

ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

Periodieke rapportage begrotingsartikel 16 – Openbaar Vervoer en Spoor

Eindrapport voor Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 13 februari 2026

Periodieke rapportage begrotingsartikel 16 – Openbaar Vervoer en Spoor

Eindrapport voor Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 13 februari 2026

ECORYS

In samenwerking met:

KPMG

RAN/IW1007001rap

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Inleiding 8
1.1 Aanleiding van het rapport 8
1.2 Onderzoeksvragen 8
1.3 Scope 9
1.4 Leeswijzer 10

2 Gevoerde beleid 11
2.1 Context van beleidstheorie 11
2.2 Beleidstheorie 12
2.3 Verantwoordelijkheid IenW 16
2.4 Begrotingsontwikkeling 19
2.5 De begrotingsartikelen, thema's en instrumenten 23

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid 26
3.1 Introductie 26
3.2 Aanleg spoor 27
3.3 Onderhoud spoor 31
3.4 Capaciteitsverdeling en concessieverlening 35
3.5 Regionaal Openbaar Vervoer 44
3.6 OV-keten 52
3.7 Spoorveiligheid 58
3.8 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) 63
3.9 ERTMS 67
3.10 Hogesnelheidslijn-Zuid 74
3.11 Synthese doeltreffendheid en doelmatigheid 78

4 Besparingsvarianten 80
4.1 Introductie 80
4.2 Uitwerking besparingsvarianten 81
4.3 Conclusie besparingsvarianten 85

5 Conclusie en aanbevelingen 86
5.1 Conclusies 86
5.2 Aanbevelingen 88

Bijlage A: Verantwoording aanpak en onderzoeksmethodiek 89
Fase 1. Beschrijving motivering van het gevoerde beleid 89
Fase 2. Bestudering bestaande evaluaties en andere relevante onderzoeken 90
Fase 3. Verdieping, analyse en rapportage 90

Bijlage B: Literatuurlijst 91

Bijlage C: Opvolging aanbevelingen evaluatieperiode 2013 – 2017 94

Samenvatting

Afbakening van de Periodieke Rapportage

De afbakening van deze Periodieke Rapportage is beschreven in de aankondiging van de periodieke rapportage aan de Tweede Kamer[1] en samengevat in Tabel 1. Hierin worden het SEA-thema, de geëvalueerde periode, de vorige rapportage, de hoofdvragen en de relevante begrotingsartikelen overzichtelijk weergegeven.

Tabel 1: Afbakening van de Periodieke Rapportage

	Toelichting
Beschrijving SEA thema	Periodieke Rapportage artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor Hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat
Evaluatieperiode	2018 - 2023
Naam en jaar van uitvoering vorige Periodieke Rapportage	Beleidsdoorlichting artikel 16 Openbaar vervoer en Spoor (2018)
Hoofdvragen van de huidige Periodieke Rapportage	De periodieke rapportage van artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor vindt plaats op de volgende algemene doelstelling van IenW: *'Het ministerie van IenW streeft naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders/verladers.'* Deze doelstelling is onderverdeeld in drie specifieke doelstellingen: 1. Zorgen voor een veilig spoorsysteem 2. Zorgen voor een betrouwbaar spoornetwerk 3. Zorgen voor een aantrekkelijk spoor- en ov-systeem
Relevante begrotingsartikelen	XII Infrastructuur en Waterstaat • Art. 16: Openbaar Vervoer en Spoor • Art. 24: Inspectie Leefomgeving en Transport (voor zover betrekking op openbaar vervoer en spoor) • Art. 25: Brede Doeluitkering (voor zover betrekking op openbaar vervoer en spoor) Mobiliteifsfonds • Art. 13: Spoorwegen • Art. 14: Regionale infrastructuur • Art. 17: Megaprojecten Verkeer en Vervoer (enkel ERTMS, PHS en HSL-Zuid)

[1] Kamerbrief met aankondiging periodieke rapportage HXII art. 16 Openbaar Vervoer en Spoor. (Kamerstuk 29 984, nr. 119).

Uitleg van de beleidstheorie

De beleidstheorie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor is gebaseerd op drie centrale doelstellingen: het realiseren van een veilig spoorsysteem, het waarborgen van een betrouwbaar spoornetwerk en het bieden van een aantrekkelijk en toegankelijk ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders. Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in onderliggende subdoelstellingen, zoals spoorwegveiligheid, sociale veiligheid, digitalisering van het spoor, instandhouding en ontwikkeling van het netwerk, balans met de leefomgeving, kwaliteit en toegankelijkheid van het ov, en ketenmobiliteit.

IenW zet hiervoor een breed palet aan beleidsinstrumenten in, waaronder concessies, subsidies, wet- en regelgeving, programma's als ERTMS en PHS, en samenwerkingsafspraken met sectorpartijen en decentrale overheden. De beleidstheorie is verankerd in het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer en het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer, en wordt periodiek geactualiseerd op basis van maatschappelijke ontwikkelingen en evaluaties. Hiermee beoogt IenW een samenhangend, toekomstbestendig en maatschappelijk verantwoord mobiliteitssysteem te realiseren dat aansluit bij de behoeften van reizigers, verladers en de samenleving als geheel.

Conclusies

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies. Gedetailleerde conclusies over specifieke doelen en beleidsinstrumenten zijn afzonderlijk beschreven.

1. Beleid draagt aantoonbaar bij aan de hoofddoelen, met verschillen per thema

   De ingezette instrumenten dragen in de basis bij aan een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem. De doeltreffendheid is overwegend positief bij onderhoud, capaciteitsverdeling/concessieverlening, regionaal OV, OV-keten en spoorveiligheid. In enkele thema's, zoals grote aanlegprojecten, ERTMS en HSL-Zuid, zijn de baten of voortgang minder eenduidig, vooral door de complexiteit, lange looptijd of externe factoren.

   De doelmatigheid van beleid kon in veel gevallen niet beoordeeld worden, vanwege decentrale verantwoordelijkheden of nog lopende projecten. Bij de door IenW verleende concessies waar een sturings- en monitoringssystematiek op basis van KPI's beschikbaar was (de beheerconcessie van ProRail, HRN-concessie en concessies voor Waddenveren) en internationale benchmarks beschikbaar zijn, kon dit wel vastgesteld worden. In deze gevallen werd de doelmatigheid hoofdzakelijk positief beoordeeld.

2. Door de diversiteit van beleidsdoelen en -instrumenten vereist borging van samenhang van beleid continu aandacht

   Het beleid bestrijkt een breed scala aan doelen (veiligheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale inclusie) en maakt gebruik van uiteenlopende instrumenten (concessies, subsidies, programma's, wetgeving). Deze diversiteit is passend gezien de beleidstheorie. De breedte vraagt om blijvende aandacht voor samenhang, afstemming en integrale beleidsvorming, zodat de gezamenlijke bijdrage aan de beleidsdoelen inzichtelijk blijft. Vanuit signalen uit het werkveld ontstaat het beeld dat onvoldoende sprake is van integrale beleidsvorming en/of onvoldoende communicatie over de samenhang van beleid. Bijvoorbeeld dat regels voor verschillende bestuurslagen (Rijk, vervoerregio's, provincies

en gemeenten) en vervoerders niet op elkaar aansluiten bij aanleg of onderhoud aan het spoor.

3. Samenwerking en governance zijn over het algemeen goed, maar blijven bepalend voor effectiviteit

   De uitvoering van het beleid is afhankelijk van samenwerking tussen IenW, ProRail, NS, decentrale overheden en vervoerders. In de meeste thema's is de samenwerking en de kwaliteit van governance-afspraken goed en draagt deze bij aan het behalen van de beleidsdoelen, zoals de Landelijke Openbaar Vervoer- en Spoortafel, het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB). Tegelijkertijd blijkt uit enkele thema's (zoals ERTMS en complexe aanlegprojecten) dat verdere verbetering mogelijk is door tijdige afstemming, heldere rolverdeling en het benutten van elkaars expertise. Werkveldreacties benadrukken het belang van regie, eenduidigheid en flexibiliteit, vooral bij complexe of modaliteit overstijgende opgaven.

4. Verdere concretisering van beleidsdoelen is wenselijk bij 'langlopende en innovatieve programma's

   In veel thema's, zoals onderhoud, spoorveiligheid en concessieverlening, zijn beleidsdoelen en prestaties goed meetbaar gemaakt en wordt structureel gemonitord. Bij enkele langlopende en innovatieve programma's is verdere concretisering en periodieke herijking van indicatoren wenselijk om het systematisch evalueren en bijsturen van beleid te versterken. Dit heeft betrekking op de programma's ERTMS, PHS en grote aanlegprojecten.

5. Snel kunnen ingrijpen bij externe factoren blijft in de toekomst belangrijk

   Externe factoren zoals COVID-19, personeelstekorten, geopolitieke ontwikkelingen en marktveranderingen hebben het beleid beïnvloed. IenW heeft in deze context, bijvoorbeeld met de BVOV en TVOV, laten zien dat het tijdig kan bijsturen en oplossingen kan bieden, wat door het werkveld positief wordt ervaren. Gezien de uitdagingen van de sector naar de toekomst, blijft het belangrijk om het vermogen om snel in te grijpen in de sector of bij te sturen, dat kan financieel of anderszins, te behouden en waar nodig verder te versterken.

6. Langetermijnvisie is aanwezig, implementatie vraagt blijvende inzet

   Beleidsdocumenten als de Lange Termijn Spooragenda en het Toekomstbeeld OV geven richting, en worden in de praktijk vertaald naar concrete maatregelen. De implementatie hiervan vraagt om langdurige inzet, prioritering en afstemming, mede vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van veel partijen.

7. Noodzaak tot keuzes en prioritering bij beperkte middelen

   De analyse van de besparingsvarianten laat zien dat de reële besparingsruimte beperkt is, zeker bij een generieke opgave van 20%. In de praktijk biedt alleen het Mobiliteitsfonds voldoende budgettaire schaal om richting dit niveau te bewegen. Kortingen op beheer en onderhoud leveren weliswaar korte-termijnvoordeel, maar zijn op lange termijn ondoelmatig door hogere kosten, meer storingen of veiligheidsrisico's, kortere levensduur van assets en verminderde betrouwbaarheid. Verdere besparingen vergen beleidssanering, uitstel of het schrappen van activiteiten en acceptatie van kwaliteitsverlies. De wenselijkheid daarvan is een duidelijke politieke keuze. Zonder gerichte prioritering en ingrijpende

keuzes is de besparingsopgave niet realistisch zonder beleidsdoelen en netwerkkwaliteit onder druk te zetten.

Aanbevelingen

Op basis van de overkoepelende conclusies zijn overkoepelende aanbevelingen geformuleerd die gericht zijn op het verder verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor openbaar vervoer en spoor. Gedetailleerde aanbevelingen per thema zijn afzonderlijk beschreven in de betreffende hoofdstukken.

1. Herijken en concretiseren van beleidsdoelen en indicatoren

   Herijk beleidsdoelen en subdoelstellingen regelmatig en maak ze, waar mogelijk en passend bij het beleidsthema (bijvoorbeeld de kwaliteit van het spoorsysteem), scherper en toetsbaar door ze te koppelen aan meetbare indicatoren (KPI's). Zorg dat deze indicatoren aansluiten bij de praktijk van monitoring en evaluatie binnen de sector en pas ze aan op basis van nieuwe inzichten en veranderende context.

   Met heldere, meetbare doelen en indicatoren kan beleid beter systematisch geëvalueerd worden en waar nodig beter bijgestuurd worden.

2. Versterken van samenhang tussen beleidsinstrumenten

   Blijf inzetten op betere afstemming en samenhang tussen verschillende beleidsinstrumenten (concessies, subsidies, programma's, wetgeving). Stel per beleidsdoel en op basis van langetermijnvisies (Lange Termijn Spooragenda en Toekomstbeeld OV) een integrale instrumentenkaart op en gebruik deze om overlap, hiaten en tegenstrijdigheden te signaleren en gericht op te lossen.

   Beleidsinstrumenten die goed op elkaar zijn afgestemd, kunnen leiden tot efficiëntere inzet van middelen.

3. Versterken van de regie van IenW

   De samenwerking en governance worden over het algemeen goed beoordeeld, maar blijven, vanwege de afhankelijke van andere partijen, bepalend voor doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Blijf daarom aandacht houden voor het samenwerking en governance en versterk deze waar nodig, vooral omtrent ERTMS en complexe aanlegprojecten waar tijdige afstemming, heldere rolverdeling en beter benutten van elkaars expertise als verbeterpunten naar voren komen.

4. Strategisch herijken en focussen op doelmatige en doeltreffende beleidsactiviteiten

   Maak bij schaarste van middelen gebruik van een expliciete prioriteringssystematiek, waarbij projecten en activiteiten worden gerangschikt op hun bijdrage aan de beleidsdoelen en hun doelmatigheid. Deze systematiek wordt binnen het Mobiliteitsfonds al toegepast, bijvoorbeeld via het MIRT-instrumentarium. Bekijk de mogelijkheid om dit ook voor andere begrotingsartikelen en/of begrotingsartikel overstijgend toe te passen om te prioriteren binnen de bredere thematiek van openbaar vervoer en spoor. Dit zou ertoe kunnen leiden dat middelen meer doelmatig worden ingezet over de volle breedte van het beleid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het rapport

Deze periodieke rapportage van begrotingsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor is een syntheseonderzoek van de (evaluatie)onderzoeken naar het gevoerde beleid voor Openbaar Vervoer en Spoor in de periode 2018-2023. Met de periodieke rapportage wordt (ex post) inzicht gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Deze begrippen kunnen als volgt worden afgebakend:

- Doeltreffendheid van beleid: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid, met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;
- Doelmatigheid van beleid: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, of de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

Het doel van de periodieke rapportage is de inzichten die uit al uitgevoerde evaluaties en onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de evaluatieperiode op een methodisch verantwoorde manier samen te brengen. ‘De periodieke rapportage heeft als doel inzicht te geven in de (randvoorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, en hoe deze verder kunnen worden versterkt.’

De periodieke rapportage is de opvolger van de beleidsdoorlichting. Een belangrijke toevoeging in de periodieke rapportages ten opzichte van de beleidsdoorlichtingen is de focus op de voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor betrof de laatste beleidsdoorlichting de periode 2013 – 2017.

De inzichten in deze rapportage zijn gebaseerd op reed uitgevoerde evaluaties, monitoring en andere documenten (syntheseonderzoek). Deze inzichten zijn vervolgens (gericht) aangevuld op basis van interviews met dossierhouders van het ministerie van Infrastructuur en Water staat en reacties uit het werkveld, zowel schriftelijke als mondeling in de vorm van interviews. In bijlage A is een verantwoording van de aanpak en onderzoeksmethodiek opgenomen.

1.2 Onderzoeksvragen

Periodieke rapportages dienen te voldoen aan de eisen en regels zoals vastgelegd door het ministerie van Financiën in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022). Artikel 4 van de RPE specificeert de randvoorwaarden en vereisten waar een periodieke rapportage aan moet voldoen. In Tabel 2 zijn de onderzoeksvragen opgenomen conform de RPE vereisten, die gespecifieerd zijn in bijlage 1 van de RPE 2022. Hierbij moet worden aangetekend dat de afbakening van het beleidsterrein (vraag 1) vooraf door de opdrachtgever is bepaald (zie ook paragraaf 1.3) en voor de uitgevoerde analyse derhalve een gegeven is.

Tabel 2: Thema's en onderzoeksvragen RPE 2022

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

1.3 Scope

Beantwoording van Thema A RPE – Afbakening beleidsterrein
Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Onderdelen de zijn meegenomen in de periodieke rapportage

Het IenW heeft opdracht gegeven het begrotingsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor, hoofdstuk XII van de Rijksbegroting door te lichten over de periode 2018-2023. In 2017 zijn het voormalige artikel 15 (OV-keten) en artikel 16 (Spoor) samengevoegd tot het beleidsartikel 16. De periodieke rapportage heeft betrekking op:

- De volledige reikwijdte van artikel 16 en richt zich op de uitgaven aan (1) OV en Spoor en (2) het maatregelenpakket OVS.
- Verschillende artikelen uit het Mobiliteitsfonds. Dit zijn Artikel 13 Spoorwegen, Artikel 14 Regionale Infrastructuur en Artikel 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer. Voor artikel 17 is alleen gekeken naar de spoor gerelateerde megaprojecten ERTMS, Programma hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en HSL-Zuid.

- De uitgaven aan Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die binnen het IenW verantwoordelijk is voor het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van milieu, transport, infrastructuur en wonen. Een deel van de middelen wordt ingezet ten behoeve van werkzaamheden op het gebied van openbaar vervoer en spoor. ILT is belast met toezicht- en handhavingstaken op het gebied van spoor, bus en taxi.
- De Brede Doeluitkering (BDU) voor Verkeer en Vervoer in de Metropoolregio's. Dit valt onder Artikel 25 van Hoofdstuk 12, maar thematisch gezien valt dit artikel gedeeltelijk onder artikel 16. De BDU voor Verkeer en Vervoer is een financiële bijdrage die de Vervoerregio Amsterdam (VRA) en Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) jaarlijks ontvangen van IenW voor de uitvoering van verkeers- en vervoersbeleid op lokaal en regionaal niveau. Van de uitgaven van is slechts een deel ten behoeve van werkzaamheden op het gebied van openbaar vervoer en spoor. De VRA en de MRDH beslissen zelf over de besteding van middelen.
- De Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer 2020 (BVOV 2020) en de Transitievergoeding Openbaar Vervoer (TVOV) vallen ook onder de periodieke rapportage, maar de evaluatie van beide regelingen loopt nog.

Aanbevelingen uit de vorige periodieke rapportage

Deze periodieke rapportage sluit aan op de beleidsdoorlichting die betrekking had op de jaren 2013-2017[2]. Drie aanbevelingen kwamen naar voren uit de voorgaande periodieke rapportage:

1. Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbind hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden.
2. Evalueer alle aanleg projecten en vergelijk de resultaten/effecten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen.
3. Vereenvoudig waar mogelijk de huidige gedetailleerde informatiebehoefte tussen IenW en NS/ProRail.

In de voorliggende periodieke rapportage wordt ook gekeken in hoeverre de genoemde aanbevelingen zijn opgevolgd (zie bijlage C).

1.4 Leeswijzer

- In voorliggend hoofdstuk 1 is de afbakening van het beleidsterrein (RPE vragen 1 en 2) in paragraaf 1.2 beschreven.
- Hoofdstuk 2 gaat nader in op de motivering van het gevoerde beleid (RPE vragen 3, 4 en 5) en de uitgaven van de beleidsterreinen (RPE vragen 6 en 7).
- In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten voor de doeltreffendheid en doelmatigheid uitgewerkt (RPE vragen 8 tot en met 13) per thema.
- Hoofdstuk 4 bevat de exercitie naar de besparingsopties (RPE vraag 15).
- De aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen (RPE vraag 14) zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Het rapport wordt voorafgegaan door een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van de uitgevoerde analyse.

[2] Berenschot (2018, 12 juli). Eindrapport beleidsdoorlichting Spoorbeleid. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

2 Gevoerde beleid

2.1 Context van beleidstheorie

De periode 2018 – 2023 voor het openbaar vervoer en spoor in Nederland was uitdagend, met grote impact door corona. Niet alleen doordat er sprake is geweest van vraaguitval, maar ook vanwege de structuurveranderingen die deze periode met zich meegebracht heeft. In deze paragraaf schetsen we kort de belangrijkste uitdagingen en ontwikkelingen in de onderzoeksperiode.

Corona

Sinds corona is de vraag naar treinvervoer veranderd. Tijdens corona daalde het aantal reizigers sterk door de overheidsmaatregelen. De vraag is in 2023 nog niet terug op het niveau van voor de coronacrisis, onder andere vanwege gedragsveranderingen zoals thuiswerken en gebruik van andere vervoermiddelen (voornamelijk auto).

Marktordening

De marktordening is een ‘bewegend paneel’ binnen het openbaar vervoer en spoor: zowel op het gebied van het hoofdrailnet, de regionale concessies op het spoor, maar ook concessies voor het busvervoer en voor de exploitatie van de Waddenveren. Daarbij stonden onderlinge verhoudingen onder spanning: tussen vervoerders onderling en ook tussen vervoerders en de overheid, zoals bij onderhandse concessieverlening van het hoofdrailnet. Bovendien is sprake van een relatief grote betrokkenheid van toezichthouders als ACM, maar ook van bijvoorbeeld de EU.

Internationaal treinverkeer

Het internationaal treinverkeer kent de afgelopen jaren juist een sterke groei. Kortere grensoverschrijdende verbindingen spelen een belangrijke rol bij regionale bereikbaarheid en duurzame mobiliteit. Bij versterken van deze verbindingen treden integratievraagstukken van bijvoorbeeld spoorbeveiliging en dienstregelingen op. Langeafstandstrajecten kunnen bijdragen aan verminderen van korte afstand vluchten, maar vragen om investeringen in grensoverschrijdende infrastructuur. Nederland en de EU hebben daarbij verdere ontwikkelingen van internationale treinverkeer voor ogen, onder andere om zo de duurzame mobiliteit te stimuleren.

Schaarste van middelen

Alhoewel niet uniek voor het openbaar vervoer heeft ook het personeelstekort als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt een impact op de kwaliteit en exploitatie van het openbaar vervoer. Daarnaast leidde de oorlog in Oekraïne tot stijgende energieprijzen, hogere kosten voor materieel en inflatie, wat impact heeft op de kosten voor het openbaar vervoer en spoor.

Veiligheid

Veiligheid in het openbaar vervoer heeft betrekking op zowel sociale veiligheid (bescherming van reizigers en personeel tegen agressie en overlast) als technische veiligheid (betrouwbare infrastructuur en materieel). Voor verbeteren van sociale veiligheid lag de nadruk op verbete-

ren van samenwerking tussen overheid, vervoerders en handhavingsinstanties, vastgelegd in convenanten en beleidskaders. Ten behoeve van technische veiligheid werd aandacht besteed aan doorvoeren van verbeteringen aan spoor, stations, haltes en materieel.

Betaalbaarheid van het openbaar vervoer
Mede vanwege de effecten van geopolitieke ontwikkelingen is de betaalbaarheid van het openbaar vervoer onder grotere druk komen te staan, met een meer dan gemiddelde aandacht van de overheid om er voor zorg te dragen dat mobiliteitsarmoede[3] zo goed mogelijk bestreden wordt.

