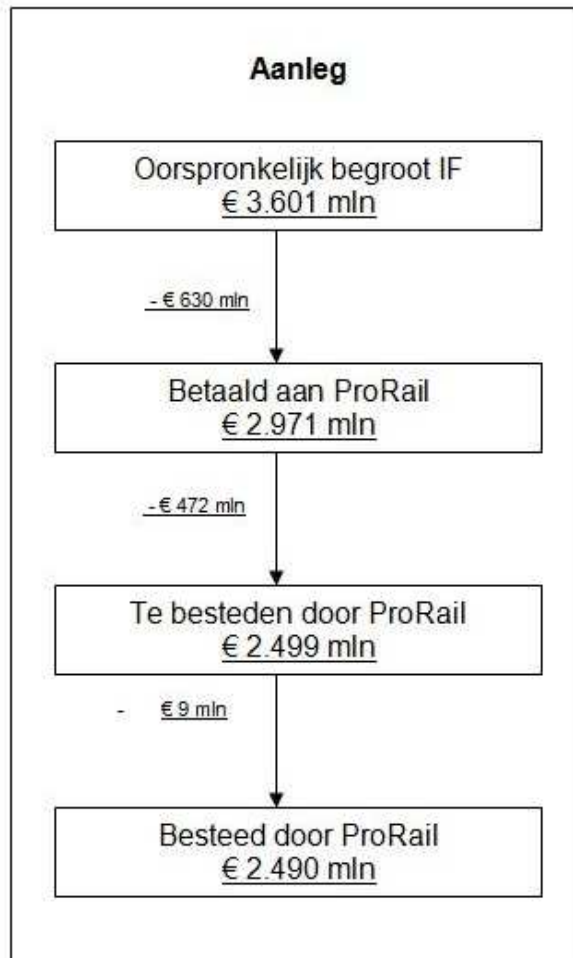


3.3 Budgetuitputting aanleg

57

Figuur 8 geeft aan in hoeverre ProRail de beschikbare middelen voor aanlegprojecten heeft besteed.

Figuur 8. Budgetuitputting aanlegprojecten 2005-2010



In de figuur is te zien dat het verschil tussen het oorspronkelijk begrote budget en de middelen die ProRail heeft besteed aan aanleg € 1.111 miljoen is. Dit verschil laat zich als volgt verklaren.

Voor de aanlegprojecten die ProRail uitvoert, was in de periode 2005-2010 voor alle jaren bij elkaar opgeteld begroot € 3.601 miljoen. ProRail heeft in de periode 2005-2010 van het Ministerie van IenM € 2.971 miljoen ontvangen op basis van de declaraties. Dus ProRail heeft € 630 miljoen minder ontvangen dan begroot. Zoals eerder aangegeven hanteert het Ministerie van IenM voor aanlegprojecten een andere begrotings- en betalingsystematiek dan voor beheer en onderhoud. Door deze systematiek is het bedrag dat ProRail voor aanleg ontvangt van



IenM gelijk aan het bedrag dat ProRail voor aanleg uitgeeft en declareert bij IenM.

58

Van de € 2.971 miljoen die het Ministerie van IenM aan ProRail heeft betaald, was € 472 miljoen bestemd voor door ProRail af te dragen btw. Dus op kasbasis kon ProRail over de periode 2005-2010 € 2.499 miljoen besteden aan aanlegprojecten.

ProRail heeft zelf € 2.490 miljoen besteed aan aanlegprojecten in de jaren 2005-2010.²⁷ Bij kwartaalafrekening van aanlegprojecten lopen betalingen over de jaargrens heen. Als ProRail in het laatste kwartaal meer besteedt aan aanlegprojecten dan aan voorschot is ontvangen, heeft ProRail nog een bedrag te vorderen op het ministerie. Om te berekenen hoeveel ProRail heeft besteed aan aanlegprojecten in de jaren 2005-2010 moeten we de schuld of vordering ultimo 2004 en ultimo 2010 betrekken in de berekening. ProRail bleek per saldo € 9 miljoen minder te hebben besteed aan aanlegprojecten dan ontvangen is van het ministerie. ProRail heeft dus € 2.499 miljoen min € 9 miljoen is € 2.490 miljoen besteed aan aanlegprojecten in de jaren 2005-2010.

3.3.1 Onderbesteding aanleg

Omvang en ontwikkeling van de onderbesteding

Net als bij beheer en onderhoud vergoedt het Ministerie van IenM aan ProRail ook bij aanlegprojecten de betaalde btw. De uitbetaalde vergoeding voor 2005 en 2006 (in totaal € 136 miljoen) was niet in de begroting opgenomen, maar wel in de verantwoording. Indien we rekening houden met deze vergoeding voor btw, wordt het verschil tussen begroting en realisatie € 766 miljoen (de eerder genoemde € 630 miljoen lagere ontvangsten van ProRail dan begroot en de € 136 miljoen btw). Splitsen we de € 766 miljoen uit naar verschillen tussen de begroting voor btw en de begroting voor kosten van projecten exclusief btw dan ontstaat het volgende beeld. Er is sprake van € 624 miljoen aan begrote, maar niet gebruikte vergoedingen voor aanleg en € 142 miljoen aan begrote, maar niet uitgekeerde vergoeding voor btw.

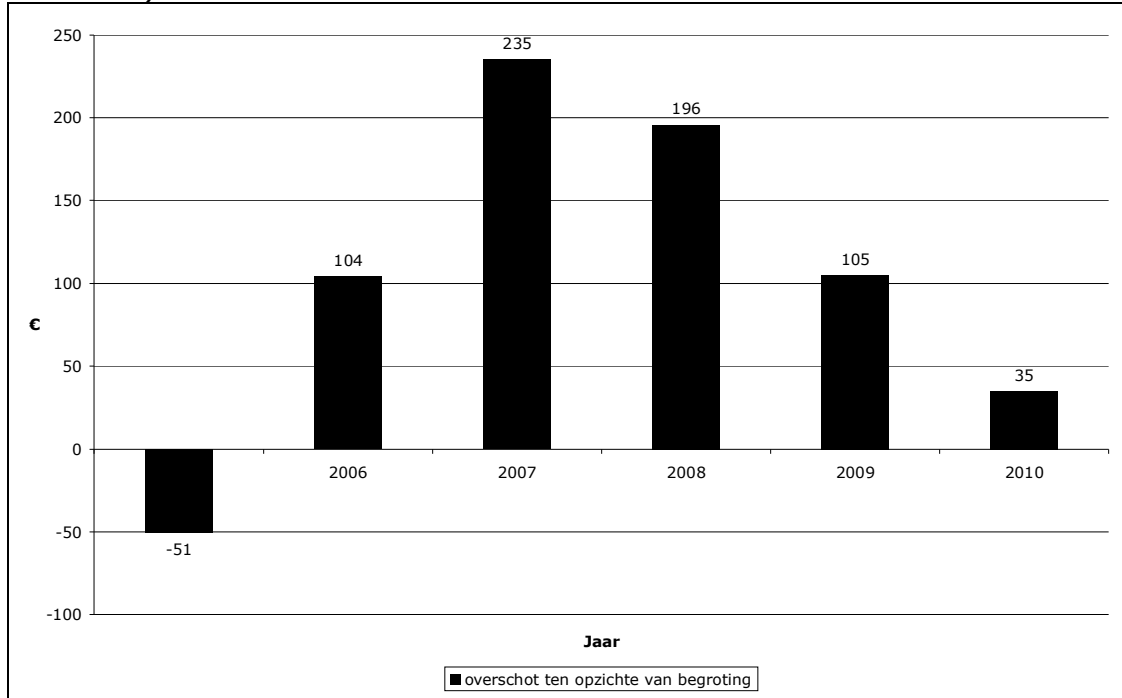
Om de ontwikkeling van deze onderbesteding te schetsen hebben we in figuur 9 het verschil tussen de begroting en de realisatie van de aanlegprojecten van ProRail (exclusief btw) voor de afzonderlijke jaren weergegeven.

²⁷ In de onderzochte periode nam ook de productie van ProRail toe.



Figuur 9. Overschot begroting aanlegprojecten per jaar over de periode 2005-2010 (in miljoenen euro's, exclusief btw)

59



Bron: jaarverslagen Infrastructuurfonds 2005-2010

De overschotten ten opzichte van de begroting blijken in de afzonderlijke jaren aanzienlijk van elkaar te verschillen. In 2005 gaf ProRail € 51 miljoen meer uit dan was begroot in het Infrastructuurfonds, in het piekjaar 2007 gaf ProRail € 235 miljoen *minder* uit dan begroot. Aan deze cijfers uit de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds kunnen we geen conclusies verbinden, omdat ze de werkelijke situatie niet goed weergeven. Dit heeft twee oorzaken.

In de eerste plaats wordt er in werkelijkheid een aftrek toegepast op de begroting in het Infrastructuurfonds voor enkele financieel omvangrijke projecten, omdat ProRail en IenM daar al bij voorbaat rekening houden met een lagere besteding. ProRail doet hiervoor een voorstel, het ministerie beslist. Voor de jaren 2005-2008 stelde ProRail een forfaitaire korting van gemiddeld zo'n € 20 miljoen voor, voor 2009 € 60 miljoen en voor 2010 € 89 miljoen. Met hoeveel de begrotingen uiteindelijk verlaagd zijn, konden noch het Ministerie van IenM noch ProRail terugvinden. De bedragen van deze aftrek zijn in de jaarverslagen nooit zichtbaar gemaakt, omdat het ministerie en ProRail niet het signaal af wensden te geven richting derden (zoals gemeenten of aannemers) dat zich naar verwachting een vertraging zal voordoen in een project. Zonder de forfaitaire aftrek zou de begroting en daarmee het overschot op de begroting voor aanlegprojecten hoger zijn geweest.



De forfaitaire korting is al verwerkt in de initiële begroting en speelt alleen daar een rol. De korting is niet apart zichtbaar. In ons onderzoek hebben wij de bestedingen vergeleken met de begroting inclusief deze forfaitaire korting.

In de tweede plaats geven de cijfers uit de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds niet weer dat er niet-bestede bedragen worden doorgeschoven naar de begroting van het Infrastructuurfonds van volgende jaren. In de praktijk verantwoordt het Ministerie van IenM dit interne 'kasschuiven' in de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en slotwetmutaties. Er hebben aldus budgetverschuivingen kunnen plaatsvinden tussen aanlegprojecten en beheer- en onderhoudprojecten, maar ook tussen het spoor en andere beleidsterreinen.

In reactie op opmerkingen uit de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2009a) over de onduidelijkheid die al dit schuiven met gelden teweegbracht, heeft de minister van IenM aangegeven dat de nadruk niet op jaartranches ligt, maar op budgetten voor de projecten door de jaren heen.

Daarnaast wordt het beeld gecompliceerd door efficiencykortingen²⁸ die ProRail moet realiseren. Over de periode 2005-2012 heeft het ministerie bijvoorbeeld operationele doelstelling 13.03 van de begroting van het Infrastructuurfonds met in totaal € 238 miljoen (inclusief btw) verlaagd. ProRail moet dit bedrag 'terugverdienen' door aanbestedingsmeevallers op aanlegprojecten. Zoals toegelicht in de begroting van het fonds is dit bedrag vooruitlopend op de daadwerkelijke realisatie al in de begroting ervan verwerkt. Ook hier is de korting dus al verwerkt in de initiële begroting en speelt die alleen daar een rol.

ProRail realiseert de kortingen niet altijd in dezelfde jaren als waarin de kortingen in de begroting van het Infrastructuurfonds zijn verwerkt (zie ook de efficiencykorting van het programma kleine wijzigingen in § 6.1.2). Dit leidt volgens de auditdienst van het ministerie vaak tot onverwachte fluctuaties.²⁹

In onze *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011a) deden we de aanbeveling om jaarlijks een overzicht te publiceren waarin de resultaten van de verschillende maatregelen in samenhang gepresenteerd worden. Een dergelijk overzicht van aan ProRail opgelegde lopende

²⁸ Voor beheer en onderhoud had IenM ProRail voor de jaren 2005-2010 zo'n 10 van dergelijke efficiencytaakstellingen opgelegd.

²⁹ Over 2009 meldde de departementale auditdienst: 'Zo bleek in 2009 opeens dat efficiencyvoordelen de oorzaak waren van het feit dat in 2008 een groot gedeelte van de door VenW aan ProRail verstrekte bijdragen niet was besteed.'



efficiëncymaatregelen ontbreekt voornamelijk. Het ministerie kan niet precies aangeven in welke mate de maatregelen ook zijn gerealiseerd.

61

Het ministerie heeft ons evenmin aan kunnen geven hoeveel begrotingsgeld er jaarlijks is doorgeschoven. Het ministerie let er vooral op dat de totale uitgaven voor projecten in een jaar het totale aanlegbudget niet overschrijden. Wij constateren dat er ultimo 2010 nog € 35 miljoen niet is besteed en dat ProRail het Ministerie van IenM had voorgesteld voor 2010 een forfaitaire korting van € 89 miljoen toe te passen en voor 2011 € 96 miljoen.

Uit onze analyse van BB21, Mistral en HP2F komt naar voren dat scope en prijzen van projecten in het algemeen veranderen. Een beknopte analyse van enkele andere grote projecten toont hetzelfde beeld (bijlage 5). Middelen mogen dan worden doorgeschoven en beschikbaar blijven, de projecten waarvoor die middelen zijn bestemd, zijn qua scope en kosten allesbehalve constant. Een voorbeeld: hoewel middelen voor Mistral zijn doorgeschoven is het Mistral dat ProRail in 2005 voor ogen stond een ander Mistral dan waar ProRail nu aan werkt. Op dit moment denkt ProRail door een andere keuze van de toe te passen techniek goedkoper uit te zijn dan aanvankelijk gedacht. Bij BB21 lijkt er sprake te zijn van een financieel optimale situatie omdat de begrote middelen nagenoeg allemaal zijn besteed. Het BB21 dat uiteindelijk is opgeleverd is echter veel beperkter dan ooit de bedoeling was.

Daarnaast verandert het totaal van projecten: projecten worden afgerond en er komen nieuwe projecten bij.

Het Ministerie van IenM gaf tijdens het onderzoek als toelichting bij de wijze van begroten bewust een optimistische weergave in de rijksbegroting na te streven van de aan aanlegprojecten te besteden bedragen om zo de bestuurlijke druk hoog te houden. Een minder positieve begroting zou de kans op vertraging fors doen toenemen.

Oorzaken onderbesteding aanlegprojecten

In bijlage 5 hebben wij voor de aanlegprojecten van ProRail met het grootste financiële belang de onder- of overschrijdingen van projectbudgetten en oorzaken daarvan opgenomen.

Lagere bestedingen dan verwacht blijken vaak samen te hangen met bestuurlijke oorzaken: overleg met derden (zoals gemeenten over projecten als NSP) die nadere eisen en wensen formuleren. Ook het nader uitwerken van projectplannen vraagt soms meer tijd dan verwacht.

Het Ministerie van IenM geeft verder aan dat een belangrijke oorzaak van de onderbesteding ook gelegen is in de relatief lange tijd (twee jaar) die ligt tussen het opstellen van de begroting en de daadwerkelijke uitgaven. Van invloed zijn volgens het ministerie ook de eigen overwegingen van



IenM bij de honorering van de begrotingsvoorstellen van ProRail, waarbij het ministerie ook op de beschikbare jaarbudgetten let.

62

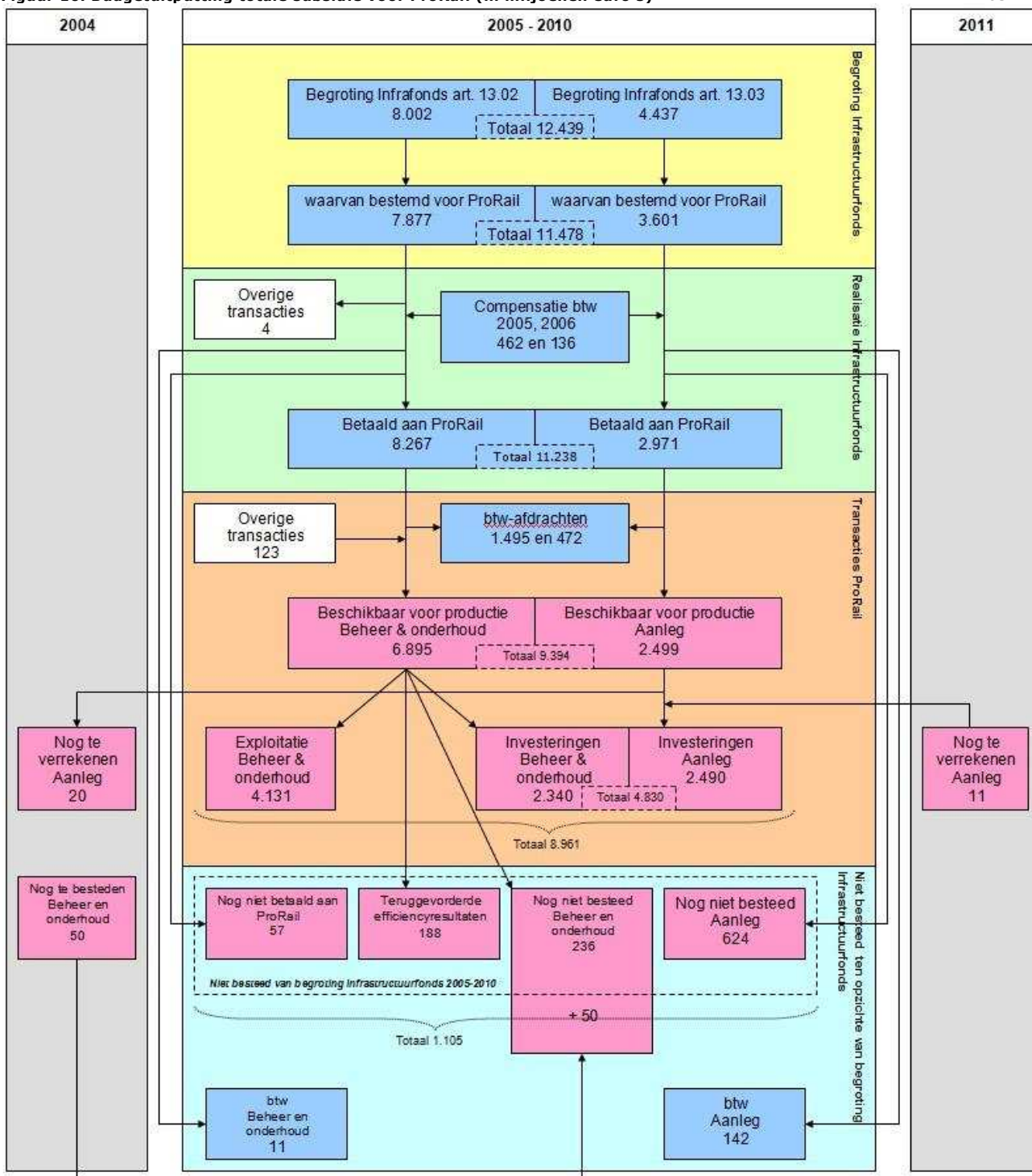
Vertragingen leiden slechts tot latere besteding van begrotingsgelden, niet tot het niet meer kunnen besteden van begrotingsgelden, aldus het ministerie.

3.4 Budgetuitputting totaal

Als we de informatie uit de vorige paragrafen samenvoegen ontstaat het beeld zoals weergegeven in figuur 10.



Figuur 10. Budgetuitputting totale subsidie voor ProRail (in miljoenen euro's)



Deze figuur laat zien dat ProRail van de € 11,5 miljard aan oorspronkelijk begrote subsidie (grotendeels inclusief btw) van het Infrastructuurfonds voor uiteindelijk zo'n € 8,9 miljard (exclusief btw) heeft besteed aan



productie en circa € 1,1 miljard (exclusief btw) van de totaal begrote middelen niet heeft besteed. Dit lichten we hieronder toe.

Bovenin de figuur is te zien dat er in 2005-2010 totaal € 12,4 miljard begroot was op de artikelen 13.02 en 13.03 van het Infrastructuurfonds, waarvan € 11,5 miljard bestemd voor ProRail. Hiervan is € 7,9 miljard bestemd voor beheer en onderhoud en € 3,6 miljard voor aanleg. Het veld 'Realisatie Infrastructuurfonds' laat zien dat IenM € 11,2 miljard betaald heeft aan ProRail.

Hiervan was € 6,9 miljard beschikbaar voor beheer en onderhoud, € 2,5 miljard voor aanleg. Dat is te zien in het veld 'Productie ProRail'. Daar is ook te zien dat ProRail van deze bedragen € 4,1 miljard besteed heeft aan exploitatie en € 4,8 miljard aan investeringen voor beheer en onderhoud en voor aanleg.

Ten opzichte van het voor ProRail begrote bedrag van € 11,5 miljard over 2005-2010 heeft ProRail in totaal € 1,1 miljard niet gebruikt. Dat is te zien in het onderste veld. Van deze € 1,1 miljard ziet ProRail € 188 miljoen als efficiencyresultaat. Dit is teruggevorderd door IenM of gebruikt voor aflossing; ProRail zal dat bedrag dus niet meer gebruiken. Van de € 1,1 miljard heeft ProRail verder nog € 0,3 miljard te besteden voor beheer en onderhoud en nog € 0,6 miljard voor aanleg. Het nog te besteden bedrag voor beheer en onderhoud van € 0,3 miljard is opgebouwd uit € 236 miljoen dat ProRail zelf nog over had van de € 6,9 miljard die voor beheer en onderhoud beschikbaar was en € 57 miljoen dat IenM niet heeft uitbetaald. Naast deze € 0,3 miljard uit de periode 2005-2010 heeft ProRail ook nog € 50 miljoen over uit 2004. Het nog te besteden bedrag voor aanleg van € 0,6 miljard is het verschil tussen het voor ProRail begrote en aan ProRail betaalde bedrag in het Infrastructuurfonds. Dit heeft te maken met de systematiek van bevoorschotten en afrekenen voor aanlegprojecten. Deze € 0,6 miljard behoeft overigens enige nuancering. Doordat de wijze van begroten in het Infrastructuurfonds het mogelijk maakt bedragen door te schuiven naar volgende jaren, zal sprake zijn van dubbeltellingen, waardoor het feitelijk nog te besteden bedrag lager is dan € 0,6 miljard.

3.5 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister van IenM informeert de Tweede Kamer over het functioneren en het presteren van ProRail. Dit doet de minister voornamelijk via de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van IenM en van het Infrastructuurfonds. Vooral in de begroting en het jaarverslag van het Infrastructuurfonds wordt de besteding van de spoorbudgetten behan-



deld. Ook in het MIRT-projectenboek³⁰ is relevante informatie over spoorprojecten opgenomen. Naast deze documenten, die onderdeel zijn van de rijksbegroting, stuurt de Minister van IenM jaarlijks het zogenaamde beheerplan van ProRail naar de Tweede Kamer.

65

Begrotingen en jaarverslagen IenM en Infrastructuurfonds en MIRT

De toelichting op de uitgaven in de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds voor beheer en onderhoud is erg summier. Niet alle verschillen tussen begroting en realisatie worden verklaard. In het jaarverslag Infrastructuurfonds 2008 vermeldt de minister dat een bedrag van € 270 miljoen is doorgeschoven in verband met forse overschot van werkzaamheden bij ProRail en budget uit 2007 en 2008. In 2010 is er op de begroting van het Infrastructuurfonds onderuitputting op artikel 13.02. Er ontbreekt echter een verklaring van de verschillen tussen budget en realisatie voor ProRail.

In het jaarverslag van het Infrastructuurfonds staat een complete lijst aanlegprojecten met daarbij projectbegroting en -realisatie. Tevens geeft het Ministerie van IenM per project een korte verklaring voor onderbesteding of overbesteding van de projectjaarbegroting. De aanlegprojecten worden verder nog toegelicht in het MIRT-projectenboek.

De Tweede Kamer heeft bij diverse gelegenheden laten weten dat het onvoldoende inzicht heeft in de geldstromen voor onder andere het spoor. "Het is voor ons vaak heel erg zoeken uit welk potje het geld komt, of het om nieuw geld gaat of geld uit het budget voor een groot programma dat eerder gepresenteerd is." (Tweede Kamer, 2010a).

Het parlement heeft geen zicht op het schuiven van begrotingsbedragen binnen het Infrastructuurfonds. Daarom moet een Kamerlid "een soort spoorzoeker zijn om elke keer in de begroting (...) etcetera te zien, waar welke keuze of welk aspect zit en waar een vertraging of versnelling." De stukken maken evenmin duidelijk welke saldo's worden bijgeboekt. Ook heeft de Kamer geklaagd dat de bronnen die haar ter beschikking staan geen goed totaalbeeld geven. "De informatie is verbrokkeld..." (Tweede Kamer, 2010a).

Beheerplan ProRail

In het beheerplan legt ProRail de geplande activiteiten en de begrote uitgaven voor beheer en onderhoud vast. Het Beheerplan 2010 (omvang zo'n honderd pagina's) behandelt de te volgen strategie en sturing en gaat vervolgens in detail in op de prestaties die ProRail nastreeft en op de geraamde kosten daarvoor. Deze zijn weergegeven in reeksen die zo'n

³⁰ MIRT: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT-projectenboek is formeel geen onderdeel van de rijksbegroting, maar wordt wel meegestuurd als bijlage.



tien jaar beslaan, maar wat ProRail concreet voor activiteiten onderneemt, wat de beoogde effecten hiervan zijn en of ProRail er de afgelopen jaren in is geslaagd om de geplande werkzaamheden uit te voeren, staat niet vermeld. Het beheerplan is vooral bedoeld om vooruit te kijken en niet om te verantwoorden.