Duurzaamheidsambities
Ondanks een daling in het aantal reizigers, is er een verbetering in de duurzaamheidsprestaties per reiziger. Belangrijke reden hierachter is de uitstroom van ouder, meer vervuilender materieel bij alle modaliteiten.

2.2 Beleidstheorie

Beantwoording van Thema B RPE - Motivering van het gevoerde beleid
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Onderdeel van een periodieke rapportage is het opstellen van de beleidstheorie, die inzichtelijk maakt welke instrumenten tegen welke kosten worden ingezet om de gestelde doelen te bereiken. In de volgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

2.2.1 Overzicht van beleidstheorie

IenW is systeemverantwoordelijk voor het openbaar vervoer (trein, metro, bus, tram, taxi en veren) in Nederland. De volgende algemene doelstelling van het IenW voor begrotingsartikel 16 wordt gehanteerd voor de periode 2018 – 2023[4]:

> IenW streeft naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders/verladers.

Bij de algemene doelstellingen horen drie specifiekere doelstellingen met onderliggende subdoelstellingen. De doelstellingen zijn hieronder toegelicht

[3] Mobiliteitsarmoede wordt ook wel vervoersarmoede, bereikbaarheidsarmoede of bereikbaarheidsongelijkheid genoemd (KiM, 2023).

[4] De doelstelling is in de evaluatieperiode (2018 tot 2023) op verschillende beschreven, waarbij steeds de elementen veiligheid, betrouwbaarheid en aantrekkelijkheid voor zowel reizigers als goederenvervoerders/verladers terugkomen in de beschrijving van de doelstelling. Voor deze periodieke rapportage is de formulering van de doelstelling zoals beschreven in de begroting van 2025 aangehouden. In 2025 is de doelstelling inclusief subdoelstellingen en indicatoren het meest expliciet beschreven. Deze beschrijving van deze doelstelling wordt ook door de evaluatoren representatief geacht voor de evaluatieperiode 2018-2023.

Specifieke doelstelling 1: Zorgen voor een veilig spoorsysteem

Subdoelstelling 1: Werken aan de spoorwegveiligheid

IenW werkt aan de spoorveiligheid door de sector aan te sturen en te stimuleren om de veiligheid te verbeteren. Als beleidsinstrumenten zet IenW daarvoor in:

- Opstellen van wet- en regelgeving (zoals Spoorwegwet en Wet personenvervoer 2000).
- Het aanmoedigen van de sector om initiatief te nemen om nog veiliger te presteren (zoals via landelijke tafels en concessieverlening).
- Financieren van maatregelen om:
  a. Overwegen veiliger te maken;
  b. Stop-tonend-sein (STS) passages te reduceren;
  c. Suïcides te voorkomen;
  d. Andere incidenten tegen te gaan.
- Ook neemt IenW maatregelen om het aantal treinen dat veilig over het spoor rijdt te laten toenemen, zoals de uitrol van ERTMS en aanpassingen aan perrons.

Subdoelstelling 2: Samen met partners werken aan een sociaal veilige reisomgeving

IenW werkt binnen het 'Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020 – 2025'[5] intensief samen met vervoerders, decentrale concessieverleners, ProRail, politie, vakbonden en het ministerie van JenV en IenW om de sociale veiligheid voor reizigers en het personeel in het OV te verbeteren. Naast concrete maatregelen wordt ingezet op nauwere samenwerking en kennisdeling tussen de verschillende betrokken partijen.

Specifieke doelstelling 2: Zorgen voor een betrouwbaar spoornetwerk

Subdoelstelling 1. Op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk

IenW zorgt ervoor dat Nederland een betrouwbaar spoorwegnetwerk behoudt door exploitatie, onderhoud en vernieuwing. ProRail, als beheerder van het spoor, ontvangt jaarlijks subsidie voor deze taken uit de IenW-begroting. Dit zorgt ervoor dat reizigers, goederenvervoerders en -verladers blijvend gebruik kunnen maken van een betrouwbaar spoornetwerk. ProRail is eind 2022 gestart met het in kaart brengen van de instandhoudingsbehoefte.[6]

Subdoelstelling 2. Het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst.

IenW stelt zichzelf voor de taak om de capaciteit op het spoor te laten toenemen. Hiertoe wordt zowel nieuwe infrastructuur aangelegd als bestaande infrastructuur uitgebreid, dan wel beter benut. Hiervoor worden de volgende aantal maatregelen genomen:

- Aanleg van nieuwe trajecten en bestaande trajecten van meer spoor voorzien;
- Uitbreiding van emplacementscapaciteit;
- Verbetering van de doorstroom op stations;
- Verhoging van de efficiëntie van het spoorgebruik door wissel-, sein- en treinbeveiligingsoptimalisatie.

---

5 *Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019–2020). Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020–2025 (Kamerstuk 28 642, nr. 108).*

6 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023, 22 maart). Kamerstuk 29 385, nr. 119. Officiële Bekendmakingen. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29385-119.html. In het voorjaar van 2024 is in samenwerking met ProRail het basiskwaliteitsniveau voor de periode vanaf 2026 t/m 2030 vastgesteld.

Daarnaast moet spoor, waar op dit moment nog dieseltreinen rijden, worden voorzien van energie-infrastructuur die verduurzaming van het treinvervoer verder faciliteert. De grotere beleidsprojecten en -programma's hiervoor maken onderdeel uit van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en worden hoofdzakelijk bekostigd uit het Mobiliteitsfonds.

Via de Beleidsbegroting HXII worden opdrachten verstrekt aan (veelal) ProRail voor uitvoering en advies op het gebied van spoorwegen. Deze opdrachten zijn bedoeld voor onder andere de inzet voor MIRT-onderzoeken en -verkenningen alsmede de planuitwerking- en realisatiefases van eventueel daaruit volgende projecten. ProRail ontvangt tevens via artikel 13 van het Mobiliteitsfonds een bijdrage voor de ontwikkeling van het spoorwegnet.

Subdoelstelling 3. In balans met de leefomgeving

Spoorwegen bevinden zich in een balans tussen het mogelijk maken van vervoersstromen en de druk op de leefomgeving die daaruit voortvloeit: bijvoorbeeld door overlast (geluid, trillingen, vervoer van gevaarlijke stoffen) en effecten op natuur (uitstoot van stikstof, doorsnijding van natuurgebieden). Om deze balans tussen vervoer en leefomgeving te bewaken, moet de infrastructuur voldoen aan Europese en nationale vereisten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en de bescherming van omwonenden.

Bij deze doelstelling geldt dat beleid dat specifiek gericht is op de leefomgeving beperkt is tot bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen, maar de eisen uit Europese en nationale regelgeving randvoorwaardelijk zijn om projecten (zoals aanlegprojecten) uit te voeren.

Specifieke doelstelling 3: Zorgen voor een aantrekkelijk spoor- en ov-systeem

Subdoelstelling 1. Zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem

Openbaar vervoer moet voor de reiziger een aantrekkelijk product zijn. Om dit te bereiken wordt ingezet op de volgende elementen:

- Balans in het aanbod van- en vraag naar openbaar vervoer (met andere woorden: aansluiting tussen de diensten van ov-aanbieders en behoefte van reizigers);
- Een veilig openbaar vervoer;
- Een betrouwbaar openbaar vervoer;
- Dusdanige positionering van stations en bijbehorende voorzieningen (zoals fietsstallingen) dat mensen met het ov een drempelloze reis van deur tot deur kunnen maken.

IenW stuurt hierop via marktordening, capaciteitsverdeling, vervoersconcessies, wetgeving (Spoorwegwet en Wet Personenvervoer 2000)[7], stationsbeleid (waaronder de stationsagenda[8]), bestuurlijke afspraken (MIRT-cyclus) en het Toekomstbeeld OV[9]. Voor hoogwaardig regionaal openbaar vervoer is het Rijk stelselverantwoordelijk. Dit betekent dat het Rijk verantwoordelijk is voor goede wettelijke en financiële kaders waarbinnen medeoverheden in staat zijn om hun wettelijke taken in te vullen als het gaat om de organisatie van regionaal openbaar vervoer.

---

7 Spoorwegnet wetten.nl - Regeling - Spoorwegwet - BWBR0015007 en Wet Personenvervoer 2000 wetten.nl - Regeling - Wet personenvervoer 2000 - BWBR0011470.

8 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 9 februari). Kamerstuk 29 984, nr. 1088. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1088.html

9 IenW (2021, 29 januari). Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: Nu instappen naar 2040. Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/documenten/kamerstukken/2021/01/29/ontwikkelagenda-toekomstbeeld-ov-nu-instappen-naar-2040

Subdoelstelling 2. Streven naar een toegankelijk ov-systeem voor reizigers en verladers
IenW werkt samen met vervoerders, decentrale ov-autoriteiten, ProRail en belangenorganisaties aan een beter toegankelijk OV. De uitwerking van het Bestuursakkoord toegankelijkheid 2022 – 2032[10] maakt hier deel van uit.

2.2.2 *Aanleiding van het beleid*

De basis voor het spoorbeleid in de onderzoeksperiode 2018 – 2023 is de Lange Termijn Spooragenda (LTSA)[11] uit 2014, met daarin een uitgewerkte spooragenda voor de periode tot en met 2028. In de LTSA zijn langlopende ontwikkelingen gecombineerd met lopende aandachtspunten. In de uitvoeringsagenda, 'Netwerk Nederland, OV op het goede spoor', zijn vervolgens alle acties en afspraken opgenomen die door het Rijk, decentrale overheden en sector zullen worden uitgevoerd. De aanleiding voor het ontwikkelen van een lange termijn spooragenda is een rapport van de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (de commissie Kuiken) uit 2012 geweest.[12]

2.2.3 *Samenhang van beleidstheorie met beleidsinstrumenten*

Door verschillende beleidsinstrumenten in te zetten, is uitvoering gegeven aan de gestelde doelstellingen. De wijze waarop deze uitvoering plaatsvindt, verschilt per beleidsterrein. Zo is aan de subdoelstelling 'zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov-systeem' invulling gegeven door het aanleggen en onderhouden van spoor, maar ook door het verlenen van concessies en het beschikbaar stellen van middelen aan regionale overheden.

Om te beoordelen of de doelstellingen doeltreffend en doelmatig worden gerealiseerd met deze diversiteit aan beleidsinstrumenten, zijn thema's gedefinieerd. In deze rapportage worden per thema de relevante beleidsinstrumenten beschreven die gezamenlijk kunnen worden geëvalueerd. Vervolgens wordt per thema gereflecteerd op de mate waarin deze instrumenten (inclusief toezicht en handhaving) hebben bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen.

Tabel 3 toont de samenhang tussen specifieke doelstellingen, subdoelstellingen en thema's.

---

10 Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar 2022-2032 (2022,25 oktober) .
11 IenW (2014, maart). Netwerk Nederland | OV op het goede spoor | Lange Termijn Spooragenda deel 2.
12 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012, 16 februari). Wissel op de toekomst: Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor (Kamerstuk 32 707, nr. 9). https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2012D01873 .

Tabel 3: Samenhang specifieke doelstellingen, subdoelstellingen en thema's[13]

Specifieke doelstelling	Subdoelstelling	Thema's waarin doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld
1. Veilig spoorsysteem	1. Spoorveiligheid	• Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • OV-keten (H3.6) • Spoorveiligheid (H3.7) • ERTMS (H3.9)
	2. Sociaal veilige reisomgeving	• Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • Spoorveiligheid (H3.7) • OV-keten (H3.6)
2. Betrouwbaar spoornetwerk	1. Op peil houden kwaliteit bestaande spoornetwerk	• Onderhoud spoor (H3.3) • Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • Spoorveiligheid (H3.7) • ERTMS (H3.9) • HSL-Zuid (H3.10)
	2. Ontwikkelen netwerk richting de toekomst	• Aanleg spoor (H3.2) • Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • Regionaal openbaar vervoer (H3.5) • PHS (H3.8) • ERTMS (H3.9) • HSL-Zuid (H3.10)
	3. In balans met de leefomgeving	• Aanleg spoor (H3.2) • ERTMS (H3.9) • Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • HSL-Zuid (H3.10)
3. Aantrekkelijk spoor- en ov-systeem	1. Zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov systeem	• Aanleg spoor (H3.2) • Onderhoud spoor (H3.3) • Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • Regionaal openbaar vervoer (H3.5) • OV-keten (H3.6) • Spoorveiligheid (H3.7) • PHS (H3.8) • ERTMS (H3.9) • HSL-Zuid (H3.10)
	2. Streven naar een toegankelijk ov-systeem voor reizigers en verladers	• Aanleg spoor (H3.2) • Spoorverdeling en concessieverlening (H3.4) • Regionaal openbaar vervoer (H3.5) • OV-keten (H3.6)

2.3 Verantwoordelijkheid IenW

Beantwoording van Thema B RPE - Motivering van het gevoerde beleid

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

[13] ' Digitalisering spoor' staat in de begroting 2025 als subdoel beschreven, maar is in deze rapportage niet opgenomen. De evaluatoren zien digitalisering als middel, niet als zelfstandig doel. Uit deskresearch blijkt ook dat beleid niet geëvalueerd is aan de hand van specifieke digitaliseringsindicatoren. Binnen het ERTMS-programma wordt bijvoorbeeld vooral gemeten op betrouwbaarheid, capaciteit, interoperabiliteit en veiligheid.

Rollen IenW

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

(Doen) uitvoeren

De Minister is verantwoordelijk voor een robuust mobiliteitssysteem van sterke verbindingen, sterke modaliteiten, voorspelbare reistijden en goede bereikbaarheid (zie ook artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid). Voor het openbaar vervoer en spoor betekent dit dat de Minister zorgt voor:

- Een concessie voor het vervoer over het hoofdrailnet (NS) waarin het aanbod van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet is vastgelegd;
- De uitvoering van exploitatie, onderhoud en vernieuwing van railinfrastructuur, verkeersleiding, capaciteitsmanagement en het oplossen van veiligheidsknelpunten door ProRail onder aansturing van IenW (via de beheerconcessie). Deze activiteiten zijn terug te vinden op het Mobiliteitsfonds (artikel 13);
- De besluitvorming over en uitvoering van investeringen in de hoofdspoorweginfrastructuur (incl. stations) in relatie tot gebiedsontwikkeling. Aanlegprojecten worden in het MIRT vastgelegd. De middelen worden beschikbaar gesteld via het Mobiliteitsfonds;
- Een bijdrage aan de financiering (via de BDU) van Regionaal Openbaar Vervoer;
- Een concessie voor de Waddenveren (met uitzondering van Texel);
- De financiering (via het Mobiliteitsfonds) van het programma Beter Benutten Decentraal Spoor;
- Het vormgeven (in saneringsplannen) en uitvoeren van de aanpak van hoge geluidsbelastingen langs het hoofdrailnet door middel van het Meerjarenprogramma geluidsanering (MJPG);
- Om (onder meer) de veiligheid verder te verhogen wordt het European Railway Traffic Management System (ERTMS) ingevoerd.

Regisseren

De Minister is verantwoordelijk voor de vormgeving van het beleid inzake openbaar vervoer (per trein, bus, tram, metro, taxi en waddenveren), waaronder het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. IenW zorgt voor veilige infrastructuur en optimaal gebruik daarvan via wet- en regelgeving, aansturing van ProRail en NS in het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en stations en afspraken met decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Uitvoering vindt plaats door middel van samenwerking in de gehele ov-keten en de gehele goederenketen. Het beleid stimuleert en faciliteert deze samenwerking. IenW vult deze regierol in door:

- Regelgeving en afspraken over voorzieningen- en kwaliteitsniveaus bij infrastructuur in het kader van veiligheid, betrouwbaarheid, doorstroming en duurzaamheid;
- Regelgeving en afspraken over concessie overstijgende onderwerpen waar het voor de reiziger van belang is dat zaken uniform geregeld worden, ongeacht de vervoerder of concessie (zoals sociale veiligheid, toegankelijkheid, ov-chipkaart, taxivervoer en ov-data);

[14] 3.4 Artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

- Regelgeving en afspraken over de benutting van de ov-infrastructuur en de ordening van de ov-markt. Hierbij worden de aanbevelingen van de parlementaire enquête Fyra betrokken[15];
- Het stimuleren van de samenwerking in de gehele ov-keten en de spoorgoederenvervoerketen, door het organiseren van platforms en tafels;
- De inzet van de Beleidsimpuls railveiligheid (Kamerstukken II 2015-2016, 29 893, nr. 204), waarin de prioriteiten in de veiligheidsaanpak voor de komende jaren zijn benoemd, zoals het Landelijke Verbeterprogramma Overwegen, het programma niet-actief beveiligde overwegen (nabo), het STS-verbeterprogramma (reductie stop tonend sein passages), suïcidepreventie en externe veiligheid langs het spoor en bij emplacementen.
- Toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (beleidsartikel 24 Handhaving en Toezicht).

2.3.1 Wettelijk en juridisch kader

Van 2018 tot 2023 zijn er wettelijk en juridisch aanpassingen doorgevoerd in het Nederlands spoorbeleid. Met name als gevolg van de uitwerking van de EU Fourth Railway Package (Vierde Spoorwegpakket).[16] Vanaf eind 2017 trad EU-regelgeving in werking die de liberalisering van het spoorvervoer verplicht stelde, waaronder wijziging van de PSO-verordening[17] middels Verordening (EU) 2016/2338 met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor.[18] Het belangrijkste gevolg van de uitwerking van het Vierde Spoorwegpakket was een herziening van de Spoorwegwet (artikelen 57–63).[19] De belangrijkste wijzingen waren:

- Verlening toegang tot infrastructuur: Heldere, niet-discriminerende toegang voor alle spoorvervoerders is verplicht (art. 57);
- Netverklaring: ProRail verplicht jaarlijks een transparante netverklaring te publiceren (art. 58);
- Verdelen van capaciteit: Nieuwe procedures voor eerlijke verdeling, prioritering, coördinatie en geschilbeslechting (art. 59);
- Samenwerking bij capaciteitsaanvraag: Structureel overleg tussen ProRail en vervoerders is verplicht (art. 60);
- Beperkingen bij overbelasting: Heldere procedure bij congestie en overbelaste infrastructuur (art. 61);
- Heffingskader infrastructuurgebruik: Nieuwe eisen voor kostentoerekening, non-discriminatie waarbij goedkeuring door ACM is vereist (art. 62);
- Kostentoerekening & goedkeuring: ACM is verplicht betrokken bij vaststelling methodologie en tarieven (art. 63).

---

15 Dit zijn de volgende aanbevelingen: 1) er moet alsnog een snelle, goed betaalbare treinverbinding met België komen, 2) de belangen van de reizigers moeten weer centraal komen te staan, 3) de Inspectie Leefomgeving en Transport moet beter gaan functioneren, en 4) de Tweede Kamer moet kritisch zijn op haar controlerende taak

16 European Commission (2016). Fourth railway package. https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2016_en

17 PSO staat voor de Engelse term 'Public Service Obligation'. In het Nederlands vertaald als openbaredienstverplichting.

18 ALLRAIL (2022), The Dutch Main Rail Network and EU rail market regulation. The renewed PSO-regulation and its consequences for the Dutch Main Railway Network.

19 Eerste Kamer der Staten-Generaal (2018). Memorie van toelichting. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20180319/memorie_van_toelichting/document3/f=/vkmtp6omi1zu.pdf

2.4 Begrotingsontwikkeling

Beantwoording van Thema C RPE - Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Het beleid gaat gepaard met uitgaven. In deze paragraaf gaan wij in op de samenhang van de uitgaven van de verschillende artikelen en beleidsterreinen.

2.4.1 Omvang van de uitgaven en ontvangsten

In de periode 2018 – 2023 is voor de uitvoering van het beleid van artikel 16 en artikel 25-jaarlijks ruim € 1,5 miljard uitgegeven. In totaal is er in de onderzoeksperiode ruim € 9,5 miljard aan deze begrotingsartikelen uitgegeven. De brede doeluitkering (artikel 25) is verantwoordelijk voor 62% de van de uitgaven en artikel 16 voor 38%. Binnen artikel 16 gaat 93% naar Maatregelenpakket OVS (16.1), vooral door hoge uitgaven in de COVID-19 (BVOV en TVOV).

De totale uitgaven van het mobiliteitsfonds (artikel 13, 14 en 17) in de onderzoeksperiode was bijna € 17 miljard, in de periode 2018 – 2023 gemiddeld € 2,8 miljard per jaar. Het gros van deze uitgaven viel onder artikel 13 spoorwegen (gemiddeld 2,2 miljard per jaar, 79% van totaalbudget), waarvan het meeste voor artikel 13.02 (Exploitatie onderhoud en vernieuwing), met bijna € 1,7 miljard per jaar.

De uitgaven op de artikelen in de periode 2018 – 2023 zijn samengevat in de tabel hieronder.

Jaarverslag van IenW (XII)

Tabel 4 geeft inzicht in de gerealiseerde uitgaven van beleidsartikel 16, 24 en 25. Op het artikel 16 worden de kosten voor OV en Spoor (16.1) en Maatregelenpakket OVS (16.2) vergoed. In de periode 2018 – 2023 is € 325 miljoen naar OV en Spoor gegaan en € 3.328 miljoen naar Maatregelenpakket OVS. Een groot deel van de uitgaven voor artikel 16 is juridisch verplicht (gemiddeld 95% in de jaren van de onderzoeksperiode).