66

Weliswaar neemt ProRail in de beheerplannen een overzicht op van vooruit ontvangen bijdragen van het Ministerie van IenM, maar deze komen niet overeen met de interne overzichten die wij van ProRail hebben ontvangen. De beheerplannen worden opgesteld in de zomer van het jaar daarvoor. Een goed beeld van de situatie over een heel jaar is dan nog niet te geven.

Verantwoording van ProRail

ProRail is als bv wettelijk verplicht een jaarrekening op te maken conform Titel 9 van het Burgerlijk Wetboek, dat regels geeft voor de jaarverslaggeving van onder meer bedrijven. ProRail stuurt de jaarrekening onder meer naar het Ministerie van IenM en plaatst haar op haar website. De jaarrekening omvat een verantwoording van bestede bedragen en gedane investeringen, maar sluit niet aan op de cijfers uit het jaarverslag van het Infrastructuurfonds. Een verklaring hiervoor is dat het Ministerie van IenM voor het Infrastructuurfonds het kasstelsel hanteert, terwijl ProRail zich conform Titel 9 volgens het batenlastenstelsel verantwoordt. Een andere belangrijke verklaring is dat het Ministerie van IenM de door ProRail af te dragen btw vergoedt en dus meeneemt in begroting en verantwoording, terwijl ProRail de baten en lasten exclusief btw verantwoordt in haar jaarrekening.³¹ Tevens staan op de 'ProRail-artikelen' van het Infrastructuurfonds ook uitgaven die via andere uitvoerders lopen.

ProRail legt verder gedurende het lopende begrotingsjaar aan de minister van IenM verantwoording af over haar activiteiten door middel van kwartaalrapportages. De minister stuurt deze rapportages niet door naar de Tweede Kamer.

³¹ Het ontvangen van de btw-vergoeding en verrekening en afdracht van btw heeft voor ProRail geen gevolgen voor de hoogte van inkomsten en kosten.



4 Beter Benutten voor de 21^e eeuw (BB21)

BB21 is een ontwikkelproject dat ProRail³² in de periode 1999 tot en met 2008 heeft uitgevoerd. Binnen dit project is een aantal nieuwe technologieën en systemen ontwikkeld, met als doel ervoor te zorgen dat het European Rail Traffic Management System (ERTMS) – een door de Europese Unie voorgeschreven standaard voor elektronische treinbeveiliging – op het gehele Nederlandse spoor net kon worden ingevoerd. In de praktijk zou dit de ontwikkeling van nieuwe technologieën en systemen moeten inhouden die later bij een project als Mistral (zie hoofdstuk 5 hierna) toegepast konden worden voor de vervanging van de beveiligings-systemen van het spoor.

Het budget voor BB21 was opgenomen onder de operationele doelstelling 13.03 'Aanleg' van het Infrastructuurfonds en verder toegelicht in het MIRT-projectenboek, hoewel BB21 strikt genomen geen aanleg- maar een ontwikkelproject was.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die de Tweede Kamer ons heeft voorgelegd over het project BB21. In § 4.1 zullen we kort de achtergrond van BB21 schetsen. In § 4.2 geven wij antwoord op de onderzoeksvraag naar budget en realisatie van BB21 (vraag 1c) en in § 4.3 op de vraag naar de scope- en planningswijzigingen (vraag 2). In § 4.4 ten slotte, beantwoorden we de vraag naar de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (vraag 3).

4.1 Achtergrond

In 1998 stond ProRail voor de situatie dat de bestaande spoorweg-technieken en -systemen, zoals beveiligings- en communicatiesystemen, niet helemaal meer voldeden. Dit werd deels veroorzaakt door veroudering van bestaande systemen en deels door toenemende verkeersintensiteit op het spoor, de hogere rijksnelheden en de vraag naar

³² Hoewel ProRail in 2005 is ontstaan door fusie van onder andere Railinfrabeheer en BB21 dus voornamelijk door deze rechtsvoorganger van ProRail, is uitgevoerd, spreken we in dit onderzoek ook daar waar het de periode vóór 2005 betreft over ProRail.



interoperabiliteit met buitenlandse vervoerders door de invoering van trans-Europese netwerken.

ProRail stond voor de keuze om voor vernieuwing van deze systemen gebruik te maken van bestaande technieken en systemen of van nieuwe. ProRail heeft na diverse studies in 1998 besloten tot het laatste. Vervolgens heeft ProRail voor ERTMS gekozen als beveiligingssysteem voor het hele spoor. ERTMS is vanuit de EU verplicht voor enkele specifiek door de EU aangewezen internationale spoorlijnen zoals de Betuweroute en de HSL.³³ Voor het hoofdnet heeft ProRail echter ook gekozen voor ERTMS. ProRail heeft ons niet duidelijk kunnen maken of er alternatieven zijn onderzocht.

Tegelijk met de keus voor ERTMS is de ontwikkeling van de nieuwe beveiligingssystemen voor vier zogenoemde 'megaprojecten' aanbesteed. De vier 'megaprojecten' betreffen de Betuweroute, HSL-Zuid, HSL-Oost en het traject Amsterdam-Utrecht.

Rond 2000 groeide ook het inzicht bij ProRail dat vanaf ongeveer 2020 beveiligingssystemen op grote schaal technisch en economisch verouderd zouden zijn geraakt. Het was nodig om een vervangingsprogramma op te zetten.

De Europese Commissie heeft elke EU-lidstaat verplicht om voor 28 september 2007 een implementatieplan ERTMS op te stellen conform de 'technical specifications for interoperability' (TSI).

De oorspronkelijke doelstellingen van BB21 waren:

- capaciteitsvergroting van het spoorwegnet met 10 tot 25%, oftewel beter benutten van het beschikbare spoor;
- interoperabiliteit;
- verhoging van de veiligheid;
- lagere lifecyclekosten;
- compatibiliteit met 25 kV- (kiloVolt-) tractiesysteem;
- verbetering van de punctualiteit van de treindienst.

Om deze doelen te bereiken zijn sinds 1998 vier producten ontwikkeld onder de vlag van BB21:

1. BEV 21 (beveiliging in de 21^e eeuw): ontwikkeling van een geheel van regels voor het verlenen van veiligheidsbewijzen, procedures, onderhoudsdocumenten en dergelijke;
2. VPT+ (Vervoer per Trein+): aanpassing van het bestaande verkeersleidingsysteem Vervoer Per Trein (VPT) aan de nieuwe beveiligingsstandaard ERTMS;

³³ Het Europese beveiligingsstandaard European Railtraffic Management System (ERTMS) is de nieuwe standaard voor inter-operabele treinbeïnvloedingssystemen in Europa.



3. GSM-R: implementatie van een netwerk voor spraakcommunicatie voor de spoorwegveiligheid voor het gehele rompnet, als vervanging van het verouderde Telerailnetwerk;
4. 25kV: ontwerp, ontwikkeling, bouw en test van een energievoorziening van 25.000 volt.

69

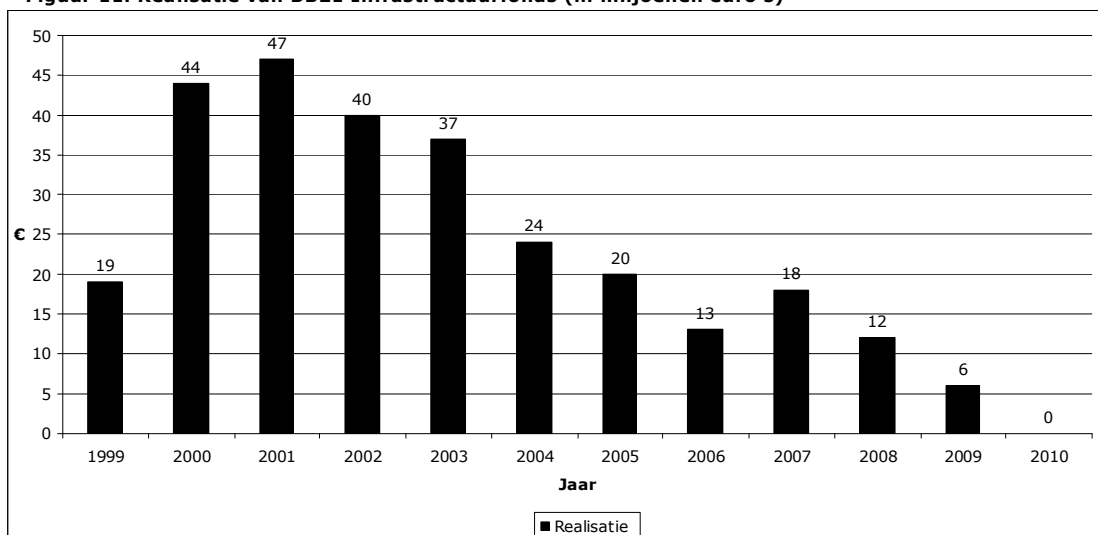
Een uitgebreide beschrijving van de producten uit het BB21-project is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

Hoewel BB21 in 2008 is afgesloten zijn er tot in 2011 nog enkele activiteiten uitgevoerd om twee van de vier projectonderdelen geheel af te ronden. Dit zijn VPT+ en BEV21. In de praktijk bleek voor het product 25kV ook enige nazorg noodzakelijk te zijn.

4.2 Budgetuitputting BB21

Het Ministerie van IenM financiert de uitvoering van het project BB21 vanuit het Infrastructuurfonds. Figuur 11 toont de realisatiecijfers voor BB21 zoals die in de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds zijn opgenomen vanaf 1999, de start van het programma BB21, tot en met 2010.

Figuur 11. Realisatie van BB21 Infrastructuurfonds (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslagen Infrastructuurfonds 1999-2010



Uit de jaarverslaggegevens blijkt dat het Ministerie van IenM tot en met 2010 voor BB21 cumulatief een totaalbedrag van € 280 miljoen heeft betaald.³⁴ De oorspronkelijke begroting voor BB21 was in 2001 € 238 miljoen en is in de periode tot en met 2011 verhoogd naar €284 miljoen. Deze verhogingen behelzen de jaarlijks prijscorrecties en een enkele aanvullende beschikking.

70

Naast de jaarverslagen zijn er nog andere documenten waarin begroting en realisatie van BB21 worden vermeld. Daarin staan echter andere cijfers. Zo vermelden het *Meerjarenprogramma Infrastructuur* (VenW, 2004a) en het *Transport/Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten* (MIT/SNIP) (VenW, 2004a) ramingen van € 271 miljoen. Volgens MIT/SNIP is er tot en met 2004 € 212 miljoen uitgegeven en tot en met 2010 € 276 miljoen.

Uit de afsluitende rapportage van BB21 blijkt dat het Ministerie van IenM tot en met 2007 circa € 271 miljoen (exclusief btw) aan ProRail heeft toegekend voor BB21, maar dat er over die periode uiteindelijk € 260 miljoen is uitgegeven.

Het verschil tussen de bedragen wordt vooral veroorzaakt doordat de genoemde documenten op verschillende perioden betrekking hebben.

In tabel 11 hebben we de gegevens uit verschillende bronnen samengevat.

Tabel 11. Begroting versus realisatie tot en met 2010 volgens Jaarverslag Infrastructuurfonds, verantwoording ProRail en MIRT (in miljoenen euro's)

	Jaarverslag IF ³⁵	Afsluitende rapportage BB21	MIRT
Budget	238	271	271
Realisatie	280	260	276

Bron: Infrastructuurfonds, evaluatie BB21 2008, MIRT'

De verschillende bronnen die de Tweede Kamer ter beschikking staan voor budgetten en realisatie van ProRail geven dus geen eenduidig beeld.

Op grond van de beschikkingen aan ProRail voor BB21 ontstaat het overzicht in tabel 12. Hierin hebben we behalve de bedragen uit de oorspronkelijke beschikkingen ook de aanvullende beschikkingen opgenomen en de indexeringen over de periode tussen 1 januari 1999 en 31 december 2007.

³⁴ Bedragen vanaf 2007 zijn inclusief btw.

³⁵ Het budget van €238 miljoen gold in het jaar 2001 en kan daarmee als de oorspronkelijke begroting worden beschouwd. De realisatie is de realisatie tot en met 2010.

**Tabel 12. Verleende subsidie en realisatie voor de BB21-onderdelen**

71

(in duizenden euro's)

	BEV21	VPT+	GSM-R	25kV	Totaal
Oorspronkelijke beschikking	57.630	33.024	68.257	34.884	193.795
Aanvullend beschikt	50.910	0	9.591	6.142	66.643
Ingeleverde beschikte budget	0	-6.512	-570	0	-7.082
Indexeringen	7.433	2.041	6.459	1.635	17.568
Totaal beschikt	115.973	28.553	83.737	42.661	270.924
Totaal besteed	105.284	28.552	83.737	42.198	259.771
Onder-/overbesteding	10.689	1	0	463	11.153

Bron: beschikkingen IenM voor BB21; financiële eindverlagen van de deelprojecten binnen BB21, bijlage 2.

Tabel 12 laat een onderuitputting zien van € 11,2 miljoen voor BB21 als geheel, veroorzaakt door een onderuitputting op het deelproject BEV21 van € 10,7 miljoen en een onderuitputting op het deelproject van 25kV van € 463.000.

Het totaalbedrag van de onderuitputting op het project BEV21 van € 10,7 miljoen is gebruikt voor onvoorziene meerkosten. Het onbestede bedrag van het deelproject 25 kV van € 463.000 is alsnog besteed aan 'Nazorg gereedgekomen lijnen en halten'. Tot en met het eerste kwartaal van 2011 is voor € 375.000 uitgegeven; er resteert nog € 88.000. Hiermee is het totaal aan ProRail beschikte bedrag van € 271 miljoen voor BB21 nagenoeg volledig uitgeput.

4.3 Wijzigingen in scope en planning

Tijdens de looptijd van het BB21-project heeft zich een aantal scope-wijzigingen voorgedaan, waaronder een majeure heroriëntatie in 2002/2003 (§ 4.3.1). Na 2005 zijn er enkele wijzigingen in de planning geweest, die we na de scopewijziging zullen beschrijven (§ 4.3.2).

4.3.1 Scopewijziging 2002/2003

Bij de start van BB21 in 1999 was het de bedoeling dat het project de basis zou leggen voor verscheidene generaties beveiligingssystemen. De eerste generatie was bedoeld voor toepassing op de vier 'megaprojecten' Betuweroute, Amsterdam-Utrecht, HSL-Zuid en HSL-Oost; de latere generatie was bedoeld voor het rompnnet. In 2002/2003 heeft de minister de nadruk van BB21 echter gelegd op de tijdige oplevering van de Betuweroute en het traject Amsterdam-Utrecht.



Aan de voorbereiding van ERTMS voor het rompnet was tot dat moment enkele miljoenen uitgegeven. Het Ministerie van IenM noch ProRail hebben desgevraagd meer kunnen achterhalen wat het resultaat was van deze voorbereiding en hoeveel die heeft gekost.

72

Voor de heroriëntatie zijn twee redenen aan te wijzen. De belangrijkste reden is volgens het Ministerie van IenM de audit die is uitgevoerd door een extern bureau naar risico's en knelpunten in BB21. Hieruit bleek dat het beter was de nadruk te leggen op de 'megaprojecten' Amsterdam-Utrecht en Betuweroute vanwege de naderende indienststelling. Te veel aandacht voor een landelijk toepasbaar systeem zou de tijdige indienststelling in gevaar brengen.

De andere reden heeft te maken met het voornemen van de industrie om geen volgend toepassingsniveau voor ERTMS ('level' 3) te ontwikkelen. Inmiddels zijn er twee ERTMS-levels beschikbaar. Op level 1 is er nog sprake van seinen langs het spoor, op level 2 zijn die al vervangen door een telecommunicatie tussen treincomputer en verkeersbeveiliging, terwijl level 3 het mogelijk maakt de besturing van de trein aan de computer over te laten. Level 3 van ERTMS maakt het mogelijk meer treinen op een lijn te laten rijden. De industrie³⁶ liet dus weten level 3 voorlopig niet te zullen ontwikkelen. Volgens het Ministerie van IenM speelde hierbij mee dat de leveranciers eerst de in ERTMS level 2 geïnvesteerde ontwikkelingsgelden wilden terugverdienen alvorens over te gaan tot de ontwikkeling van ERTMS level 3.

De heroriëntatie in 2002/2003 heeft ertoe geleid dat de scope van BB21 niet meer werd bepaald door het einddoel 'toepassing van de nieuwe beveiligingssystemen op vier megaprojecten en het rompnet', maar door het beperktere einddoel 'toepassing van de nieuwe beveiligingssystemen op twee routes, namelijk de Betuweroute en Amsterdam-Utrecht'. Het kwam er dus op neer dat er een ERTMS-systeem voor de Betuweroute zou worden ontwikkeld en een voor Amsterdam-Utrecht.

Daarenboven betekende het niet ontwikkelen van level 3 dat de doelstelling om de capaciteit van het spoor te verhogen ('beter benutten') moest worden losgelaten.

Deze heroriëntatie heeft geleid tot een versobering van de scope van de BB21-deelprojecten BEV 21 (de database) en VPT+ (de aanpassing van het verkeersleidingsysteem). Bijlage 7 geeft een gedetailleerd overzicht van deze versoberingen.

³⁶ In Europa zijn acht leveranciers die als doel hebben ERTMS-systemen te leveren, verenigd in de Union Industry of Signalling (UNISIG). Drie van hen hebben inmiddels ervaring met toepassing van ERTMS in Nederland – namelijk bij de Betuweroute en Amsterdam-Utrecht.



Ondanks de versoering heeft het Ministerie van IenM aan ProRail op verzoek € 34,8 miljoen extra ter beschikking gesteld. De reden dat extra geld uitgetrokken is voor een uitgekleed programma is volgens het ministerie dat de kosten van het project BB21 in 1998 te optimistisch waren begroot. Er was bijvoorbeeld extra geld nodig om het technische niveau te halen dat voor de ontwikkeling van ERTMS level 2 vereist was. Dit had onder andere betrekking op de veiligheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid en onderhoudbaarheid van het systeem. Ook vergde de dynamiek van verschillende nieuwe ERTMS-specificaties, die in Europees verband werden vastgesteld, extra werk.

73

4.3.2 Planningswijzigingen vanaf 2005

Betuweroute

De leverancier van het beveiligingssysteem voor de Betuweroute – één van de twee lijnen waarop ERTMS nog wél zou worden toegepast – bleek in 2004 niet aan te kunnen tonen dat het systeem ook werkte. Vertragingen met het testen zorgden er vervolgens voor dat het systeem op de Betuweroute pas in juni 2007 in gebruik kon worden genomen. Dit betrof echter alleen de ERTMS-basisconfiguratie (level 1) en niet de uitvoering met het ERTMS-level dat bedoeld was, omdat nog niet bewezen was dat verscheidene ERTMS-treinen tegelijkertijd veilig op de Betuweroute konden rijden. Tot op heden is deze veiligheid nog steeds niet op orde.

De vertragingen hebben geleid tot € 7 miljoen aan extra kosten.

Amsterdam-Utrecht

In 2005 besloot ProRail de indienststelling van het nieuwe beveiligingssysteem op een deel van het traject Amsterdam-Utrecht uit te stellen omdat de leverancier nog moest aantonen dat het systeem werkte en de veiligheid dus gegarandeerd was. De indienststelling vond toen in maart 2006 plaats. De meerkosten van dit uitstel bedroegen ongeveer € 1 miljoen. Hiervoor heeft ProRail de leverancier in 2010 een boete van € 0,5 miljoen opgelegd. De totale meerkosten als gevolg van de late opleveringen en meerwerk als gevolg van omissies en fouten in de specificaties bedroegen echter € 6,5 miljoen. Dit bedrag is in december 2007 betaald uit de met het overschot (zie tabel 12) gevormde risicoreservering. Vertragingen in de ontwikkeling van BEV21 zorgden nog eens voor een latere oplevering van het systeem voor gehele traject Amsterdam-Utrecht. Dit kostte een extra € 2 miljoen.

In de zomer van 2010 meldde de minister de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010c) dat de spoorsector op het traject een pilot met ERTMS zal uitvoeren. De sector zal deze in 2013 evalueren.



4.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

74

De Tweede Kamer is over BB21 geïnformeerd door middel van brieven van de minister van IenM, beantwoording van Kamervragen en debatten. In november 1998 schreef de minister de Tweede Kamer met BB21 te zullen starten. Ze benadrukte toen dat het project draaide om het beter benutten van het spoor (VenW, 1998). Twee jaar later legde de minister uit wat er onder 'beter benutten' moest worden verstaan (VenW, 2000). In juni 2001 zag zij het vergroten van de capaciteit nog steeds als een belangrijke doelstelling (VenW, 2001).

In december 2005, ruim twee jaar na de heroriëntatie, liet de minister de Kamer weten dat BB21 niet in de ijskast was gezet: er werd nog steeds gewerkt aan de ontwikkeling van ERTMS-systemen. Voor de langere termijn waren middelen beschikbaar voor de vervanging en modernisering van het beveiligingssysteem.

Pas eind 2008 heeft de minister de twee evaluaties over BB21 naar de Kamer gestuurd. De evaluaties dateren van januari 2005 (ProRail, 2005a) en mei 2008 (ProRail, 2008). Deze twee evaluaties beschrijven het verloop van BB21 en gaan in op kosten, resultaten en scopewijzigingen. De twee evaluaties zijn erg gedetailleerd en vrij technisch van aard en daardoor lastig toegankelijk. De precieze resultaten van BB21 zijn moeilijk uit de twee evaluaties af te leiden.

De Tweede Kamer heeft de evaluaties zonder samenvattende toelichting toegestuurd gekregen. Wel tekende de minister in de begeleidende brief aan dat hij de Kamer eerder al over de scopewijzigingen had ingelicht. Dat was om te beginnen bij de vaststelling van de begroting van het Infrastructuurfonds 2004 (VenW, 2003). Hierin staat dat "... BB21/25 KV wordt beperkt tot het deel, dat nodig is voor de Betuweroute" en dat "... dit project (BB21/beter benutten) is bevroren in verband met de prioriteit voor het herstelplan spoor." Verder schreef de minister dat de Tweede Kamer met Kamerstukken van 20 oktober 2003 en 27 mei 2004 over de scopewijzigingen was geïnformeerd (Tweede Kamer, 2003; 2004). In eerstgenoemd stuk staat: "De middelen voor realisatie op het bestaande spoor waren opgenomen in de planstudietabel. Deze middelen voor BB21 op het bestaande spoorwagijn zijn bevroren en worden ingezet t.b.v. fase 2 van het plan beter benutten."

Wij stellen vast dat deze mededelingen weinig inzicht geven in de scopewijzigingen zoals die zich in 2002/2003 hebben voorgedaan en niet helemaal stroken met de latere mededeling (uit 2005) dat BB21 "niet in de ijskast" zou staan.



5 Mistral

75

Mistral (Migratie Treinbeveiliging Integraal) is een project waarmee ProRail in 2004 is begonnen, met als doel om vóór 2018 alle verouderde treinbeveiligingssystemen in de spoorweginfrastructuur te vervangen. De beveiligingsinstallaties regelen de werking van de seinen langs het spoor die de machinist vertellen dat hij snelheid moet minderen, moet stoppen of moet doorrijden. De verouderde installaties waarop Mistral zich richt komen uit de periode 1953-1968; het gaat om 20% van alle beveiligingsinstallaties. De vervangingswaarde van deze installaties bedraagt volgens ProRail € 1 miljard, terwijl de vervangingswaarde van alle treinbeveiligingssystemen tezamen € 2,3 miljard is.³⁷

Voor de systemen uit 1953-1968 is gebruikgemaakt van conventionele techniek.³⁸ De installaties bestaan uit relaishuizen- en kasten, bekabeling en bedrading. De vervanging is nodig omdat technische veroudering van de installaties uiteindelijk kan leiden tot onveiligheid op het spoor. Naarmate oudere systemen langer in bedrijf zijn, brengt het onderhoud bovendien steeds meer kosten met zich mee.

Het jaar 2018, waarin de verouderde treinbeveiligingssystemen vervangen moeten zijn, is gebaseerd op onderzoek uit 2003. Daaruit bleek dat de bedrading van de betreffende installaties uit de periode 1953-1968 nog vijftien jaar meegaat.

Mistral is gekoppeld aan ERTMS, de op computertechnologie gebaseerde elektronische techniek voor treinbeveiliging, die ProRail al sinds 1998 in het project BB21 (zie hoofdstuk 4) aan het ontwikkelen was.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die de Tweede Kamer ons heeft voorgelegd over het project Mistral. In § 5.1 geven wij antwoord op de onderzoeksvraag naar budget en realisatie (vraag 1c) en in § 5.2 op de vraag naar de scope- en planningswijzigingen (vraag 2). § 5.3 geeft antwoord op de vraag naar de informatievoorziening over de beschreven ontwikkelingen aan de Tweede Kamer (vraag 3).

³⁷ Deze scheve verdeling heeft te maken met verschillende berekeningsmethoden die ProRail heeft gehanteerd.

³⁸ Deze conventionele techniek is gebaseerd op relais. De elektronische techniek is daarentegen gebaseerd op computerchips.



5.1 Budget en realisatie Mistral

76

Mistral valt onder beheer en onderhoud en is door het Ministerie van IenM met ingang van 2010 als zodanig 'geoormerkt'. ProRail moet het ministerie nu vooraf om toestemming vragen voor het doen van uitgaven voor Mistral.

De eerste uitgaven voor Mistral zijn geboekt in 2005. Daarvóór zijn ook al kosten gemaakt; er zijn vanaf 2002 verkennende voorstudies voor Mistral verricht. De kosten daarvan zijn echter niet meer te achterhalen. Over de jaren 2002-2005 jaren hebben we zodoende het verschil tussen budget en realisatie niet kunnen vaststellen.

Het eerste begrote totaalbedrag voor Mistral staat vermeld in de laatste kwartaalrapportage 2007 die ProRail aan het Ministerie van IenM heeft gestuurd. ProRail schatte op dat moment € 1,4 miljard nodig te hebben. De eerste meerjarenbegroting die ProRail ons heeft kunnen verstrekken betreft 2008. De meerjarenbegroting is sindsdien een aantal keren bijgesteld. Zo werd het zwaartepunt van de uitgaven in 2009 ongeveer vijf jaar opgeschoven en werd in 2011 de totaalraming met 30% naar beneden bijgesteld.

Aan Mistral heeft ProRail tot en met 2010 € 33 miljoen uitgegeven. Dit bedrag betreft 2% van de eerste bekende raming van € 1,4 miljard. De gerealiseerde uitgaven betreffen uitsluitend studie- en voorbereidingskosten.³⁹ ProRail denkt in de financiële evaluatie van Mistral hiervan nog voor een bedrag aan € 3,6 miljoen te kunnen hergebruiken. De rest (circa € 30 miljoen) moet worden afgeschreven en van de balans worden gehaald: "Binnen Mistral is veel ingehuurd personeel ingezet, waardoor het leereffect binnen (de bestede € 33 miljoen) wegleekt door vertrek van ingehuurd personeel."

5.2 Wijzigingen in scope en planning Mistral

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het bepalen van de scope voor Mistral vanaf 2004 een continu ontwikkelingsproces is geweest. In dat proces is er overigens wel een paar maal een wisseling in perspectief geweest. We onderscheiden de volgende drie fasen:

- fase I (2002 tot en met 2006) met een nadruk op techniek;
- fase II (2007 tot en met 2009) met een nadruk op techniek en aanbesteding;

³⁹ Uren voor zowel interne als externe medewerkers.



- fase III (vanaf 2010) met een nadruk op techniek versus kosten en baten.

5.2.1 Fase I (2002-2006)

Hoewel ProRail de naam Mistral in 2004 introduceerde, was ProRail begin 2002 al met de voorbereiding van Mistral begonnen, tegelijk met de heroriëntatie van BB21 en ERTMS. De heroriëntatie van BB21 bepaalde de scope van Mistral. De wortels van ERTMS gaan dus terug tot 1998, de start van BB21.

In 2003 werd besloten de oude beveiligingsinstallaties te vervangen.

Eind 2004 stuurde ProRail het Ministerie van IenM een brandbrief over tegenvallers op het spoor. ProRail zag voor de periode 2005-2010 een 'aanzienlijk tekort' van € 400 miljoen, benodigd voor met name de vervanging van oude treinbeveiliging. Het wegwerken van dit tekort door uitstel was volgens ProRail geen realistische optie. Als de vernieuwing vanaf 2007 niet ter hand zou worden genomen, bestond er een groot risico dat baanvakken vanaf 2012 buiten gebruik gesteld moesten worden. Externe onderzoeken onderstreepten het risico van lekkende condensatoren en poreuze kabelisolatie, waardoor technische onderdelen onbetrouwbaar konden worden.

Naar aanleiding van de externe onderzoeken stelde ProRail vast dat de kabels en bedrading weliswaar de meest kritische onderdelen van de beveiligingsinstallaties vormden, maar dat het niet praktisch was om alleen deze te vervangen.⁴⁰ Alle andere elementen zouden ook vervangen moeten worden. ProRail besloot daarom eind 2005 dat zij vóór 2018 het gehele systeem van de verouderde installaties ging vervangen. Daarnaast besloot het bedrijf dat de te gebruiken techniek de toepassing van ERTMS mogelijk moest maken. Volgens ProRail kwam alleen elektronische techniek hiervoor in aanmerking. Deze bleek op dat moment goedkoper dan conventionele techniek. Niet alleen ProRail, ook de NS, de andere vervoerders en het Ministerie van IenM gingen er op dat moment van uit dat de vervanging van de beveiligingssystemen (Mistral) gepaard zou gaan met de overgang naar ERTMS.

De planning van Mistral bestond op dat moment uit een voorbereidende fase (2006-2008), een eerste test en de grootschalige vervanging vanaf 2009 tot en met uiterlijk 2018 (ProRail, 2006).

⁴⁰ Om de bedrading in een reluishuis te vervangen is een buitendienststelling nodig. Dat kost net zoveel tijd als de bouw van een nieuwe installatie, aldus ProRail.



Deze overgang naar ERTMS zou in lijn zijn met aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Na het onderzoeken van meerdere treinongevallen onderstreept de Onderzoeksraad sinds de jaren negentig in diverse rapporten het belang van een nieuw beveiligingssysteem. Een aantal ongevallen had te maken met gemis van een beveiligingssysteem onder 40 km per uur (tekortkoming huidig systeem). De raad beveelt de minister aan duidelijkheid te geven over waar en wanneer het ERTMS-systeem wordt ingevoerd.

78

5.2.2 Fase II (2007-2009)

Binnen Europa zijn er acht leveranciers die elektronische beveiligings-systemen kunnen leveren die voldoen aan de ERTMS-vereisten. Drie van deze fabrikanten hebben onder andere in het kader van BB21 systemen ontwikkeld voor de Nederlandse markt. Deze systemen waren wel bruikbaar voor specifieke toepassingen (onder andere de Betuweroute), maar niet voor het gehele Nederlandse spoornet. Ze konden voor het totale vervangingsplan en spoornetwerk dan ook niet goed met elkaar worden vergeleken. Om toch inzicht te krijgen in de onderlinge verschillen, koos ProRail er begin 2007 voor om drie leveranciers te vergelijken aan de hand van toepassingen op drie niet zo risicovolle trajecten.⁴¹

Halverwege 2007 bleek uit berekeningen van de inkoopafdeling van ProRail dat toch niet de nieuwe elektronische techniek het goedkoopst was, maar de conventionele.⁴² Rond diezelfde tijd diende zich bovendien een alternatief aan, een mengvorm van beide technieken: elektronische, van grote computersystemen afhankelijke techniek gecombineerd met conventionele relais. Deze zogenoemde PLC-technologie (Programmable Logic Controller) had door haar opzet in delen het voordeel dat gebruik kon worden gemaakt van standaard industriële computerapparatuur en dat ProRail voor het aanbrengen van wijzigingen (in de software van de systemen) niet afhankelijk was van slechts drie fabrikanten, maar een beroep kon doen op verscheidene ingenieursbureaus. Het gebruik van deze PLC-technologie zou toepassing van ERTMS wellicht mogelijk maken tegen lagere kosten.

Begin 2008 besloot ProRail over te gaan op een tweesporenbeleid: doorgaan met de ontwikkeling en toepassing van grote elektronische systemen, maar tegelijkertijd beginnen met de ontwikkeling van een op PLC-technologie gebaseerde aanpak.

⁴¹ Het betrof de trajecten Apeldoorn-Deventer, Sittard-Maastricht en Baarn-Amersfoort/Den Dolder.

⁴² Volgens ProRail werd dit veroorzaakt doordat de EU-specificaties nog niet stabiel waren.



Na een verzoek van het Ministerie van IenM uit 2004 om een integraal vervangingsplan/ERTMS-implementatiestrategie, deden ProRail en de vervoerders eind 2007 hiertoe een eerste voorstel.⁴³ Dit voorstel riep echter op het punt van de integrale aanpak van Mistral met ERTMS bij zowel het ministerie als de Tweede Kamer vragen op. Het ministerie vroeg een extern bureau om in een second opinion specifiek naar deze integrale aanpak te kijken.

Het bureau schreef dat het uit kostenoverwegingen gunstig is om de implementatie van ERTMS te koppelen aan de vervanging van de bestaande beveiligingsinstallaties. Het adviseerde echter in het eindrapport om terughoudend te zijn met grootschalige investeringen in ERTMS (level 1 en 2 voor migratie naar level 3), omdat level 3 voorlopig nog niet leverbaar is en level 2 nog niet stabiel is. Tot die tijd moest bij natuurlijke vervangingsmomenten worden bezien welke systemen geschikt werden geacht. Migratie naar level 3 vanuit bestaande beveiligingssystemen moest overigens niet worden uitgesloten. Ten slotte schreef het bureau hogere kosten en lagere baten te verwachten dan ingeschat door de spoorsector (waaronder ProRail).

In 2008 benadrukte ook een ander bureau het belang om Mistral en ERTMS te integreren. Mede naar aanleiding hiervan sprak het Ministerie van IenM met ProRail af dat beveiligingsinstallaties die in het kader van Mistral vervangen werden, zouden worden voorbereid op ERTMS en dat dit zou worden vastgelegd in het Beheerplan 2009 (VenW, 2008a en 2009a).

Een en ander resulteerde begin 2008 in een Programmaplan Mistral. Het plan beschrijft de opdracht, doelen, scope, organisatie en risico's van Mistral. In 2010 schreef ProRail over dit plan dat Mistral vanaf het begin werd ingericht om seriëmatig ERTMS-georiënteerde systemen te implementeren, maar dat het plan geen inzicht gaf in de kosten. Eind 2008 begon ProRail met voorbereidingen die moesten leiden tot de aanbesteding van elektronische beveiligingssystemen voor de eerste drie trajecten. In het beheerplan 2009 meldde ProRail dat de eerste drie trajecten werden voorbereid op ERTMS, maar dat nog bepaald moest worden vanaf welk traject ERTMS daarna toegepast zou worden. Midden juni 2009 stelde ProRail enkele scenario's op, waarin de kosten voor ERTMS en vervanging waren doorgerekend.

In 2009 gaf het Ministerie van IenM een bureau de opdracht voor het uitvoeren van een zogenoemde maatschappelijke kosten-batenanalyse

⁴³ De Europese Commissie had elke lidstaat verplicht om uiterlijk najaar voor 28 september 2007 een implementatieplan ERTMS op te stellen.



voor de verschillende implementatiestrategieën van ERTMS.

80

De samenhang tussen Mistral en ERTMS was daarbij nadrukkelijk één van de aandachtspunten. Op basis van de uitkomsten bleek er echter geen duidelijke richting te bepalen: er was sprake van grote spreiding van zowel baten als kosten. Het bureau deed de aanbeveling nog geen besluit te nemen, maar te zorgen dat er eerst meer zicht zou ontstaan in de te verwachten kosten en baten.

In het najaar 2009 rapporteerde een onderzoeksbureau grote onzekerheden bij de realisatie van Mistral vanwege nog niet afgeronde besluitvorming, snelle opbouw van het programma en het niet aansluiten van lange termijn-, productie- en uitvoeringsplan. Het was volgens het onderzoeksbureau onlogisch dat het programma na 2017 al zou kunnen worden afgebouwd: "Er is dan pas een klein deel van het net aangepakt".

5.2.3 Fase III (vanaf 2010)

Begin 2010 besloot de minister van IenM explicieter te gaan sturen op de voortgang bij Mistral. Mistral werd een geoormerkt project. In de subsidievoorwaarden stelde de minister de eis dat de keuze van de techniek ter goedkeuring aan hem moest worden voorgelegd.

In januari 2010 schreef ProRail een herziene strategie voor ERTMS en voor Mistral. De strategie bestreek de jaren 2010-2025 en presenteerde Mistral als een project voor de vervanging van alle treinbeveiligingssystemen uit de periode 1953-1968 op 23 spoortrajecten. De vervanging moest in 2018 zijn gerealiseerd. De besluitvorming over vervanging van de overige treinbeveiligingssystemen van na 1968 zou daarna nog moeten plaatsvinden.

Een paar maanden later, mei 2010, liet ProRail het Ministerie van IenM mondeling weten te zullen stoppen met de aanbesteding van drie spoortrajecten, die eind 2008 begonnen waren. ProRail vond de kosten voor de elektronische techniek voor ERTMS die hier toegepast had moeten worden te hoog.

De beslissing vereiste een bijstelling van de Mistral/ERTMS-strategie. ProRail informeerde het Ministerie van IenM in september 2010 schriftelijk over deze bijstelling met de toezegging de nieuwe strategie eind 2010 aan het ministerie te zullen sturen. Eind 2010 gaf ProRail aan dat dit niet eind 2010, maar januari 2011 zou worden. Hoewel ProRail dit niet verplicht is, betaalt het bedrijf de drie betrokken fabrikanten in totaal ruim € 1 miljoen als vergoeding. Dit bedrag is tot stand gekomen in onderhandeling met de fabrikanten.



De subsidiebeschikking die het ministerie in januari 2011 aan ProRail heeft afgegeven, bevat opnieuw de eis dat de keuze van de techniek aan de minister moet worden voorgelegd. Het feit dat ProRail de herziene financiële begrotingscijfers voor Mistral nog niet heeft opgestuurd, is een extra reden voor deze benadering.

81

Op papier heeft toepassing van ERTMS niet alleen voordelen voor de treinbeveiliging, maar kan het ook zorgen voor een vergroting van de capaciteit op het spoor. De communicatie via ERTMS maakt het namelijk mogelijk treinen dichters op elkaar te laten rijden zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid. ERTMS is overigens geen product dat van de plank gekocht kan worden; het moet voor elke situatie passend worden gemaakt.

Bij de heroriëntering van BB21 in 2002/2003 was het capaciteitsaspect van ERTMS op de achtergrond geraakt. In 2009/2010 komt dit aspect, met het streven van Tweede Kamer en het Ministerie van IenM om meer treinen te laten rijden, echter weer op de voorgrond.

Als een conventionele of PLC-technologie relatief voordelig is en er geen sprake is van capaciteitsproblemen, heeft ERTMS geen meerwaarde. ProRail heeft daarom eind 2010/begin 2011 besloten Mistral als programma voor de vervanging van de oudste beveiligingsinstallaties los te koppelen van ERTMS voor trajecten waar de capaciteit niet hoeft te worden verhoogd.

Voor trajecten waar wel capaciteitsproblemen (te verwachten) zijn, wil ProRail wachten op het resultaat van een nader onderzoek inclusief kosten-batenanalyse. Dit onderzoek moet medio 2013 zijn afgerond. Voor de uitvoering ervan hebben ProRail en vervoerders eind 2010 subsidie aangevraagd bij het Ministerie van IenM.

Onderdeel van het onderzoek is de in § 4.3.2 genoemde pilot met ERTMS op het traject Amsterdam-Utrecht. Bij toepassing van ERTMS moeten er in de treinstellen van de NS aanpassingen worden aangebracht. Over de verdeling van de kosten voor deze ERTMS-aanpassingen in het materieel loopt tot op dit moment nog een discussie tussen de NS en het ministerie. Volgens ProRail kan geen gebruik worden gemaakt van de specifieke testresultaten en werkmethodes die met de leveranciers in het kader van BB21 voor de specifieke projecten Betuweroute en Amsterdam-Utrecht zijn ontwikkeld. Het rompnets stelt andere eisen dan deze twee specifieke projecten. Maar het feit dat de drie leveranciers inmiddels vertrouwd zijn met de Nederlandse situatie heeft wel een meerwaarde.

Op 25 januari 2011 ontving het Ministerie van IenM van ProRail de bijgestelde strategie waar in stond dat ERTMS niet voor alle corridors



nodig was, gezien vanuit het oogpunt van capaciteitsproblemen. Het ministerie keurde deze visie nog niet goed, onder andere omdat er nog een financiële 'harding' moest komen en een ERTMS- implementatieplan. Het was volgens ProRail niet mogelijk om exact aan te geven wat de besparingen ten opzichte van de oorspronkelijke strategie zouden zijn. ProRail zegde toe deze cijfers binnen twee maanden te zullen leveren. Op 20 juni 2011 stuurde het ministerie ProRail een brief met het verzoek, zoals door ProRail in september en december 2010 toegezegd, inzicht te geven in de cijfers van Mistral. Eind juli 2011 had IenM deze informatie nog steeds niet ontvangen. ProRail heeft ons desgevraagd laten weten dat het ministerie formeel al wel op de hoogte is. Het ERTMS-implementatieplan moet in 2013 komen. Het beheerplan bevat niettemin cijferreeksen tot en met 2020. Uit de nieuwe strategie spreekt twijfel of het wel haalbaar is de beveiligingssystemen voor 2018 te vervangen. Er loopt nog aanvullend onderzoek naar de mate waarin het jaar 2018 'hard' is (zie § 5.2.4).

5.2.4 Onderbouwing van noodzaak vervanging

De keuze die ProRail in 2003 heeft gemaakt voor systematische vervanging van de oudste beveiligingsinstallaties, blijkt niet te zijn onderbouwd met objectieve gegevens over de restlevensduur van de thans in gebruik zijnde technische systemen. In een intern rapport van ProRail uit 2003 valt te lezen: "[Het is] niet objectief [...] aan te tonen dat systematische vervanging van B-relais installaties als gevolg van economische of technische veroudering nodig is." Ook zijn volgens dit interne rapport "... kennis van de kwaliteit en mate van veroudering van componenten en installaties de zwakke punten in het beheer van B-relaisinstallaties." Verder zijn er "ernstige bedenkingen om in relaiskasten met oude bedrading (30 à 40 jaar) wijzigingswerkzaamheden uit te voeren". In de conclusies van het interne ProRail-rapport staat "... dat het benodigde inzicht [in toestand en resterende levensduur] ontbreekt om een gerichte vervangingsaanpak te kunnen formuleren."

In april 2004 meldt ProRail intern over de risico's van het 'uitwonen' van de bestaande installaties: "Hoewel fraaie grafieken worden gepresenteerd, is niet duidelijk wat de bronnen zijn en welke analyse er nu precies is uitgevoerd, er is geen achterliggende analyse beschikbaar in het Mistral bronnenarchief waarin gebruikte data, aannames en dergelijke kunnen worden nagelezen".

In 2010 schrijft ProRail nog over de restlevensduur van kabels en bedradingen: "Indien in het kader van een nieuwe strategie voor Mistral levensduurverlenging als optie onderzocht moet worden, dan dienen met



name deze criteria opnieuw te worden onderzocht.” Dat gebeurt volgens ProRail nu ook. ProRail is samen met een extern bureau onderzoek gestart naar de resterende levensduur van kabels en bedrading. De belangrijkste vraag is of 2018 de echte einddatum is, of dat ProRail op verantwoorde wijze van een latere datum uit kan gaan.

83

5.2.5 De primaire gerichtheid op ERTMS

Toen met het project Mistral werd begonnen, was de internationale specificatie van ERTMS nog niet stabiel. Bovendien kon de industrie de geavanceerde versie van ERTMS waar ProRail zich bij de ontwikkeling van BB21 op had ingesteld, nog niet leveren.

In ons onderzoek hebben wij geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat ProRail heeft onderzocht of toepassing van ERTMS ook mogelijk is in combinatie met alternatieve technieken. Een directeur schrijft hier in 2008 over: “Mijn grootste zorgpunt (...) zit in het vraagstuk hoe we (...) tot een afweging kunnen komen of alternatieven voor elektronisch interlocking toegelaten kunnen worden. Binnen Mistral is nu niet een alternatieve pilot voorzien met bijvoorbeeld PLC’s als toepassing.” Daartegenover staat het besluit van de directie uit mei 2007: “Zeker is dat de vervanging plaatsvindt met moderne elektronische systemen.”

Als halverwege 2009 blijkt dat er geen richting te bepalen is vanwege een groot aantal onzekerheden over zowel de kosten als de baten van de verdere implementatie van ERTMS, blijft ProRail de voorkeur geven aan ERTMS. In lijn met de beslissingen van ProRail in 2007 en 2009, besluit ProRail eind januari 2011 om in het contracteringsproces “... de mogelijkheid open gehouden om toch elektronisch[e technieken] toe te passen in plaats van [conventionele]; hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de leveranciers.”

Volgens het Ministerie van IenM is het voor ERTMS niet noodzakelijk elektronische technieken te gebruiken; conventionele zijn ook mogelijk. Het heeft dit nog eens schriftelijk bij ons onder de aandacht gebracht, waarbij het aangaf zich hierbij te baseren op informatie van de spoorweg-industrie. Volgens het ministerie delen ook ProRail en enkele met name genoemde leveranciers dit standpunt. ProRail schrijft ons daarentegen dat het allerminst bewezen is dat de toepassing van ERTMS bij de in Nederland gebruikte conventionele techniek mogelijk is.



5.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

84

Elk jaar ontvangt de Tweede Kamer het beheerplan van ProRail. Het Beheerplan 2007 maakt voor het eerst melding van Mistral. Ondanks de hoge mate van detaillering die de beheerplannen kenmerkt, is de informatie die ze over Mistral verschaffen beperkt. Pas vanaf het Beheerplan 2010 krijgt de Kamer inzicht in de geraamde jaarlijkse kosten voor Mistral (terwijl de totale omvang in 2007 al op € 1,4 miljard werd geschat).

Aanvullend op het beheerplan van ProRail verstrekt de minister van IenM in brieven, overleggen en antwoorden op Kamervragen informatie over Mistral. Dit betreft vooral informatie op procesniveau. Zo laat de minister weten wanneer een (extern) onderzoek afgerond is, wanneer hij een besluit wil nemen of wat er gedaan wordt met aanbevelingen van externe onderzoeken.

Zowel de Tweede Kamer, het ministerie als een keur aan onderzoeksbureaus hebben gedurende de afgelopen jaren meermaals aangedrongen op een integrale aanpak voor Mistral en ERTMS. Hoewel ProRail er in 2008 voor kiest om Mistral en ERTMS te scheiden, besluit het bedrijf: "ERTMS en Mistral blijven ontkoppeld maar in de communicatie naar buiten niet" (ProRail, 2010b).

De minister heeft de Tweede Kamer ingelicht over alle scopewijzigingen die er tot en met 2010 zijn geweest. In juli 2010 informeerde de minister dat analyses van een extern bureau en van ProRail de opvatting relativeren dat grootschalige implementatie van ERTMS vanzelfsprekend is en automatisch leidt tot schaalvergroting. Verder merkte de minister op dat hij het in 2013 te verwachten voorstel van de spoorsector voor ERTMS zal gebruiken voor zijn besluit over de verdere invoering van ERTMS in Nederland (Tweede Kamer, 2010c). In november 2010 berichtte de minister de Tweede Kamer dat de aanbesteding van elektronische beveiligingssystemen voor de eerste drie corridors was stopgezet (Tweede Kamer, 2010b).

Over de laatste wijziging (januari 2011) heeft de minister nog geen mededeling gedaan.⁴⁴ Deze laatste wijziging betreft de nieuwe strategie van ProRail (25 januari 2011) om de trajecten waar geen capaciteitsproblemen spelen niet voor te bereiden op ERTMS. Deze beslissing is niet in overeenstemming met de eerdere afspraken tussen de minister en

⁴⁴ Ten tijde van de afronding van ons onderzoek in juli 2011.



ProRail, zoals in 2008 gemeld aan de Tweede Kamer (VenW, 2008b).
De nieuwe uitgangspunten heeft ProRail zelf evenmin vermeld in het
Beheerplan 2011, dat in december 2010 is vastgesteld en naar de Tweede
Kamer is verstuurd.



6 Herstelplan Spoor tweede fase

86

Het Herstelplan Spoor vindt zijn oorsprong in 2003. Toen bleek namelijk dat in de jaren daarvoor achterstanden waren ontstaan bij het beheren en onderhouden van rijkswegen, rijkswaterwegen en het spoor. Voor elk van deze modaliteiten is toen een plan van aanpak gemaakt om de achterstand in het beheer en onderhoud weg te werken. Deze plannen van aanpak zijn als verdiepingsbijlage bij het Infrastructuurfonds 2004 gepubliceerd (VenW, 2003). Het plan om de achterstanden in het beheer en onderhoud van het spoor weg te werken heeft de naam Herstelplan Spoor meegekregen. Het Herstelplan Spoor is in twee fasen opgedeeld, met ieder een eigen doel.

De eerste fase van het herstelplan (HP1F) startte in 2004 en was erop gericht om op korte termijn te voorkomen dat de kwaliteit van het spoor verder zou wegglijden. Een belangrijk doel was de afname van het aantal storingen van de spoorweginfrastructuur.

De tweede fase van het herstelplan (HP2F) is erop gericht om de betrouwbaarheid van het spoor te verbeteren en de nagestreefde vervoersgroei op de lange termijn uit de *Nota Mobiliteit* (VenW, 2004b) te kunnen verwerken. Een belangrijk doel daarbij is de verbetering van de punctualiteit.

Voor de tweede fase van het herstelplan is in 2003 een bedrag van € 1.075 miljoen gereserveerd. Dit bedrag was bedoeld voor de periode 2006 tot en met 2012.⁴⁵ De omvang van het budget voor HP2F is na 2003, om redenen die later in dit hoofdstuk aan bod komen, toegenomen naar een huidige omvang van € 1.209 miljoen.