Tabel 4: Gerealiseerde uitgaven IenW (x € 1.000.000) voor de periode 2018 tot en met 2023

Jaarverslag IenW (XII)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018 - 2023	%
16 Openbaar vervoer en Spoor	€ 16	€ 32	€ 1.000	€ 1.226	€ 1.102	€ 277	€ 3.653	100%
16.1 OV en Spoor	€ 16	€ 32	€ 33	€ 107	€ 71	€ 66	€ 325	9%
16.01.01 Opdrachten	€ 4	€ 6	€ 5	€ 5	€ 5	€ 11	€ 36	11%
16.01.02 Subsidies	€ 8	€ 22	€ 18	€ 24	€ 34	€ 19	€ 125	38%
16.01.03 Bijdragen aan agentschappen	€ 0,9	€ 1,0	€ 0,9	€ 0,9	€ 0,9	€ 1	€ 6	2%
16.01.04 Bijdragen aan medeoverheden	€ 2	€ 3	€ 10	€ 77	€ 31	€ 38	€ 161	50%

Jaarverslag IenW (XII)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018 - 2023	%
16.01.05 Bijdragen aan internatio-nale organisaties	€ 0,07	€ 0,07	0,07	€ 0,07	€ 0,10	€ 0,11	€ 0,49	0,2%
16.2 Maatregelenpakket OVS	€ -	€ -	€ 967	€ 1.119	€ 1.031	€ 211	€ 3.328	91%
Beschikbaarheidsvergoeding OV-sector	€ -	€ -	€ 967	€1.119	€ 1.031	€ 106	€ 3.223	97%
Transitievangnet OV	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 105	€ 105	3%
24 Inspectie Leefomgeving en Transport	€ 116	€ 135	€ 132	€ 151	€ 168	€ 197	€ 899	100%
25 Brede Doeluitkering (BDU)	€ 882	€ 956	€ 953	€ 967	€ 1.006	€ 1.066	€ 5.877	100%

Van de uitgaven van beleidsartikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport en beleidsartikel 25 Brede Doeluitkering (BDU) is slechts een deel ten behoeve van werkzaamheden op het gebeid van openbaar vervoer en spoor. Een uitsplitsing van middelen van deze beleidsartikelen voor openbaar vervoer en spoor is niet beschikbaar.
Cijfers afkomstig uit de begroting van het eerstvolgende vergaderjaar (voorbeeld: cijfers 2020 komen uit begroting vergaderjaar 2021-2022). Cijfers van hoofdposten zijn gecontroleerd ten opzichte van IenW jaarverslag 2022 en jaarverslag 2023.

Opdrachten

De gemiddelde kosten voor de opdrachten bedragen € 6 miljoen per jaar. Het betreft hier onder andere de bijdrage aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM), uitgaven voor de OV-begeleiderskaart, de continue screening van de taxibranche en de uitbesteding van Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid (SWUNG1) taken.

Subsidies

De subsidies (gemiddeld € 21 miljoen per jaar) zijn met name besteed aan de Maatregelen Spoorgoederenvervoer. Het subsidiebudget is op grond van de subsidieregelingen en beschikkingen en wettelijke bepalingen 100% juridisch verplicht. Dit betreffen met name de tijdelijke subsidieregeling stimulering spoorgoederenvervoer en de beschikbaarheidsvergoeding.

Bijdragen aan agentschappen

Jaarlijks wordt een bijdrage gegeven aan het KNMI en RWS, gemiddeld €0,9 miljoen per jaar. De bijdrage aan Rijkswaterstaat is 92% van de totale bijdragen aan de agentschappen. Met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering. Dit zijn taken die Rijkswaterstaat uitvoert in opdracht van de beleidsdepartementen. De uitgaven voor de agentschapsbijdragen RWS en KNMI zijn volledig juridisch verplicht en hebben een structureel karakter.

Beschikbaarheidsvergoeding OV-sector en Transitievangnet OV (BVOV en TVOV)

In 2020 is de Beschikbaarheidsvergoeding OV-sector ingesteld om een volwaardig dienstregeling te blijven aanbieden, terwijl er vanwege Corona minder reizigers en dus minder inkomsten waren. Hiervoor kwam een vergoeding tot 93% van de kostendekkingsgraad.[20] In 2023 is er een eenmalig transitievangnet ingesteld.[21]

[20] Ministerie van Defensie. (2020, 12 oktober). Kamerstuk 23 645, nr. 723. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23645-723.html

[21] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022, 7 juli). Kamerstuk 29 984, nr. 991. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-991.html

Begrotingsartikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport

Het begrotingsartikel 24 betreft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die binnen het IenW verantwoordelijk is voor het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van milieu, transport, infrastructuur en wonen. Een deel van de middelen wordt ingezet ten behoeve van werkzaamheden op het gebied van openbaar vervoer en spoor. Voor begrotingsartikel 24 richtte ILT zich tussen 2018 en 2023 vooral op (toezicht op) het verbeteren van de spoorveiligheid, het terugdringen van ongevallen bij overwegen en het toezicht op ProRail. Ook werd ingezet op risicogericht toezicht en het monitoren van prestaties van spoorwegondernemingen.

Begrotingsartikel 25 Brede doeluitkering (BDU)

De Brede Doeluitkering (BDU) voor Verkeer en Vervoer is een financiële bijdrage aan de vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag jaarlijks ontvangen van het IenW voor de uitvoering van verkeers- en vervoersbeleid op lokaal en regionaal niveau. De Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag zijn vrij in de afweging aan welke verkeer- en vervoertaken zij de BDU-middelen besteden.

Mobiliteitsfonds (Rijksbegroting hoofdstuk A)

Het mobiliteitsfonds bestaat in totaal uit 8 begrotingsartikelen, waarvan 3 begrotingsartikelen vallen onder de scope van deze periodieke rapportage. Dat zijn artikel 13 Spoorwegen, artikel 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's en artikel 17 megaprojecten Verkeer en Vervoer.

Tabel 5: Gerealiseerde uitgaven Mobiliteitsfonds (x € 1.000.000) voor de periode 2018 tot en met 2023

Jaarverslag Mobiliteitsfonds	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018 - 2023	%
Artikel 13 Spoorwegen	€ 2.123	€ 1.932	€ 2.048	€ 2.156	€ 2.544	€ 2.663	€ 13.466	79%
13.02 Exploitatie onderhoud en vernieuwing	€ 1.514	€ 1.458	€ 1.506	€ 1.596	€ 1.946	€ 2.023	€ 10.043	75%
13.03 Ontwikkeling	€ 457	€ 319	€ 377	€ 370	€ 401	€ 426	€ 2.351	17%
13.04 Geïntegreerde contractvormen/ PPS	€ 142	€ 144	€ 155	€ 190	€ 196	€ 214	€ 1.042	8%
13.07 Rente en aflossing	€ 10	€ 10	€ 10	€ -	€ -	€ -	€ 30	0%
Artikel 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	€ 97	€ 155	€ 87	€ 78	€ 87	€ 563	€ 1.067	6%
14.01 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	€ 94	€ 104	€ 62	€ 78	€ 36	€ -	€ 374	35%
14.03 Bereikbaarheidsprogramma's	€ 3	€ 51	€ 25	€ -	€ 51	€ 563	€ 693	65%
Artikel 17 Megaprojecten verkeer en vervoer	€ 269	€ 333	€ 401	€ 351	€ 485	€ 572	€ 2.412	18%
17.02 Betuweroute (buiten scope periodieke rapportage)	€ 2	€ 1	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 2	0%
17.03 Hogesnelheidslijn-Zuid	€ 0,08	€ 0,05	€ 0,26	€ 0,18	€ -	€ -	€ 0,5	0%
17.07 ERTMS	€ 51	€ 63	€ 84	€ 84	€ 115	€ 190	€ 587	24%
17.08 Zuidasdok (buiten scope periodieke rapportage)	€ 78	€ 91	€ 91	€ 60	€ 102	€ 141	€ 562	23%
17.10 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	€118	€ 162	€ 222	€205	€ 268	€ 241	€ 1.216	50%
Totaal	**€ 2.490**	**€2.420**	**€2.537**	**€2.585**	**€3.115**	**€3.798**	**€ 16.945**	**100%**

Artikelen 17.02 Betuweroute en 17.08 Zuidasdok zijn buiten scope van deze periodieke rapportage. Voor het volledige inzicht in de gerealiseerde uitgaven binnen het begrotingsartikel zijn deze wel in deze tabel opgenomen.
Cijfers afkomstig uit de begroting van het eerstvolgende vergaderjaar (voorbeeld: cijfers 2020 komen uit begroting vergaderjaar 2021-2022), en zijn gecontroleerd ten opzichte van Mobiliteitsfonds jaarverslag 2022 en jaarverslag 2023.

Begrotingsartikel 13 Spoorwegen

Op begrotingsartikel 13 worden de producten op het gebied van Spoorwegen verantwoord. De grootste post bestaat uit de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de spoorwegen, uitgevoerd door ProRail (75% van uitgaven artikel 13). De bijdrage is ongeveer € 1,7 miljard gemiddeld per jaar, waarbij de bijdrage in de laatste 2 jaar significant is verhoogd.

ProRail is belast met het beheer en onderhoud (BenO) van de landelijke spoorweginfrastructuur. Dit wordt gefinancierd met subsidiëring vanuit Artikel 13.02 (Exploitatie onderhoud en vernieuwing).

Artikel 13.03 (ontwikkeling) bestaat uit de uitwerking en realisaties van programma's:

- Aanleg/realisatieprogramma personenvervoer;
- Aanleg/realisatieprogramma goederenvervoer;
- Optimalisering gebruik;
- Planning en studies personenvervoer;
- Planning en studies goederenvervoer.

Het grootste deel van artikel 13.03 gaat naar 13.01 'aanleg personenvervoer' of 'realisatieprogramma personenvervoer', als ondersteuning aan de uitvoering van de concessie aan de NS. In deze uitgaven zijn de investeringen voor de projecten met betrekking tot Beter Benutten, ombouw en nieuwbouw van stations en investeringen in lijnen opgenomen. Het merendeel van de budgetten van deze projecten is in het MIRT opgenomen.

Onder de post geïntegreerde contractvormen/PPS vallen beschikbaarheidsvergoedingen voor de HSL-infrastructuur. De Staat betaalt voor de beschikbaarheid van de HSL-infrastructuur, zoals deze door het consortium Infraspeed is ontworpen, gebouwd (enkel de bovenbouw) en wordt onderhouden (onder- en bovenbouw). Dit is conform de contractuele overeenkomst tussen beide partijen. Het contractbeheer wordt uitgevoerd door ProRail, onder regie van IenW.

Opvallend in het begrotingsartikel was de post Rente en Aflossing (13.07). Op dit artikelonderdeel waren de eenmalige uitgaven (€ 8,298 miljard) begroot die samenhangen met de afrekeningen van de incidentele Vennootschapsbelasting, dividendbelasting en btw tussen ProRail en de Belastingdienst als gevolg van de voorgenomen omvorming van ProRail tot zbo. Over de achtergrond hiervan is de Kamer geïnformeerd in de brieven van 11 december 2020[22] en 4 februari 2021[23]. Deze omvorming heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden en daarmee bestaat de uitgaven aan 13.07 enkel uit de subsidie aan ProRail van € 10 miljoen rentekosten in 2018, 2019 en 2020.

---

22 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020–2021). Kamerstuk 35 396, nr. 13. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35396-13.html

23 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020–2021). Kamerstuk 35 396, nr. 15. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35396-15.html

Een groot deel van de uitgaven voor artikel 13 is juridisch verplicht (gemiddeld 96% in de jaren van de onderzoeksperiode). De realisaties en uitgaven zijn in de onderzoeksperiode voor artikel 13 met 25% toegenomen, vooral door meer uitgaven aan de instandhouding van de kwaliteit van het spoornet (13.02 Exploitatie onderhoud en vernieuwing). Een deel van deze toename in uitgaven is te verklaren door de prijsbijstellingen als gevolg van de hoge inflatie in de periode.

Begrotingsartikel 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's
Op het artikel 14 worden de producten op het gebied van Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's verantwoord.

De grote stijging in uitgaven in 2023 aan 14.03 Bereikbaarheidsprogramma's komt door uitgaven aan Woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur, ter verbetering van de regionale bereikbaarheid in Noord-Nederland. Een deel van de Woningbouwmiddelen zijn overgeboekt van artikel 12 naar artikel 14. Het gaat met name om de middelen voor de SPUK bovenplanse infrastructuur en risico beheersingskosten.

Begrotingsartikel 17 Megaprojecten verkeer en vervoer
In deze periodieke rapportage is voor begrotingsartikel 17 alleen een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven in het kader van de spoor gerelateerde megaprojecten ERTMS, Programma hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en HSL-Zuid binnen scope. Het grootproject Hogesnelheidslijn-Zuid is al langere tijd geleden afgerond, maar omdat in 2020 de eindevaluatie grootprojectstatus van de HSL-Zuid heeft plaatsgevonden, zijn de uitkomsten daarvan opgenomen in deze periodieke rapportage.

De uitgaven aan ERTMS laten tussen 2018 en 2023 stijgen in de periode van 2018 tot 2023. In de eerste jaren (2018–2020) lopen de kosten op door de overgang van voorbereiding naar implementatie. In 2021 stagneren de uitgaven door (her)fasering. Daarna volgt opnieuw opschaling vanaf 2022.

Voor PHS is tussen 2018 en 2023 juist een consistente opbouw zichtbaar: na de start neemt de uitvoering op meerdere corridors gelijktijdig toe, waardoor uitgave stijgen.

Provinciefonds en Gemeentefonds (buiten scope)
Via algemene uitkering in het Provinciefonds en Gemeentefonds wordt door decentrale overheden geld geïnvesteerd in regionaal ov. Deze investeringen en daarbij horende activiteiten kunnen bijdragen aan de beleidsdoelen van IenW, maar IenW kan hier niet altijd direct op sturen, omdat financiering buiten de IenW-begroting om verloopt. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van middelen aan regionaal ov vanuit het Provinciefonds en Gemeentefonds worden door provincies en gemeenten geëvalueerd en zijn buiten scope van deze periodieke rapportage.

2.5 De begrotingsartikelen, thema's en instrumenten

Beantwoording van Thema B RPE - Motivering van het gevoerde beleid .
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Om de beleidsdoelstellingen te behalen worden beleidsinstrumenten ingezet. Deze staan in de begroting geordend onder opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen. Andere instrumenten zijn aanleg en beheerprojecten (via het Infrastructuurfonds), het verlenen van een concessie en juridische instrumenten.

Om de beleidsdoorlichting richting te geven en goed te combineren met de indeling van de begroting, zijn 9 thema's geïdentificeerd. In het volgende hoofdstuk staat per thema aangegeven welke instrumenten zijn ingezet en geëvalueerd, waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt beoordeeld.. De 9 thema's zijn:

- Aanleg spoor: omvat investeringen in nieuwe spoortrajecten en uitbreiding van bestaande infrastructuur, gericht op het verbeteren van bereikbaarheid en het stimuleren van regionale ontwikkeling.
- Onderhoud spoor: omvat het in stand houden van de bestaande spoorinfrastructuur, inclusief exploitatie, vernieuwing en kwaliteitsbewaking door ProRail.
- Capaciteitsverdeling & concessieverlening: gaat over de toewijzing van spoorcapaciteit en het verstrekken van concessies aan vervoerders, zowel voor het hoofdrailnet als voor regionale lijnen en veerdiensten
- Regionaal OV: omvat beleid en investeringen gericht op het verbeteren van openbaar vervoer op regionaal niveau, waaronder bus, tram en metro, met aandacht voor bereikbaarheid en leefbaarheid.
- OV-Keten: omvat beleidsinstrumenten die gericht zijn op de samenhang en toegankelijkheid van het openbaar vervoer, inclusief investeringen in stations, fietsvoorzieningen, taxibeleid en ticketing.
- Spoorveiligheid: omvat maatregelen gericht op het veiliger maken van overwegen, het reduceren van STS-passages, suïcidepreventie en het voorkomen van andere incidenten.
- PHS: omvat het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer gericht op het vergroten van de capaciteit op drukke corridors door infrastructurele aanpassingen.
- ERTMS: omvat het programma ERTMS gericht op het moderniseren van het treinbeveiligingssysteem.
- HSL Zuid: omvat de verbeterprogramma's voor HSL-Zuid.

Binnen deze thema's zijn beleidsinstrumenten die bij elkaar horen geclusterd. Sommige thema's worden gefinancierd vanuit verschillende artikelen. De begrotingsartikelen per thema zijn in Tabel 6 weergegeven.

Tabel 6: De begrotingsartikelen en de bijbehorende thema's[24]

		Thema's						Megaprojecten			Budget
Begrotingsartikel / thema's		Aanleg Spoor	Onderhoud Spoor	Capaciteitsverdeling & concessieverlening	Regionaal OV	OV-keten	Spoor-veiligheid	PHS	ERTMS	HSL Zuid	2018 - 2023
16.1	OV en Spoor		X	X	X	X	X				€ 325
16.2	Maatregelenpakket OVS				X						€ 3.328
24	Inspectie Leefomgeving en Transport	X	X	X	X	X	X	X	X	X	€ 899
25	Brede doeluitkering (BDU)				X						€ 5.877
13.2	Exploitatie onderhoud en vernieuwing		X								€ 10.043
13.3	Ontwikkeling	X					X		X	X	€ 2.351
13.4	Geïntegreerde contractvormen/ PPS									X	€ 1.042
13.7	Rente en aflossing										€ 30
14.01	Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's				X	X					€ 374
14.03	Bereikbaarheidsprogramma's				X						€ 694
17.3	Hogesnelheidslijn-Zuid									X	€ 0,5
17.7	ERTMS						X		X		€ 587
17.10	Programma Hoogfrequent Spoorvervoer							X			€ 1.216

[24] De kruisjes met gekleurde vakken in de matrixtabellen geven aan welke begrotingsartikelen (rijen) vallen onder de thema's (kolommen).

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

3.1 Introductie

Beantwoording van Thema D RPE - Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en Thema E RPE: De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In dit hoofdstuk is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beoordeeld. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt eerst in paragraaf 3.2 tot en met 3.10 per thema beoordeeld. In paragraaf 3.11 worden de inzichten per thema in een synthese bij elkaar gebracht. Voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid worden de volgende definities van doeltreffendheid en doelmatigheid gehanteerd:

Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstellingen (zie hoofdstuk 2) dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten worden gerealiseerd.

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. In de eerste plaats is beleid dat niet doeltreffend is, per definitie ook niet doelmatig. Beleid dat doeltreffend is, hoeft niet per se te betekenen dat er voldoende informatie is om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid. Daarvoor is informatie nodig over de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven: was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen is eerst per thema het beleid van IenW gereconstrueerd op basis van deskresearch en gesprekken met dossierhouders van IenW. Vervolgens is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beoordeeld op basis van deskresearch (o.a. reeds uitgevoerde evaluaties) en interviews met stakeholders uit het werkveld.

- De functie van deskresearch is om inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid te baseren op objectieve informatie en inzichten;
- De functie van interviews met het werkveld is om, als aanvulling op inzichten uit deskresearch, het gevoerde beleid, (beoogde) effecten, aandachtspunten, kansen en knelpunten te signaleren, zodat deze kunnen worden meegewogen bij het trekken van

conclusies en het formuleren van aanbevelingen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat hierbij in sommige gevallen om signalen van individuele betrokkenen, die waardevol zijn om context en praktijkervaring te begrijpen, maar die niet op zichzelf bepalend zijn voor de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid.

3.2 Aanleg spoor

Introductie

Bij aanleg van het spoor gaat het over uitbreiding van infrastructuur om bij te dragen aan de doelstellingen: (E) Het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst en (H) Streven naar een toegankelijk ov-systeem voor reizigers en verladers met daarbij in ogenschouw (F) In balans met de leefomgeving. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en de Hogesnelheidslijn Zuid (HSL-Zuid) dragen beiden bij aan het vergroten van de capaciteit van het spoorsysteem. Deze thema's worden echter in afzonderlijke hoofdstukken behandeld (zie paragrafen 3.8 en 3.10) en vallen hier buiten de scope.

Binnen de afbakening zijn in 2018–2023 vooral capaciteitsuitbreidingen en verdubbelingen op bestaande trajecten en knooppunt- of stationsaanpassingen opgeleverd, waaronder:

- Zwolle–Herfte**:** verdubbeling van twee naar vier sporen en realisatie van een vrije spoorkruising (dive-under), inclusief vervanging/aanpassing van viaducten, overwegen en perrons (ingebruikname juli 2021). Deze ingrepen maken gelijktijdige aankomst/vertrek rond Zwolle structureel mogelijk;
- Groningen–Leeuwarden (Extra Sneltrein, ESGL)**:** aanleg van ongeveer 8 km dubbelspoor tussen Zuidhorn–Hoogkerk, vervanging van kunstwerken en snelheidsverhogingen (120–130 km/u), plus een onderdoorgang bij de Paterswoldseweg. Hiermee is in 2020/2021 de extra sneltrein in de dienstregeling mogelijk geworden;
- Groningen Spoorzone**:** gefaseerde knooppuntontwikkeling (onder meer tunnels/passages en doorstroomstructuur) gericht op hogere frequenties en betere overstappen in Noord - Nederland, met relevante contractuele en financiële besluitvorming in 2018–2024;
- Emmen Zuid (Vechtdallijn): uitbreiding van kruisings-/passeercapaciteit door een tweede spoor; deze schakeling is vanaf 2022–2023 in gebruik en sluit aan op eerdere capaciteitsvergroting bij Zwolle–Herfte;
- Zevenaar–Duitse grens (aansluiting Derde Spoor): aan Nederlandse zijde is de infrastructuur tot aan de grens in 2018 verbreed en aangepast (ERTMS en 25 kV). De Duitse realisatie verloopt gefaseerd; in 2016–2019 gold een tijdelijke subsidieregeling voor omleidingskosten en vanaf eind 2024 is een langdurige bouwfasering met stremmingen en omleidingen ingepland.

De projecten die gedurende de evaluatieperiode zijn gerealiseerd hebben als doel de landelijke netwerkcapaciteit te vergroten, de betrouwbaarheid en robuustheid van de dienstregeling te versterken en de toegankelijkheid van het spoor te verbeteren. De beoogde bijdrage is samen te vatten in de volgende onderwerpen:

Wegnemen van capaciteitsknelpunten

Door spoorverdubbeling en kruisingsvrije aansluitingen wordt de dienstregelingsruimte vergroot en worden conflicterende rijwegen van elkaar gescheiden. De beoogde bijdrage is dat treinen gelijktijdig kunnen aankomen en vertrekken, wat ruimte creëert voor hogere

frequenties en minder conflictvertraging. Het project Zwolle–Herfte illustreert dit principe: de verdubbeling van twee naar vier sporen en de realisatie van de dive-under bij Herfte zijn ingezet om het knooppunt structureel te ontlasten en toekomstige productstappen te kunnen accommoderen.

Corridormaatregelen voor frequentie en snelheid

Op trajecten waar uitbreiding van de treindienst is voorzien, zijn gericht dubbelspoor, vernieuwing van kunstwerken en snelheidsverhogingen toegepast om extra treinen structureel en robuust in te passen. Het pakket Zuidhorn–Hoogkerk (waaronder circa 8 km dubbelspoor en de onderdoorgang bij de Paterswoldseweg) is daarbij specifiek gericht op het kunnen voeren van extra (snel)treinen met concurrerende rijtijden en zekere overstaprelaties. De beoogde bijdrage is een combinatie van doeltreffendheid (meer treinen met betrouwbare aansluitingen) en doelmatigheid (gerichte ingrepen op bestaande tracés in plaats van volledig nieuwe lijnen).