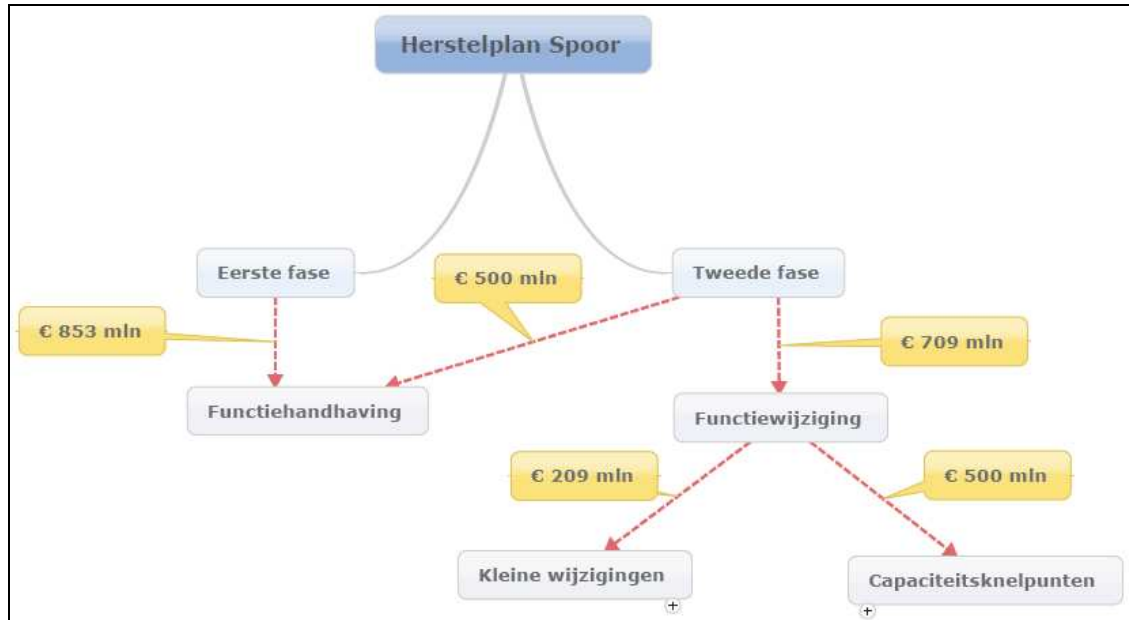
In figuur 12 is schematisch weergegeven waar de budgetten van de eerste en tweede fase van het Herstelplan Spoor aan worden besteed.

⁴⁵ Voor de eerste fase was in 2003 een bedrag gereserveerd van in totaal € 853 miljoen voor de periode 2004 tot en met 2010.



Figuur 12. Verdeling budget⁴⁶ Herstelplan Spoor, situatie medio 2011

87



Bron: Overzichten uit interne administratie IenM en ProRail

Het budget voor HP2F is verdeeld over functiehandhaving en functiewijziging, en bestaat binnen functiewijziging ook weer uit twee deelbudgetten; 'Kleine wijzigingen' en 'Capaciteitsknelpunten'. Het budget voor het programma 'Kleine wijzigingen' is bedoeld voor concrete verbeteringen van de bestaande infrastructuur met een maximumomvang van € 12,5 miljoen per knelpunt. Het budget voor het programma 'Capaciteitsknelpunten' is bedoeld voor de oplossing van een aantal concrete knelpunten binnen de bestaande infrastructuur met een groter financieel belang.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die de Tweede Kamer ons heeft voorgelegd over het project HP2F. In § 6.1 en 6.2 geven wij antwoord op de onderzoeksvraag naar budget en realisatie (vraag 1c). In § 6.2 doen we dat voor het totaalbudget en de deelbudgetten en in § 6.3 voor het onderdeel 'Capaciteitsknelpunten'. Ook geven we in deze paragraaf antwoord op de vraag naar de scope- en planningswijzigingen (vraag 2). In § 6.3 geven we antwoord op de vraag naar de informatievoorziening over HP2F aan de Tweede Kamer (vraag 3).

⁴⁶ De bedragen geven het huidige budget weer (exclusief btw). De ontwikkeling van deze bedragen wordt in de loop van dit hoofdstuk nader toegelicht.



6.1 Budget HP2F

88

Zoals aangegeven bestaat het totaalbudget voor HP2F uit drie deelbudgetten: functiehandhaving, kleine wijzigingen en capaciteitsknelpunten. Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van IenM het programma HP2F niet integraal aanstuurt, omdat voor de verschillende deelbudgetten verschillende sturingsfilosofieën gelden. Ook binnen ProRail worden de verschillende deelbudgetten van HP2F verschillend aangestuurd. Deze verschillen lichten we eerst toe.

6.1.1 Sturing deelbudgetten

Deelbudget functiehandhaving

De HP2F-middelen die bestemd zijn voor functiehandhaving zijn toegevoegd aan het 'reguliere' budget voor functiehandhaving. Aangezien het Ministerie van IenM functiehandhaving op output stuurt, is bij IenM niet bekend welk deel van het totale budget voor functiehandhaving inmiddels is uitgegeven in het kader van HP2F. Ook ProRail administreert de besteding van het HP2F-budget voor functiehandhaving niet afzonderlijk.⁴⁷ Het Ministerie van IenM en ProRail hebben dus wel inzicht in hoeverre het totaalbudget voor functiehandhaving is uitgeput, maar niet welk deel hiervan uit de HP2F-pot komt.

Deelbudget kleine wijzigingen

De HP2F-middelen die bestemd zijn voor kleine wijzigingen zijn toegevoegd aan het bestaande budget voor het programma Kleine wijzigingen. Dit programma heeft een geormerkt budget, dat door het Ministerie van IenM wordt aangestuurd door middel van projectsturing. Jaarlijks geeft ProRail in het beheerplan aan welke activiteiten zij in het komende jaar vanuit dit programma wil uitvoeren. De financiering van het programma is afkomstig uit verschillende bronnen: de reeks 'Investerings in Spoor' van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), middelen uit de Nota Mobiliteit, de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën en de middelen uit HP2F. ProRail houdt voor de projecten (die uit het programma Kleine wijzigingen worden gefinancierd) niet bij welke financieringsbron het gebruikt. Het Ministerie van IenM en ProRail weten

⁴⁷ Alleen voor 2006 kan ProRail voor dit deelbudget aangeven welke uitgaven zijn gerealiseerd, omdat IenM het budget voor HP2F in de begroting voor 2006 (in totaal € 103 miljoen) had geormerkt. HP2F moest in 2006 van start gaan om op tijd (in 2012) gereed te kunnen zijn. Omdat in 2005 nog niet besloten was over de precieze invulling van HP2F, heeft het Ministerie van IenM in de begroting voor 2006 alvast € 103 miljoen vrijgemaakt voor ProRail om activiteiten mee te financieren die sowieso gedaan moesten worden ('no regret-pakket'), waarbij € 64 miljoen beschikbaar was voor functiehandhaving, € 29 miljoen voor kleine wijzigingen en € 10 miljoen voor capaciteitsknelpunten.



dus wel in hoeverre het totaalbudget voor Kleine wijzigingen is uitgeput, maar niet welk deel hiervan uit de HP2F-pot komt. Het ministerie en ProRail hebben niet inzichtelijk kunnen maken in hoeverre de HP2F-middelen voor kleine wijzigingen reeds zijn uitgegeven.⁴⁸

89

Leenfaciliteit van ProRail bij Financiën voor kleine wijzigingen

Tot en met 2005 kon ProRail geld lenen bij het Ministerie van Financiën om kleine wijzigingen aan de spoorweginfrastructuur te financieren. In 2006 heeft IenM besloten om de schulden van ProRail te reduceren. ProRail kon vanaf dat moment geen geld meer lenen bij Financiën. De leenfaciliteit is dus stopgezet. Om te zorgen dat ProRail wel kleine wijzigingen uit kan voeren is besloten deze wijzigingen te financieren met subsidie van IenM. Tot en met 2010 vond de subsidiëring van de kleine wijzigingen plaats via het budget voor HP2F. Vanaf 2011 vindt financiering van deze werkzaamheden plaats vanuit het 'reguliere' budget voor beheer en onderhoud.

Deelbudget capaciteitsknelpunten

Het deelbudget dat naar het programma Capaciteitsknelpunten gaat is een geormerkt budget dat valt onder functiewijziging. HP2F is de enige bron van financiering van dit programma. Het Ministerie van IenM stuurt het programma aan via projectsturing. Hierdoor hebben wij goed inzicht kunnen krijgen in de besteding van dit deelbudget van HP2F.

Door de gekozen sturingsfilosofieën hebben wij in ons onderzoek de uitputting van de HP2F-deelbudgetten voor 'functiehandhaving' en 'kleine wijzigingen' en het totaalbudget voor HP2F niet kunnen vaststellen.⁴⁹ Ook budgetverschuivingen in de tijd zijn voor de 'functiehandhaving' en de 'kleine wijzigingen', en daardoor ook niet op totaalniveau, vast te stellen. Voor de rest van deze paragraaf betekent dit dat we alleen de wijzigingen zullen bespreken die van invloed zijn geweest op de mutatie van het totale beschikbare budget voor HP2F.

Doordat de deelbudgetten voor functiehandhaving en kleine wijzigingen niet zijn geormerkt en zijn toegevoegd aan reeds bestaande budgetten, is ook onze onderzoeksvraag over scope- en planningswijzigingen voor deze deelbudgetten niet te beantwoorden. Er was immers geen 'scope' en 'planning' voor deze budgetten. Voor het deelbudget capaciteitsknelpunten geldt dat wel. De budgetuitputting en de scope- en planningswijzigingen van het deelbudget capaciteitsknelpunten behandelen wij afzonderlijk in § 6.3.

⁴⁸ Alleen voor 2006 kan ProRail voor dit deelbudget aangeven welke uitgaven zijn gerealiseerd (zie vorige voetnoot).

⁴⁹ Met uitzondering van 2006. In 2006 was de realisatie van HP2F-uitgaven als volgt: functiehandhaving € 31 miljoen, kleine wijzigingen € 29 miljoen, capaciteitsknelpunten € 4 miljoen.



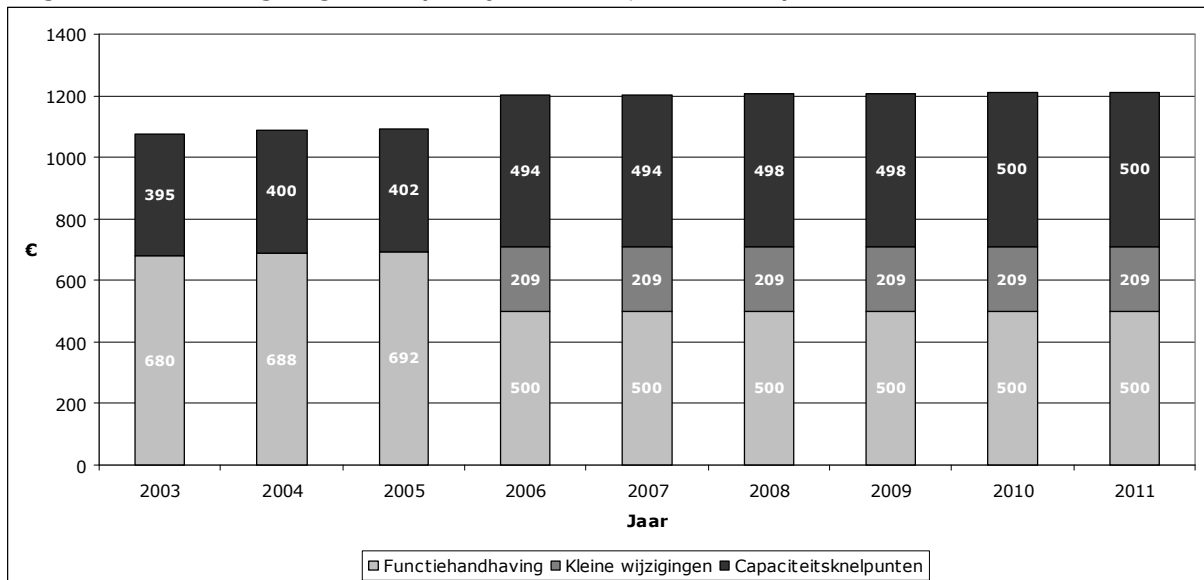
6.1.2 Budgetmutaties totaal- en deelbudgetten

90

Het totaalbudget voor HP2F is voor het eerst bepaald in het plan van aanpak uit 2003. Daarbij is aangegeven dat over de aanwending van de middelen van HP2F definitief wordt besloten na de uitvoering van een midtermreview van de eerste fase van het herstelplan. In 2006, bij publicatie van de midtermreview, hebben dan ook wijzigingen in de beschikbare deelbudgetten plaatsgevonden.

In figuur 13 is de ontwikkeling van het totaalbudget vanaf 2003 weergegeven, inclusief de verdeling over de deelbudgetten.

Figuur 13. Ontwikkeling budget HP2F (in miljoenen euro's, exclusief btw)



Bron: verdiepbingsbijlage Infrastructuurfonds 2004 en administratie Ministerie van IenM.

Figuur 13 laat zien dat het totaalbudget voor HP2F in de jaren 2003 tot en met 2011 is opgelopen van € 1.075 miljoen tot € 1.209 miljoen. Dit wordt allereerst veroorzaakt door prijspeilindexeringen in 2004, 2005 en 2006. De omvang hiervan is respectievelijk + € 13 miljoen, + € 6 miljoen en + € 4 miljoen. De overige mutaties staan in tabel 13.

In tabel 13 hebben we voor de overige mutaties in het totale beschikbare budget weergegeven wat de oorzaak is en voor welke deelbudgetten dit gevolgen heeft.

**Tabel 13. Koppeling budgetmutaties aan oorzaken en deelbudgetten**

91

Jaar	Budgetmutatie	Oorzaak	Gevolg deelbudget
2005 -> 2006	+ € 105 miljoen	Amendement-Van Hijum	Capaciteitsknelpunten en kleine wijzigingen
2007 -> 2008	+ € 4 miljoen	Toevoeging Regionet	Capaciteitsknelpunten
2009 -> 2010	- € 2 miljoen	Correctie Regionet	Capaciteitsknelpunten
2009-> 2010	+ € 4 miljoen	Motie-Cramer	Capaciteitsknelpunten

Hieronder lichten we de wijzigingen in de deelbudgetten toe. Hierbij nemen we ook de wijzigingen in de deelbudgetten naar aanleiding van de midtermreview mee. Omdat het amendement-Van Hijum voor het grootste deel (€ 92 miljoen) neerslaat bij het deelbudget capaciteitsknelpunten, behandelen we deze wijziging onder dat budget, in plaats van onder het deelbudget voor de kleine wijzigingen.

Wijzigingen deelbudget functiehandhaving

In 2003 bedroeg het deelbudget voor functiehandhaving € 680 miljoen. Door prijspeilindexeringen was dit opgelopen tot € 692 miljoen in 2005. Bij de midtermreview is dit bedrag verlaagd tot € 500 miljoen. De reden hiervoor was gelegen in een audit van het Meerjarenvervangingsplan. De conclusie van deze audit was dat een groot deel van het spoor vanwege de leeftijd erg onderhoudsgevoelig was geworden. In de audit werd aangetoond dat het voordeliger was om dat deel van het spoor te vernieuwen door het te vervangen. Hierdoor was volgens het Ministerie van IenM minder budget nodig om hetzelfde doel te bereiken.

Wijzigingen deelbudget kleine wijzigingen

In 2003 was er vanuit HP2F nog geen deelbudget opgenomen voor het programma kleine wijzigingen. Bij de midtermreview in 2006 is hiervoor budget beschikbaar gekomen. Toen bleek namelijk dat er minder budget nodig was voor functiehandhaving, zoals hiervoor aangegeven. Tegelijkertijd ontstond er een financieringstekort voor de kleine wijzigingen in de jaren 2006 tot en met 2010, omdat ProRail vanaf dat moment geen gebruik meer kon maken van een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën.

Aangezien kleine wijzigingen volgens IenM een onmisbare rol spelen in het snel kunnen oplossen van kleinschalige knelpunten, heeft het Ministerie van IenM besloten dat er voor die periode vanuit HP2F budget beschikbaar moest komen voor de kleine wijzigingen. Het ging in totaal om € 209 miljoen. De € 209 miljoen is deels gefinancierd uit de 'besparing' bij het HP2F-deelbudget functiehandhaving (€ 192 miljoen) en deels uit het amendement-Van Hijum (€ 17 miljoen; zie verder onder capaciteitsknelpunten). Vanaf 2011 is er dekking voor het programma



kleine wijzigingen vanaf de 'reguliere' begroting van het Ministerie van IenM.

92

Overigens blijkt uit ons onderzoek dat IenM in 2011 nog niet het volledige HP2F-budget voor kleine wijzigingen naar ProRail heeft overgemaakt (€ 144 miljoen van de € 209 miljoen in totaal). Op basis van een zogenoemde uitvoeringstoets heeft ProRail in 2009 de lange termijn reeks voor kleine wijzigingen aangepast. Naar aanleiding hiervan heeft IenM haar geplande HP2F-bijdrage aan kleine wijzigingen voor 2009 en 2010 deels doorgeschoven naar 2011 en later. Dit heeft tot gevolg dat ook na afloop van HP2F (dus na 2012) nog projecten uit het programma kleine wijzigingen zullen worden gefinancierd met HP2F-budget.

Voor de jaren 2010 tot en met 2012 heeft het Ministerie voor het programma kleine wijzigingen een bezuiniging ingeboekt van € 77 miljoen. De begroting van het Infrastructuurfonds is hiermee verlaagd. Deze bezuiniging betreft ook dat deel van HP2F, dat onderdeel van het programma kleine wijzigingen is. Zoals we in § 2.1.1 schreven zijn de oorspronkelijk op grond van HP2F aan dit programma toegevoegde middelen niet geoormerkt; het ministerie noch ProRail houden bij in hoeverre het HP2F-deel binnen kleine wijzigingen is uitgeput. Daarom kan ook niet worden vastgesteld welk deel van de bezuinigingen betrekking heeft op het HP2F-deel binnen kleine wijzigingen.

ProRail moet de bezuinigingen realiseren door efficiënter te gaan werken. De betalingen voor HP2F vallen binnen de lumpsumfinanciering van beheer en onderhoud. ProRail kan zodoende door de jaren heen schuiven tussen de verschillende deelbudgetten binnen beheer en onderhoud. Gebruikmakend van deze mogelijkheid heeft ProRail het ministerie aangegeven de efficiency van € 77 miljoen voor de jaren 2010-2012 in de periode 2010-2020 te realiseren.

De € 77 miljoen komt voort uit maatregelen van het vierde kabinet-Balkende.

Wijzigingen deelbudget capaciteitsknelpunten

Voor de aanpak van capaciteitsknelpunten was in 2003 een budget van € 395 miljoen gereserveerd. Door prijspeilindexeringen was dit in 2006 opgelopen tot € 406 miljoen (zie figuur 13). Daarna is het deelbudget nog drie keer gewijzigd. De belangrijkste wijziging is het amendement van de Kamerleden Van Hijum en Van der Ham uit 2005 (Tweede Kamer, 2005b). Met dit amendement is € 105 miljoen extra beschikbaar gesteld voor infrastructurele maatregelen die de ontwikkeling van snelle en frequente treinverbindingen tussen de grote steden in Brabant (OV-netwerk Brabantstad) en de Randstad faciliteren. Hiervan is € 88 miljoen



toegevoegd aan het budget voor capaciteitsknelpunten. Een tweede wijziging is de toevoeging van extra middelen uit het budget voor Regionet (€ 2 miljoen). De laatste wijziging betreft de motie-Cramer (Tweede Kamer, 2007a). Deze motie gaat over de oplossing van knelpunten bij het station Zwolle (€ 4 miljoen). In totaal is dus € 500 miljoen beschikbaar voor de capaciteitsknelpunten.

93

6.2 Programma Capaciteitsknelpunten

Een belangrijk deel van het totaalbudget van HP2F is gereserveerd voor het programma Capaciteitsknelpunten. Zoals gezegd is het budget voor het programma 'Capaciteitsknelpunten' bedoeld voor de oplossing van een aantal concrete knelpunten binnen de bestaande infrastructuur. De knelpunten ontstonden door de invoering van een nieuwe dienstregeling in 2007, die nodig was vanwege de ingebruikname van de HSL-Zuid, de Betuweroute, de Utrechtboog en de Hanzelijn in 2012. De knelpunten belemmeren de toekomstige realisatie van de doelstellingen van de Nota Mobiliteit.

In 2005 heeft ProRail 22 knelpunten geïdentificeerd. Omdat er onvoldoende budget was om alle knelpunten op te lossen (daarvoor zou € 1,5 miljard nodig zijn) en niet alle oplossingen een even hoog maatschappelijk rendement hadden, heeft ProRail in overleg met het Ministerie van IenM een procedure bepaald om de knelpunten te prioriteren – een procedure die vervolgens overigens niet altijd is toegepast. Soms werd voor een knelpunt een goedkopere oplossing gevonden, hetgeen ruimte creëerde om een ander knelpunt in het programma op te nemen. Ook actuele ontwikkelingen in vervoer en treindienst gaven in sommige gevallen aanleiding tot bijstellingen in de prioritering.

De lijst met knelpunten die ProRail wilde aanpakken is in de loop der jaren dus een aantal keer gewijzigd. In § 6.3.2 gaan wij verder in op de scope en planning van het programma Capaciteitsknelpunten.

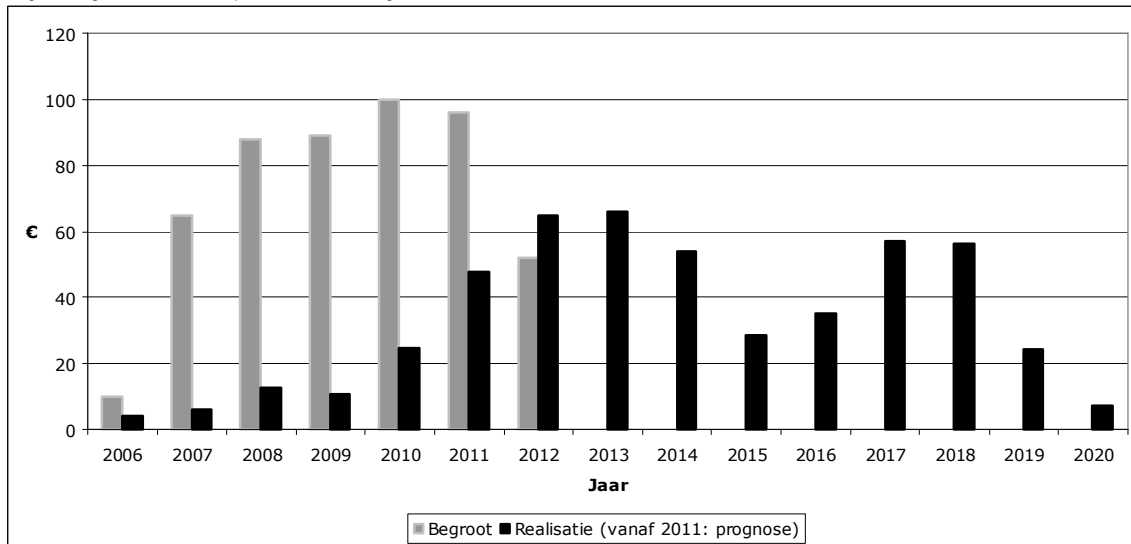
6.2.1 Budgetrealisatie

In figuur 14 hebben wij de oorspronkelijk begrote bedragen voor het programma Capaciteitsknelpunten (uit het Beheerplan 2007 van ProRail) afgezet tegen de bestede bedragen door ProRail.



Figuur 14. Begroting en realisatie door ProRail van het programma Capaciteitsknelpunten
(in miljoenen euro's, exclusief btw)

94



Bron: Beheerplan ProRail 2007 en administratie Ministerie van IenM en ProRail

De figuur laat een forse vertraging in de uitgaven van ProRail zien ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. In 2006 (bij de opstelling van het Beheerplan 2007) dacht ProRail in 2010 € 100 miljoen uit te geven aan de projecten. Maar de realisatie viel in 2010 met € 25 miljoen een stuk lager uit. Uit de figuur blijkt verder dat ProRail verwacht de laatste uitgaven voor het programma in 2020 te realiseren.

De scope- en planningswijzigingen (zie § 6.3.2) vormen een belangrijke verklaring voor de opgetreden vertraging in de uitgaven. Zo heeft ProRail in 2010 en 2011 een aantal projecten uit het programma voorlopig stopgezet, terwijl de budgetten voor deze projecten gereserveerd blijven tot er een definitief besluit is.⁵⁰ ProRail heeft de verwachte uitgaven voor deze projecten doorgeschoven naar de jaren 2015 tot en met 2020. Daarnaast zorgt het project Geldermalsen voor een vertraging in de uitgaven. Dit project is in 2009 toegevoegd aan het programma. De verwachte uitgaven voor dit project lopen door tot in 2020. Een andere mogelijke verklaring voor de vertragingen ligt in de tekortkomingen die wij hebben geconstateerd in de sturing en beheersing van het programma Capaciteitsknelpunten. In hoofdstuk 7 gaan we daar verder op in.