Knooppunten en stations: doorstroomstructuur en overstapkwaliteit

Aanpassingen in het stationaire domein, zoals nieuwe tunnels, passages en extra opstelcapaciteit, zijn bedoeld om knooppunten meer treinen te laten verwerken met snelle en veilige reizigersstromen en betere ketenoverstappen (trein-bus-fiets). De gefaseerde ingrepen in Groningen Spoorzone zijn hierop gericht: de knooppunt- en doorstroomfunctie wordt versterkt zodat latere frequentie- en capaciteitsstappen op het netwerk kunnen worden gedragen. De beoogde bijdrage is doeltreffend (toegankelijkheid en overstapkwaliteit) én doelmatig (efficiënt gebruik van bestaande knooppuntcapaciteit).

Lokale capaciteit schakels op lijnen

Kleinere schakels, zoals een tweede spoor op een kruislocatie, zijn ontworpen om kruisingen vlot te laten verlopen en dienstregelingen te bufferen. Bij Emmen Zuid is met zo'n schakel beoogd de robuustheid te vergroten (minder kans op kruisingsconflicten, meer speling voor vertraging) met een beperkte investeringsomvang. Dit type maatregel is bedoeld als doelmatige interventie met doeltreffende impact op punctualiteit en aansluitingen in de lijnvoering.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Wegnemen van capaciteitsknelpunten en corridormaatregelen

De verdubbeling langs Zwolle–Herfte van 2 naar 4 sporen, en de realisatie van de kruisingsvrije dive-under bij Herfte zijn in juli 2021 in gebruik genomen. Hiermee is het gelijktijdig aankomen en vertrekken rond het knooppunt structureel mogelijk gemaakt. Daarmee herstelt en vergroot deze ingreep de dienstregelingsruimte conform de doelstellingen. De pakketmaatregelen Zuidhorn–Hoogkerk (ongeveer 8 km dubbelspoor, aangepaste en vernieuwde kunstwerken, snelheidsverhoging, onderdoorgang Paterswoldseweg) hebben de invoering van een extra sneltrein Groningen–Leeuwarden in de dienstregeling 2020/2021 mogelijk gemaakt. Daarmee is de beoogde frequentieverhoging en betrouwbaardere doorstroming op de corridor gerealiseerd.

Knooppunten en stations en lokale capaciteitsschakels

De gefaseerde knooppuntontwikkeling Groningen Spoorzone (tunnels, passages, opstelcapaciteit) is ingericht om de doorstroom- en overstapfunctie van het station te vergroten. De bronnen beschrijven het doel en de realisatie van deelmaatregelen, maar geven geen objectieve, kwantitatieve uitkomstindicatoren (bijvoorbeeld gerealiseerde overstaptijdwinst in minuten)

voor de periode 2018–2023. Op basis van de projectdocumentatie kan daarom worden vastgesteld dat de uitvoering in lijn is met de functionele doelen, maar kan de mate van doeltreffendheid niet objectief worden gekwantificeerd. Bij Emmen Zuid is een tweede spoor in gebruik genomen (2022–2023) om kruisingen te faciliteren en robuustheid te vergroten; het Vervoerplan 2023 rapporteert gelijktijdig versnelde spitstreinen, snellere stoptreinen en robuustere overstappen.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Vanuit het werkveld wordt gewezen op het belang van meer regie en slagkracht bij IenW rondom aanleg van spoor. Belanghebbenden geven aan dat projecten soms vertraging oplopen doordat gereserveerde middelen niet altijd worden ingezet en dat er behoefte is aan meer voortgang op dossiers als CO_2-reductie, geluid en modal shift. Positieve ervaringen met het doorbouwprotocol tijdens de COVID-periode worden genoemd als voorbeeld van effectieve samenwerking en besluitvorming.

Daarnaast wordt door sommigen opgemerkt dat het beleid versnipperd is en afspraken tussen verschillende partijen niet altijd goed op elkaar aansluiten. Verschillende regelgeving en administratieve lasten bij de aanleg van nieuw spoor worden als knelpunt ervaren, vooral wanneer regels van verschillende bestuurslagen elkaar overlappen of verschillen in detail.

Tot slot signaleren enkele betrokkenen dat het beleid moeite heeft om bestaande werkwijzen los te laten. Strenge eisen voor reizigershinder tijdens werkzaamheden worden gewaardeerd, maar zouden volgens het werkveld de effectiviteit van de uitvoering kunnen beperken. Ook wordt aangegeven dat prestaties van ProRail en NS niet altijd voldoende worden gemonitord, waardoor de status-quo blijft bestaan.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

De beschikbare bronnen voor dit thema zijn overwegend project- en programmabeschrijvingen en voortgangsrapportages en bevatten beperkte vergelijkbare kosten-effectindicatoren. Daar waar doelmatigheid op basis van ontwerpkeuze en uitvoeringslogica uit de bronnen kan worden afgeleid, wordt een kwalificerend oordeel gegeven. Waar die onderbouwing ontbreekt kan geen oordeel worden gevormd.

Gerichte ingrepen op bestaande infrastructuur

Op het tracé Zwolle–Herfte zijn met één kruisingsvrije oplossing (dive-under) en spoorverdubbeling beide rijrichtingen structureel ontkoppeld. De maatregel levert daarmee relatief veel padruimte en minder conflicten op zonder additionele, grootschalige lijnomleggingen. Op basis van deze bronpositie kwalificeren we de uitvoering als doelmatig. Evenzo is Zuidhorn–Hoogkerk met dubbelspoor, aangepaste/vernieuwde kunstwerken en een onderdoorgang ingericht om gelijkvloerse conflicten te elimineren en rijtijdverlies te beperken; dat is, gegeven de beoogde frequentie- en betrouwbaarheidsdoelen, doelmatig.

Knooppunten en lokale schakels

De knooppuntlogica in Groningen Spoorzone (tunnels, passages, opstel) richt zich op het efficiënt verwerken van hogere stromen door het stationaire domein te optimaliseren. De bronnen geven de ontwerp- en faseringskeuze goed weer, maar bevatten geen openbare, vergelijkbare kosten/baat-indicatoren. Daarom kan de mate van doelmatigheid niet worden

vastgesteld op basis van de beschikbare informatie. De lokale schakel bij Emmen Zuid (tweede spoor) realiseert kruisingen en buffering met een beperkte ingreep. Daarmee duiden de gerapporteerde dienstregelingsverbeteringen op doelmatigheid.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden geven aan dat de doelmatigheid bij aanleg van spoor vooral onder druk staat bij projecten die als complex worden ervaren, zoals ERTMS. Volgens het werkveld vraagt de uitvoering van dergelijke projecten vaak om extra middelen en afstemming, zeker wanneer deze niet goed aansluiten bij bestaande kennis en ervaring binnen IenW. Dit zou de efficiëntie en doelmatigheid kunnen beperken. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat andere projecten, zoals PHS, profiteren van eerder opgedane ervaring en daardoor doelmatiger kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast wordt door sommigen gesignaleerd dat er efficiëntiewinst mogelijk is bij de planning van werkzaamheden. Het vroeg toewijzen van tijdslots kan tot knelpunten leiden bij leveringsproblemen; flexibeler plannen zou volgens het werkveld de doelmatigheid kunnen verbeteren.

Tot slot wordt positief gereageerd op de verschuiving van nacht- naar dagwerkzaamheden. Dit levert volgens betrokkenen efficiëntie- en veiligheidsvoordelen op, al gaat dit soms ten koste van het reizigersgemak.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

De aanleg van spoorinfrastructuur in de periode 2018–2023 is beoordeeld op basis van de beleidsdoelstellingen: het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het streven naar een toegankelijk ov-systeem voor reizigers en verladers (subdoelstelling 3.2), en het realiseren van een goede balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3). Uit de evaluatie blijkt dat capaciteitsuitbreidingen en verdubbelingen op bestaande trajecten, zoals het derde spoor bij Zevenaar, daadwerkelijk bijdragen aan het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2). Hiermee wordt de bereikbaarheid van regio's buiten de Randstad vergroot en neemt het aantal per OV bereikbare banen toe, wat direct aansluit bij het toekomstbestendig maken van het spoornetwerk.

De aanleg van nieuwe stations en de verbouwing van bestaande stations dragen bij aan een kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk ov-systeem (subdoelstelling 3.1en 3.2). Reizigers profiteren van snellere, frequentere en comfortabelere verbindingen, waarmee de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van het ov voor verschillende doelgroepen wordt vergroot. Tegelijkertijd is de verbetering van de OV-bereikbaarheid niet universeel; sommige groepen ervaren juist een verslechtering van het lokale aanbod of een verplaatsing van het OV-knooppunt, waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn om de toegankelijkheid op lokaal niveau te waarborgen. Dit benadrukt het belang van een gebiedsgerichte benadering, waarin de baten en lasten van aanlegprojecten zorgvuldig worden afgewogen.

Wat betreft de balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3) laten de analyses zien dat aanlegprojecten zowel positieve als negatieve effecten hebben. De modal shift van auto naar OV draagt bij aan minder congestie en een gunstiger milieueffect, wat aansluit bij de duurzaamheidsdoelstellingen. Tegelijkertijd vragen de effecten op natuur, ruimtelijke ordening en het lokale OV-netwerk om zorgvuldige afwegingen, omdat niet alle gevolgen positief zijn voor iedere groep reizigers of omwonenden.

De doelmatigheid van aanlegprojecten blijkt sterk afhankelijk van het type project en de regionale context, en is daarmee direct gekoppeld aan het efficiënt realiseren van de beleidsdoelstellingen (subdoelstelling 2.2, 3.2 en 2.3). Grote investeringen, laten zien dat de financiële kosten niet altijd opwegen tegen de directe maatschappelijke baten van reistijdwinst op landelijk niveau, maar wel op regionaal niveau. Efficiëntiewinst is mogelijk door het benutten van eerder opgedane ervaring, en door het verbeteren van de planning en uitvoering van werkzaamheden. Flexibel plannen en het verschuiven van nacht- naar dagwerkzaamheden leveren efficiëntie- en veiligheidsvoordelen op, maar kunnen ten koste gaan van het reizigersgemak. Complexe projecten vragen om extra middelen en afstemming, wat de efficiëntie en doelmatigheid (subdoelstelling 2.2, 3.2, 2.3) kan beperken.

Reacties uit het werkveld benadrukken het belang van regie en slagkracht bij IenW, en wijzen op knelpunten zoals versnipperd beleid, administratieve lasten en strenge eisen voor reizigershinder. Positieve ervaringen met effectieve samenwerking en besluitvorming, zoals het doorbouwprotocol tijdens COVID, worden genoemd als voorbeelden van doeltreffend beleid. De meningen uit het werkveld zijn gebaseerd op ervaringen in de periode 2018–2023 en benadrukken het belang van continue monitoring en aanpassing van werkwijzen om de doelmatigheid te vergroten.

Samenvattend dragen aanlegprojecten in het spoor aantoonbaar bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het streven naar een toegankelijk ov-systeem (subdoelstelling 3.2) en het realiseren van een goede balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3). De mate van doeltreffendheid en doelmatigheid verschilt per regio, doelgroep en project. Het realiseren van brede welvaartseffecten vraagt om een integrale, gebiedsgerichte en lerende aanpak, waarin bereikbaarheid, leefomgeving en kwaliteit van het ov-systeem in samenhang worden gewogen.

3.3 Onderhoud spoor

Introductie

Met het onderhoud van het spoor wordt ernaar gestreefd om de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk op peil te houden (subdoelstelling D) en daarmee (in)direct ook bij te dragen aan een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling G).

Het IenW is concessieverlener van de concessie met ProRail (concessiehouder) betreffende beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van de Hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief de uitbreiding van de HSWI, capaciteitsverdeling en verkeersleiding. Er wordt hiervoor een subsidie verstrekt met uitzondering van de uitbreiding van de HSWI (dit wordt grotendeels bekostigd via subsidies voor aanlegprojecten). De concessie dient bij te dragen aan de (sub) doelstellingen van IenW die hierboven vermeld zijn.

ProRail werkt actief aan de optimalisatie van het spoorsysteem, met balans tussen de aantrekkelijkheid van het product voor reizigers en verladers, de kwaliteit en de capaciteit van het spoorsysteem.
De Minister van IenW heeft op 14 december 2014 aan ProRail een concessie verleend voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in de periode 2015 tot en met 2024. In de

beheerconcessie staan de afspraken tussen de overheid en ProRail over het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze afspraken gaan onder meer over de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en de daarmee samenhangende voorzieningen, maar ook over de kwaliteit van de informatievoorziening. Jaarlijks wordt aan ProRail subsidie verstrekt voor de instandhouding van de hoofdspoorweginfrastructuur, overeenkomstig het bepaalde in de Wet Mobiliteitsfonds.

De beheerconcessie bevat instrumenten als prestatie-indicatoren, programma's en maatregelen, audits en reviews, verplichtingen om informatie aan IenW te verstrekken en/of besluiten voor te leggen en verplichtingen met betrekking tot samenwerking en transparantie. Voor de concessie is sprake van een jaarcyclus waarmee, in het beheerplan, jaarlijks afspraken worden gemaakt tussen de Minister van IenW en ProRail over de te bereiken prestaties en de te nemen maatregelen. De Minister van IenW geeft jaarlijks in de beleidsprioriteitenbrief waar IenW van ProRail vraagt voor extra aandacht in de uitvoering. . ProRail stelt op basis van de beleidsprioriteitenbrief een beheerplan op en consulteert belanghebbenden over de hoofdlijnen van het ontwerp beheerplan.

Nadat de Minister van IenW heeft ingestemd met het beheerplan, wordt deze toegezonden aan de Tweede Kamer. Na afloop van het jaar, en gedurende het jaar in de halfjaarrapportage, legt ProRail op grond van de concessie verantwoording af in de jaarrapportage en op grond van de Wet Mobiliteitsfonds in het jaarverslag en de jaarrekening.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Het onderhoudsbeleid van het Nederlandse spoor is de afgelopen jaren vooral gericht geweest op het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk, met als doel een betrouwbaar en aantrekkelijk ov- en spoorsysteem te waarborgen. De doeltreffendheid van het gevoerde beleid blijkt uit het feit dat de meeste operationele prestaties in 2023 zijn hersteld tot boven de afgesproken bodemwaarden. Zo is de reizigerspunctualiteit op het hoofdrailnet (HRN) weer op niveau gebracht (89,4% op 5 minuten, 97,1% op 15 minuten), is de betrouwbaarheid van regionale series op de bodemwaarde gebleven (90,7%) en bleef het aantal impactvolle verstoringen onder de norm (507 ten opzichte van een normwaarde van 520)[25]. Deze resultaten zijn mede het gevolg van gerichte verbeteraanpakken, zoals het programma Betrouwbaar Beter, waaronder de versnelde aanpak van tijdelijke snelheidsbeperkingen (TSB's) en het betrouwbaarder plannen van dienstregelingen bij grote buitendienststellingen vielen[26]. Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten, zoals de aanhoudend lage punctualiteit op de HSL-Zuid door constructieve ontwerpfouten en de stijging van het aantal aanrijdingen op overwegen, die laten zien dat de doeltreffendheid niet op alle onderdelen vanzelfsprekend is en blijvende inzet vraagt[27].

Voor het spoorgoederenvervoer zijn in de Rotterdamse haven en op de corridor Zee–Zevenaar achterstanden in de infrastructuur en blusvoorzieningen grotendeels weggewerkt, is het heuvelsysteem Kijfhoek vernieuwd en lopen vervangingen van storingsgevoelige systemen.

---

25 ProRail. (2024). Jaarrapportage 2023, deel A. ProRail. https://www.prorail.nl/jaarverslag/2023

26 *Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024, 22 maart). Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau spoor (Kamerstuk 29 984, nr. 1198).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1198.html

27 *Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023, 11 december). Kamerbrief Veiligheid van het railvervoer (Kamerstuk 29 984, nr. 1101).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1101.html

Het aantal hinderrijke storingen daalde in 2023 met circa 30% ten opzichte van 2023; tegelijk vragen milieu-compliance en robuuste storingsorganisatie blijvende aandacht[25].

Samenvattend laat het literatuuronderzoek zien dat het onderhoudsbeleid in Nederland in hoge mate doeltreffend is ingericht, met een sterke focus op het borgen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het bestaande spoornetwerk en het ov-systeem. De resultaten zijn over het algemeen positief, maar de marges zijn smal en de opgave wordt steeds complexer. Het realiseren van de beleidsdoelstellingen vraagt om voortdurende innovatie, samenwerking en het vermogen om flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Vanuit het werkveld wordt gesignaleerd dat de doeltreffendheid van het onderhoudsbeleid beïnvloed kan worden door ervaren knelpunten in regie, slagkracht en eenduidigheid bij IenW. Belanghebbenden geven aan dat versnippering, gebrekkige dossierbewaring en tegenstrijdige afspraken tot onduidelijkheid kunnen leiden, onder andere in regelgeving en uitvoering.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

De doelmatigheid van het onderhoudsbeleid blijkt uit verschillende aspecten. In het kader van de beheer- en vervoersconcessies zijn de NS en ProRail verplicht om ieder drie jaar een internationale benchmark uit te voeren. Het doel van deze studie is om de prestaties van beide organisaties te evalueren. Hiervoor wordt een vergelijking gemaakt met buitenlandse vervoerders en infrastructuurmanagers. De organisaties die in 2023 aan de benchmark deel hebben genomen zijn Banedanmark (Denemarken), SBB (Zwitserland), Tarfikverket (Zweden), Deutsche Bahn (Duitsland), SNCF (Frankrijk) en Infrabel (België). Met betrekking tot de Nederlandse prestaties tonen de resultaten van de studie aan dat, bij een van de hoogste benuttingen van het netwerk in Europa, de storingsaantallen per kilometer spoor relatief laag. Ook liggen de onderhouds- en vernieuwingskosten per treinkilometer onder het gemiddelde van de peergroep[28].

De doorontwikkeling van prestatiegericht onderhoud (PGO 4.0) en het programma Klein Onderhoud op Orde versterken de voorspelbaarheid en uniformering van processen, wat bijdraagt aan lagere lifecycle-kosten en een hogere betrouwbaarheid[26]. ProRail en IenW koersen al sinds het beheerplan 2022-2023 op 35% productiegroei voor instandhouding en vernieuwing, met ‘spreidingsgericht programmeren’ en Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS) als randvoorwaarde om capaciteit van markt en spoor te benutten; dit is een efficiënte randvoorwaarde om budgetten daadwerkelijk om te zetten in betrouwbare productie[29].

Tegelijkertijd zijn er structurele uitdagingen die de doelmatigheid onder druk zetten. De stijgende instandhoudingskosten, krapte op de arbeidsmarkt, schaarste aan materialen en de noodzaak tot onder andere klimaatadaptatie vragen om voortdurende optimalisatie en scherpe

---

28 Voor een volledige toelichting van de resultaten verwijzen wij naar het Hoofdrapportage Internationale Benchmark Hoofdrapport 2023 ProRail / NS (https://open.overheid.nl/documenten/dpc-5c66448412654420e30ff8bd0c093ff88e1b89d0/pdf)

29 *ProRail. (2021). Beheerplan 2022–2023.* ProRail. https://www.prorail.nl/organisatie/documenten/beheerplan-2022-2023

keuzes[24] [25] [26]. De implementatie van het BKN in 2026 zal leiden tot een verlaging van de budgetbehoefte met circa € 1,24 miljard tot 2030. Dat moet leiden tot versoberingen en andere werkwijzen.

Samengevat laat het literatuuronderzoek zien dat het onderhoudsbeleid in Nederland over het algemeen doelmatig is ingericht, met een sterke focus op efficiency, voorspelbaarheid en innovatie. De resultaten zijn positief, maar de marges zijn smal en de opgave wordt steeds complexer. Het realiseren van de beleidsdoelstellingen vraagt om voortdurende innovatie, samenwerking en het vermogen om flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
In het werkveld leeft het beeld dat de doelmatigheid van onderhoud aan het spoor beïnvloed kan worden door organisatorische en procesmatige factoren. Zo wordt door sommigen gesignaleerd dat de afstemming en regie rondom onderhoud soms als versnipperd wordt ervaren, en dat uiteenlopende afspraken en regelgeving tot inefficiëntie kunnen leiden.

Daarnaast wijzen belanghebbenden op de invloed van de overgang van nacht- naar dagwerkzaamheden. Dagwerk biedt volgens het werkveld voordelen voor veiligheid en efficiëntie, maar kan ten koste gaan van het reizigersgemak.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het onderhoud van het spoor in de periode 2018–2023 is primair beoordeeld aan de hand van het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1) en het bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1). Binnen deze periode is het beleid gericht geweest op het waarborgen van de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur. De operationele prestaties zijn in 2024 hersteld tot boven de afgesproken bodemwaarden, met een reizigerspunctualiteit op het hoofdrailnet die weer op niveau is gebracht en een daling van het aantal impactvolle verstoringen. Deze resultaten zijn mede het gevolg van gerichte verbeteraanpakken, zoals het programma Betrouwbaar Beter en het betrouwbaarder plannen van dienstregelingen bij grote buitendienststellingen. Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten, zoals de aanhoudend lage punctualiteit op de HSL-Zuid en de stijging van het aantal aanrijdingen op overwegen, die laten zien dat de doeltreffendheid niet op alle onderdelen vanzelfsprekend is en blijvende inzet vraagt. Dit benadrukt het belang van een continue focus op het borgen van kwaliteit en betrouwbaarheid (subdoelstelling 2.1) en het verbeteren van het ov-systeem (subdoelstelling 3.1).