Tot slot hebben we in figuur 15 de cumulatieve bedragen opgenomen die ProRail in de jaren 2006 tot en met 2010 van het Ministerie van IenM

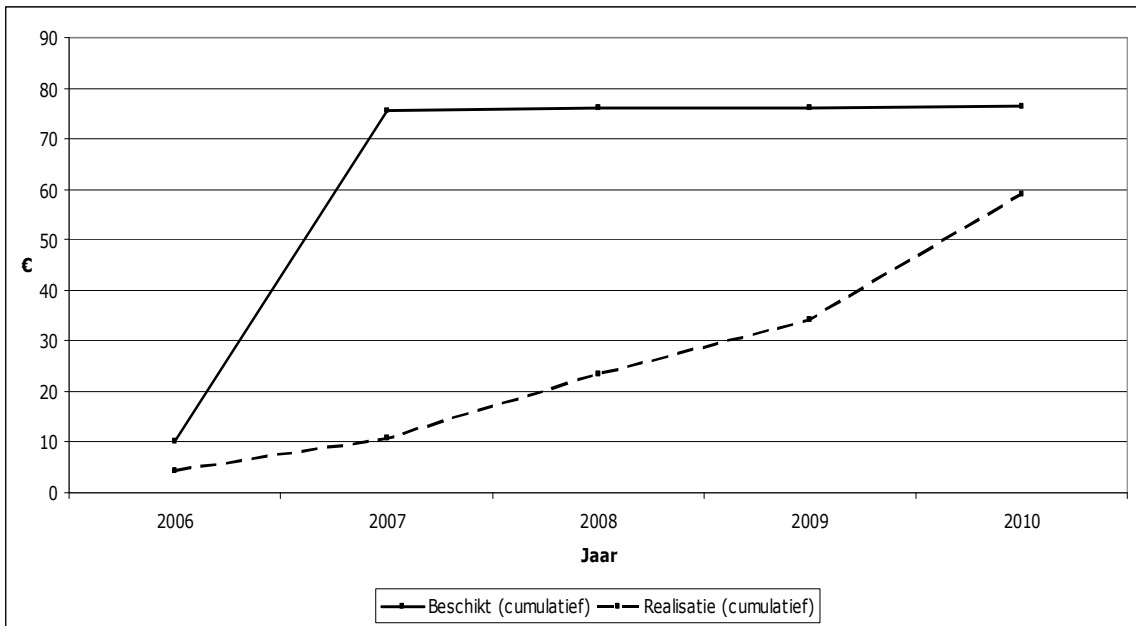
⁵⁰ Almere Poort, Amsterdam-Weesp en Amsterdam Transformatorweg.



heeft ontvangen voor het programma Capaciteitsknelpunten, afgezet tegen de cumulatieve bedragen die ProRail hieraan heeft uitgegeven.

95

Figuur 15. Ontvangen en bestede bedragen (realisatie) door ProRail (cumulatief) aan capaciteitsknelpunten (in miljoenen euro's, exclusief btw)



Bron: administratie Ministerie van IenM; ProRail

Figuur 15 laat zien dat er in de periode 2006 tot en met 2010 sprake is van onderbesteding: ProRail heeft deze jaren minder geld uitgegeven dan het van het Ministerie van IenM heeft ontvangen voor de aanpak van de capaciteitsknelpunten. Op het hoogtepunt (2007) stond er een bedrag van bijna € 65 miljoen bij ProRail op de bankrekening. Vanwege de onderbesteding heeft ProRail in de jaren 2008, 2009 en 2010 vrijwel geen geld ontvangen voor het programma. De niet bestede jaarbedragen worden doorgeschoven naar volgende jaren. We hebben niet onderzocht via welke begroting of slotwetten dit gebeurd is. Dit bleek binnen het tijdsbestek van het onderzoek te omvangrijk.

Tot en met 2010 heeft ProRail in totaal € 76 miljoen ontvangen en € 59 miljoen uitgegeven, terwijl het totaalbudget van het programma (dat in 2012 moet worden opgeleverd) € 500 miljoen bedraagt.

6.2.2 Scope en planning

Om de scope- en planningswijzigingen te bepalen moet eerst de oorspronkelijke scope en planning helder zijn. In het programma Capaciteitsknelpunten speelt dit op twee niveaus: op programmaniveau (welke knelpunten maken deel uit van het programma?) en op projectniveau (welke wijzigingen zijn er binnen de projecten opgetreden?). Voor



beide niveaus hebben wij de scope- en planningswijzigingen in kaart gebracht.

96

Wij constateren dat vooraf (in 2006) nog niet helder was welke knelpunten ProRail in het kader van het HP2F-programma daadwerkelijk zou gaan aanpakken. Dit komt doordat ProRail de knelpunten en mogelijke oplossingen eerst moest bestuderen. De uitkomsten van die studies hebben de prioritering van de knelpunten in de loop der jaren beïnvloed. Om de wijzigingen in de *samenstelling van het programma* in kaart te brengen hebben wij de besluitvorming door ProRail op basis van de resultaten van de capaciteitsanalyses als uitgangspunt genomen. Die besluitvorming is vastgelegd in drie brieven van ProRail aan het Ministerie van IenM in 2007 en 2008.

Als uitgangspunt voor de *oorspronkelijke scope* van de projecten hanteren wij de oplossing die uit de capaciteitsanalyses als meest gunstig naar voren kwam en in een capaciteitsvergrotingsplan door ProRail verder is onderzocht.

De oorspronkelijke planning was om het programma Capaciteitsknelpunten (uiterlijk) in 2012 te realiseren. Het jaar 2012 is gekozen omdat in dit jaar ook de Hanzelijn wordt opgeleverd. Deze nieuwe verbinding in het spoorwegnet vormt de aanleiding voor een aanpassing van de landelijke dienstregeling.⁵¹

Wijzigingen in de samenstelling van het programma

Het programma Capaciteitsknelpunten bestond oorspronkelijk uit zeventien projecten. In bijlage 8 hebben we van alle knelpunten een korte omschrijving opgenomen. In november 2009 heeft ProRail in een brief aan het Ministerie van IenM aangegeven dat met deze lijst projecten het budget van het programma volledig toegedeeld was.

In de periode 2008-2010 heeft ProRail zes wijzigingen doorgevoerd in de oorspronkelijke samenstelling van het programma: twee knelpunten zijn toegevoegd en de aanpak van drie knelpunten is (voorlopig) stopgezet. In 2011 heeft ProRail bovendien besloten om het project Amsterdam-Weesp voorlopig stop te zetten. In tabel 14 geven we de wijzigingen in het programma weer.

⁵¹ De Hanzelijn wordt de spoorverbinding tussen Lelystad en Zwolle. Doelen van de Hanzelijn zijn onder meer een verkorting van de reistijd tussen Amsterdam en Zwolle, een betere ontsluiting van Flevoland en ontlasting van spoorwegknooppunten als Utrecht en Amersfoort. De Hanzelijn zal de nieuwe route worden voor de intercity's vanuit Leeuwarden en Groningen richting Amsterdam Centraal / Schiphol / Den Haag Centraal. Daarnaast zal de lijn Hoofddorp-Schiphol-(Amsterdam)-Almere-Lelystad worden verlengd tot Zwolle.

**Tabel 14. Wijzigingen in de samenstelling van het programma**

97

Jaar	Knelpunt	Wijziging	Gevolgen planning?
2008	Amsterdam-Bijlmer	1) Stopgezet	N.v.t.
2008	Eindhoven Tongelre ⁵²	2) Toegevoegd	Geen
2009	Geldermalsen	3) Toegevoegd	Ja: oplevering gepland eind 2018
2010	Amsterdam Transformatorweg	4) Voorlopig stopgezet	Nog onbekend
2010	Almere Poort	5) Voorlopig stopgezet	Nog onbekend
2011	Amsterdam – Weesp	6) Voorlopig stopgezet	Nog onbekend

In bijlage 9 geven we een korte toelichting per project. Naast deze wijzigingen is de scope van acht projecten die deel uitmaken van het programma in de loop der jaren gewijzigd. Ook deze lichten we in de bijlage toe.

Planningswijzigingen

In tabel 15 hebben we van alle projecten die op dit moment deel uitmaken van het programma Capaciteitsknelpunten de actuele planning/realisatie van oplevering weergegeven.

Tabel 15. Actuele planning oplevering projecten

Knelpunt	Actuele planning/realisatie
1. Almere Centrum	2012
2. Almere Poort	onbekend
3. Amersfoort westzijde	2012
4. Amsterdam Transformatorweg	onbekend
5. Amsterdam – Weesp ⁵³	onbekend
6. Betrouwbaarheid hele net	v.a. 2008
7. Breda derde perron	2012 ⁵⁴
8. Den Bosch	2014
9. Eindhoven Tongelre	2012
10. Eindhoven transfer	2014
11. Geldermalsen	2018
12. Kijfhoek	2012
13. Schipholtunnel: DVM ⁵⁵	2006
14. Schipholtunnel: veiligheid	2007
15. Tilburg	2012

⁵² Eerder Eindhoven zuidzijde genoemd.

⁵³ Eerder genoemd: Amsterdam Muiderpoort –Watergraafsmeer.

⁵⁴ Dit project is deels opgeleverd in 2008.

⁵⁵ DVM: dynamisch verkeersmanagement.



Knelpunt	Actuele planning/realisatie
16. Weesp Vechtbrug	2011
17. Zwolle transfer	2013
18. Zwolle vierde perron	2012

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat alle knelpunten in 2012 zouden zijn opgelost. Dan gaat de Hanzelijn immers open, en moet er een nieuwe dienstregeling kunnen worden ingevoerd. Volgens de actuele planning zullen elf projecten tijdig (dat wil zeggen uiterlijk in 2012) worden opgeleverd. De projecten Den Bosch, Eindhoven transfer, Geldermalsen en Zwolle transfer worden later opgeleverd.⁵⁶ Van drie projecten is de planning nog niet bekend, omdat ProRail en IenM daar nog geen definitief besluit over hebben genomen. Het is de vraag wat de consequenties van de vertragingen zijn voor de invoering van de nieuwe dienstregeling na 2012. Dit hebben wij verder niet onderzocht.

Gevolgen scope- en planningswijzigingen voor het budget

Hoewel de scope- en planningswijzigingen hebben geleid tot wijzigingen in de budgetten voor individuele projecten, constateren wij op basis van gegevens uit de administratie van ProRail dat het totaalbudget voor het programma Capaciteitsknelpunten naar verwachting niet wordt overschreden. De prognose voor de realisatie van de uitgaven komt in 2020 afgezien van prijsstijgingen nog steeds uit op € 500 miljoen. Daarbij merken wij wel op dat wij bij een aantal projecten hebben geconstateerd dat deze worden gefinancierd uit het budget voor kleine wijzigingen. Het gaat om de projecten Eindhoven Tongelre (€ 2 miljoen), Kijfhoek (€ 3 miljoen) en Tilburg (€ 4,4 miljoen). De minister van IenM is hiermee akkoord gegaan. Op verzoek van IenM blijven deze projecten formeel wel deel uitmaken van HP2F, "in verband met verantwoording naar de Tweede Kamer". Over kleine wijzigingen wordt namelijk niet afzonderlijk gerapporteerd, aldus het ministerie.

Zoals we in de vorige paragraaf al constateerden, dragen de scope- en planningswijzigingen wel bij aan de budgetverschuivingen in de tijd, en aan de onderbesteding bij ProRail bij de capaciteitsknelpunten.

Oorzaken planningswijzigingen

De vertragingen in de realisatie van het programma kunnen voor een belangrijk deel worden verklaard door de eerder beschreven scopewijzigingen. Nieuwe ontwikkelingen, zoals het Programma

⁵⁶ Voor Zwolle transfer wordt een tijdelijke maatregel genomen.



Hoogfrequent Spoor (PHS)⁵⁷ en het project OV SAAL⁵⁸, en aanvullende wensen van gemeenten spelen hier bijvoorbeeld een rol. Een andere mogelijke verklaring ligt in de tekortkomingen die wij hebben geconstateerd in de sturing en beheersing van het programma door ProRail. Zo bleek het in 2009 aan programmasturing te ontbreken en werd de directie pas in een laat stadium over vertragingen geïnformeerd. Hierop gaan we in hoofdstuk 7 verder in.

99

6.3 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

6.3.1 Budget HP2F

De minister heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de omvang van het totaalbudget en de deelbudgetten voor HP2F door middel van het plan van aanpak in 2003 (VenW, 2003), de midtermreview in 2006 (VenW, 2006) en het Beheerplan 2007 van ProRail (ProRail, 2006). Daarin waren de prijsindexeringen echter nog niet meegenomen. Ook over de toevoeging en correctie van het budget vanuit Regionet aan het deelbudget voor de capaciteitsknelpunten is de Tweede Kamer niet geïnformeerd.

Zoals wij in § 6.2 constateerden is de budgetuitputting van de deelbudgetten functiehandhaving en kleine wijzigingen – en daarmee de uitputting van het totaalbudget voor HP2F – niet vast te stellen, ook niet door ProRail. Dit komt doordat de HP2F-middelen binnen deze deelbudgetten niet zijn geoormerkt en ProRail dit ook niet bijhoudt in haar administratie. Het is ons niet duidelijk of de Tweede Kamer hiervan op de hoogte is. De minister heeft de Tweede Kamer in 2009 zonder nadere duiding van eventuele consequenties voor de verantwoording alleen laten weten dat de HP2F-middelen voor vervangingen en kleine wijzigingen zijn toegevoegd aan reguliere budgetten (Tweede Kamer, 2009d).

6.3.2 Programma Capaciteitsknelpunten

De Tweede Kamer heeft de voortgang van de uitvoering van het programma Capaciteitsknelpunten de afgelopen jaren nauwlettend gevolgd en vertragingen door middel van schriftelijke vragen en in Algemene

⁵⁷ Het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) is een pakket maatregelen dat er voor moet zorgen dat er in 2020 6 intercitytreinen en waar mogelijk 6 sprinters per uur rijden op de drukste trajecten in Nederland.

⁵⁸ OV SAAL is een project om de bereikbaarheid van de regio Amsterdam te vergroten. In dit kader wordt het treinverkeer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad verbeterd.



Overleggen aan de orde gesteld. Zo heeft de Tweede Kamer de minister van IenM herhaaldelijk gevraagd naar de voortgang van de projecten ('zijn de projecten tijdig gereed?'), de uitputting van de budgetten ('is het budget voldoende?', 'blijft er geld op de plank liggen bij ProRail?', 'hoeveel budget is besteed?') en de sturing daarop door IenM ('zit de minister ProRail wel hard genoeg achter de broek?').

100

In 2007 geeft de minister aan dat IenM bij de verdeling van de middelen over individuele projecten in een monitorende en toetsende rol betrokken is (Tweede Kamer, 2007c). In 2008 laat de minister de Tweede Kamer weten dat hij ProRail in het kader van de kwartaalrapportages heeft aangesproken op de uitvoering van het herstelplan spoor, omdat een aantal projecten leek uit te lopen (Tweede Kamer, 2008a). In het voorjaar van 2009 geeft de minister aan dat hij ProRail wel degelijk achter de voden zit en de voortgang van het programma laat monitoren via het beheerplan van ProRail en de kwartaalrapportages (Tweede Kamer, 2009b).

Budgetuitputting

De Tweede Kamer heeft met het beheerplan 2007 informatie ontvangen over het totale begrote budget en de kasritmes voor het programma Capaciteitsknelpunten. De Tweede Kamer heeft geen informatie ontvangen over de beschikte en de gerealiseerde bedragen voor het programma Capaciteitsknelpunten, met uitzondering van de realisatie tot 2007 en tot en met november 2008 in de beantwoording van twee Kamervragen. Het bedrag dat de minister hier noemt (ruim € 13 miljoen tot 2007) spoort echter niet met onze gegevens (ruim € 4,3 miljoen tot 2007).

Het ministerie heeft als verklaring gegeven dat in de antwoorden van de Kamer het bedrag *tot en met* 2007 is gegeven in plaats van *tot* 2007. Bovendien waren de antwoorden nog gebaseerd op prognoses en nog niet op realisaties.

Op het niveau van afzonderlijke projecten heeft de Tweede Kamer alleen sporadisch (op eigen verzoek) informatie ontvangen over de begroting en realisatie van de budgetten. Het gaat dan om kostenindicaties en de realisatie tot november 2008 van de projecten Schipholtunnel DVM, Schipholtunnel veiligheid, Breda derde perron en betrouwbaarheid hele net en om een kostenindicatie van de projecten Zwolle transfer, Amsterdam Transformatorweg en Den Bosch (Tweede Kamer, 2007d en 2008b).

*Scope- en planningswijzigingen*

101

De minister van IenM informeert de Tweede Kamer jaarlijks door middel van zogenoemde MIRT-projectbladen over de voortgang van het programma Capaciteitsknelpunten. Daarbij geeft de minister per project aan in welke fase het zich bevindt.⁵⁹ Het project Almere Centrum, dat ProRail in 2008 heeft opgestart, is echter niet in de projectbladen opgenomen. Verder constateren wij dat de minister in de MIRT-projectbladen (of andere Kamerstukken) niet heeft aangegeven dat een aantal projecten uit het budget voor kleine wijzigingen wordt gefinancierd.

In de door ons onderzochte periode heeft de minister van IenM verder twee brieven gestuurd naar de Tweede Kamer waarin hij onder meer ingaat op het programma Capaciteitsknelpunten (VenW 2009a en 2009b). In zijn brief van november 2009 rapporteert de minister specifiek over de voortgang van een aantal projecten. Hierin heeft hij de vertraging en de scopewijzigingen van een aantal projecten beschreven,⁶⁰ de scopewijziging van het project Weesp Vechtbrug toegelicht en de toevoeging van het project Geldermalsen aan het programma vermeld. Over de overige scopewijzigingen die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen (geluidsschermen Breda derde perron, schrappen deelproject Kijfhoek) heeft de minister van IenM de Tweede Kamer vooralsnog niet geïnformeerd.⁶¹

De minister heeft de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de tekortkomingen in de sturing en beheersing door ProRail van het programma Capaciteitsknelpunten.

⁵⁹ Knelpuntidentificatie, capaciteitsanalyse, capaciteitsvergrotingplan, in uitvoering of gereed.

⁶⁰ Het ging om de projecten Den Bosch, Tilburg, Almere Poort, Zwolle transfer, Amsterdam Transformatorweg en Eindhoven transfer.

⁶¹ De minister heeft de Kamer ook nog niet geïnformeerd over de scopewijziging bij Zwolle vierde perron, maar deze wijziging heeft geen betrekking op het *HP2F-onderdeel* van dit project.



7 Sturing en beheersing

102

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd om in ons onderzoek niet alleen te kijken naar budgetten, scope en planning van de spoorprojecten, maar ook om een verklaring te geven voor de tussentijdse veranderingen die hierin zijn opgetreden. In dit hoofdstuk beschrijven we enkele meer algemene omstandigheden waarop we tijdens ons onderzoek zowel bij het Ministerie van IenM als bij ProRail herhaaldelijk zijn gestuit, en die mogelijk een rol spelen in de vertragingen, verschuivingen en tussentijdse scopeaanpassingen bij de uitvoering van projecten, zoals we die in de voorgaande hoofdstukken hebben gesignaleerd. Het gaat om observaties over de sturing en beheersing van spoorprojecten. Hieronder gaan wij eerst in op het Ministerie van IenM (§ 7.1) en daarna op ProRail (§ 7.2).

7.1 Het Ministerie van IenM

We beginnen deze paragraaf met een terugblik op ons eerdere onderzoek naar de aansturing van ProRail door het Ministerie van IenM. Daarna gaan we in op de sturing van IenM bij de drie projecten die wij specifiek hebben onderzocht. We vervolgen deze paragraaf met kort in te gaan op de verschillende sturingsfilosofieën. We sluiten de paragraaf af met een subparagraaf over de informatiebronnen.

7.1.1 Terugblik onderzoek aansturing ProRail 2009

In 2009 zijn wij nagegaan hoe het Ministerie van IenM zijn opdrachtgeversrol tegenover ProRail invulde en hoe deze rol verder zou kunnen worden ontwikkeld (Algemene Rekenkamer, 2009). We constateerden dat het ministerie ProRail inderdaad op prestaties is gaan aansturen en meer afstand heeft genomen van de bedrijfsvoering van ProRail. Niettemin zagen we nog ruimte voor verbetering. Om de transparantie en onafhankelijkheid in de aansturing van ProRail te vergroten bevalen we aan het aandeelhouderschap bij het Ministerie van Financiën onder te brengen. De minister zegde toe het aandeelhouderschap binnen het eigen ministerie onafhankelijk te zullen positioneren.



Verder ging het om:

103

- opzetten en hanteren van een zogenoemde 'interventieladder';
- bepalen hoe ProRail op output kan worden aangestuurd, opdat de minister de eigen beleidsdoelstellingen kan verwezenlijken;
- scheiden van beleid en toezicht om de transparantie en onafhankelijkheid in de aansturing van ProRail te vergroten.

In reactie op het rapport gaf de minister aan zich niet te kunnen vinden in de scheiding van beleid en toezicht. Dit zou ten koste gaan van de samenhang tussen de uitvoering van de concessie en het spoorbeleid, tussen outputsturing en projectsturing en tussen de subsidieverlening en de uitvoering van de concessie. De andere aanbevelingen nam hij wel over.

Voor het huidige verzoekonderzoek zijn we nagegaan in hoeverre het ministerie deze toezeggingen gestand heeft gedaan.

Om de onafhankelijkheid van het aandeelhouderschap vorm te geven, heeft het ministerie enkele stappen gezet maar niet afgerond. Bij de fusie van het voormalige Ministerie van VenW en het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) kwam de vraag aan de orde op welke wijze het toezicht door het nieuwe ministerie ingericht moest worden. Hierop is een verkenning uitgevoerd naar toezichtrelaties binnen het nieuwe ministerie. Deze verkenning wil IenM nu benutten om het aandeelhouderschap alsnog bij de Directie Spoorvervoer vandaan te halen. Beleid en toezicht op ProRail blijven nog wel samen onder deze directie ressorteren.⁶²

De interventieladder bestaat uit een aantal instrumenten. Omdat het verschil tussen de opeenvolgende instrumenten overleg- en informatieplicht en bestuursdwang groot is, deden we de minister in 2009 de aanbeveling hier enkele instrumenten tussen te voegen. Het ministerie wil de instrumenten uitbreiden met de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen. Omdat zo'n uitbreiding aanpassing van de wet vereist, heeft de minister dit voornemen meegenomen in het voorstel voor wetwijziging dat naar de Kamer is gestuurd. De interventie moet vanaf 2012 kunnen worden toegepast.⁶³

De aanbeveling om de sturing van ProRail te koppelen aan de eigen beleidsdoelstellingen deden we, opdat de minister zijn opdrachtgeverschap consistentere zou invullen en opdat hij inzicht heeft in

⁶² Dit is opgenomen in de brief die de minister 5 juli 2011 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. In deze brief brengt zij verslag uit over de voortgang van de evaluatie van de spoorwetgeving.

⁶³ Ook dit is opgenomen in de brief van 5 juli 2011.



de bijdrage van de prestaties van ProRail aan de doelstellingen van het ministerie. Als voorbeeld gaven we het streven het aantal reizigers met 5% te doen toenemen. In plaats van te bepalen hoe het instrument van outputsturing het best benut kan worden voor de eigen doelstellingen, heeft het ministerie de doelstelling die wij als voorbeeld gaven bij ProRail als opdracht neergelegd. ProRail heeft dit doel vervolgens opgenomen in de zogenoemde strategiekaart in het Beheerplan 2011. De minister verwijst hiernaar in de brief die zij juli 2011 naar de Kamer heeft gestuurd. Het ministerie gaf ons aan een verdere uitwerking en sturing niet zinvol te achten.

104

Het ministerie gaf desgevraagd aan nog steeds meerwaarde te zien in de integratie van beleid en toezicht. De voldoende checks en balances van het bestaande toezicht waar de minister in 2009 in reactie op het rapport naar verwees zijn onder meer het beheerplan en kwartaalrapportages en vooral de Tweede Kamer die de ontwikkelingen op het spoor nauwlettend volgt. Wij tekenen hierbij aan dat de Tweede Kamer de kwartaalrapportages niet ontvangt.

Wij concluderen dat de minister nog geen enkele toezegging heeft gerealiseerd.

7.1.2 Verschillende filosofieën van sturing

De beheerconcessie regelt de aansturing van ProRail. Sinds 2008 stuurt het Ministerie van IenM ProRail aan op basis van onderling overeengekomen prestaties (outputsturing) die worden vastgelegd in het beheerplan van ProRail. De minister stelt dit plan jaarlijks vast. De relatie tussen het ministerie en ProRail wordt ook ingevuld via jaarlijkse subsidiebeschikkingen voor beheer en onderhoud en aanlegprojecten en de kwartaalrapportages. De gedachte achter deze outputsturing is dat dit leidt tot een verhoging van de effectiviteit en efficiency van de spoorsector.

ProRail verantwoordt zich over de prestaties en kosten zonder in detail op onderliggende activiteiten in te hoeven gaan. Zolang de afgesproken prestaties worden geleverd, heeft het ministerie geen directe bemoeienis met de bedrijfsvoering van ProRail. Afrekening gebeurt op basis van de realisatie van de afgesproken prestaties.

Het ministerie hanteert naast outputsturing ook projectsturing bij ProRail. Het ministerie bestempelt een aantal projecten van ProRail binnen het onderdeel functiewijziging als geoormerkt. Ook Mistral, een project binnen functiehandhaving, is sinds 2010 geoormerkt.



Van projectsturing is ook sprake bij de aanlegprojecten die ProRail in het kader van het MIRT uitvoert met daarvoor geormerkte budgetten.

105

In een vraaggesprek gaf het ministerie als belangrijkste argument voor de projectsturing, dat het vooralsnog niet mogelijk is gebleken voor dergelijke projecten goede prestatie-indicatoren te ontwikkelen.

In één van de onderzoeken in 2007 naar de vraag of ProRail op output gestuurd kan worden, kwam naar voren dat het Ministerie van IenM en ProRail verschillende opvattingen hadden over de outputsturing. Het ministerie beschouwde de outputsturing als onderdeel van de totale aansturing van ProRail; ProRail daarentegen zag het totale aansturingsmodel als outputsturing. ProRail ervaart input- en projectsturing ook als een vorm van outputsturing. Uit onze contacten met het ministerie en met ProRail kwam naar voren dat dit verschil van inzicht nog steeds bestaat.

De output waar de minister op stuurt zijn de door ProRail voorgestelde KPI's. Wij hebben vastgesteld dat alle KPI's in de kwartaalrapportages van ProRail aan het ministerie op groen staan en ProRail dus de afgesproken prestatiedoelen haalt. Dit suggereert dat alles onder controle is. Dat is echter niet het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt. Onze bevindingen laten bijvoorbeeld zien dat er tot op heden forse vertragingen en wijzigingen zijn opgetreden bij de aanpak van knelpunten. Verder hebben de prestatie-indicatoren een korte termijnperspectief: zij meten bijvoorbeeld de beschikbaarheid van het spoor in een kwartaal. Eventuele vertragingen in onderhoud en vervangingen van het spoor leiden pas op lange termijn tot een lagere beschikbaarheid. Dit komt niet in de prestatie-indicatoren tot uitdrukking.

7.1.3 Sturing Ministerie van IenM bij drie projecten

In twee van de drie door ons onderzochte projecten is ERTMS – het programma van de EU om te komen tot een standaard voor elektronische treinbeveiliging – relevant. ERTMS staat al vanaf 1998 op de agenda, eerst bij BB21 en later ook als onderdeel van Mistral. Er ligt desondanks anno 2011 nog geen definitieve ERTMS-strategie. Ook is er vanaf het moment in 2001 toen de vervanging van de oude treinbeveiligingsinstallaties noodzaak bleek nog niet één beveiligingsinstallatie vervangen. IenM geeft aan al heel lang tevergeefs te wachten op een voldoende uitgewerkte ERTMS-strategie. ProRail houdt zich in het project Mistral bezig met de ontwikkeling van een strategie voor ERTMS.

Wij constateren dat ERTMS een sterke EU-component heeft, dat de minister van IenM verantwoordelijk is voor de implementatie van EU-beleid, dat Mistral sinds 2010 een geormerkt project is en dat ERTMS



van strategisch belang geacht wordt voor beveiliging en vooral capaciteitsvergroting. Wij constateren dat de minister zich voor het waarmaken van haar eigen verantwoordelijkheden sterk afhankelijk maakt van ProRail. De ontwikkeling van de ERTMS-strategie blijft wat de minister betreft – in eerste instantie – een zaak van ProRail. Dit is een observatie die aansluit bij de kritiek die in 2009 vanuit de Tweede Kamer kwam, dat de minister van IenM te veel vragen van strategische aard laat beantwoorden door ProRail (Tweede Kamer, 2009c, p. 3).⁶⁴

Het Ministerie van IenM heeft ons laten weten diverse acties te hebben ondernomen om de ontwikkeling van een ERTMS-strategie te bevorderen. Zo geeft het ministerie aan in de periode 2004-2007 te hebben gestuurd op de totstandkoming van een ERTMS-implementatiestrategie. In de drie jaar daarna heeft het ministerie de van de spoorsector ontvangen implementatiestrategie, die inmiddels niet actueel meer is, onderworpen aan reviews van een aantal externe adviesbureaus. Ten slotte steunt het ministerie het initiatief dat de spoorsector in 2010 heeft genomen om in 2013 te komen tot een aangepaste ERTMS-implementatiestrategie. De minister van IenM meldde de Tweede Kamer in juli 2010: “Op basis daarvan zal [de spoorsector] mij een voorstel doen voor verdere implementatie van ERTMS op nader te bepalen Nederlandse corridors (...) Dit voorstel zal ik gebruiken voor mijn besluit over de verdere implementatie van ERTMS in Nederland” (Tweede Kamer, 2010c).

Een complicerende factor is dat toepassing van ERTMS medewerking en medefinanciering vereist van de NS en andere vervoerders, die hun treinen aan ERTMS moeten aanpassen. Ook de industrie moet worden betrokken bij het ontwerpen van een nieuw ERTMS-systeem. Als de vervoerders niets voelen voor aanpassing van hun treinen, kan de minister van IenM dit niet via de vervoersconcessies afdwingen. Volgens het ministerie is dat in Engeland en Denemarken anders geregeld. Behalve voor beveiliging kan ERTMS ook worden gebruikt voor de vergroting van de capaciteit op het spoor. Aanvankelijk was dit bij BB21 ook een belangrijk oogmerk. Rond 2002 is dat aspect echter op de achtergrond geraakt. De laatste jaren heeft deze toepassing opnieuw aandacht. In 2009 hebben wij de minister aanbevolen de sturing van ProRail meer in overeenstemming te brengen met de eigen beleidsdoelstellingen. Zoals we hiervoor al meldden, kiest de minister ervoor de ontwikkeling van ERTMS bij ProRail een zaak van ProRail te laten.

⁶⁴ “Als het louter om techniek gaat, is dat terecht, maar de kern van veel van mijn aanbevelingen is juist politiek en gaat over de aansturing van ProRail. Daarom vind ik het vreemd als niet de minister, maar ProRail reageert.”



Ook bij HP2F heeft IenM er bewust voor gekozen de ontwikkelingen bij ProRail op afstand te volgen. Het ministerie vindt de oplossing van een aantal concrete capaciteitsknelpunten op het spoor belangrijk genoeg om het programma hiervoor te oormerken.

107

7.1.4 Aansluiting informatiebronnen

Om ProRail aan te kunnen sturen en om toezicht uit te kunnen oefenen heeft het Ministerie van IenM inzicht in de cijfers nodig. De begrotingsdocumenten van het ministerie, het beheerplan en de kwartaal-rapportages waarmee ProRail zich tegenover het ministerie verantwoordt en de jaarrekening van ProRail geven die cijfers, maar zijn zonder aanvullende informatie niet op elkaar aan te sluiten. Die aansluiting is nodig, omdat het Infrastructuurfonds in grote lijnen wel laat zien hoeveel geld er aan ProRail betaald is, maar niet waar ProRail dat aan besteed heeft.

Het ontbreken van aansluiting tussen genoemde documenten wordt voornamelijk veroorzaakt door verschillen in verslaggevingsstelsels. Het Ministerie van IenM hanteert het kasstelsel, maar ProRail moet zich als bv baseren op de verslaggevingsregels uit Titel 9 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent onder andere dat ProRail het baten-lastenstelsel moet hanteren. Een andere belangrijke verklaring is dat IenM de door ProRail af te dragen btw vergoedt en dus meeneemt in begroting en verantwoording, terwijl ProRail de baten en kosten exclusief btw verantwoordt.⁶⁵ Verder speelt mee dat, zoals wij in hoofdstuk 3 hebben uiteengezet, niet alle in het Infrastructuurfonds begrote uitgaven voor ProRail zijn bestemd.

Hoewel het ministerie van ProRail tegenwoordig aanvullende informatie vraagt, gebruikt het die informatie niet om een totaaloverzicht te maken voor de Tweede Kamer, zoals onze figuur 2 in deel I, maar alleen om de afrekeningen van de beschikkingen op te stellen. Een knelpunt is dat er op het ministerie slechts één medewerker is die daarvoor de inhoudelijke en financiële kennis heeft.

Begin 2011 is het ministerie begonnen met het opzetten van een database waarin het ministerie voor alle projecten van ProRail begrotings-, beschikkings- en verantwoordingsinformatie zal vastleggen. In de loop van 2011 zal het ministerie het systeem vullen met informatie vanaf 2005. Op ons verzoek heeft de genoemde medewerker de aansluiting over de periode 2005-2010 alsnog gemaakt, een activiteit die de medewerker veel werk kostte, met name om de overzichten voor derden begrijpelijk te maken. Overzichten zoals wij in hoofdstuk 3 hebben

⁶⁵ Het ontvangen van de btw-vergoeding en verrekening en afdracht van btw heeft voor ProRail geen gevolgen voor de hoogte van inkomsten en kosten.



gepresenteerd over de aansluiting van het Infrastructuurfonds op de bestedingen van ProRail, heeft de Tweede Kamer dus niet.

7.2 ProRail

In hoofdstuk 2 schreven we dat ProRail in 2005 is ontstaan door fusie van drie afzonderlijke organisaties die tot één bedrijf moesten worden gesmeed. Deze omstandigheid heeft het soms moeizame functioneren van ProRail mede bepaald. Daarnaast is de groei van de organisatie een factor die van invloed is geweest op de activiteiten van ProRail. Een verklaring die ProRail ons zelf gaf voor de talrijke verschuivingen in budgetten en plannings was dat het starten van programma's meer tijd kost "dan bij aanvang wordt gecommuniceerd" om de betrokkenheid van belanghebbenden te verkrijgen. In dit verband geeft ProRail ook aan het Ministerie van IenM niet snel 'nee' te verkopen.

Ook speelt volgens ProRail mee dat in plannings vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met de procedures die moeten worden doorlopen voor vergunningen in het kader van bijvoorbeeld het milieu. En: dat het Ministerie van IenM middelen al beschikbaar stelt voordat ProRail behoefte heeft aan geld of de plannen er zijn.

Verklarende factoren, die te maken hebben met sturing en beheersing bij de drie onderzochte projecten hadden betrekking op een aantal aspecten. Deze aspecten zijn capaciteit en kennis, organisatie en verantwoordelijkheid, cultuur, informatiehuishouding en de onderbouwing van budgetten. Op de genoemde punten gaan we hieronder in.

7.2.1 Capaciteit en kennis

ProRail kampt vanaf het moment dat het bedrijf van start ging (2005) met capaciteitsproblemen. In de interne kwartaalrapportages is het gebrek aan personeel door de jaren heen een weerkerend onderwerp, ondanks de groei van 60% van de personeelsomvang in de door ons onderzochte periode.

Een gevolg van de capaciteitsproblemen is dat werkzaamheden niet tijdig kunnen worden uitgevoerd. Volgens ProRail is dat een groot risico voor de continuïteit. Voor Mistral zijn er eind 2009 vacatures voor 'projectleider contractzaken, teamleider specifieke specificaties, teamleider processen en organisatie en system engineers'. Een jaar later blijken er vacatures te zijn voor de programmadirecteur Mistral, twee afdelingsdirecteuren en voor drie bij Mistral betrokken projectleiders.



Tussentijds probeert ProRail tekorten op te vangen met inhuur van externen. Voor heel ProRail bedraagt de inhuur in 2008 18%, in 2010 gaat het om 15%. Voor sommige projecten zijn de cijfers nog hoger. Uit interne kwartaalrapportages blijkt vooral voor Mistral (en BB21) veel extern personeel te zijn ingehuurd, ook in relatie tot het eigen personeel. Voor BB21 gaat het om meer dan 90% inhuur van meer dan veertig verschillende bureaus.

109

Capaciteitsknelpunten kwamen we ook tegen bij HP2F. In de tweede kwartaalrapportage schreef ProRail aan het Ministerie van IenM dat vijf projecten een vertraging van vier tot zes maanden hadden opgelopen. In het verlengde hiervan luidde de conclusie van de in 2009 uitgevoerde audit door een extern bureau naar risico's en knelpunten in BB21 dat de vertragingen in de beginjaren mede te wijten waren aan de beperkte beschikbaarheid van mensen, kwalitatief en kwantitatief.

Het gebrek aan kwaliteit en kennis vormt een chronisch probleem binnen ProRail. Hoewel de kwartaalrapportages vanaf 2005 melding maken van acties die ProRail onderneemt om kennis en kwaliteit op peil te brengen, is dit tot op heden nog een groot punt van zorg. Het gaat bijvoorbeeld om onvoldoende kennis van complexe railproducten en onvoldoende projectmanagementvaardigheden. Het weglekken van kennis wordt versterkt door de uitstroom van medewerkers en het vertrek van externen. Dit was eind 2010 de reden voor de aanbeveling uit de interne evaluatie van ProRail naar de kosten van Mistral om de tot dan toe voor Mistral gemaakte kosten af te schrijven. En met de inhuurcijfers van BB21 achten wij het voor ProRail onmogelijk om alle opgedane kennis goed te bewaren en te ontsluiten.

7.2.2 Organisatie en verantwoordelijkheid

Er zijn bij ProRail problemen op organisatorisch vlak. Zo maakt de accountant de laatste jaren melding van gedeelde verantwoordelijkheden; het activaregister bijvoorbeeld ontbeert in 2010 eigenaarschap. Ook interne rapportages van ProRail maken melding van het feit dat de interne aansturing niet goed functioneert en dat verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn toegewezen. Een ongepubliceerd onderzoek naar het besluitvormingsproces over Mistral, dat is uitgevoerd onder de vlag van de TU Delft op basis van interviews met medewerkers van ProRail, spreekt eveneens over de onduidelijkheid in rolverdeling en verantwoordelijkheden als oorzaken van tijdrovende besluitvorming. Uit eerder genoemd onderzoek kwam naar voren dat er binnen ProRail diverse initiatieven en projecten met expliciete doelstellingen lopen.



ProRail verzamelt deze initiatieven en projecten echter niet in een totaaloverzicht om prioriteiten te stellen.

110

Dergelijke organisatorische knelpunten hebben zich inderdaad voorgedaan bij HP2F, waar tot in de tweede helft van 2009 geen sprake was van programmasturing. Hoewel het HP2F-onderdeel capaciteitsknelpunten naar buiten toe gepresenteerd is als een samenhangend pakket infrastructurele maatregelen, bleek binnen ProRail in ieder geval tot medio 2009 niemand een totaaloverzicht te hebben van de budgetten, de scope en de planning van alle afzonderlijke projecten. ProRail merkt ook zelf op: "Er is geen integraal overzicht van de scope, tijd en geld van alle projecten binnen het programma." En de directie geeft aan dat het "...in feite 18 losse projecten zijn zonder overkoepelende regie."

Als gevolg hiervan blijken de doelstellingen van HP2F niet voor alle betrokkenen even 'urgent'. Verder blijkt dat projectmanagers soms de neiging hebben om andere projecten of gemeentelijke ambities in hetzelfde gebied 'mee te nemen' in het project, waardoor risico's ontstaan voor de doelrealisatie. Het gebrek aan programmasturing heeft er ten slotte toe geleid dat de directie van ProRail en de minister in november 2009 verrast werden door de vertragingen van een aantal HPF2-projecten.

Voor HP2F is een projectraad ingesteld en is de rapportage en coördinatie verbeterd. Ook heeft de directie aangegeven nu kritischer te kijken naar de projecten die onder het programma Capaciteitsknelpunten vallen. De programmamanager van de nieuwe eenheid voor HP2F overlegde aanvankelijk maandelijks met de zogenoemde stuurgroep waarin vertegenwoordigers van andere afdelingen zitting hebben. De stuurgroep vormde zich de eerste maanden een integraal beeld van het programma Capaciteitsknelpunten; ook dit proces bracht de beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van informatie aan het licht. Verder volgde de stuurgroep de ontwikkeling van budget, scope en planning van de afzonderlijke projecten. Overlegde de stuurgroep in het begin nog maandelijks, vanaf medio 2010 ging de vergaderfrequentie naar beneden. Uiteindelijk was deze nog één keer per kwartaal. Volgens ProRail was verlaging van de vergaderfrequentie mogelijk, omdat er inmiddels beter grip was op de projecten.

Ook het project Mistral heeft ProRail ondergebracht in één organisatie-eenheid. Dat gebeurde begin 2010. De voordelen daarvan zijn volgens ProRail: één aanspreekpunt van waaruit één projectmanager vanuit één integraal plan alle ProRailonderdelen en leveranciers aanstuurt, een eenhoofdige leiding en huisvesting op één locatie om de collectieve gerichtheid, samenwerking en communicatie te verbeteren.



7.2.3 Cultuur

111

Al in 2005 heeft ProRail aandacht voor haar cultuur. Een extern onderzoeksbureau typeerde in 2007 de 'oude' cultuur als gesloten, terwijl voor outputsturing een open cultuur vereist is. In kwartaalrapportages is het gebrek aan samenwerking een weerkerend knelpunt. Ook wordt het steeds opnieuw voeren van interne discussies over nut en noodzaak als oorzaak van vertragingen gezien.

In het eerdergenoemd onderzoek van de TU Delft wordt de cultuur bij ProRail als volgt gekenmerkt:

"Different cultures are present at the different business units, most individuals [are] considering their own scope, the main incentive is safety, ProRail is not financially driven, there is freedom to interfere, and it is rather a 'think' compared to an 'act' culture."

De ruimte voor interventie biedt ook de voortdurend nieuw instromende medewerkers (spelers) de mogelijkheid het besluitvormingsproces op hun manier te beïnvloeden. We zagen al dat de aanwas van nieuw personeel erg groot is geweest, terwijl ProRail daarnaast afhankelijk is geweest van de voortdurende instroom van tijdelijk personeel. Verder signaleert het onderzoek dat het gevoel van urgentie niet bij iedere medewerker aanwezig is.

Bij HP2F leken medewerkers zich weinig bewust te zijn van eventuele tegenslagen. Zo constateerde ProRail in een interne audit dat medewerkers problemen in projecten te laat melden, waardoor bijsturing niet meer mogelijk is. De auditors noemden dit 'een mentaliteitskwestie' en pleitten voor een cultuurverandering. Wij constateren in ons onderzoek dat projectmanagers voor hun prognoses ProRailbreed uitgaan van een ongestoorde voortgang van het project.

7.2.4 Informatiehuishouding

Naast capaciteits- en kennistekorten heeft ProRail problemen met de bedrijfsvoering. Het vastleggen, koppelen en beheren van basisgegevens, het op orde brengen van documentatie, de uitwisseling van informatie binnen ProRail, de urenregistratie en onderwerpen als administratieve organisatie, interne controle en monitoring keren door de jaren heen met regelmaat terug in de kwartaalrapportages.

Een rapportage over Mistral meldt dat begrotingscijfers uit de administratie en de binnen ProRail bekende cijfers 'kennelijk' van elkaar



verschillen. De informatie over de HP2F-projecten over budgetten, scope en planning was beknopt, zo meldt een intern memo in 2009. De interne informatiestroom komt langzaam tot stand en hierover vindt intern slechts op ad hoc-basis afstemming plaats. Het lukt medewerkers van ProRail niet altijd om alle gegevens boven water te krijgen, zoals brieven die ProRail aan het ministerie heeft geschreven.

112

Tijdens ons onderzoek bleek (financiële) informatie en documentatie ook voor ons moeilijk toegankelijk. Er was geen uniformiteit in de wijze van vastleggen en archiveren waren mede door vertrek van medewerkers soms moeilijk te ontsluiten. De slechte toegankelijkheid van de administratie heeft in de onderzochte periode ook de aandacht van de externe accountant gehad. Ook de andere hierboven genoemde knelpunten keren terug in de interimrapportages en jaarrapporten van de accountant. Hoewel hieruit naar voren komt dat ProRail vanaf 2005 de nodige verbeteringen heeft gerealiseerd zijn er op enkele essentiële punten nog tekortkomingen. Zo waren de primaire projectregistratie, de financiële projectbeheersing en de urenregistratie ook in 2010 nog steeds onvoldoende: voor zover aanwezig waren ze niet goed opgezet en functioneerden ze niet naar behoren.

Door gebreken in onder meer de vastlegging van brondata heeft de accountant de betrouwbaarheid van de prestatie-indicatoren die hij vanaf 2008 in zijn onderzoek betrok, niet kunnen vaststellen.

Ook dit sluit aan bij onze ervaringen. Net zoals bij het Ministerie van IenM heeft ook bij ProRail een medewerker voor ons totaaloverzichten opgesteld van de totale geldstromen bij ProRail. Deze persoon is bij ProRail de enige die hier door ervaring voldoende kennis en inzicht in de organisatie voor heeft. Ook hier bleken het tijdrovende activiteiten die vervolgens in afstemming met het ministerie van de laatste onduidelijkheden werden ontdaan. ProRail gaf ons aan dat de afhankelijkheid van één deskundige medewerker als probleem is onderkend en dat er inmiddels maatregelen zijn genomen voor kennisdeling.

7.2.5 Onderbouwing van de budgetten

Uit onderzoek dat een extern bureau in 2005 heeft gedaan naar de onderbouwing van de begroting die ProRail voor de periode 2005-2020 had gemaakt, blijkt dat de cijfers nog onvoldoende robuust zijn (Booz, Allen, Hamilton, 2005). Oorzaken zijn gebrek aan kwaliteit van gebruikte gegevens, gebrek aan informatie over kosten en activiteiten op centraal niveau en gebrek aan voldoende kennis over de relatie tussen kosten en prestaties.



Het bureau beveelt aan de rapportage van kosten, prestatie en activa te verbeteren. ProRail beschikt namelijk "niet over gegevens van voldoende detailniveau en kwaliteit om belangrijke beslissingen te kunnen nemen" over afzonderlijke corridors (Booz, Allen, Hamilton, 2005, p.38). Hierover rapporteert ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2005 en 2007, na het onderzoeken van treinongevallen. Zo meldt de raad in 2005 dat ProRail niet in staat was om meetgegevens te leveren over de actuele staat waarin het spoor voor het ongeval verkeerde (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2005). In 2007 blijkt uit een rapport van diezelfde raad dat bij ProRail onvoldoende kennis over exacte ligging van infrastructuur aanwezig is (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2007).

In 2009 doet een bureau een onderzoek naar de onderbouwing van de ramingen voor de periode 2010-2020 (de zogenoemde financiële reeksen). Het stelt in vergelijking met het vorige onderzoek vast dat:

"... de robuustheid van de reeksen in beheerplan 2010 (...) duidelijk groter [is] dan in eerdere jaren (...) Deze stap is dit jaar voor het eerst structureel in het proces opgenomen (...) [ProRail is in staat] op gestructureerde wijze en op eigen kracht de lange termijn planningen op te stellen, waar dit 5 jaar geleden nog een ad hoc proces was. Dat neemt niet weg dat er nog steeds ruimte is voor verdere verbeteringen."

Een pluspunt is ook dat de reeksen nu gebaseerd zijn op de registratie van activa. Verder blijkt dat de prestatie-indicator voor de stijging van de vervoersintensiteit wel verwerkt is in de reeksen, maar andere prestatie-indicatoren niet.

Het bureau twijfelt aan de aannames van ProRails nieuwe algemene strategie, waarbij nog geen analyse was van de huidige situatie, de strategische doelen en "de activiteiten die uitgevoerd moeten worden om het gat hiertussen te dichten."

Verder kon ProRail moeilijk aantonen dat de optimale set activiteiten is gekozen bij de voorliggende prestatiedoelstelling. Ook zou ProRail zich meer moeten inspannen om tot betere kostenkengetallen te komen en tot een beter gebruik ervan.

Het bureau ziet ook risico's in de planning van HP2F. De bevindingen over Mistral zijn negatief. Het lijkt bovendien onlogisch dat het programma op de oorspronkelijke einddatum kan worden gerealiseerd.

Frequent maken interne documenten van ProRail door de jaren heen melding van het ontbreken van cijfers, een gebrekkige onderbouwing of het niet aansluiten van bestanden. In het Beheerplan 2011 schreef ProRail op dat moment nog te moeten bepalen wat voor techniek voor



Mistral zou worden toegepast. Toch gaf het beheerplan een overzicht van de verwachte kosten: "De bijstelling van de strategie op treinbeveiliging leidt tot een daling van € 393 miljoen op de reeks voor Mistral." Eind januari 2011 schreef ProRail bij het aanbieden van de nieuwe strategie dat het niet mogelijk was om de cijfers van exacte besparingen ten opzichte van het oorspronkelijk geraamde budget voor Mistral te geven. ProRail zegde het Ministerie van IenM toe binnen twee maanden daarover te berichten. Zoals eerder in hoofdstuk 5 aangegeven had het ministerie deze informatie eind juli 2011 nog niet ontvangen.



Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

115

ATB	Automatische treinbeïnvloeding
BB21	Beter Benutten programma voor de 21 ^e eeuw
BEV 21	Beveiligen in de 21 ^e eeuw.
BOB	Basis Ontwerp Bibliotheek
Btw	Belasting Toegevoegde Waarde
BV	Besloten Vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
DVM	Dynamisch verkeersmanagement
ERTMS	European Rail Traffic Management System
EU	Europese Unie
HP1F	Eerste fase herstelplan spoor
HP2F	Tweede fase herstelplan spoor
HSL	Hogesnelheidslijn
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat)
KPI	Key performance indicator
kV	kiloVolt
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
Mistral	Migratie treinbeveiliging integraal
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSP	Nieuwe Sleutelprojecten
OV	Openbaar vervoer
OV SAAL	Openbaar Vervoer Schiphol Amsterdam Almere Lelystad
PHS	Programma Hoogfrequent Spoor
PLC	Programmable Logic Controller
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SNIP	Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten
STS	Stoptonend sein
TSI	Technical Specifications for Interoperability
UNISIG	Union Industry of Signalling
UPGE	Uitvoeringsprogramma Geluidsmaatregelen Emplacementen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat (thans IenM)
VPT	Vervoer Per Trein



Bijlage 2 **Onderzoeksvragen Tweede Kamer**

116

De oorspronkelijke onderzoeksvragen van de Tweede Kamer in het verzoek aan de Algemene Rekenkamer onderzoek te doen naar de besteding van de spoorbudgetten door ProRail luiden:

“De centrale vraag die de commissie aan de Algemene Rekenkamer zou willen voorleggen, luidt als volgt:

‘In hoeverre zijn de budgetten voor onderhoud, vervanging en uitbreiding van het spoor volgens planning en aan de afgesproken doelen besteed en wat zijn de redenen van eventuele afwijkingen hiervan?’

De commissie wil daarbij in ieder geval graag antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. Is het geld dat is gereserveerd voor BB21 en Mistral volgens planning en aan de oorspronkelijke doelen besteed?
2. Is er voldoende informatie voor de Kamer om de juiste besteding van
3. de budgetten voor het spoor te controleren?
4. Wat is de reden van de structurele onderbesteding op de spoorbudgetten?

Daarnaast zou de commissie de Algemene Rekenkamer willen vragen om, indien dit binnen haar mogelijkheden ligt, te reflecteren op de vraag in hoeverre de budgetten voor onderhoud, vervanging en uitbreiding van het spoor efficiënter kunnen worden besteed.

De commissie zou graag zien dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek de stakeholders (waaronder het ministerie, de vervoerders, de aannemers) betreft.”



Bijlage 3

Zeventien geormerkte projecten binnen 'functiewijzigingen'

117

1. HP2F
2. Hotspots
3. Security op het spoor
4. Stoptonend sein
5. Toegankelijkheid stations
6. Uitvoeringsprogramma geluidsmaatregelen emplacementen
7. Sneller rijden
8. Ruimte voor de fiets
9. Upgrade tankplaten
10. Changerequest Betuweroute
11. Beschikbaarheid in zicht
12. Externe veiligheid
13. Trein/baan-integratie Betuweroute
14. Level 1 Llyods-contract
15. Upgrade geïmplementeerde beveiligingssystemen Betuweroute en HSL
16. I-teams
17. Wachtruimten



Bijlage 4 **Verklaring onderbesteding zes geormerkte projecten**

118

Hot spots

Het project 'Hot spots' betreft het opheffen van kleine knelpunten in de spoorinfrastructuur in drie steden (Bilthoven, Den Dolder en Dordrecht). ProRail heeft nog ruim € 13 miljoen van de in 2005 ontvangen € 20 miljoen te besteden. Vertraging is opgetreden doordat bij een stad de grondverwerving meer tijd vergt om tot overeenstemming te komen met de verkopende partij. Bij een ander deelproject is tijd nodig om lokaal draagvlak te verkrijgen.

Beschikbaarheid in zicht

ProRail heeft nog bijna € 11 miljoen beschikbaar van de in 2008 en 2010 ontvangen € 16 miljoen subsidie voor het project 'Beschikbaarheid in zicht'. Dit project betreft het verbeteren van de ICT voor beveiliging. ProRail heeft ervoor gekozen eerst de beschikbaarheid van de systemen te vergroten en dan pas te zorgen voor uitwijksystemen en een dubbel computercentrum op te zetten.

Reistijdverbetering

ProRail heeft van de tot en met 2010 ontvangen subsidie van circa € 6,5 miljoen voor het project 'Reistijdverbetering' € 3 miljoen uitgegeven. ProRail schat de totale uitgaven voor het project op € 15 miljoen. Oorspronkelijk was € 70 miljoen uitgetrokken voor het project. Het project betrof onder andere de aanleg van een zijperron, het verhogen van de baanvaksnelheid op het traject Sittard-Heerlen en pilots met een rijsnelheid van 160 km/uur. Het zijperron is nog niet gebouwd. Besloten is de verhoging van de baanvaksnelheid niet uit te voeren en het geld over te boeken voor spoorverdubbeling en elektrificatie. Voor de pilot met een rijsnelheid van 160 km/uur moet de Tweede Kamer nog goedkeuring hechten aan de bestemming van het budget. Vooral nog wordt alleen het zijperron aangelegd.

Stoptonend sein (STS)

ProRail heeft tot en met 2010 nog € 12 miljoen van de beschikbare € 22 miljoen voor het project STS niet uitgegeven. STS is erop gericht het aantal malen dat een trein een rood sein negeert te verminderen. Vertraging in het programma trad op door:

- beperkte capaciteit bij twee leveranciers van systemen voor automatische treinbeïnvloeding (ATB);



- nieuwe regelgeving die vrijgave van een beveiligingssysteem bij internationale treinen duurder en lastiger heeft gemaakt;
- vertraging bij de plaatsing van nieuwe seinen als gevolg van bodemverontreiniging.

119

Toegankelijkheid stations

Van de € 73 miljoen die ProRail heeft ontvangen voor het project 'Toegankelijkheid stations' is tot en met 2010 € 46 miljoen uitgegeven. Het project is bedoeld om stations beter toegankelijk te maken voor mensen met een handicap. Belangrijke onderdelen zijn het aanpassen van perronhoogten en het aanleggen van liften of hellingbanen. In totaal is voor de periode 2009-2020 € 410 miljoen aangevraagd door ProRail. In het Beheerplan 2010 geeft ProRail aan dat het project tot 2020 ruim € 450 miljoen belooft. Oorspronkelijk liep het project tot 2030, ProRail wil dan ook dat middelen naar voren worden geschoven.

ProRail gaf aan dat de voornaamste redenen voor onderuitputting in de afgelopen jaren de volgende waren:

- Bij de aanleg van liften trad veel vertraging op door samenloop met andere projecten in en om stations. De aanleg van de liften moest wachten op duidelijkheid rond de andere verbouwingen in de stations.
- De aanpassing van de perrons bleek goedkoper uit te vallen. Het Ministerie van IenM heeft besloten de overblijvende gelden in te zetten voor het toegankelijk maken van extra stations.
- Extra vertraging trad op door de interne overgang van het project van de afdeling spoorontwikkeling naar de afdeling projecten in 2007.

Uitvoeringsprogramma geluidsmaatregelen emplacementen (UPGE)

Het project UPGE betreft het nemen van geluidswerende maatregelen om de emplacementen te laten voldoen aan de Wet Milieubeheer en bestaande gedoogsituaties te beëindigen. Van de in de jaren 2005-2010 ontvangen € 42,5 miljoen subsidie heeft ProRail tot en met 2010 € 39 miljoen uitgegeven. In de jaren 2005-2008 ontving ProRail € 32 miljoen subsidie en bedroegen de bestedingen € 15 miljoen. ProRail gaf de volgende oorzaken aan voor de latere besteding van de ontvangen bedragen:

- Het heeft tijd gekost om vast te stellen welke emplacementen in aanmerking kwamen voor maatregelen en deze te prioriteren.
- De locaties, en ook de scope per locatie, waren aan het begin van het programma niet duidelijk.
- Contact leggen met het ingenieursbureau voor op te stellen ontwerpen, verkrijgen van treinvrije perioden en contracteren van aannemers heeft tijd gekost.



Het budget voor UPGE, oorspronkelijk € 113 miljoen, is in overleg met het **120**
Ministerie van IenM verlaagd tot € 97 miljoen. Voor een aantal emplace-
menten zijn de te nemen maatregelen uitgesteld. Ook heeft het ministerie
op voorstel van ProRail besloten € 20 miljoen van het resterende budget
te besteden aan een nieuw onderdeel, geluidsschermen.



Bijlage 5 Verklaring verschillen tussen begroting en realisatie belangrijke aanlegprojecten

121

In onderstaand overzicht hebben wij de belangrijkste verschillen tussen begroting en realisatie bij aanlegprojecten van ProRail vermeld, en aangegeven op welke projecten deze betrekking hebben. Het overzicht heeft betrekking op de periode 2005-2010.

Verschillen begroting en realisatie aanlegprojecten en verklaringen daarvoor (in miljoenen euro's)

Naam project	Vershil*	Oorzaken verschillen
Amsterdam-Utrecht	+111	De forfaitaire aftrek 2005 is toegepast op dit project. De begroting was dus lager dan de verwachte uitgaven. In volgende jaren loopt het project vrijwel in de pas met de begroting.
Nieuwe Sleutelprojecten 6 grote stations	-325	Overleg met vele partijen als gemeenten, NS, projectontwikkelaars met verschuivende wensen en eisen. De start van de uitvoeringswerkzaamheden wordt uitgesteld.
Regionet	-81	Nadere uitwerking planstudie en uitwerking raakvlakken met andere projecten zorgde voor latere start.
Stationsaanpassingen	-67	Latere overeenstemming over ontwerp van nieuwbouw en bijdragen van derden
Geluidsmaatregelen	-47	Overheveling budget naar onderhoud en andere projecten, vertraging in financiële afronding deelproject.
Vleuten-Geldermalsen	+39	Hogere uitgaven dan begroot: geen voorfinanciering door regio, maar IenM-geld. De forfaitaire aftrek 2006 is toegepast op de begroting van dit project. Deze begroting was daardoor lager dan de verwachte realisatie. Er waren ook lagere uitgaven dan begroot doordat ten onrechte geen rekening was gehouden met bijdragen van derden en doorschuiven van uitgaven naar een later jaar.
Overige kleine verschillen projecten personenvervoer	-233	Vertragingen in opstellen en toekenning van beschikkingen, meer tijd benodigd voor de bepaling van de scope van projecten.
PAGE (geluidshinder goederenemplacementen)	-26	Financiering uit leenfaciliteit. ProRail achtte het niet nodig projecten te starten omdat overleg met vergunningverleners nog liep.
Sloelijn	-37	Keuze voor andere aanbestedingsvorm en opruimen explosieven zorgde voor vertraging.
NW-Hoek Maasvlakte	-10	Ontwerp van de beveiliging moest nader worden uitgewerkt. De beveiliging kwam ook later in dienst..
Route Elst-Deventer-Twente	+11	De aanleg van een deeltraject verloopt sneller dan verwacht.
Overige kleine verschillen projecten goederenvervoer	+5	Doorgeschoven bedragen vanuit eerdere jaren.

Bron: jaarverslagen Infrastructuurfonds 2005-2010, informatie ProRail

* Legenda: - minder uitgegeven dan begroot + is meer uitgegeven dan begroot



Bijlage 6 Deelprojecten BB21

122

BEV21

Met het onderdeel BEV21 beoogden ProRail en het Ministerie van IenM een wezenlijke vernieuwing door te voeren van de beheer- en beveiligingsfuncties, die de basis moet zijn voor een moderner railsysteem. Het beveiligingssysteem wordt zodanig ontwikkeld dat ook de huidige detectiemiddelen en seinen aangesloten kunnen worden. Hierdoor wordt het mogelijk om zowel met materieel voorzien van het huidige ATB-systeem als met materieel voorzien van het ERTMS-systeem (cabine signalering) door elkaar te rijden op het zelfde baanvak.

De doelstellingen van de invoering van dit systeem zijn:

- verbetering van de veiligheid (onder andere het oplossen van de detectieproblematiek, veilig werken aan infra, overwegen, remcurve bewaking, ook voor snelheden die lager liggen dan 40 km/uur);
- verbetering van de flexibiliteit (onder andere verbeterde vertrekprocedure, soepeler in- en uitvoegen, kortere opvolg- en procestijden) en daarmee betere benutting van de infrastructuur;
- invoering van interoperabiliteit (nationale en internationale toegankelijkheid, dus conform ERTMS);
- verbetering van de dienstverlening(reizigersinformatie, vergroting capaciteit en verbetering van stiptheid en regelmaat);
- kostenbesparing, met name voor instandhouding;
- minder belasting van maatschappij en milieu door verbetering van de beheersing.

Het eindproduct betreft het beschikbaar en toepassingsgereed hebben van bij voorkeur twee maar minimaal één set beveiligingssysteem; gereed voor de vier 'megaprojecten' Amsterdam-Utrecht, Betuweroute, HSL-Zuid en HSL-Oost. Tevens dienen de beveiligingssysteem geschikt te zijn voor toepassing elders op het spoornet (bijvoorbeeld het opwaarderen van het rompnets teneinde een hogere benutting mogelijk te maken). De systemen moeten voldoen aan de in Europees verband opgestelde ERTMS-specificaties.

Het totale beveiligingssysteem nieuwe stijl bestaat uit het volgende:

- Interlocking: dit is het controleren of een benodigde infra-rijweg veilig berijdbaar is (niet in gebruik, defect en dergelijke), in de juiste toestand brengen van de betreffende infra-elementen (wissels, overwegen en dergelijke) en vervolgens vasthouden tot de trein het pad heeft verlaten. Dit betreft zowel de emplacementen als de vrije baan (dit zijn de gewone trajecten).



- Autorisatie: dit is het geven van toestemming aan de trein om het betreffende pad te berijden, inclusief gegevens over afstand, snelheid en dergelijke.
- ATB (automatische Treinbeïnvloeding) of ATP (automatic train protection): dit is het controleren of de trein de limieten van het toegekende pad niet overschrijdt (te ver door rijdt, te hoge snelheid, verkeerde richting en dergelijke) alsmede het automatisch ingrijpen als dat wel zo is (voorkomen onveilige treinbeweging).
- Detectie/lokalisatie: dit is het vaststellen waar elke trein feitelijk is (lokalisatie) c.q. of een infrapad wel of niet bezet is (detectie). Deze functie wordt traditioneel vanuit de baan uitgevoerd (detectie) maar zal in de toekomst meer en meer autonoom vanuit de trein plaatsvinden (autolokalisatie).

123

VPT+

VPT+ leverde een interfacesysteem op tussen het nieuwe, op ERTMS gebaseerde beveiligingssysteem en het bestaande verkeersleidings-systeem VPT op. ProRail noemt deze interface Koppeling Beveiliging VPT. VPT diende als geïntegreerde informatiesysteem voor de planning, bijsturing en uitvoering van de treindienst. Omdat VPT de eisen aan de nieuwe energievoorzienings-, beveiligings- en mobiele communicatie-systemen niet ondersteunt, is VPT+ ontwikkeld. VPT+ is in wezen een doorontwikkeling van het bestaande VPT. VPT+ draagt onder andere bij aan capaciteitsvergroting door een betere benutting van het spoor, veiligheidsverhoging en punctualiteitverbetering. VPT+ werd vertaald in gewenste functionaliteiten en bijbehorende op te leveren producten. Deze producten behelzen het volgende:

- de 'interface test' tussen beheersing en beveiliging;
- de 'technische test van de bedienbare vrije baan' (het bedienbaar maken van de seinen op de vrije baan ter voorkoming van versperringen en calamiteiten);
- 'korte opvolgtijden' / 'glijdend variabel blok' (het aansturen van de nieuwe beveiliging en het realiseren van korte opvolgtijden);
- 'bedienbare vrije baan' (volledige functionaliteit om de vrije baan te bedienen);
- 'veilig werken aan de infra' met nieuwe beveiliging;
- 'online herconfigureren van deelgebieden' (infrawijzigingen doorvoeren zonder een post met bijbehorende gebieden buiten dienst te stellen);
- 'herkenning van de vervoerder' (zorgt ervoor dat bij het afhandelen van calamiteiten de treindienstleider weet wie de vervoerder is);



- 'goederentreinen rijden houden' (een functievereiste van bijvoorbeeld de Betuweroute om te voorkomen dat goederentreinen stil komen te vallen; bij stilstand van goederentreinen duurt het relatief lang voordat alles weer gereed is om verder te rijden);
- 'locatieafhankelijke adressering' (VPT+ levert de posities van de treinen aan GSM-R);
- 'verbeterd stationnementsproces' (komt de voorspelbaarheid van de treindiensten ten goede en sluit aan bij het vergroten van de infracapaciteit);
- 'voorziening voor mixed-traffic' (een studie naar de behoefte aan meer voorzieningen voor de eerder besproken functionaliteit 'Korte opvolgtijden').

GSM-R

GSM-R resulteerde in een nieuw communicatiesysteem met de trein als vervanging van het oude Telerailsysteem. In de beschikkingsaanvraag van 23 juni 2000 staan de volgende op te leveren producten genoemd:

- een werkend GSM-R-net ter vervanging van Telerail, geschikt voor BB21 en ondersteund door Veilig Werken Infra, voor het spoorwegnet zoals eind 2004 aanwezig in Nederland (inclusief Betuweroute, exclusief HSL-Zuid);
- Een service level agreement (SLA) waarin de dienstverlening voor vijf jaar is vastgelegd en waarin uitdrukkelijk de bereidheid tot verdere ontwikkeling en uitbreiding van het GSM-R net is vastgelegd;
- definitieve, vrijgegeven systeemspecificaties.

25 kV

In het kader van het onderdeel 25 kV heeft ProRail een database met normen en specificaties voor toepassing van het 25 kV tractievoedings-systeem ontwikkeld. Deze normen en specificaties geven voorschriften voor invoering van 25 kV voor de energievoorziening van het spoor en andere apparatuur rond het spoor. Het project 25 kV leidt tot een 'Basis Ontwerp Bibliotheek' met gevalideerde en gecertificeerde ontwerpdocumenten betreffende het 25 kV tractiesysteem.

Toepassing van een 25 kV tractiesysteem leidt tot:

- snelheden hoger dan 160 km/uur, snelheden tot 300 km/uur moeten mogelijk zijn;
- hogere treinintensiteit, sneller aanzetten en inzet van zwaardere treinen;
- wegnemen van de vermogensbegrenzing van het huidige materieel;
- interoperabiliteit conform tractie TSI's;



- lagere lifecyclekosten en hogere beschikbaarheid van het tractie-energiesysteem;
- lagere milieubelasting door minder energieverlies en minder storende emissies;
- geen afscherming nodig met 'kathodische bescherming' (die nu wel nodig is voor gelijkstroomzwerfstromen).



Bijlage 7 Scopewijzigingen BB21

126

Oude en nieuwe scope Bev 21

Oorspronkelijke scope	Scope na heroriëntatie
Bij voorkeur twee maar minimaal één complete set beveiligingssystemen	Twee sets beveiligingssystemen die voldoen aan de respectievelijke eisen van de Betuweroute en Amsterdam-Utrecht
Gereed voor de vier 'megaprojecten'	Gereed voor twee van de vier 'megaprojecten' (de Betuweroute en Amsterdam-Utrecht)
Geschikt voor Beter Benutten op het rompnet	Komt te vervallen
Voldoen aan de ERTMS-specificaties	Blijft gehandhaafd
Lagere lifecyclekosten	Blijft gehandhaafd
Comptabiliteit met 25 kV tractiesystemen	Blijft gehandhaafd
Verhogen van de punctualiteit van de treindienst	Blijft gehandhaafd
Interlocking	Blijft gehandhaafd
Autorisatie	Blijft gehandhaafd
Automatische treinbeïnvloeding	Blijft gehandhaafd
Detectie/Lokalisatie	Komt te vervallen

Bron: beschikkingsaanvragen ProRail 5 december 1998 en 14 november 2002.

Oude en nieuwe scope VPT+

Oorspronkelijke scope	Scope na heroriëntatie
De interface test tussen beheersing en beveiliging	Interface gerealiseerd door nieuw deelsysteem Koppeling Beveiliging VPT
Technische test van de bedienbare vrije baan	Gerealiseerd door bestaande methode van bediening emplacementen
Korte opvolgtijden/glijdend variabel blok	Geschrapd, omdat industrie ERTMS level 3 niet ontwikkelde.
Bedienbare vrije baan	Gerealiseerd binnen BB21
Veilig werken aan de infra met nieuwe beveiliging	Gerealiseerd binnen BB21
Online herconfigureren van deelgebieden*	Geschrapd*
Herkenning van de vervoerder*	Geschrapd*
Goederentreinen rijdend houden	Deels geschrapd, doorstroming Sophiatunnel wel uitgevoerd
Locatieafhankelijke adressering	Gerealiseerd binnen BB21



Oorspronkelijke scope	Scope na heroriëntatie
Verbeterd stationnementproces*	Geschrapt*
Voorzieningen voor mixed-traffic*	Geschrapt*

127

Bron: beschikingsaanvragen ProRail. * Dit betrof de functionaliteit 'Beter Benutten'.



Bijlage 8 Omschrijving capaciteitsknelpunten

128

Knelpunt	Omschrijving⁶⁶
Almere Centrum	De perrons zijn niet lang genoeg en moeten verlengd worden in verband met de komst van de Hanzelijn.
Almere Poort	Na indienstneming van de Hanzelijn ontstaat hier een knelpunt. Intercitytreinen moeten stoptreinen ter hoogte van station Almere Poort kunnen inhalen.
Amersfoort westzijde	De IC-treinen naar/van het noorden en oosten kruisen elkaar hier. Er is vraag naar extra treinen op deze trajecten. Daardoor neemt het capaciteits- en punctualiteitsprobleem hier toe.
Amsterdam Centraal - Bijlmer	Vanuit de viersporigheid Utrecht – Amsterdam Bijlmer wordt ingesnoerd op twee sporen naar Amsterdam Centraal. Dit veroorzaakt een capaciteitsprobleem.
Amsterdam Transformatorweg	Onvoldoende capaciteit door toename aantal treinen (door komst HSA ⁶⁷ en groei goederenvervoer uit de Amsterdamse haven).
Amsterdam – Weesp	Capaciteitsknelpunt door toename aantal treinen (Hanzelijn en HSA-treinen naar Watergraafsmeer).
Betrouwbaarheid hele net	Verschillende ontwikkelprojecten om de betrouwbaarheid van het hele spoornet te verbeteren.
Breda derde perron	Onvoldoende perronspoorcapaciteit om groei treinverkeer door komst HSL-Zuid te verwerken. In de eerste fase herstelplan is een noodvoorziening getroffen om het knelpunt snel op te lossen, maar deze is onvoldoende gebleken.
Den Bosch	Punctualiteitsknelpunt.
Eindhoven transfer	De capaciteit van de perrontoeegangen is te krap om de voetgangersstromen veilig te kunnen verwerken.
Eindhoven zuidzijde (Tongelre)	Punctualiteitsknelpunt.
Geldermalsen	Er is onvoldoende capaciteit voor de toenemende treinintensiteiten (reizigers en goederen) op het traject Utrecht - Den Bosch.
Kijfhoek	Infrastructuurknelpunten voor het goederenvervoer.
Schipholtunnel: DVM	Door een sterke toename van het aantal treinen als gevolg van de ingebruikname van de HSL-Zuid, de Hemboog en de Utrechtboog zijn verkeersmaatregelen nodig om de beheersing van de treindienst te verbeteren.
Schipholtunnel: veiligheid	Door een sterke toename van het aantal treinen zijn extra maatregelen nodig om de tunnelveiligheid te vergroten.
Tilburg	Te weinig perronspoorcapaciteit.

⁶⁶ ProRail (2005b).

⁶⁷ High Speed Alliance, exploitant van de treinen op de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid).



Knelpunt	Omschrijving⁶⁶
Almere Centrum	De perrons zijn niet lang genoeg en moeten verlengd worden in verband met de komst van de Hanzelijn.
(perronspoorcapaciteit)	
Weesp Vechtbrug	Capaciteitsconflict tussen scheepvaart en treindienst vanwege 'staande mast route' over de Vecht.
Zwolle transfer	De lange, smalle centrale tunnel in het station is te klein om de reizigersstroom veilig te kunnen verwerken. Dit wordt in 2012 nog erger als gevolg van de ingebruikname van de Hanzelijn.
Zwolle vierde perron	Te weinig perronspoorcapaciteit door toename aantal treinen na indienststelling Hanzelijn.



Bijlage 9 **Wijziging scope capaciteitsknelpunten**

In de periode 2008-2010 heeft ProRail vijf wijzigingen doorgevoerd in de oorspronkelijke samenstelling van het programma: twee knelpunten zijn toegevoegd en de aanpak van drie knelpunten is (voorlopig) stopgezet. In 2011 heeft ProRail bovendien besloten om het project Amsterdam-Weesp voorlopig stop te zetten. Hieronder geven we een toelichting op deze zes projecten.

Stopzetting Amsterdam- Bijlmer

Voor het knelpunt Amsterdam-Bijlmer heeft ProRail geen oplossing gevonden die voldoende baten opleveren.

Toevoeging Eindhoven Tongelre

Aanvankelijk had ProRail het project Eindhoven-Tongelre geschrapt omdat de te verwachten baten onvoldoende waren. ProRail heeft daarna gekeken naar alternatieve oplossingen voor dit knelpunt. Als resultaat daarvan heeft ze eind 2004 een voorkeursalternatief uitgewerkt dat alsnog een positieve verhouding tussen kosten en baten opleverde. Toen heeft ProRail intern besloten het project direct in uitvoering te brengen. In eerste instantie werd het project nog wel betaald vanuit het HP2F-budget voor capaciteitsknelpunten, maar in 2010 heeft ProRail in overleg met IenM besloten het project geheel uit het programma Kleine wijzigingen te financieren. Het begrote budget voor Eindhoven-Tongelre uit het programma Capaciteitsknelpunten is toegevoegd aan de reserves van dit programma. Omdat het project in 2012 kan worden gerealiseerd, heeft het geen gevolgen voor de planning van de realisatie van het totale programma.