Voor het spoorgoederenvervoer zijn in de Rotterdamse haven en op de corridor Zee–Zevenaar achterstanden in de infrastructuur en blusvoorzieningen grotendeels weggewerkt, en is het heuvelsysteem Kijfhoek vernieuwd. Het aantal hinderrijke storingen daalde, maar milieu-compliance en robuuste storingsorganisatie blijven aandachtspunten. De resultaten tonen aan dat het onderhoudsbeleid in hoge mate doeltreffend is ingericht, maar dat de marges smal zijn en de opgave steeds complexer wordt.
De doelmatigheid van het onderhoudsbeleid blijkt uit internationale benchmarks, waar ProRail efficiënt presteert: bij een van de hoogste benuttingen van het netwerk in Europa zijn de storingsaantallen per kilometer spoor laag en liggen de onderhouds- en vernieuwingskosten per

treinkilometer onder het gemiddelde van de peergroep. Digitalisering en procesinnovatie, zoals de uitrol van tools voor datagedreven en voorspelbare uitvoering van onderhoud, dragen bij aan een meer efficiënte en betrouwbare planning. De doorontwikkeling van prestatiegericht onderhoud en het programma Klein Onderhoud op Orde versterken de voorspelbaarheid en uniformering van processen, wat bijdraagt aan lagere lifecycle-kosten en een hogere betrouwbaarheid (subdoelstelling 2.1, 3.1). Tegelijkertijd zijn er structurele uitdagingen, zoals stijgende instandhoudingskosten, krapte op de arbeidsmarkt, schaarste aan materialen en de noodzaak tot klimaatadaptatie, die de doelmatigheid onder druk zetten en vragen om voortdurende optimalisatie en scherpe keuzes.

Reacties uit het werkveld benadrukken dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoudsbeleid beïnvloed kunnen worden door organisatorische en procesmatige factoren. Versnippering, gebrekkige dossierbewaring en tegenstrijdige afspraken kunnen tot inefficiëntie en onduidelijkheid leiden. De overgang van nacht- naar dagwerkzaamheden biedt voordelen voor veiligheid en efficiëntie, maar kan ten koste gaan van het reizigersgemak.

Samenvattend laat de evaluatie zien dat het onderhoudsbeleid van het spoor in Nederland in de periode 2018–2023 over het algemeen doeltreffend en doelmatig is ingericht, met een sterke focus op het borgen van kwaliteit en betrouwbaarheid (subdoelstelling 2.1) en het realiseren van een hoogwaardig ov-systeem (subdoelstelling 3.1). De resultaten zijn positief, maar de marges zijn smal en de opgave wordt steeds complexer. Het realiseren van de beleidsdoelstellingen vraagt om voortdurende innovatie, samenwerking en het vermogen om flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen. De doelmatigheid blijft onder druk staan door structurele uitdagingen zoals stijgende kosten, arbeidsmarktkrapte en materiaaltekorten.

3.4 Capaciteitsverdeling en concessieverlening

Introductie

Sinds de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is marktwerking een centraal principe in het Nederlandse openbaar vervoer. IenW streeft via aanbestedingen, decentralisatie en concessies naar een goede bereikbaarheid, hogere klanttevredenheid en doelmatige inzet van publieke middelen. Dit beleid wordt toegepast op zowel het spoorvervoer als bij veerdiensten. In de periode 2018–2023 heeft IenW deze ordening vormgegeven via concessies, vergunningen en beleidskaders die bepalen wie waar en onder welke voorwaarden vervoer mag aanbieden. Daarbij is sprake van een gereguleerde markt, waarin publieke en private partijen opereren onder toezicht van de overheid en toezichthouders zoals de Autoriteit Consument & Markt (ACM). ProRail is verantwoordelijk voor de operationele taak van de capaciteitsverdeling op het spoor.

De ordening van het spoorvervoer in Nederland vindt plaats binnen een bredere Europese context. Sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2012/34/EU en het Vierde Spoorwegpakket is het Europese spoorbeleid gericht op het creëren van een geïntegreerde en concurrerende spoorwegruimte. Deze kaders verplichten lidstaten tot transparante en non-discriminatoire toegang tot infrastructuur en beïnvloeden de wijze waarop concessies worden verleend. Daarmee stelt de Europese regelgeving randvoorwaarden aan marktordening, capaciteitsverdeling en concessieverlening in de beleidsruimte van IenW.

De beleidsinstrumenten die door IenW in kader van capaciteitsverdeling en concessieverlening zijn ingezet in de periode 2018-2023 zijn samen te vatten in de volgende onderwerpen:

Concessie voor het Hoofdrailnet (HRN)

De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN) voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 is op 14 december 2014 verleend aan NS[30]. Deze concessie is verleend via een directe gunning door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, op grond van artikel 20 en 64 van de Wp2000. Deze artikelen van de Wp2000maken het mogelijk voor de minister om concessies openbaar vervoer per trein zonder openbare aanbesteding toe te wijzen aan een specifieke vervoerder.

De concessie is een van de instrumenten van het IenW waarmee kan worden gestuurd op het bereiken van doelen van de Lange termijn Spooragenda (LTSA).

De concessie stelde eisen aan punctualiteit (minimaal 90% van de reizigers op tijd), reisgemak (vervoerscapaciteit minimaal 97%), reisinformatie en samenwerking met ProRail. De concessie werd verleend zonder structurele exploitatiesubsidie, maar NS draagt jaarlijks een concessievergoeding af aan de Staat. NS legt jaarlijks verantwoording af over de uitvoering van de HRN met inzicht in de prestaties. IenW beoordeelt deze prestaties. Bij structurele onder prestatie kunnen sancties worden opgelegd, waaronder financiële boetes.

In de evaluatieperiode heeft besluitvorming plaatsgevonden over de HRN-concessie 2025–2033. Omdat hierover nog juridische procedures lopen, kan deze besluitvorming niet worden beoordeeld in deze periodieke rapportage.

Aanbestedingen in regionaal spoorvervoer

De Wp2000 heeft geleid tot de introductie van marktwerking in het regionale spoorvervoer. Regionale spoorlijnen worden sindsdien via openbare aanbestedingen gegund aan vervoerders.

Decentralisatie van stoptreindiensten

Het uitgangspuntenkader decentralisatie (2022) is opgesteld als beleidsmatige handleiding voor toekomstige decentralisatie van spoorvervoerdiensten[31]. Het kader benadrukt het belang van:

- Heldere rolverdeling tussen rijk en regio;
- Transparantie in besluitvorming;
- Langetermijnvisie op de inrichting van het spoornetwerk.

---

30 Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025

31 IenW (2022). Uitgangspuntenkader decentralisatie.

In de periode 2016–2018 is in Limburg geëxperimenteerd met decentralisatie van stoptreindiensten op de trajecten Roermond–Maastricht Randwyck en Sittard–Heerlen. Met als doel om:

- Meer regionaal maatwerk;
- Betere afstemming tussen vervoerders;
- Efficiëntere inzet van middelen;
- Hogere klanttevredenheid.

In 2018 is een studie uitgevoerd naar de mogelijke decentralisatie van vier sprinterdiensten[32]. Naar aanleiding van het regeerakkoord 2017-2021 is in de studie onderzocht of het toevoegen van vier sprinterdiensten aan regionale OV-concessies kan bijdragen aan een regionaal geïntegreerd aanbod van trein en bus.

Concessieverlening voor veerdiensten: Friese Waddenveren Oost en West

De concessie voor het personenvervoer veerdiensten tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden is verdeeld over twee concessies[33][34]. De concessie voor Ameland en Schiermonnikoog (Oost) is verleend aan Wagenborg Passagiersdiensten B.V. De concessie voor Vlieland en Terschelling (West) is verleend aan Rederijk Doeksen/TSM. . De concessies zijn op 18 april 2024 verleend en hebben een looptijd van 15 jaar. Het doel van de concessies is de instandhouding van het personenvervoer tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden op een zodanige wijze dat deze verbindingen voor het publiek en de eilandbevolking toereikend zijn.

De concessievoorwaarden voor de Waddenveren West en Oost zijn vastgelegd door IenW en omvatten onder meer:

- Verplichte jaarrond-dienstregeling, inclusief op onrendabele momenten;
- Prijzen mogen niet boven een vooraf vastgesteld maximum komen;

Verplichting tot het opstellen van een jaarlijks vervoerplan, waarbij ze advies vragen aan consumentenorganisaties, gemeenten en de provincie. IenW moet het plan goedkeuren. Voor de periode vanaf januari 2029 bereidt IenW een nieuwe concessie voor, die via een openbare aanbesteding zal worden verleend. De uitgangspunten hiervoor zijn vastgelegd in de Nota van Uitgangspunten en het ontwerp Programma van Eisen, die in 2024 en 2025 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden.

Spoorgoederenvervoer

In het spoorgoederenvervoer is de markt geliberaliseerd, maar stuurt IenW via beleidskaders zoals de Spoorgoederenagenda (2018) en investeringen in infrastructuur (bijvoorbeeld de Betuweroute) de markt. Hier ligt de nadruk op het verbeteren van de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van wegvervoer, onder meer via capaciteitsverdeling, toegang tot terminals en internationale samenwerking. Met het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer en de Goederenvervoeragenda zette IenW samen met de betrokken ketenpartners in de afgelopen periode in op een ambitieuze groei van het spoorgoederenvervoer in Nederland. Spoorgoederenvervoer speelt een belangrijke rol in de ambitie om een duurzaam en veilig goederenvervoer en logistiek systeem in Nederland te behouden en versterken.

---

32 Decisio en TwynstraGudde (2020, januari). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg).
33 IenM (2011, 24 mei). Vervoersconcessie Waddenveren West.
34 IenM (2011, 24 mei). Vervoersconcessie Waddenveren Oost.

Internationaal treinvervoer

IenW stuurt actief op beleid om het internationaal spoorvervoer te versterken.

In 2022 is het Werkprogramma Internationaal Spoor gestart[35]. Dit programma richt zich op betere verbindingen, samenwerking met buurlanden en het wegnemen van grensoverschrijdende obstakels. IenW zette in op projecten zoals de Drielandentrein (Luik–Maastricht–Aken), de nachttrein Brussel–Amsterdam–Berlijn en verbeteringen aan de verbindingen Eindhoven–Düsseldorf en Zwolle–Münster. Daarnaast is aandacht voor de integratie van internationale verbindingen in de HRN-concessie en aan het faciliteren van open toegang voor nieuwe aanbieders. Via het Platform International Rail Passenger Transport (IRP) droeg IenW bij aan Europese samenwerking op thema's als ticketing, governance, capaciteitsverdeling en multimodaliteit. Ook werd ingezet op het TEN-T-netwerk, de Green Deal-doelstellingen en het stimuleren van nachttreinen en air-rail-initiatieven zoals het AirRail-product van KLM en Thalys.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Concessie voor het Hoofdrailnet (HRN)

De Hoofdrailnetconcessie is voor de periode 2015-2019 geëvalueerd in de Midterm review[36] (Goudappel Coffeng en Rebel, 2020). Hierin wordt geconcludeerd dat de concessie heeft bijgedragen aan de Lange Termijn Spooragenda en dat de NS op alle prestatie-indicatoren een verbetering heeft gerealiseerd. Van de 12 prestatie-indicatoren is voor 10 van de indicatoren de streefwaarde behaald, waaronder reizigerspunctualiteit, klanttevredenheid en sociale veiligheid. De algemene klantwaardering steeg van 74% in 2015 naar 89% in 2019, ruim boven de streefwaarde van 80%. De punctualiteit op het HRN verbeterde structureel, met scores boven de bodem- en streefwaarden. De prestatie op de indicatoren zitplaatskans in de spits op het HRN en de punctualiteit op de HSL bleven achter bij de streefwaarden. De klanttevredenheid kreeg in 2021 een 7,9 en in de jaren 2022-2024 een 7,7[37,38].

Verder blijkt uit de internationale benchmark[39] dat NS (samen met ProRail) bovengemiddeld presteert ten opzichte van de benchmarkpartners. Dit geldt onder meer voor veiligheid, de (hoge) klanttevredenheid, de reizigers- en treinpunctualiteit en de energie-efficiëntie. Ten aanzien van het aantal opgeheven treinen scoort NS (samen met ProRail) minder goed ten opzichte van de benchmarkpartners.

Aanbestedingen in regionaal spoorvervoer

De studie openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer van de periode 2000–2020[40] toont aan dat het aanbod van openbaar vervoer is toegenomen en de klanttevredenheid is gestegen. De evaluatie concludeert dat de kostendekkingsgraad is toegenomen, hoewel exacte percentages ontbreken. De maatschappelijke effecten zijn positief beoordeeld, met name op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid. De studie maakt geen onderscheidt in de ontwikkelingen over de verschillende jaren.

---

35 IenW (2022). Werkprogramma Internationaal Spoor 2022.
36 Goudappel Coffeng en Rebel (2020, 23 maart). Evaluatie Hoofdrailnetconcessie.
37 Financiën (2022). Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2022.
38 Financiën (2024). Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2024.
39 ProRail en NS (2023). Hoofdrapportage Internationale Benchmark.
40 Twynstra Gudde, Decisio, Inno-V (2020, 18 maart). Effecten van het openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer. Een overzicht van de ervaringen in de periode 2000-2020.

Het effect van de marktwerking op deze ontwikkelingen is echter lastig te duiden vanwege de veelheid aan ontwikkelingen binnen en buiten de sector en beperkte beschikbaarheid van betrouwbare gegevens. De evaluatie geeft wel aan dat het aannemelijk is dat de concurrentie bij de aanbestede concessies heeft bijgedragen aan verbeterde prestaties.

Het onderzoek naar een eerlijke kansen bij aanbestedingen in regionaal spoorvervoer uit 2019, wijst op structurele ongelijkheden in de marktpositie van vervoerders[41]. De Nederlandse Spoorwegen (NS) hebben diverse voordelen die de concurrentiepositie van andere vervoerders op de regionale lijnen beperken.

Decentralisatie van stoptreindiensten

De eenmeting van de gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg gepubliceerd in 2020, geeft inzicht de periode 2017-2018. Hoewel dit buiten de evaluatieperiode van deze RPE valt, is de eenmeting relevant voor inzicht in de ontwikkelingen bij decentralisatie van stoptreindiensten. De eenmeting concludeert dat positieve ontwikkelingen op de beleidsdoelstellingen hebben plaatsgevonden[42]. Het doel van een tevreden reiziger is bereikt. De klanttevredenheid op de lijn Roermond–Maastricht Randwyck is gestegen (van 7,3 in 2016 naar 7,7 in 2018), terwijl deze op de lijn Sittard–Kerkrade Centrum stabiel bleef (7,4). Het doel van meer regionaal maatwerk is behaald doordat bus en trein beter geïntegreerd zijn, wat zich uit in een toename van busreizigers op treinstations en een betere aansluiting op modaliteiten. Wat betreft de efficiënte besteding van middelen is het beeld gemengd. Arriva heeft kostenbesparende keuzes gemaakt zoals eenmansbediening, maar het is niet vast te stellen of de totale besteding van middelen efficiënter is geworden. Tot slot is het doel van betere afstemming tussen vervoerders grotendeels gerealiseerd. De stoptreindiensten blijven gedurende de evaluatieperiode gedecentraliseerd.

Concessieverlening voor veerdiensten: Friese Waddenveren Oost en West

De concessies voor het personenvervoer tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden zijn geëvalueerd in twee Midterm Reviews Waddenconcessies.

Bij Ameland en Schiermonnikoog zijn in de periode 2014-2020 vier reguliere veerschepen en twee snelle boten operationeel ingezet[43]. De vervoersprestatie is kwantitatief onderbouwd door een stijging van het aantal vervoerde toeristen met 18,2% tussen 2009 en 2019. De inzet van extra afvaarten en de introductie van sneldiensten op beide verbindingen hebben bijgedragen aan het vergroten van de vervoercapaciteit. De punctualiteit van de dienstregeling is in meerdere kwartalen onder de concessienorm gebleven, dit ontstaat met name op de verbinding Holwert-Ameland, als gevolg van verzanding van de vaargeul. De verzanding van de vaargeul en het bereiken van het baggerplafond vormden risico's voor de continuïteit van de dienstverlening. De klanttevredenheid is in de eerste jaren onder de concessienorm gebleven, maar is door het opstellen van verbeterplannen in latere jaren gestegen tot boven de norm. Voor Holwert-Ameland is de klanttevredenheid gestegen van 7,4 in 2015 naar 8,2 in 2019 en voor Schiermonnikoog van een 7,8 naar een 8,3. Daarnaast zijn duurzaamheidsmaatregelen ingezet, zoals de installatie van zonnepanelen, oprichting van een CO_2-compensatiefonds en een energieneutraal havenkantoor. De samenwerking tussen partijen is overwegend goed, al blijkt dat er vanuit consumentenorganisaties behoefte is aan meer zichtbaarheid van het IenW

[41] ACM (2019, 17 april). Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.
[42] Decisio en TwynstraGudde (2020, januari). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg.
[43] At Osborne (2022, 29 juni). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

in de regio. Vanuit de rederij is er behoefte aan een betere afstemming met het Rijksvastgoedbedrijf en een overeenkomst over beheer en onderhoud met Rijkswaterstaat.

Bij de concessie voor Vlieland en Terschelling bleef in 2014-2020 de punctualiteit van de veerdiensten binnen de concessienorm van 95%[44]. Het uitvalspercentage bleef vrijwel steeds onder de norm van 1%, met uitzondering van een incidentele overschrijding in 2020 door technische problemen. De klanttevredenheid is in de loop van de concessieperiode gestegen, met scores boven de referentiewaarden van 2009. Verschillende duurzaamheidsmaatregelen zijn ingezet in de periode, zoals het in gebruik nemen van LNG-schepen en zonnepanelen op terminals. Daarmee zijn de doelstellingen uit het milieuplan van 2016 gerealiseerd. Ook op het gebied van toegankelijkheid en veiligheid zijn de concessie-eisen gehaald. De samenwerking tussen rederij, decentrale overheden en consumentenorganisaties verloopt goed, maar kan verder worden geoptimaliseerd door bijvoorbeeld vaker feedback vanuit IenW en rederij naar consumentenorganisaties te communiceren.

Voor de periode na 2020 zijn geen evaluaties beschikbaar over de veerdiensten.

Spoorgoederenvervoer

Het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer is geëvalueerd in de studie ‘Evaluatie Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer ‘[45]. De belangrijkste maatregel uit dit pakket, (de subsidieregeling) heeft een extra afzonderlijke evaluatie gehad[46] . Hieruit blijkt dat de verwacht groei van spoorgoederenvervoer is uitgebleven. Mogelijk heeft de subsidie een krimp kunnen voorkomen, maar dat is niet eenduidig te beantwoorden. Hoe dan ook, er wordt niet verwacht dat de subsidieregeling zal leiden tot structurele verandering.

Een andere maatregel, de verbetering rondom goederenvervoer is geëvalueerd in Multimodaal goederenvervoer[47]. Alhoewel deze randvoorwaarden zijn verbeterd, is het niet vast te stellen of hiermee het spoorgoederenvervoer daadwerkelijk verbeterd is.

Verder zijn een aantal grote maatregelen nog niet volledig gerealiseerd. Dit betreft onder meer de 740 meter lange treinen, het verbeteren van de capaciteit en betrouwbaarheid van het spoor en de maatregelen die gericht zijn op een efficiënte havenlogistiek.

Samengevat blijken de effecten van het maatregelenpakket op de groeidoelstelling klein.

Internationaal treinvervoer

Vanuit de deskresearch is er weinig oordeel over de doeltreffendheid van internationaal treinvervoer. De documenten bieden geen duidelijke doelen, en dus ook geen oordeel van de doeltreffendheid. Er kan enkel gesteld worden dat er stijging is in de vraag naar internationaal treinvervoer, maar er is geen duidelijkheid in hoeverre het beleid voor de stijging verantwoordelijk is.

---

44 At Osborne (2022, 28 juni). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren West.

45 Evaluatie Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer 2022.

46 KiM (2021, 25 november). Analyse vervoerprestatie t.b.v. tussentijdse evaluatie subsidieregeling goederenvervoer.

47 Eindrapportage beleidsevaluatie multimodaal goederenvervoerbeleid (2025, 28 maart)

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Stakeholders geven aan dat de doeltreffendheid van het beleid op dit thema lastig is te beoordelen, , mede door het ontbreken van heldere en breed gedragen doelstellingen met KPI's. Volgens betrokkenen worden prestaties van belangrijke partijen als NS en ProRail hierdoor beperkt inzichtelijk gemaakt, wat het overzicht en de sturingsmogelijkheden voor de politiek bemoeilijkt. Een suggestie uit het werkveld is om vaker en dieper te vergelijken met prestaties in het buitenland en met andere modaliteiten. Daarnaast ervaren stakeholders bij het beleid op capaciteitsverdeling en concessieverlening een versnipperde aanpak, waarbij een integrale visie op spoordomein ontbreekt. Ze geven aan dat nieuwe ontwikkelingen onvoldoende worden geïntegreerd in het beleid en de focus van het beleid ligt op concessies.

Voor het spoorgoederenvervoer worden deze punten door het werkveld als extra knellend ervaren. Er wordt gewezen op het ontbreken van een integrale aanpak en op inconsistenties in afspraken tussen IenW, NS, ProRail en de spoorgoederenvervoerders. Ook wordt door sommigen een ongelijke behandeling gesignaleerd, bijvoorbeeld bij de vergoeding van kosten voor ERTMS-implementatie.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

Concessie voor het Hoofdrailnet (HRN)

De concessie heeft geleid tot stabiele exploitatie zonder structurele overheidsbijdrage, terwijl prestaties op klanttevredenheid en punctualiteit zijn geborgd[48]. Wel blijkt de kosten-batenverhouding van de HRN gunstig. Een kanttekening hierbij is het financiële sanctieregime (boetes en bonussen) dat IenW kan opleggen als de NS niet voldoet aan de afspraken uit de concessie. De sancties zijn relatief beperkt in verhouding tot de omzet van NS en werkt vooral vanwege het effect op de reputatie van de NS. De concessie biedt voldoende flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals reizigersgroei en duurzaamheid. Aandachtspunten zijn de beperkte transparantie in datadeling en de beperkte sturing op ketenkwaliteit (deur-tot-deurreis), waar samenwerking met andere vervoerders en decentrale overheden essentieel is.

Aanbestedingen in regionaal spoorvervoer

De evaluatie effecten van openbaar aanbesteden in openbaar vervoer geeft aan dat de doelmatigheid is verbeterd, wat blijkt uit een hogere productiviteit en lagere exploitatiekosten[49]. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat de gedecentraliseerde lijnen minder rendabel zijn dan het HRN.

Decentralisatie van stoptreindiensten

Op basis van de eenmeting kan geen eenduidige conclusie over de doelmatigheid van de decentralisatie in Limburg worden gerapporteerd vanwege gebrek aan financiële gegevens[50]. Wel geeft de eenmeting aan dat decentralisatie geleid heeft tot vermindering van de inzet van personeel en materiaal. Daarnaast blijkt dat de transactie- en transitiekosten van de decentralisatie marginaal en grotendeels eenmalig waren, omdat een deel van het openbaar vervoer al eerder in een regionale concessie was aanbesteed.

---

48 Goudappel Coffeng en Rebel (2020, 23 maart). Evaluatie Hoofdrailnetconcessie.

49 Twynstra Gudde, Decisio, Inno-V (2020, 18 maart). Effecten van het openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer. Een overzicht van de ervaringen in de periode 2000-2020.

50 Decisio en TwynstraGudde (2020, januari). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg).

Concessieverlening voor veerdiensten: Friese Waddenveren Oost en West

De Midterm Reviews (2022) concluderen voor beide concessies dat de doelen zijn behaald zonder structurele overheidsbijdrage[51][52]. Bij de Waddenveren Oost hebben de concessiesystematiek en het beschikbare instrumentarium volgens betrokkenen bijgedragen aan prestatieverbetering, terwijl het ondernemingsvrijheid biedt aan de concessiehouder. Daarnaast is de concessiehouder financieel gezond en heeft geïnvesteerd in schepen, infrastructuur en duurzaamheid. De onzekerheid over overdracht van productiemiddelen en toekomstige concessievoorwaarden kan investeringsbereidheid beïnvloeden.

De concessie bij Waddenveren West biedt voldoende ruimte voor ondernemerschap en heeft geleid tot investeringen in duurzame schepen en verbeterde dienstverlening. De concessiehouder is financieel gezond, wat duidt op een efficiënte bedrijfsvoering. Voor de periode na 2020 zijn geen evaluaties beschikbaar over de veerdiensten.

Spoorgoederenvervoer

Uit de Evaluatie Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer blijkt de tijdelijke subsidieregeling de meest substantiële maatregel[53]. Deze heeft de kosten voor het spoorgoederenvervoer verlaagd met als doel een groei in deze sector. Echter ontbreken er duidelijke meetbare effecten op de groeidoelstelling en structurele effecten voor de toekomst van het spoorgoederenvervoer worden niet verwacht. Ook andere maatregelen hebben niet direct meetbaar effect gehad op de groeidoelstelling, maar bieden wel randvoorwaarden, inzichten en verbeteringen om tot groei voor het spoorgoederenvervoer te komen. Een aantal grote maatregelen waar veel van wordt verwacht zijn nog niet volledig gerealiseerd. Dit betreft onder meer de 740 meter lange treinen, het verbeteren van de capaciteit en betrouwbaarheid van het spoor en de maatregelen die gericht zijn op een efficiënte havenlogistiek.

Vanwege een beperkte doeltreffendheid en een hoge inzet lijkt de doelmatigheid laag. Subsidies worden opgezet en randvoorwaarden worden verbeterd. Dit vertaalt zich echter niet tot de gewenste groei in spoorgoederenvervoer. Mogelijk komt dit door externe effecten zoals een daling in Duitse kolen import, waardoor alle investeringen nodig waren om het huidige niveau van het spoorgoederenvervoer te handhaven, laat staan om groei te realiseren. Hier wordt echter weinig concreet over geoordeeld, waardoor de doelmatigheid niet goed kan worden beoordeeld.

Internationaal treinvervoer

Vanuit de deskresearch wordt er geen oordeel gemaakt over de doeltreffendheid. Daarmee is er ook geen oordeel te maken of de doelmatigheid.

---

51 At Osborne (2022, 29 juni). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren Oost.
52 At Osborne (2022, 28 juni). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren West.
53 Evaluatie Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer 2022

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Het werkveld kan geen reactie geven over de doelmatigheid van het beleid. Een uitzondering hierop is het spoorgoederenvervoer. Betrokkenen signaleren dat er veel middelen worden ingezet, terwijl de gestelde doelen volgens hen onvoldoende worden gerealiseerd. Ook wordt door het werkveld opgemerkt dat het soms moeilijk is om voortgang op beleidsdoelen te meten, wat het inzicht in doelmatigheid verder beperkt. Op basis van deze ervaringen en percepties wordt door het werkveld geconcludeerd dat de doelmatigheid in het spoorgoederenvervoer als onvoldoende wordt gezien.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid rond capaciteitsverdeling en concessieverlening in de periode 2018–2023 is beoordeeld op het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het realiseren van een goede balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1), het streven naar een toegankelijk ov-systeem voor reizigers en verladers (subdoelstelling 3.2), en het werken aan de spoorwegveiligheid en een sociaal veilige reisomgeving (subdoelstelling 1.1en 1.2).

Uit de evaluatie blijkt dat de concessie voor het hoofdrailnet (HRN) heeft bijgedragen aan de Lange Termijn Spooragenda en dat de NS op vrijwel alle prestatie-indicatoren een verbetering heeft gerealiseerd. De klantwaardering en punctualiteit zijn gestegen, maar prestaties op zitplaatskans in de spits en punctualiteit op de HSL bleven achter bij de streefwaarden. Aanbestedingen in het regionaal spoorvervoer hebben geleid tot een toename van het aanbod en een stijging van de klanttevredenheid, met positieve maatschappelijke effecten op bereikbaarheid en leefbaarheid (subdoelstelling 3.1, 3.2, 2.2). Tegelijkertijd is het effect van marktwerking lastig te duiden door de veelheid aan ontwikkelingen en beperkte beschikbaarheid van betrouwbare gegevens. De ACM wijst op structurele ongelijkheden in de marktpositie van vervoerders (subdoelstelling 3.1, 3.2).

Decentralisatie van stoptreindiensten heeft geleid tot meer regionaal maatwerk, betere afstemming tussen vervoerders en een hogere klanttevredenheid, maar het is niet vast te stellen of de totale besteding van middelen efficiënter is geworden (subdoelstelling 3.1, 3.2, 2.2). De concessieverlening voor veerdiensten heeft geleid tot een stijging van het aantal vervoerde toeristen, verbeterde klanttevredenheid en duurzaamheidsmaatregelen, maar punctualiteit en continuïteit zijn soms onder druk komen te staan door externe factoren (subdoelstelling 2.1, 2.3, 3.1).

Het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer heeft niet geleid tot de gewenste groei, ondanks verbeterde randvoorwaarden en inzet van middelen. De effecten op de groeidoelstelling zijn klein en structurele effecten voor de toekomst worden niet verwacht (subdoelstelling 2.2, 2.3, 3.1). Voor het internationaal treinvervoer is er geen duidelijke beoordeling mogelijk door het ontbreken van heldere doelen en evaluaties (subdoelstelling 2.2, 3.1).

De doelmatigheid van het beleid blijkt uit stabiele exploitatie zonder structurele overheidsbijdrage, hogere productiviteit en lagere exploitatiekosten in het regionaal spoorvervoer, en een efficiënte bedrijfsvoering bij de concessiehouders van veerdiensten (subdoelstelling 3.1, 2.1). Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten zoals beperkte transparantie in datadeling, beperkte

sturing op ketenkwaliteit, en risico's ten aanzien van een volledig gelijk speelveld bij regionale spoorconcessies In het spoorgoederenvervoer is de doelmatigheid laag door beperkte doeltreffendheid en hoge inzet van middelen.

Reacties uit het werkveld benadrukken dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder druk staan door versnipperde beleidsaanpak, onvoldoende aansluiting van doelen tussen bestuurslagen, en een gebrek aan heldere en breed gedragen KPI's. In het spoorgoederenvervoer wordt de doelmatigheid als onvoldoende gezien door het ontbreken van een integrale aanpak en het moeilijk kunnen meten van voortgang op beleidsdoelen.

Samenvattend draagt het beleid rond capaciteitsverdeling en concessieverlening in de periode 2018–2023 bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het realiseren van een goede balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk ov-systeem (subdoelstelling 3.1, 3.2), en het werken aan spoorwegveiligheid en een sociaal veilige reisomgeving (subdoelstelling 1.1, 1.2). De mate van doeltreffendheid en doelmatigheid verschilt per sector en project: waar het hoofdrailnet en regionaal spoor positieve resultaten laten zien, blijft de doelmatigheid in het spoorgoederenvervoer achter door beperkte doeltreffendheid en hoge inzet van middelen. Het realiseren van de beleidsdoelstellingen vraagt om een integrale, samenhangende en lerende aanpak.

3.5 Regionaal Openbaar Vervoer

Introductie

Het thema Regionaal Openbaar vervoer omvat het beleid gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid van de regio, met name gefinancierd vanuit artikel 14 (Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's) en artikel 25 (BDU) van het Mobiliteitsfonds. Tijdens COVID waren de beschikbaarheidsvergoeding OV-sector (BVOV) en Transitievangnet OV (TVOV) ook belangrijke geldstromen. Deze komen allebei uit Artikel 16.2 Maatregelenpakker OVS. Daarnaast lopen er ook financiële stromen vanuit artikel 16.1 OV en Spoor en bijvoorbeeld via bijdragen van medeoverheden, OVS voor exploitatietekorten of specifieke uitkeringen (SPUK's) aan provincies voor exploitatie- of beheertekorten van decentrale spoor- en tramdiensten.

Met artikel 25 (BDU voor Verkeer en Vervoer) ontvangen vervoerregio's jaarlijks ook financiën van IenW voor de uitvoering van verkeers- en vervoersbeleid op lokaal en regionaal niveau. Sinds de decentralisatie van het openbaar vervoer in de jaren 90 zijn de 12 provincies en de twee vervoerregio's voornamelijk verantwoordelijk voor het maken van beleid en het verlenen van concessies voor OV. Naast de Wet Personenvervoer 2000 is het belangrijkste instrument van IenW het verstrekken van subsidies om tekorten te dekken. Bijvoorbeeld om de exploitatieproblemen te dekken door de impact van covid op het aantal reizigers van openbaar vervoer. Als financier heeft IenW beperkte opties om te sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid.

De drie belangrijkste kostenposten binnen het thema regionaal openbaar vervoer zijn:
- Beheer & Onderhoud;
- Aanleg;
- Exploitatie.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van middelen aan regionaal ov vanuit het Provinciefonds en Gemeentefonds, zoals de exploitatie van regionaal openbaar vervoer, zijn buiten scope van deze periodieke rapportage.

Beheer & Onderhoud

De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van regionale OV-infrastructuur ligt bij decentrale overheden en lokale vervoerbedrijven die (delen van) railinfrastructuur beheren. Eventuele documentatie over onderhoudsplannen, budgetten en prestaties bevindt zich daarom bij deze partijen. Een verdiepende analyse van beheer- en onderhoudsstromen op dit decentrale niveau valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting, die zich richt op landelijke instrumenten en uitgaven van IenW in relatie tot het regionaal OV.

Aanleg

In 2020 hebben de ministeries van IenW en BZK de propositie voor een schaalsprong van het metropolitaan ov ingediend bij het Nationaal Groeifonds (NGF). De NGF-adviescommissie was positief over de integrale benadering en adviseerde een reservering met nadruk op randvoorwaardelijke ingrepen. Het programma Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad verbindt ov-capaciteit, frequentie en knoopkwaliteit expliciet met verstedelijking en het versterken van de economische bereikbaarheid in de Zuidelijke Randstad.

De probleemanalyse die aan de schaalsprong ten grondslag ligt, toont aan dat zonder ingrepen tot 2040 op diverse tram- en metrocorridors en stations in de Zuidelijke Randstad capaciteitsknelpunten zullen ontstaan. Voertuigen boven inzet- of volnorm, opstoppingen op perrons, en onvoldoende transfercapaciteit in hallen en opgangen. Dit betreft met name assen in Den Haag (RandstadRail, binnenstadsassen), Rotterdam (metro-corridors en Beurs-omgeving) en stations langs de Oude Lijn (Leiden Centraal, Den Haag Laan van NOI, Dordrecht, Schiedam, Rotterdam Centraal). De schaalsprong adresseert daarom drie samenhangende maatregeltypen: corridor-capaciteit en frequentie, knooppuntontwikkeling en stedelijke HOV-corridors.[54]

1) Corridor-capaciteit en frequentie

De kern is het robuust verhogen van de frequentie en het verbeteren van de doorstroming en betrouwbaarheid. Dit gebeurt via operationele innovaties (zoals het koppelen van voertuigen op RandstadRail-lijnen 3/4, aanpassing van beveiliging en energievoorziening, en opstel/onderhoudsvoorzieningen) en kleine infrastructuuraanpassingen (haltes en baanvakken) die wacht- en overstaptijden verkorten en capaciteit toevoegen.

[54] MKBA Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad (2021). https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/12/mkba-schaalsprong-metropolitaan-ov-en-verstedelijking-zuidelijke-randstad

2) Knooppuntontwikkeling

Stations krijgen transferverruiming (extra opgangen, passages, halcapaciteit) en hub-kwaliteit (fietsstallingen, ketenvoorzieningen) zodat hogere stromen veilig en vlot kunnen worden verwerkt. Dit ondersteunt betrouwbaardere ketenoverstappen (trein–tram/metro–bus–fiets) en bereidt knooppunten voor op toegenomen reizigersaantallen door verstedelijking nabij de lijn.

3) Stedelijke HOV-corridors

Waar een railoplossing niet direct realiseerbaar of doelmatig is, worden HOV-corridors opgewaardeerd (snellere routes, vrije infrastructuur, hogere frequenties). Daarmee ontstaat robuust regionaal aanbod met kortere reistijd en hogere voorspelbaarheid, als aanvulling op railcorridors en ter ontlasting van overbelaste segmenten.

De schaalsprong is vormgegeven als rijks-regioprogramma (MoVe) met IenW als co-financier en procespartner. De uitwerking volgt de infrastructuur-MKBA-systematiek (Algemene Leidraad MKBA; MIRT-werkwijzer), hanteert WLO-scenario's (Hoog/Laag) en maakt voor verkeersanalyses gebruik van het Landelijk Model Systeem (LMS), aangevuld met V-MRDH voor de fijnmazige stedelijke context. Deze methodische keuzes zijn uitdrukkelijk gevraagd door de NGF-adviescommissie en borgen dat ov-investeringen op eigen merites worden beoordeeld, met scenario- en gevoeligheidsanalyses voor capaciteit, comfort en knooppunten.

Na een positieve eerste beoordeling heeft het NGF in 2021 €1 miljard aan subsidie voor het programma Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad toegekend. In 2022 zijn er in de plaats van de financiering via het Nationaal Groeifonds in het coalitieakkoord nieuwe afspraken gemaakt over de financiering van de bereikbaarheidsopgaven in verstedelijkingsgebieden. Voor de komende 10 jaar is hiervoor 7,5 miljard euro extra gereserveerd in het Mobiliteitsfonds.[55]

Exploitatie

Tijdens de COVID-periode is het regionale OV aangemerkt als vitaal proces. Om dienstregelingen in stand te houden bij fors lagere reizigersopbrengsten, introduceerde IenW voor de periode 2020-2022 de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV). Deze regeling compenseerde 93–95% van de kosten, minus gerealiseerde opbrengsten, waarbij de resterende 5–7% door de vervoerders zelf werd gedekt (eventueel aangevuld door regionale middelen of netwerkaanpassingen). De uitvoering verliep via decentrale ov-autoriteiten naar vervoerders, met verantwoording en accountantscontrole op subsidieaanvragen en vaststellingen per jaar. Het oogmerk was het voorkomen van faillissementen en daarmee het borgen van basisbereikbaarheid in het ov-net.

---

55 *Decisio. (2021). 1 miljard euro NGF-subsidie voor schaalsprong OV Zuidelijke Randstad.* https://decisio.nl/1-miljard-euro-ngf-subsidie-voor-schaalsprong-ov-zuidelijke-randstad/

In 2023 is de BVOV opgevolgd door de Transitievergoeding Regionale OV-concessies (TVOV). Deze regeling fungeerde als afbouwinstrument richting normalisatie van exploitatie, in een jaar waarin de reizigersvraag wel herstelde maar nog niet volledig terug was op 2019-niveau. De TVOV dekte in de worst-case scenario ongeveer twee derde van het resterende tekort, terwijl het overige derde via aanbodoptimalisatie of extra bijdragen van concessieverleners en vervoerders moest worden ingevuld. Ook kende de TVOV aanvullende voorwaarden om overcompensatie te voorkomen (zoals het afromen van een positief resultaat), zodat niet alle vervoerders van de regeling gebruik maakten.

De vangnetten hadden een substantiële financiële omvang. De BVOV telde niet mee in het Aandeel Overheidsbijdrage (AOB), en in 2023 bedroegen de reguliere exploitatiesubsidies in het regionaal ov circa € 968 mln (BTM € 830 mln; regionale trein € 126 mln; veer € 12 mln). De TVOV (2023) bood een rijksplafond van maximaal € 150 mln. Functioneel gold dat de BVOV borgde primair beschikbaarheid van het aanbod, terwijl TVOV als overgangsinstrument ruimte gaf voor maatregelen die vraag stimuleren en product vernieuwen, onder voorwaarden (o.a. voorkomen van overcompensatie en een plan voor een toekomstbestendig aanbod na 2023).

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Beheer & Onderhoud

Voor het beheer en onderhoud is geen documentatie beschikbaar die de bestede middelen evalueren op doelmatigheid.

Aanleg

Het programma Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad is niet uitgevoerd binnen de evaluatieperiode 2018–2023. Daarom kan in deze beleidsdoorlichting niet worden vastgesteld in hoeverre het gevoerde beleid en het ingezette instrumentarium daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van IenW in de aanleg-sfeer. De beoordeling hieronder beschrijft daarom de beoogde bijdrage aan de doelen, zoals volgt uit de beschikbare ex-ante analyses.

De MKBA voor de Schaalsprong positioneert laat zien dat de mobiliteitseffecten in de Zuidelijke Randstad significant zijn. Zo zouden de belangrijkste OV- en knoopknelpunten in de Zuidelijke Randstad moeten worden opgelost, en zouden de reistijden korter moeten worden. Overstappen zouden vlotter en meer comfortabel moete verlopen. Daarnaast wordt de toekomstvastheid van het netwerk vergroot door o.a. viersporigheid Delft–Schiedam. De analyse vermeldt expliciet dat deze pakketkeuzes zijn gericht op het doeltreffend realiseren van de beleidsdoelen (capaciteit/frequentie, knooppunten, kortere reistijden en betere ketenkwaliteit) en het faciliteren van verstedelijking rond economische toplocaties.

Het CPB heeft het voorstel in de eerste NGF-ronde beoordeeld als een maatregelpakket dat mogelijk bijdraagt aan welvaart en verdienvermogen (positief bbp-effect via reistijdbaten en afgeleide agglomeratie-effecten), maar wijst tegelijk op onzekerheden. Zo is in de propositie niet kwantitatief onderbouwd hoe groot de structurele knelpunten zonder investering zouden zijn, noch in welke mate het pakket die knelpunten vermindert. Deze kanttekeningen doen niet af aan de beoogde richting, maar maken duidelijk dat de uiteindelijke doeltreffendheid pas kan worden vastgesteld op basis van gerealiseerde prestaties.

In volgende beleidsdoorlichtingen zal moet blijken of, en zo ja in welke mate, de gerealiseerde projecten daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het behalen van de IenW-doelstellingen.

Exploitatie

In 2022 gold onder BVOV de afspraak dat het voorzieningenniveau in omvang en kwaliteit minstens gelijkwaardig zou zijn aan 2021. De monitoringsrapportage Transitie OV beschrijft dat dit voor het geplande aanbod in grote lijnen het geval was, maar dat personeelstekorten regelmatig tot onvoorziene aanpassingen in de feitelijke dienstregelingen leidden (afschaling, rituitval, nood-/vakantiedienstregelingen).[56]

In 2023 is BVOV opgevolgd door de TVOV. De Kamerbrief vermeldt dat het transitievangnet voor geheel 2023 beschikbaar is gesteld en dat de geplande dienstregelingsuren (DRU's) in veel concessies op niveau 2022 konden blijven; tegelijk is de vraag na de zomer van 2022 gestabiliseerd rond ongeveer 80% van 2019 en drukten personeelstekorten en kostenstijgingen op de uitvoerbaarheid. Samengenomen wijst dit erop dat de beoogde continuïteit in 2023 grotendeels is bereikt op planningsniveau, zij het met regionale verschillen en operationele beperkingen.[57]

Op basis van de beschikbare bronnen is het oordeel dat BVOV/TVOV overwegend doeltreffend waren in het voorkomen van een plotselinge ineenstorting van het aanbod en in het stabiliseren van dienstregelingen in 2022–2023, gegeven de vraaguitval en personeelstekorten. De feitelijke gelijkwaardigheid van de dienstregeling in de evaluatieperiode en de effectiviteit per concessie vergen echter de uitkomsten van BVOV-vaststellingen en de aangekondigde evaluaties. Zonder die gegevens kan geen verdergaand, kwantitatief doelrealisatie-oordeel worden gegeven.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat de doelen voor regionaal openbaar vervoer in de Wet Personenvervoer 2000 als abstract worden ervaren. Binnen deze kaders probeert IenW volgens betrokkenen de investeringen in het regionaal OV te ondersteunen via diverse overlegplatformen, maar men ervaart dat IenW hierin een beperkte sturingsrol heeft en weinig kan afdwingen. Dit wordt gezien als een belemmering voor het effectief sturen op doeltreffendheid van het beleid.

Tijdens de COVID-periode wordt door het werkveld opgemerkt dat IenW via de beschikbaarheidsvergoeding (BVOV) en het transitievangnet (TVOV) een belangrijke rol speelde. In 2020 werd deze steun als onmisbaar en doeltreffend gezien om het OV overeind te houden. In de jaren daarna, toen het OV toe was aan herstel, wordt door sommigen aangegeven dat de prikkels in de BVOV minder goed aansloten bij het stimuleren van reizigersgroei, bijvoorbeeld door het ontbreken van beloningsmechanismen om meer mensen in het OV te krijgen.

---

56 IenW (2023). Derde monitoringsrapportage Transitie OV. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/derde-monitoringsrapportage-transitie-ov

57 *Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023, 31 januari). Kamerbrief Monitor vervoerplannen 2023 en doorkijk conferenties en herijking TBOV (Kamerstuk 29 984, nr. 1080).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1080.html

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

Beheer & Onderhoud

Voor het beheer en onderhoud is er geen documentatie beschikbaar die de bestede middelen evalueren op doeltreffendheid.