Toevoeging Geldermalsen

ProRail had Geldermalsen aanvankelijk (in 2007) niet opgenomen in het programma, omdat het onvoldoende baten opleverde. Dat was twee jaar later wel het geval, toen ProRail uitging van hogere treinaantallen. Dat was nodig om de gewenste groei van het spoorvervoer op de verbinding Utrecht-Den Bosch vorm te kunnen geven.⁶⁸ Toen er ruimte ontstond in het budget door een kostenbesparing bij het knelpunt Weesp Vechtbrug (€ 61 miljoen), heeft ProRail in overleg met IenM besloten om Geldermalsen toe te voegen aan het programma. Het budget voor Geldermalsen

⁶⁸ In het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS). Dit programma maakt het mogelijk dat er in 2020 zes intercitytreinen en (waar mogelijk) zes sprinters per uur rijden op de drukste trajecten in Nederland.



ligt met € 50 miljoen iets lager dan de besparing. Het project is in 2009 gestart, en wordt volgens planning eind 2018 opgeleverd.

131

Voorlopige stopzetting Amsterdam Transformatorweg

Dit project Amsterdam Transformatorweg was aanvankelijk wel opgenomen in het programma en zou volgens de oorspronkelijke planning in 2010 worden opgeleverd. Op verzoek van Regionet is de projectscope in 2007 uitgebreid met voorbereidingen voor een later aan te leggen tweede goederenspoor.

In 2008 heeft ProRail het project heroverwogen om te kijken of het knelpunt ook met alternatieve maatregelen kon worden opgelost. Hierdoor liep het project een jaar vertraging op. Omdat een vrije kruising toch de beste oplossing leek, besloot ProRail het project door te zetten. Uit een intern memo van ProRail in 2009 bleek vervolgens dat er nieuwe vertragingen waren, waardoor de verwachte oplevering naar eind 2013 verschoof.

Uiteindelijk leidden 'nieuwe inzichten' in 2010 tot de conclusie van de directie dat een vrije kruising voor 2020 niet nodig is. ProRail heeft het project toen per direct stopgezet en is op zoek gegaan naar alternatieve (kleine) maatregelen. In mei 2011 heeft het Ministerie van IenM echter aangegeven dat het niet instemt met het voorgenomen besluit van ProRail om het project stop te zetten. Eerst moeten de studies voor het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) in de regio Amsterdam zijn afgerond. Het budget wordt voorlopig gereserveerd.

Voorlopige stopzetting Almere Poort

Uit een herontwerp van het project OV SAAL⁶⁹ blijkt dat een inhaalpoor bij Almere Poort op korte termijn niet nodig is. ProRail heeft het project daarom voorlopig stopgezet, in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de effecten van OV SAAL op de langere termijn. ProRail reserveert het budget tot het besluit definitief is. Mocht ProRail later besluiten het project alsnog uit te voeren, dan is realisatie in 2012 niet meer mogelijk.

Voorlopige stopzetting Amsterdam-Weesp

In 2011 is dit HP2F-project voorlopig stopgezet, omdat de oorspronkelijk voorziene maatregelen op het traject Amsterdam-Weesp onvoldoende capaciteitswinst opleveren. Het capaciteitsprobleem op dit traject is daarom meegenomen in de bredere studie voor het project OV SAAL. Het

⁶⁹ Het project OV SAAL betreft het spoortraject Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad. Het kabinet wil het treinvervoer op dit traject verbeteren. Hiervoor is € 1,4 miljard gereserveerd. Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/spoorvervoer/projecten-spoorvervoer/ov-saal>.



budget wordt gereserveerd in afwachting van de uitkomsten van de OV SAAL-studie.

132

Overige scopewijzigingen op projectniveau

Naast de hiervoor beschreven wijzigingen op programmaniveau is de scope van acht projecten die deel uitmaken van het programma in de loop der jaren gewijzigd. We lichten deze wijzigingen één voor één toe.

Breda 3^e perron

De oorspronkelijk scope van het project Breda 3^e perron betrof een aanpassing van de sporen-layout. Toen deze aanpassing in 2008 was gerealiseerd, bleek dat ProRail budget over had. ProRail heeft dit budget (€ 6 miljoen), samen met bijdragen uit het budget voor kleine wijzigingen en een MIRT-bijdrage, aangewend voor de plaatsing van geluidsschermen. Aanvankelijk zouden de geluidsschermen in 2011 worden aangebracht. Door vertraging in de uitvoering (onder andere doordat de aankoop van gronden door ProRail was mislukt) is de planning bijgesteld naar 2012.

Den Bosch

In Den Bosch zou oorspronkelijk een vrije kruising (fly-over) worden aangelegd aan de noordzijde van de stad, met een wisselspoor op het traject Den Bosch-Vught (oplevering in 2012). In dit project heeft ProRail twee scopewijzigingen doorgevoerd.

De eerste scopewijziging is het gevolg van het Programma Hoogfrequent Spoor. Hierdoor neemt het verwachte aantal treinen bij Den Bosch toe. De oorspronkelijke oplossing voor het knelpunt bleek ontoereikend om die toename het hoofd te kunnen bieden. Daarom heeft ProRail begin 2010 de oorspronkelijke scope uitgebreid. Dit leidde tot één jaar vertraging. Daarnaast bleek de gemeente Den Bosch extra wensen te hebben omtrent de uitvoering van de fly-over, waardoor ProRail dit ontwerp heeft aangepast. Ook dit leidde tot één jaar vertraging.

Bij Den Bosch worden tegelijkertijd ook andere werkzaamheden uitgevoerd. Het spoor wordt bijvoorbeeld vernieuwd en de treinbeveiliging vervangen. De kosten voor dergelijke werkzaamheden worden uit andere budgetten gefinancierd. Zo wordt vanuit het budget voor het project Mistral (zie hoofdstuk 5) een bijdrage van € 20 miljoen geleverd en vanuit het budget voor spoorvernieuwing € 3 miljoen. Naar verwachting wordt het project in 2014 opgeleverd.

Eindhoven transfer

In overleg met de gemeente en NS is in Eindhoven voor een ruimere oplossing gekozen dan puur transfervverbetering (verbreding



reizigerstunnel), anders was er geen oplossing denkbaar waar alle partijen achter konden staan.⁷⁰ Het project wordt opgeleverd in 2014. Het project heeft daarmee een vertraging opgelopen van twee jaar opgelopen.

Kijfhoek

Oorspronkelijk zou ProRail in Kijfhoek drie deelprojecten uitvoeren met elk een kleine spooraanpassing op het emplacement ter plaatse, om de capaciteitsknelpunten voor het goederenvervoer op te lossen. Het project liep in 2008 vier tot zes maanden vertraging op doordat de capaciteitsvergrotingstudie later van start ging als gevolg van personeelstekort bij ProRail. In 2009 besloot ProRail vervolgens één van de drie deelprojecten te schrappen uit het HP2F-programma, omdat de vereiste functionaliteit al werd geboden door de andere twee deelprojecten. Het project wordt naar verwachting in 2011 opgeleverd (drie jaar vertraging). Overigens besloot ProRail in 2010 om dit project uit het programma Kleine wijzigingen te financieren.

Tilburg

Het project Tilburg betrof oorspronkelijk de aanleg van een extra zijperron met een extra perronspoor op het station van de stad. Daarnaast zou ProRail bijdragen aan een verlenging van de reizigerstunnel tot aan dit derde perron. Na invoering van de nieuwe dienstregeling in 2007 bleek het ontbreken van een derde perron echter geen knelpunt meer te zijn. ProRail heeft in 2010 besloten de aanleg van het derde perron te schrappen en in plaats daarvan enkele kleine maatregelen te nemen. Deze maatregelen worden gefinancierd uit het programma Kleine wijzigingen. ProRail handhaaft de bijdrage aan de reizigerstunnel (€ 2,4 miljoen), omdat deze al was toegezegd aan de gemeente.

Weesp Vechtbrug

Oorspronkelijk was ProRail van plan om de Vechtbrug bij Weesp te voorzien van een scheepslift, maar in 2010 bleek dat het betreffende knelpunt ook met een aantal kleine aanpassingen kon worden opgelost, zoals minder brugopeningen en een verbetering van het brugmechanisme zodat de brug sneller open en dicht kan. Hierdoor heeft ProRail € 61 miljoen bespaard en kan het project een jaar eerder worden opgeleverd dan oorspronkelijk gepland (in 2011).

⁷⁰ Zo wenste de gemeente de tunnel als verbinding tussen twee wijken te handhaven, terwijl deze afgesloten zou worden vanwege de OV-chipkaart en de daarvoor benodigde poortjes op het station.



Zwolle transfer

134

In Zwolle wordt de reizigerstunnel onder het station verbreed om de reizigersaantallen te kunnen (blijven) verwerken. De tunnel wordt aan de zuidzijde van het station verlengd om een goede aansluiting op het busstation mogelijk te maken. Het Ministerie van IenM heeft hiervoor als uitvloeisel van de motie-Cramer € 4 miljoen extra beschikbaar gesteld. ProRail verwacht het project in 2013 op te leveren.

Zwolle vierde perron

In Zwolle wordt een extra eilandperron aangelegd dat nodig is voor de afhandeling van de treinen van de Hanzelijn. Op verzoek van de noordelijke provincies besloot ProRail in 2009 in aanvulling daarop de layout van de sporen geschikt te maken voor hogere snelheden, om zo de reistijd tussen het noorden van het land en de Randstad te verbeteren. De extra kosten van deze scopewijziging (€ 35 miljoen) worden gefinancierd uit het budget van de motie-Koopmans c.s. (Tweede Kamer, 2007b).⁷¹ Oplevering wordt verwacht in 2012.

⁷¹ In deze motie werd de regering gevraagd € 160 miljoen te reserveren voor de spoordriehoek in Noord-Nederland voor maatregelen om intensivering van de treindienst mogelijk te maken en kosteneffectieve maatregelen om de rijtijden van en naar de Randstad te verbeteren.



Bijlage 10 **Proces verkrijging gegevens besteding spoorbudgetten**

135

De subsidie voor ProRail voor beheer, onderhoud en aanleg wordt begroot en verantwoord op de artikelen 13.02 en 13.03 van het Infrastructuurfonds. Op deze artikelen heeft het Ministerie van IenM in de periode 2005-2010 € 12,4 miljard begroot, waarvan € 11,5 miljard was bestemd voor ProRail. De resterende € 0,9 miljard had andere bestemmingen, zoals de Thalys en risicoreserveringen.

Over de verschillen tussen het bedrag aan subsidies dat voor ProRail beschikbaar is, daadwerkelijk is besteed en nog beschikbaar blijft, hebben we in dit onderzoek intensief contact gehad met de financiële deskundigen van zowel het Ministerie van IenM als ProRail. In eerste instantie heeft dat geleid tot cijferoverzichten die we op 25 juli hebben voorgelegd aan het ministerie en ProRail, als onderdeel van de conceptrapportage van onze bevindingen. De belangrijkste kanttekening betrof aanleg. Het ministerie gaf begin augustus aan dat bij de ruim € 600 miljoen aan niet bestede middelen rekening gehouden moest worden met de mogelijkheid van het Infrastructuurfonds om niet bestede bedragen door te schuiven. Hierdoor kon sprake zijn van dubbeltellingen, waardoor het bedrag lager zou uitvallen.

Het commentaar dat het Ministerie van IenM en ProRail op de conceptrapportage gaven, hebben we verwerkt in de definitieve rapportage van bevindingen. Deze hebben we op 30 augustus verstuurd naar het Ministerie van IenM en ProRail.

Naar aanleiding van de definitieve bevindingenrapportage kwam ProRail met aanvullende cijfers. De belangrijkste aanvulling was een bedrag van € 200 miljoen (€ 238 miljoen inclusief btw) voor door ProRail geboekte efficiencywinst dat het verschil van € 600 miljoen voor aanleg zou nuanceren. De genoemde € 200 miljoen zou niet meer beschikbaar zijn voor ProRail. Zoals beschreven in § 3.3.1 van dit rapport was dit bedrag aan te realiseren efficiency echter al verwerkt in de begroting. Ook het ministerie kwam met aanvullende cijfers. Die hadden betrekking op een preciezere berekening van de cijfers van aanleg en de kosten van BB21 en leidden tot een bijstelling van het bedrag van € 600 miljoen en de gegevens voor BB21.

Waar niet strijdig met andere bronnen zijn de aanvullende gegevens aangepast in het conceptrapport dat we op 13 september voor bestuurlijke reactie hebben voorgelegd aan de minister van IenM en aan de Raad van Bestuur van ProRail.



In haar reactie van 22 september jl. komt de minister met geheel nieuwe cijfers en een geheel nieuwe redenering daarvan. Deze cijfers hebben betrekking op het nog te besteden bedrag voor aanleg en de onderbesteding bij beheer en onderhoud. Naar aanleiding daarvan hebben we een onderbouwing opgevraagd. Deze onderbouwing roept vragen op: de € 373 miljoen waar de minister in haar reactie mee komt, bestaat bijvoorbeeld uit een bedrag van € 302 miljoen dat eind 2010 binnen het Infrastructuurfonds nog beschikbaar is voor aanleg. In het jaarverslag 2010 van het Infrastructuurfonds staat dat er eind 2010 nog € 35 miljoen (exclusief btw) beschikbaar is.

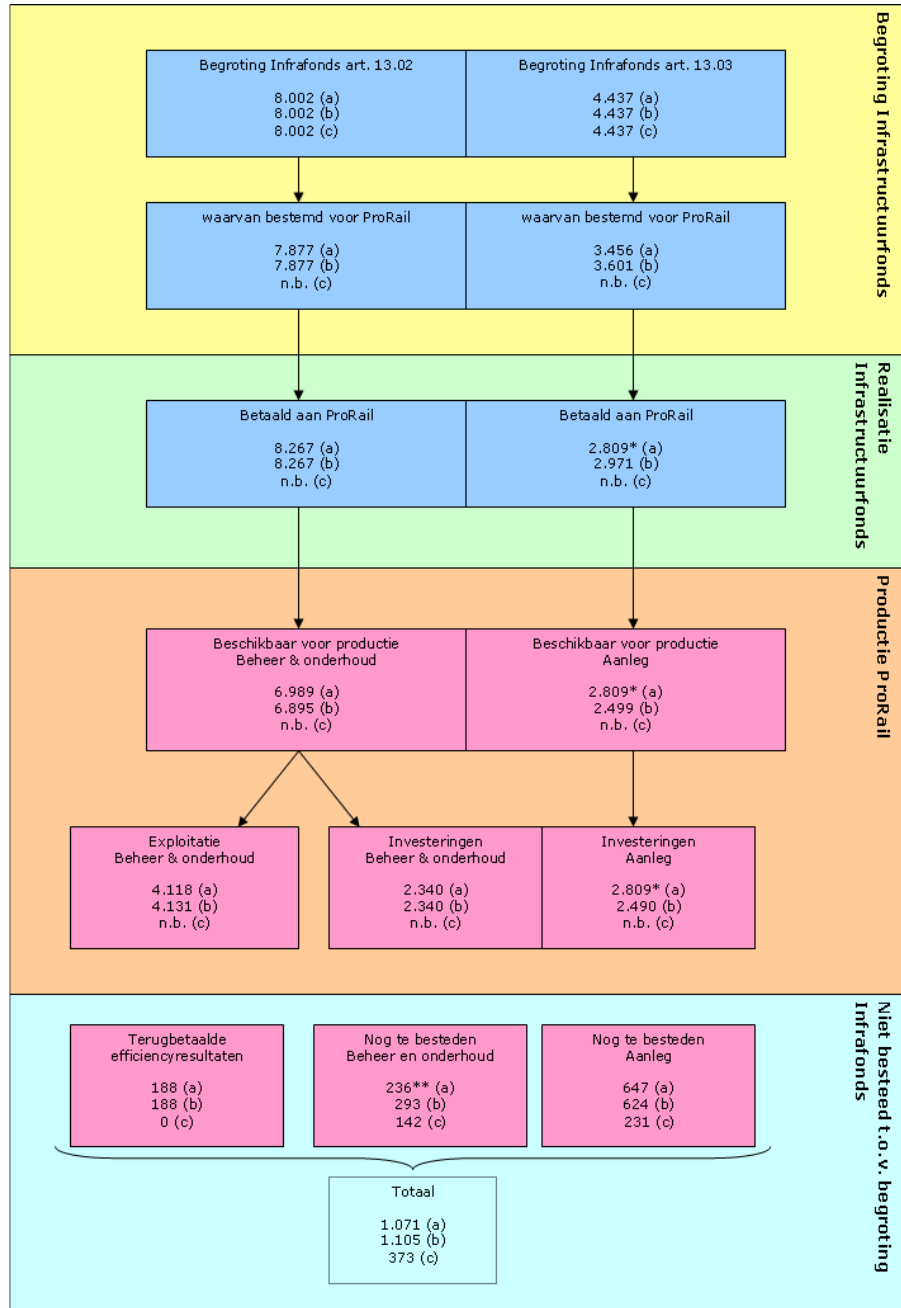
Een ander voorbeeld is dat er volgens het ministerie sprake is van een overbesteding op het Infrastructuurfonds voor beheer en onderhoud van € 75 miljoen. Het ministerie komt op dit bedrag door € 225 miljoen te salderen met een ander artikel uit het Infrastructuurfonds.

Een derde voorbeeld dat vragen oproept, is de verwerking van de efficiencytaakstellingen die het Ministerie van IenM ProRail oplegt. We hebben de nieuwe cijfers van de minister niet meer kunnen onderzoeken.

In figuur 16 hebben we de cijfers die op de verschillende momenten uitgewisseld zijn, samengevat.



Figuur 16. Totale subsidie en besteding ProRail in 2005-2010 op drie momenten in het onderzoek (in miljoenen euro's) 137



(a): cijfergegevens van 25 juli 2011; (b): cijfergegevens van 13 september 2011;

(c): cijfergegevens van 22 september 2011; n.b.: niet bekend

* Btw was in de cijfergegevens van 25 juli 2011 voor aanleg nog niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

** De nog niet uitbetaalde subsidie van € 68 miljoen inclusief btw (€ 57 exclusief btw) was nog niet in de totaalstelling opgenomen.



Wij trekken uit de opeenvolging van nieuwe inzichten de conclusie dat de cijfermatige weergave in begroting en realisatie van de activiteiten van ProRail dermate instabiel is dat de Tweede Kamer momenteel geen eenduidig overzicht kan krijgen van de besteding van de spoorbudgetten. De moeizame gang van zaken rond de becijfering van de onderbesteding onderstreept de problemen bij de aansluiting van informatiebronnen en het ontbreken van een totaaloverzicht zoals door ons geschetst in dit rapport (deel 2, § 7.1.4).



Literatuur

139

Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009). *Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 919, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Overzicht spooruitgaven 2011*. Poster en toelichting op de poster inzake het overzicht spooruitgaven. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 984, nr. 237. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Bezuinigingsmonitor 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 758, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor*. Brief Algemene Rekenkamer d.d. 23 mei 2011 over de wijze waarop de Rekenkamer het gevraagde onderzoek naar de besteding van spoorbudgetten door ProRail zal gaan uitvoeren. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 707, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Booz, Allen, Hamilton (2005). *Review van de lange termijn begroting*. Londen: Booz, Allen Hamilton.

Booz, Allen, Hamilton (2007). *Op de rails progress review*. Londen: Booz, Allen Hamilton.

BZK (2011). *Sociaal jaarverslag Rijk 2010*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Holland Consulting Group (2007). *Toetsingsrapport. Kan ProRail op 1 januari 2008 op output sturen en op output gestuurd worden?* Amsterdam: Holland Consulting Group.

McKinsey (2008). *Evaluatie voortgang 'Op de rails'*. Amsterdam: McKinsey.

Onderzoeksraad voor veiligheid (2005). *Persbericht bij rapport over ontsporing goederentrein Apeldoorn*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.



Onderzoeksraad voor Veiligheid (2007). *Persbericht bij rapport over ontsporing Amsterdam Centraal station*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

140

ProRail (2005a). BB21; *Status Ontwikkeling per 1 januari 2005 d.d. 7 juni 2005*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2005b). *Programma Capaciteitsuitbreidingen in Herstelplan 2^e fase (2006-2012)*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2006). *Beheerplan ProRail 2007*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2008). *Afsluitende BB21-rapportage d.d. 14 mei 2008*. ProRail, Utrecht.

ProRail (2010a). *Jaarverslag ProRail 2009*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2010b). *ERTMS en Mistral; Bijgestelde strategie 2010-2025*. Utrecht: ProRail.

Solving/IMCG (2009). *Audit financiële reeksen 2010-2020 Beheerplan 2010 ProRail, oktober 2009*. 's-Hertogenbosch: Solving/IMCG.

Tweede Kamer (2003). *Vaststelling begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XII, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2004). *Railveiligheid; Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 699, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005a). *Spoor: vervoer- en beheerplan*. Brief van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over 'Op de rails', onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 984, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006. Amendement van de leden Van Hijum en Van der Ham d.d. 28 november 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 A, nr. 16. Den Haag: Sdu.



Tweede Kamer (2007a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008. motie van het lid Cramer c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 A, nr. 66. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007b). *Zuiderzeelijn; Motie van het lid Koopmans c.s. over het reserveren van 160 miljoen euro voor de spoordriehoek in Noord-Nederland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 658 nr. 41. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007c). *Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2006. Lijst van vragen en antwoorden (vraag 11).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 A, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007d). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, vraag 59d.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 A, nr. 18, vraag 59d. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008a). *Spoor: vervoer- en beheerplan. Verslag van een algemeen overleg d.d. 19 juni 2008.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 984, nr. 147. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008. Lijst van vragen en antwoorden, vraag 39a.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 A, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009a). *Jaarverslag en Slotwet van het Ministerie van verkeer en Waterstaat. Verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.* Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XII, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). *Spoor: vervoer- en beheerplan. Verslag van een algemeen overleg, d.d. 22 april 2009.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 984, nr. 178. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). *Spoor: vervoer- en beheerplan; Verslag van een algemeen overleg van 19 februari 2009.* Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29 984, nr. 169. Den Haag: Sdu.



Tweede Kamer (2009c). *Spoor: vervoer- en beheerplan. Verslag van een algemeen overleg d.d. 10 maart 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 984, nr. 169. Den Haag: Sdu. 142

Tweede Kamer (2009d). *Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2008. Lijst van vragen en antwoorden, vraag 6*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 A, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII). Verslag van een wetgevings-overleg d.d. 2 december 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500XII, nr. 58. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2011. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 XII, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010c). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangsel van de Handelingen nr. 2851. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011a). *Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor; Brief over het instellen van een onderzoek naar de bestedingen van spoorbudgetten door ProRail*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 707, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor; Brief Presidium met voorstel voor onderzoek naar Nederlands spoorstelsel en onderhoud- en realisatiebudgetten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 707, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenW (1998). *Benutting spoorwegwet; Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 17 november 1998 bij de aanbidding van het advies van Railned*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 359, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenW (2000). *Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 16 november 2000 over BB21 en Beter Benutten*. Niet-dossierstuk, kenmerk vw00001283. Den Haag: Ministerie van VenW.



VenW (2001). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2001 over ERTMS en hogesnelheidsverbindingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 026, nr. 140. Den Haag: Sdu.

VenW (2003). *Vaststelling begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2004a). *Meerjarenprogramma Infrastructuur en het transport/Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (MIT/SNIP) 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 A, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VenW (2004b). *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit. Brief van de ministers van verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 30 september 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 644, nr. 6. Den Haag: Sdu.

VenW (2006). *Vaststelling begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2007; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 hoofdstuk A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2008a). *Spoor: vervoer- en beheerplan. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over ERTMS en Mistral d.d. 24 oktober 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 984, nr. 154. Den Haag: Sdu.

VenW (2008b). *Spoor: vervoer en beheerplan. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over onder andere kosten-baten analyse ERTMS d.d. 22 december 2008*. 29 984, nr. 164. Den Haag: Sdu.

VenW (2009a). *Spoor: vervoer- en beheerplan; Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2009 over investeringen in snel te realiseren projecten in het spoor*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 984, nr. 176. Den Haag: Sdu.

VenW (2009b). *Spoor: vervoer- en beheerplan; Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2009 over financiële reeksen ProRail*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 984, nr. 207. Den Haag: Sdu.



Joris Fiselier Infographics heeft de figuur op p. 36 van dit rapport gemaakt. De andere figuren zijn gemaakt door de Algemene Rekenkamer.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.A. Overbeeke (projectleider)
Dhr. drs. G.P.A. Bakker
Mw. drs. H. van Bloemendaal
Dhr. M. Mghizrat Msc
Mw. drs. A.S. de Neyn van Hoogwerff
Dhr. R.J.P.N. van Schijndel MSc MA

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
www.rekenkamer.nl

Fotografie

Bert Spiertz / Hollandse Hoogte

Infographics

Joris Fiselier Infographics

Ontwerp

Corps Ontwerpers, Den Haag

Drukwerk omslag

OBT bv, Den Haag

Den Haag, oktober 2011