Aanleg

Ook voor de beoordeling van de doelmatigheid geldt dat in de voorliggende beleidsdoorlichting niet kon worden vastgesteld in welke mate de prestaties en effecten tegen zo laag mogelijke inzet van middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten zijn gerealiseerd. Hieronder wordt, op basis van de MKBA en de eerste CPB-beoordeling, de beoogde doelmatigheid ex-ante in kaart gebracht.

De MKBA positioneert het samengestelde pakket is beoogd om maximale mobiliteitsbaten (reistijd-, wacht- en comfortwinsten) te genereren per geïnvesteerde euro.[58] Het CPB beoordeelt daarentegen dat, gegeven de onzekerheden in kosten/baten, onzeker is of de totale maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten en dat onderdelen mogelijk heterogeen renderen (met een relatief gunstige afweging voor de Oude Lijn).[59]

Verder benadrukt het CPB dat de MIRT-systematiek (met go/no-go-momenten en aanvullende MKBA's) noodzakelijk is om tijdens uitwerking de efficiëntste keuzes te borgen. Naast de eenmalige investeringskosten rekent het CPB met jaarlijkse beheer-, onderhoud- en vervangingskosten (BOV) van ongeveer € 140 mln (incl. btw), waarvan de verdeling tussen Rijk (trein) en regio (bus/tram/metro) onbekend is; de doelmatigheid op langere termijn hangt daarmee ook af van structurele exploitatie- en BOV-lasten en hun bekostiging.

Met betrekking tot eventuele neveneffecten signaleert het CPB dat een deel van de externe baten (met name emissiereducties en veiligheid) in de MKBA in belangrijke mate uit flankerend beleid voortvloeien (o.a. parkeernormen en prijsmaatregelen) en daarom niet zonder meer aan de infra investeringen moet worden toegerekend. Ook wijst het CPB op milieuneveneffecten in de aanlegfase (o.a. stikstof) die doelmatigheid kunnen beïnvloeden, omdat compensatie nodig kan zijn om doelstellingen te halen. Ten slotte waarschuwt het CPB voor dubbeltellingen bij agglomeratiebaten wanneer effecten van woningbouw aan infrastructuur worden toegeschreven; dit verlaagt de robuustheid van de kosteneffectiviteitsinschatting.

In volgende beleidsdoorlichtingen zal moeten blijken of, en zo ja in welke mate, de gerealiseerde projecten de maximale prestaties en effecten tegen minimale middelen en neveneffecten hebben opgeleverd.

---

[58] MKBA Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad (2021). https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/12/mkba-schaalsprong-metropolitaan-ov-en-verstedelijking-zuidelijke-randstad

[59] *Centraal Planbureau (2021). Analyse voorstellen Nationaal Groeifonds: Eerste beoordeling van het voorstel 'Metropolitaan Openbaar Vervoer en Verstedelijking Zuidelijke Randstad'*. https://www.cpb.nl/publicatie/analyse-voorstellen-nationaal-groeifonds-eerste-beoordeling-van-het-voorstel-metropolitaan-ov

Exploitatie

De monitor en de Kamerbrief laten zien dat in veel concessies de geplande DRU's konden worden gehandhaafd (2023 t.o.v. 2022), ondanks lagere vraag en hogere kosten. Tegelijkertijd noopten personeelstekorten tot operationele afschaling of frequentieverlaging op delen van het net. Per saldo is daarmee aannemelijk dat met de ingezette middelen continuïteitsoutput is geleverd, maar een harde kosten-per-output-meting (bijv. € per gereden DRU of per reizigers-km) ontbreekt.

Beheersing van ongewenste neveneffecten. De TVOV bevatte voorwaarden om overcompensatie te voorkomen (o.a. afroming van positief resultaat) en vroeg van vervoerders en ov-autoriteiten om het aanbod toekomstbestendig te maken. De BVOV/TVOV-uitvoering liep via verantwoording en accountantscontrole. Deze waarborgen dragen bij aan doelmatigheidsbeheersing, maar de bronnen bieden geen landelijke, geaggregeerde uitkomsten over feitelijk voorkomen van overcompensatie of kosten per vermeden rituitval.

Het doelmatigheidsontwerp is in de loop van de periode verbeterd: BVOV was doeltreffend maar kende een zwakke prikkelstructuur, terwijl TVOV met plafonnering en kosten-deling meer prikkel tot optimalisatie gaf. Echter kan op basis van de beschikbare bronnen geen volledig oordeel worden gegeven over de kosteneffectiviteit of over de mate waarin neveneffecten daadwerkelijk zijn geminimaliseerd. De in de Kamerbrief aangekondigde evaluaties zijn nodig om dat oordeel te onderbouwen.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat IenW vanuit haar rol beperkt invloed heeft op de doelmatigheid van het regionaal openbaar vervoer. Volgens betrokkenen beperkt de sturing zich vooral tot het controleren of beschikbare middelen daadwerkelijk aan transport gerelateerde projecten worden besteed. De doelmatigheid van deze bestedingen wordt door IenW niet actief gemonitord, en het beoordelen van projecten gebeurt vooral vanuit de rol als financier. MKBA's worden gezien als een nuttig instrument, maar het opstellen van volledige MKBA's is volgens het werkveld complex en de uitkomsten zijn niet altijd leidend bij besluitvorming; politieke voorkeuren kunnen soms zwaarder wegen dan doelmatigheid.

Vanuit decentrale overheden worden drie aandachtspunten genoemd die volgens het werkveld de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beïnvloeden: de omvang van de financiering, de duidelijkheid van geldstromen en de mate van beleidsvrijheid. Er wordt gesignaleerd dat structurele onder-indexatie van de BDU leidt tot een tekort aan middelen, waardoor het aanbod nauwelijks kan worden uitgebreid en de dienstregeling met moeite op peil wordt gehouden. Dit beperkt de beleidsvrijheid van vervoerregio's, doordat een steeds groter deel van het budget naar vaste lasten gaat en er minder ruimte is voor nieuwe projecten. Volgens het werkveld is de 'meer voor minder'-aanpak uitgeput en zijn verdere efficiëntieverbeteringen onvoldoende om de beleidsdoelen te realiseren.

Daarnaast wordt door sommigen gewezen op het gebrek aan duidelijkheid over geldstromen en de lange termijn financiering. Onzekerheid over toekomstige inkomsten maakt het lastig om grote infrastructuurprojecten en dienstregelingen optimaal te plannen en uit te voeren. Tot slot wordt ervaren dat de beleidsvrijheid van vervoerregio's wordt beperkt door specifieke uitkeringen en micromanagement, in plaats van een meer integrale benadering via één BDU-pot.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid voor Regionaal OV in de periode 2018–2023 is beoordeeld op het verbeteren van de regionale bereikbaarheid als hoofddoel, met expliciete aandacht voor: het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande (regionale) ov-netwerk (subdoelstelling 2.1), het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst via aanleg (subdoelstelling 2.2), het realiseren van een goede balans met de leefomgeving (subdoelstelling 2.3), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov-systeem (subdoelstelling 3.1) en het streven naar een toegankelijk ov-systeem (subdoelstelling 3.2). Voor aspecten van spoorwegveiligheid en sociale veiligheid (subdoelstelling 1.1 en 1.2) biedt de geraadpleegde documentatie geen eenduidige, landelijk geaggregeerde uitkomsten; hier kan in deze doorlichting geen oordeel worden gevormd.

De uitvoering van de Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad valt buiten de evaluatieperiode 2018–2023. Daarom kan de gerealiseerde doeltreffendheid niet worden vastgesteld. Het programma beoogt kortere reistijden, betere overstappen en hogere capaciteit en sluit aan bij netwerkontwikkeling en kwaliteit (2.2, 3.1, 3.2). De CPB-analyse ziet mogelijke welvaarts- en verdienvermogenseffecten, maar wijst op onzekerheden rond de omvang van knelpunten (o.a. bezettingsgraden) en de effectgrootte. De beoogde doeltreffende bijdrage is aannemelijk, maar vergt empirische bevestiging in latere doorlichtingen. Verder licht de MKBA toe dat de combinatie van corridor- en knoopingrepen hogere baten per euro kan genereren, mede door toekomstvastheid en samenhang tussen frequentie en transfercapaciteit (2.2, 3.1). De beoogde doelmatigheid is daarmee onderbouwd maar blijft onzeker. Een oordeel over de gerealiseerde doelmatigheid is pas mogelijk na feitelijke kosten/baten-vaststelling.

Tijdens COVID en de directe nazorg heeft IenW met BVOV (2020–2022) en TVOV (2023) beoogd het aanbod te stabiliseren en basisbereikbaarheid te borgen. In 2023 maakte het transitievangnet (TVOV) het mogelijk de geplande DRU's in veel concessies op niveau 2022 te houden, terwijl de reizigersvraag sinds zomer 2022 gestabiliseerd rond ~80% van 2019 bleef. Daarmee is de beoogde bijdrage aan continuïteit en toegankelijkheid (3.1, 3.2, 2.1) grotendeels ondersteund. Een hard, kwantitatief oordeel per concessie vereist de uitkomsten van de BVOV-vaststellingen 2022 en de aangekondigde evaluaties. De TVOV verbeterde ook de doelmatigheidsopzet met een rijksplafond, een gedeelde dekking van tekorten en voorwaarden tegen overcompensatie. Per saldo is de continuïteitsoutput redelijk geborgd per ingezette euro, maar een landelijk beeld van kosten per prestatie-eenheid ontbreekt in de beschikbare bronnen. Een volledig, kwantitatief oordeel over doelmatigheid is daarom nog niet mogelijk.

Voor het hoofddoel bereikbaarheid is de exploitatie-inzet van IenW in 2022–2023 doeltreffend geweest in het in stand houden van het regionale ov-aanbod (3.1, 3.2, 2.1); de doelmatigheid is zichtbaar verbeterd in 2023 (plafonnering, risicodeling), maar vraagt voor een finaal oordeel om kosten-per-output-data en evaluatieresultaten. Voor aanleg zijn de beoogde bijdragen aan capaciteit, reistijd en knooppuntkwaliteit overtuigend ex-ante onderbouwd (2.2, 3.1, 3.2, 2.3). De gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen echter niet binnen 2018–2023 worden vastgesteld en dienen in volgende beleidsdoorlichtingen te worden beoordeeld op basis van feitelijke prestaties.

3.6 OV-keten

Introductie

Het thema OV-keten omvat het brede geheel aan activiteiten, partijen en beleidsinstrumenten die gezamenlijk de kwaliteit van de deur-tot-deurreis bepalen. De OV-keten strekt zich uit over meerdere modaliteiten, organisaties en overheidslagen. Binnen deze keten vervullen verschillende stakeholders, waaronder IenW, decentrale overheden, ProRail, vervoerders en andere marktpartijen elk een eigen rol en verantwoordelijkheid.

IenW heeft een systeemverantwoordelijke en deels uitvoerende rol, waarbij het ministerie beleidsinstrumenten inzet om de samenhang, toegankelijkheid en betrouwbaarheid in de OV-keten te bevorderen. De OV-keten kent hiermee onderwerpen waarop IenW sturend, samenwerkend of faciliterend optreedt. Dit hoofdstuk beschrijft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voornaamste beleidsinzet van IenW die raken aan de modaliteit-overstijgende onderdelen van de OV-keten in 2018-2023, namelijk:

- het verbeteren van de functie van stations;
- het verbeteren van toegankelijkheid in het OV;
- het verbeteren van sociale veiligheid voor reizigers en personeel;
- het vormgeven van het taxibeleid.

Uitgaven aan beleid voor de OV-keten zijn verantwoord onder artikel 16.1 van de Rijksbegroting en 13.3 van het Mobiliteitsfonds.

Stations

IenW heeft in de periode 2018-2020 een onderzoek uit laten voeren naar de marktordening op stations[60]. Dit onderzoek bestudeert de huidige marktordening met NS Stations (verantwoordelijk voor de commerciële exploitatie van stations) en ProRail (verantwoordelijk voor bouw, beheer en onderhoud van stations) en alternatieve opties voor de ordening. Na dit onderzoek is een besluit genomen over de marktordening, waarbij de taakverdeling tussen NS Stations en ProRail behouden blijft, maar de taakverdeling wordt opgehelderd.

Om uitvoering te geven aan het besluit is in 2023 de Stationsagenda opgesteld: een beleidsprogramma waarin IenW, ProRail en NS samenwerken aan het verbeteren van de kwaliteit, veiligheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en beleving van stations als knooppunten in het OV-netwerk. De agenda bevat ambities voor 2030 en een uitvoeringsagenda voor 2023–2024 met tien prioritaire thema's, waaronder transfercapaciteit, sociale veiligheid, toegankelijkheid, fietsparkeren en wachttijdbeleving[61]. Aan de Stationsagenda zijn geen expliciete middelen gekoppeld, met uitzondering van fietsparkeren.

Specifiek voor fietsparkeren bij stations heeft IenW in 2016 samen met decentrale overheden en de NS een bestuursakkoord fietsparkeren opgesteld. Dit bevat afspraken voor de aanpak van het tekort aan fietsenstallingen en vormde een basis voor gezamenlijke investeringen in fietsparkeervoorzieningen. IenW is de opdrachtgever voor het programma fietsparkeren. De uitvoering van het programma en het beheer van fietsparkeerlocaties ligt bij ProRail.

---

60 Haskoning (2020). Onderzoek ordening stations.

61 IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023. Pg. 2-6.

Taxibeleid[62]

Binnen de OV-keten is het belangrijkste beleidsinstrument voor taxi's de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000), die eisen stelt aan kwaliteit, veiligheid en betrouwbaarheid van taxivervoer[63] . De WP2000 is in 2011 gewijzigd, met als doel de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren en de reiziger meer keuzevrijheid te geven. De wijzigingen aan de taxiwetgeving bestonden uit de bevoegdheid voor gemeenten om aanvullend taxibeleid te voeren via een gemeentelijke verordening. Ook kregen zeven grote steden de mogelijkheid om groepsvorming via Toegelaten Taxi Organisaties (TTO's) verplicht te stellen.

Ter ondersteuning van toezicht en handhaving is sinds 2016 de Boordcomputer Taxi (BCT) verplicht, bedoeld om ritgegevens, arbeids- en rusttijden digitaal te registreren en zo toezicht, gelijke concurrentievoorwaarden, veiligheid, administratieve lasten voor taxiondernemers en transparantie te verbeteren[64].

Toegankelijkheid

Het bestuursakkoord toegankelijkheid is een meerjarig akkoord tussen het Rijk, decentrale overheden, vervoerders en ProRail om de toegankelijkheid van het OV te verbeteren voor mensen met een beperking. Het akkoord heeft als doel om een volledig toegankelijk OV in 2040 te realiseren, met merkbare verbeteringen voor reizigers in de periode 2022–2032. De totale kosten zijn geraamd op ca. 800 miljoen.[65] Een volledige evaluatie van het akkoord staat gepland voor 2032[66,67] IenW stuurt daarnaast ook via concessies op toegankelijkheid (zie voor beoordeling HRN concessie paragraaf 3.5).

Sociale veiligheid

Om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren en te borgen is een sectorbreed convenant tussen overheden, vervoerders, politie en ProRail opgesteld voor de periode 2020-2025[68,69] AEF, 2025). Het convenant heeft als doel de sociale veiligheid voor reizigers en personeel in het OV te behouden en te verbeteren en is gericht op het faciliteren van samenwerking, kennisdeling, innovatie en informatiedeling via een formele overlegstructuur. IenW stuurt daarnaast op sociale veiligheid via de HRN concessie (zie voor beoordeling HRN concessie paragraaf 3.5).

---

62 Tijdens Covid-19-pandemie kon de taxibranche aanspraak maken op diverse steunmaatregelen vanuit de overheid, zoals de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Deze steunmaatregelen voor de taxibranche zijn niet uit de begroting van IenW gefinancierd en daarom buiten scope van dit onderzoek. Wel heeft IenW in 2022 en 2023 (het herstel van) de financieel-economische situatie van de straat-taxisector gemonitord (Rebel en KWINK groep (2022, 2023).

63 Rebel en Goudappel (2024), Evaluatie Taxiwetgeving 2023 Wet Personenvervoer 2000.

64 AEF (2019). Eenmeting Evaluatie BCT.

65 AEF (2023). Onderzoek kosten Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV

66 Bestuursakkoord toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032.

67 IenW (2023, 20 november). Kamerbrief over voortgang Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV 2022–2032 (Kamerstuk 29 984, nr. 1104). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1104.html

68 Landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020-2025.

69 AEF (2025). Evaluatie landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020-2025.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Stations

Het onderzoek naar de marktordening van stations concludeert dat de huidige ordening de publieke belangen, die in de Lange Termijn Spooragenda staan, realiseert[70]. Het onderzoek geeft aan dat de reizigerstevredenheid de afgelopen jaren is gestegen en vervoerders overwegend positief zijn, al maken zij zich zorgen over het gelijke speelveld.

De voortgangsrapportage van de Stationsagenda concludeert dat reizigers over het algemeen tevreden zijn met de kwaliteit van stations[71]. Het landelijk reizigersoordeel ligt in 2023 op een 7,21. Dit komt overeen met het oordeel van voor de coronapandemie, ondanks een lichte daling ten opzichte van het reizigersoordeel in 2022. De evaluatie verklaart deze daling ten opzichte van 2022, door een toename in het aantal reizigers.

De voortgangsrapportage geeft aan dat diverse stationsprojecten, zoals in Ede-Wageningen, Roermond en Almere Centrum, succesvol zijn uitgevoerd en aantoonbaar bijdragen aan de reizigerswaardering en toekomstbestendigheid van stations. De verbeteringen hebben ertoe geleid dat in 2023 99% van de stations liften en geleidelijnen heeft, stallingscapaciteit voor fietsparkeren is toegenomen en duurzaamheid is verbeterd (1,5 GWh opgewekte energie en 35% afvalscheiding)[72] .

Met betrekking tot het programma Fietsparkeren bij Stations (onderdeel van het Bestuursakkoord Fietsparkeren) zijn in de periode 2018-2022 ca. 44.000 extra plekken gerealiseerd, waardoor het totaal eind Q1 2022 uitkwam op 514.000 plekken in Nederland.[73] Via het Innovatieprogramma Fietsparkeren (tevens onderdeel van het Bestuursakkoord Fietsparkeren) is ingezet op efficiënter gebruik van fietsenstallingen door (pilots met) de inzet van (technologische) innovaties die resulteren in reductie van de aanlegopgave voor nieuwe stallingen.

Tot slot, geeft de voortgangsrapportage aan dat sociale veiligheid op stations gestabiliseerd lijkt na een terugval in 2020-2022, maar niet de gewenste stijging kent. Meldingen van agressie en overlast zijn in 2023 net zo hoog als in 2022[74].

Taxibeleid

De evaluatie van de WP2000 concludeert dat de WP2000 over het algemeen naar behoren werkt en dat een aantal operationele knelpunten die verholpen dienen te worden oplosbaar zijn binnen de kaders van de wet[75]. Gemeenten en reizigersorganisaties geven aan dat de effectiviteit van de regulering onder druk staat door opkomst van platforms (bv. Uber en Bolt). Deze opkomst vervaagt de scheiding tussen opstap- en bestelmarkt, waardoor chauffeurs lokale regels kunnen omzeilen. De evaluatie concludeert dat de opkomst van platforms vraagt om heroverweging van de reguleringsstructuur. Ook blijkt uit de evaluatie dat beperkte handhavingscapaciteit, beperkte afstemming tussen handhavingseenheden en beperkte gegevensuitwisseling de effectiviteit van de regulering onder druk zetten. Tot slot, blijkt dat de zelfregu-

---

70 Haskoning (2020). Onderzoek ordening stations.
71 IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023.
72 IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023. Pg. 17-29.
73 Fietsberaad CROW (2022, 16 maart). Jaarproductie programma Fietsparkeren bij Stations van ProRail.
74 IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023. Pg. 15.
75 Rebel en Goudappel (2024), Evaluatie Taxiwetgeving 2023 Wet Personenvervoer 2000.

lering via TTO's niet functioneert zoals beoogd, mede door beperkte prikkels tot sanctionering en onduidelijke herkenbaarheid voor consumenten.

De eenmeting van de BCT concludeert dat de BCT rit- en werktijden betrouwbaar en niet-manipuleerbaar registreert, maar beperkt bijdraagt aan de voortgang op de doelstellingen[76]. Ook hierbij is de handhaving door ILT beperkt gebleven. Uit de evaluatie blijkt dat het beoogde effect van de invoering van de BCT op veiligheid en eerlijke concurrentie beperkt is bereikt. Ook blijkt dat de beoogde administratieve lastenvermindering voor taxichauffeurs nauwelijks is afgenomen en de BCT de transparantie voor reizigers niet heeft verbeterd. Taxichauffeurs in loondienst, zzp'ers en ondernemers beoordelen de toegevoegde waarde van de BCT overwegend negatief. De eenmeting concludeert op basis van een verkenning naar mogelijke alternatieven dat de beperking van de BCT invoering overwegend ligt bij de regulering. Hierbij blijft de uitvoering van toezicht en handhaving achter ondanks de registratie van arbeids- en rusttijden. In navolging van deze inzichten is besloten de BCT te vervangen door de Centrale Database Taxi (CDT). De CDT verzamelt realtime arbeids- en rusttijdgegevens, die direct beschikbaar zijn voor het ILT. De CDT is per 1 juli 2025 ingegaan en valt daarmee buiten scope van deze evaluatie.

Toegankelijkheid

Een evaluatie van het bestuursakkoord heeft nog niet plaatsgevonden, aangezien het in 2023 in werking is gegaan en 10 jaar loopt. Wel wordt aangegeven dat het bestuursakkoord ervoor heeft gezorgd dat door alle decentrale overheden uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld en een structuur is ingericht voor kennisuitwisseling tussen decentrale overheden[77,78]. Beoogde maatregelen zijn deels in gang gezet, maar realisatie is pas vanaf 2024 zichtbaar. Verder is ingezet op toegankelijkheid via de HRN-concessie (zie voor de evaluatie van doeltreffendheid van de HRN-concessie paragraaf 3.5.2).

Sociale veiligheid

Uit de evaluatie van het convenant sociale veiligheid blijkt dat het convenant heeft bijgedragen aan het bevorderen van samenwerking tussen partijen, zowel op landelijk als op decentraal niveau[79]. Vooral op decentraal niveau lijkt de samenwerking effectief, met een stijging van de intensiviteit van de samenwerking tussen gelijke partijen. Op landelijk niveau heeft de overlegstructuur geleid tot regelmatige uitwisseling van kennis en ervaringen, onder andere via de inrichting van de Kennishub. Dat is ingericht met het doel om de kennis over sociale veiligheid in het OV samen te brengen en te borgen. Op landelijk niveau bestaan echter ook een aantal knelpunten die die effectiviteit van de samenwerking verminderen. De overlegstructuur binnen het convenant kent een gebrek aan duidelijke taakverdeling en sturing. Ook kan een gebrek aan eigenaarschap van ministeries en verschillende verwachtingen rondom betrokkenheid bij het convenant de uitvoering belemmeren. Daarnaast is er bij het convenant geen onafhankelijke monitoringsystematiek ingericht, waardoor de voortgang en implementatie van afspraken moeilijk te volgen zijn. Tot slot, concludeert de evaluatie dat alle partijen de toegevoegde waarde van het convenant zien. Verder is ingezet op sociale veiligheid via de HRN-concessie (zie voor de evaluatie van doeltreffendheid van de HRN-concessie paragraaf 3.5.2.)

---

76 AEF (2019). Eenmeting Evaluatie BCT.

77 Bestuursakkoord toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032.

78 IenW *(2023, 20 november). Kamerbrief over voortgang Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV 2022–2032 (Kamerstuk 29 984, nr. 1104).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1104.html

79 AEF (2025). Evaluatie landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020-2025.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
In het werkveld wordt overwegend positief gereageerd op recente ontwikkelingen binnen de OV-keten, zoals het convenant sociale veiligheid en het bestuursakkoord toegankelijkheid. Deze gezamenlijke initiatieven worden gewaardeerd, al wordt wel benadrukt dat de uitvoering aandacht vraagt. Tegelijkertijd leeft bij betrokkenen het idee dat IenW op modaliteit-overstijgende onderwerpen meer regie zou mogen nemen, bijvoorbeeld door landelijke kaders te bieden voor deelmobiliteit en door systeemverantwoordelijkheid centraal te stellen in beleid en uitvoering.

Belanghebbenden geven aan dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in de OV-keten sterk samenhangen met de mate waarin doelen concreet en toereikend zijn geformuleerd. Volgens het werkveld zijn deze doelen niet altijd voldoende duidelijk, wat het sturen en evalueren bemoeilijkt. Ook wordt in het kader van het taxibeleid gewezen op knelpunten in de handhaving, die volgens betrokkenen de effectiviteit van het beleid kunnen beperken.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

Stations

Mobiliteitsfonds artikel 13.3 specificeert niet welke financiële middelen expliciet besteed zijn om uitvoering te geven aan de Stationsagenda en Bestuursakkoord Fietsparkeren, waardoor de doelmatigheid niet beoordeeld kan worden.[80]

Taxibeleid

De voornaamste kosten betreffen de inzet van ILT voor toezicht en handhaving. De evaluatie van de WP2000 geeft echter geen inzicht in de doelmatigheid van de inzet van ILT, waarbij bijvoorbeeld de effectiviteit van de handhaving wordt afgezet tegen de inzet (in kosten of personele inzet van handhavers van ILT.

Toegankelijkheid

Een evaluatie van het bestuursakkoord is gepland in 2032 Beoogde maatregelen zijn deels in gang gezet, maar realisatie is pas vanaf 2024 zichtbaar.

Sociale veiligheid

De evaluatie geeft geen inzicht in de effectiviteit van (de samenwerking als gevolg van) het convenant in relatie tot de inzet of kosten die gemoeid zijn met (de samenwerking als gevolg van) het convenant. Daarom kan over de doelmatigheid van het convenant geen uitspraak worden gedaan.

Reactie vanuit het werkveld

Vanuit het werkveld is geen reactie over de doelmatigheid vast te stellen.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid voor de OV-keten en overige ketenonderdelen in de periode 2018–2023 is primair beoordeeld op het verbeteren van de samenhang, toegankelijkheid en betrouwbaarheid van het openbaar vervoer (subdoelstelling 3.2), het faciliteren van een soepele deur-tot-deurreis (subdoelstelling 3.1), en het waarborgen van veiligheid en kwaliteit op stations en in het

[80] IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023.

taxivervoer (subdoelstelling 1.2). Binnen deze periode zijn verschillende beleidsinstrumenten ingezet, waaronder investeringen in stations en OV-knooppunten, stimulering van ketenmobiliteit (zoals fietsparkeervoorzieningen en deelmobiliteit), verbetering van reisinformatie, en het versterken van sociale veiligheid en toegankelijkheid.

Uit de evaluatie van stationsbeleid blijkt dat de huidige marktordening publieke belangen realiseert en dat de reizigerstevredenheid over stations in 2023 op een vergelijkbaar niveau ligt als voor de coronapandemie. Diverse stationsprojecten zijn succesvol uitgevoerd en dragen aantoonbaar bij aan de reizigerswaardering en toekomstbestendigheid van stations (subdoelstelling 3.1, subdoelstelling 3.2). De voortgangsrapportage laat zien dat de toegankelijkheid is verbeterd, met bijna volledige dekking van liften en geleidelijnen, en dat de capaciteit voor fietsparkeren is toegenomen. Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten, zoals de stabilisatie van sociale veiligheid op stations en organisatorische knelpunten bij de uitvoering van fietsparkeren, die vragen om blijvende inzet en heldere verantwoordelijkheidsverdeling (subdoelstelling 1.2).

Het taxibeleid is in deze periode geëvalueerd op effectiviteit en handhaafbaarheid. De Wet Personenvervoer 2000 functioneert over het algemeen naar behoren, maar de opkomst van platformdiensten en knelpunten in handhaving zetten de effectiviteit onder druk. De Boordcomputer Taxi registreert rit- en werktijden betrouwbaar, maar draagt beperkt bij aan de voortgang op de beleidsdoelen, mede door beperkte handhaving en administratieve lasten. Dit benadrukt het belang van duidelijke regulering, effectieve handhaving en het inspelen op marktontwikkelingen om publieke belangen te borgen (subdoelstelling 1.2).

Het convenant sociale veiligheid heeft bijgedragen aan samenwerking en kennisdeling tussen partijen, vooral op decentraal niveau. Op landelijk niveau zijn er nog knelpunten in taakverdeling, sturing en informatiedeling, mede door wettelijke beperkingen en beperkte capaciteit. Het ontbreken van een monitoringsystematiek bemoeilijkt het volgen van de voortgang en implementatie van afspraken (subdoelstelling 1.2).

De doelmatigheid van beleid in de OV-keten en overig is in deze periode slechts beperkt te beoordelen. Voor veel onderdelen, zoals (projecten en programma's gefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds die invulling geven aan) de Stationsagenda en het taxibeleid, ontbreekt inzicht in de besteding van middelen en de verhouding tussen kosten en baten. Waar wel informatie beschikbaar is, blijkt dat organisatorische en procesmatige factoren, zoals onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en beperkte handhaving, de doelmatigheid kunnen beperken (subdoelstelling 3.1, subdoelstelling 3.2, subdoelstelling 1.2).

Reacties uit het werkveld zijn overwegend positief over gezamenlijke initiatieven zoals het convenant sociale veiligheid en het bestuursakkoord toegankelijkheid, maar benadrukken het belang van concrete doelen, landelijke kaders en meer regie vanuit IenW op modaliteit-overstijgende onderwerpen. Knelpunten in handhaving en onduidelijke doelstellingen worden genoemd als aandachtspunten voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Samenvattend laat de evaluatie zien dat het beleid voor de OV-keten en overig in de periode 2018–2023 in redelijke mate doeltreffend en doelmatig is ingericht, met een duidelijke focus op samenhang, toegankelijkheid en veiligheid (subdoelstelling 3.1, 3.2, 1.2). De resultaten zijn overwegend positief, maar het ontbreken van volledige evaluaties en inzicht in kosten-baten-verhoudingen beperkt de mogelijkheid om de doelmatigheid en doeltreffendheid integraal te beoordelen. Structurele en organisatorische uitdagingen vragen om blijvende aandacht, heldere doelen en een integrale aanpak.

3.7 Spoorveiligheid

Introductie

De veiligheid van het spoor is een harde randvoorwaarde van een goed werkend spoorsysteem en voor IenW één van de drie subdoelstellingen. IenW werkt aan de spoorveiligheid door de sector aan te sturen en te stimuleren om de veiligheid te verbeteren. Beleidsinstrumenten die IenW daarvoor inzet zijn onder andere: wet- en regelgeving, financiële middelen (voor het veiliger maken van overwegen, reduceren Stop-tonend-sein (STS) passages en voorkomen van suïcides en andere incidenten) en maatregelen zoals ERTMS en aanpassingen aan perrons.

De Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 geeft de beleidsrichting aan met als doel om de spoorwegveiligheid te verbeteren, met daarbij de verantwoordelijkheden en de integrale samenwerking van de betrokken partijen bij spoorveiligheid toegelicht. Eind 2018 kondigde Van Veldhoven aan dat binnen vijf jaar – dus voor eind 2023 – alle 180 onbewaakte overwegen zijn opgeheven of beveiligd, met als uiteindelijk doel ‘nul slachtoffers door ongevallen bij spoorovergangen’.[81]

Het algemene doel is om het veiligheidsniveau, indien uitvoerbaar, voortdurend te verbeteren en minimaal te handhaven. Om dit doel te ondersteunen is het spoorveiligheidsbeleid ingedeeld in drie thema’s:

- Veilig reizen en vervoeren: zorgen dat reizigers veilig per trein kunnen reizen en goederen veilig worden vervoerd.
- Veilig leven: zorgen dat omwonenden veilig kunnen leven langs het spoor.
- Veilig werken: zorgen dat het spoorpersoneel veilig kan werken op en om het spoor.

Waarbij voor het eerste thema er meerdere beleidsonderdelen zijn:

- Overwegveiligheid, waarbij investeringen zich richten om de veiligheid bij onbewaakte overwegen te verbeteren.
- Suïcidepreventie, waarvoor het actieprogramma suïcidepreventie loopt, dat zich richt op infrastructuur, vroeg signaleren en nazorg voor medewerkers.
- Het vervoer van gevaarlijke stoffen, waarbij specifieke maatregelen worden genomen om de risico's te minimaliseren.
- Treinbeveiliging, zoals ATB (Automatische Treinbeveiliging), die automatisch een remming inzetten als een trein door rood rijdt.

---

81 *Rijksoverheid. (2022, 25 november). Kabinet maakt einde aan onbewaakte overwegen.* https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/25/kabinet-maakt-einde-aan-onbewaakte-overwegen

- Spoorveiligheid is ook belangrijk voor de nationale veiligheid, vitaal spoor en militaire mobiliteit, waarbij specifieke maatregelen worden genomen om deze aspecten te waarborgen.

Spoorveiligheid, het aantal Stop-tonend-sein (STS) passages, heeft vaak te maken met menselijke factoren zoals onverwachte seinbeelden, verblinding door de zon en afwijkende seinbeelden. De investeringen voor spoorveiligheid zijn met name daarop toegespitst. Van de beleidsonderdelen is de grootste pijler van de uitgaven voor spoorveiligheid de overwegveiligheid (ongeveer € 0,5 miljard in de afgelopen 10 jaar). De investeringen voor de overwegveiligheid worden gedaan vanuit het NABO-programma (Niet Actief Beveiligde Overwegen), Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen/ Maatwerkaanpak Overwegen (PVVO/MOA).

De belangrijkste instrumenten op het gebied van veiligheid zijn:
- Programma ERTMS
- Programma's Overwegen
- STS-Verbeterprogramma

Het programma ERTMS (European Rail Traffic Management System) dat bijdraagt aan de spoorveiligheid wordt apart beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid (paragraaf 3.9).

Het Overwegenbeleid heeft als doelstelling de veiligheid van overweggebruikers verder te verbeteren. Met het in 2013 gestarte Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) geeft het IenW in samenwerking met ProRail, decentrale overheden en andere betrokken partijen uitvoering aan de opgave om het risico op overwegincidenten te verminderen. Het totale budget tot en met 2028 is ruim € 200 miljoen. In de jaarverslagen van ProRail zijn de realisaties opgenomen. Naast het LVO is de aanpak van Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's) een prioriteit binnen het overwegenbeleid (2015). Het totale budget tot 2028 was ruim € 39 miljoen. In 2018 is voor zowel LVO als NABO € 25 miljoen extra geïnvesteerd.[82]

Stop Tonend Sein passages (STS-passages) kunnen leiden tot botsingen en ontsporingen. Om de kans op een rood sein, de kans op een STS-passage en de kans op een ongeluk als gevolg van een STS-passage te verminderen loopt sinds 2012 een verbeterprogramma onder de beheerconcessie met IenW (STS-programma). Jaarlijks wordt het verbeterprogramma geëvalueerd om te bepalen of de continuering van de programmasturing noodzakelijk blijft.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

De programma's LVO, NABO en het STS-verbeterprogramma hebben een lange doorlooptijd. Binnen de programma's zijn de eerste resultaten geboekt. Binnen de programma's Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO), looptijd 2014-2028, en de aanpak Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO), looptijd 2018-2027, zijn enkele projecten afgerond. Het NABO-programma had als doelstelling in 2023 alle 180 openbare en openbaar toegankelijke NABO te hebben aangepakt. Eind 2023 had ProRail in totaal 145 NABO uit het programma gesloten of beveiligd.

---

82 *Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2018, 12 juli). Kamerbrief veiligheid van het railvervoer (Kamerstuk 29 893, nr. 217).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-217.html

Het LVO Specifiek programma bevindt zich sinds 2023 in een afbouwfase. Dit betekent dat er geen nieuwe projecten meer worden opgenomen in het programma. De nog lopende projecten worden volgens planning afgerond. In 2024 lopen er nog ongeveer tien locatie specifieke projecten in het LVO Specifiek programma.

Het STS-verbeterprogramma bevat structurele maatregelen met een relatief lange doorlooptijd. In de meest recente jaren van de onderzoeksperiode (2022-2023) zijn de volgende activiteiten ondernomen: het voortzetten van het uitbannen van de geel-geel-rood passages, upgraden van S-borden (USB) en de aanleg van ATB-vv bij risicovolle seinen (ATB-Vv tranche 6).

In Tabel 7 staat de ontwikkeling van een aantal indicatoren voor spoorveiligheid die worden gehanteerd in de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025. Over de indicatoren wordt jaarlijks gerapporteerd op basis van het Jaarverslag Spoorveiligheid (opgesteld door ILT).

Het aantal STS-passages is in de periode 2018-2023 significant afgenomen, zelfs als rekening gehouden wordt met een dalend aantal treinkilometers ten opzichte van de periode 2018-2019. Wel is de verhouding tussen het aantal STS-passages en het aantal waarbij een gevaarpunt is bereikt toegenomen. De relatieve stijging leidde tot zorgen, onder andere bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)[83]. Het aandeel van de suïcides op het spoor ten opzichte van het totaal in Nederland was in 2023 lager dan in de voorgaande jaren. Daarnaast is het aantal spoorsuïcides over deze periode stabiel gebleven. De relatieve daling lijkt daarmee eerder in de bredere trend te passen dan statistisch significant te zijn.

Tabel 7: Ontwikkeling indicatoren spoorveiligheid

Indicator	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal STS-passages	137	142	95	105	114	97
Waarvan gevaarpunt bereikt	26	34	20	21	29	29
Aanrijding op overwegen	35	46	28	34	28	25
Aantal dodelijke slachtoffers bij aanrijdingen op overwegen	14	9	5	9	2	6
Aantal spoorsuïcides	194	194	198	186	210	190
Suïcide op het spoor ten opzichte van totaal in Nederland	10,6%	10,7%	10,9%	10%	11%	9,6%
Totaal aantal treinkilometers	**163 miljoen**	**165 miljoen**	**152 miljoen**	**160 miljoen**	**157 miljoen**	**N.n.b**

Bron: ILT jaarverslag spoorveiligheid

Nederland behoort tot de top 3 van Europa als het gaat om laagste aantal significante ongevallen per treinkilometers in de periode 2020-2022 en in de top 10 voor significante ongevallen per passagierskilometers (gemiddelde over 2012-2022).[84]

[83] ILT (2023), Jaarverslag Spoorwegveiligheid 2023. https://www.ilent.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/rail/veiligheid-op-het-spoor/rapporten/jaarverslag-spoorwegveiligheid-2023/jaaarverslag-spoorwegveiligheid-2023.pdf

[84] ERA (2024), Report on railway safety and interoperability.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat investeringen in systemen zoals ATB en gerichte maatregelen op het gebied van spoorveiligheid positief worden gewaardeerd. Zij merken op dat de daling van het aantal STS-passages zichtbaar is in de jaarverslagen van ILT, wat volgens hen wijst op een effectieve inzet van middelen en verbeteringen in de sector. Tegelijkertijd wordt door het werkveld aangegeven dat het benoemen van harde streefwaarden voor spoorveiligheid lastig is, mede door morele overwegingen en de invloed van externe factoren, zoals het aantal suïcidepogingen. Volgens betrokkenen zijn deze externe factoren moeilijk te beïnvloeden en vormen ze een uitdaging voor het vergroten van de doelmatigheid van het beleid.

Voor de doeltreffendheid zijn belangrijke randvoorwaarden: vakbekwaam personeel, hoogwaardige kwaliteit van infrastructuur, datagedreven werken (bijvoorbeeld via risicomodellen) en gerichte investeringen in spoorveiligheid. Deze aspecten worden gezien als cruciaal voor het realiseren van verdere verbeteringen in spoorveiligheid.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

Het is niet mogelijk om de doelmatigheid te bepalen voor de programma's die nog niet zijn afgerond. Binnen de programma's zijn wel procesmatige aanwijzingen van doelmatigheid. LVO en NABO vallen onder de MIRT systematiek, waardoor er eisen gesteld zijn aan de totstandkoming van de projecten. Bijvoorbeeld via een MKBA of bestuurlijke afwegingen tussen projecten. Hierdoor wordt er op een doelmatige manier gekeken naar de werkzaamheden.

De financiering van LVO en NABO voor de specifieke maatregelen in het programma is op basis van cofinanciering met decentrale overheden, waarbij IenW voor maximaal 50% bijdraagt aan de maatregel. Voor LVO wordt gekeken naar de bijdragen op basis van het opgestelde afwegingskader voor LVO. Dit afwegingskader bevat de verwachte risicoreductie, ten opzichte van het budget. Dit wordt gedaan met behulp van een integrale probleemanalyse, een afweegkader en een verkenning naar de meest kosteneffectieve oplossingen.

Gegeven de gestelde ambities, de ontwikkelingen met betrekking tot de afteller en de uitputting van het LVO-budget, is in 2020 door ProRail zowel het LVO- als het NABO-programma herijkt en doorgelicht op de voorgestelde maatregelen en het daarvoor beschikbare budget.[85] Specifiek voor het programma NABO is in 2020 onderzocht door IenW en ProRail welk budget er nog aanvullend nodig is om de doelstelling (180 NABO's voor 2024) van het NABO-programma te kunnen realiseren.[86] Op basis van de externe audit is voortgekomen dat er additioneel budget nodig is voor de doelstelling. Dit bedrag is inclusief compensatie voor het hoger uitvallen van kosten voor gemeentes. Dit bedrag is door zowel ProRail als een extern onderzoeksbureau getoetst en beoordeeld als een realistische weergave van de kosten om alle 180 NABO's aan te kunnen pakken.[87]

---

85 *Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019, 5 december). Kamerbrief veiligheid van het railvervoer (Kamerstuk 29 893, nr. 241).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-241.html

86 *Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, 27 november). Kamerbrief veiligheid van het railvervoer (Kamerstuk 29 893, nr. 249).*https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-249.html

87 *Kamer der Staten-Generaal (2020, 16 juni). Kamerbrief veiligheid van het railvervoer (Kamerstuk 29 893, nr. 245).* https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-245.htm

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Vanuit het werkveld wordt kan er geen reactie worden gegeven over de efficiëntie van het beleid. Belanghebbenden geven aan dat de verhouding tussen de ingezette middelen en het uiteindelijke resultaat niet goed te beoordelen is. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat er voor overwegveiligheid aanzienlijke investeringen zijn gedaan, maar dat het inzicht in de doelmatigheid van deze uitgaven ontbreekt. Hoewel de veiligheid op overwegen aantoonbaar is verbeterd, wordt door het werkveld niet duidelijk gemaakt in hoeverre de ingezette middelen in verhouding staan tot het bereikte resultaat.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid rond spoorveiligheid in de periode 2018–2023 is beoordeeld op het werken aan de spoorwegveiligheid (subdoelstelling 1.1), het zorgen voor een sociaal veilige reisomgeving (subdoelstelling 1.2), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), en het bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1).

Uit de evaluatie blijkt dat de programma's Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO), Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) en het STS-verbeterprogramma hebben geleid tot aantoonbare verbeteringen in spoorveiligheid. Het aantal STS-passages is in de periode 2018–2023 significant afgenomen, en het aandeel van suïcides op het spoor ten opzichte van het totaal in Nederland was in 2023 lager dan in voorgaande jaren (subdoelstelling 1.1). In het licht van de in MKBA's gehanteerde Value of a Statistical Life (VSL), die voor Nederland recent is geschat op €6,3 miljoen per statistisch slachtoffer[88], benadrukt deze ontwikkeling dat zelfs relatief beperkte dalingen in suïcides op het spoor substantieel maatschappelijk rendement vertegenwoordigen. De aanpak van overwegveiligheid heeft geresulteerd in het sluiten of beveiligen van een groot deel van de NABO's, en de klanttevredenheid en veiligheid op overwegen zijn aantoonbaar verbeterd (subdoelstelling 1.1, 2.1). Nederland behoort tot de top 3 van Europa als het gaat om het laagste aantal significante ongevallen per treinkilometers (subdoelstelling 1.1).

Het STS-verbeterprogramma bevat structurele maatregelen met een relatief lange doorlooptijd, en de resultaten laten zien dat gerichte investeringen en vakbekwaam personeel, hoogwaardige infrastructuur en datagedreven werken cruciaal zijn voor het realiseren van verdere verbeteringen in spoorveiligheid (subdoelstelling 1.1, 3.1). Tegelijkertijd wordt door het werkveld aangegeven dat het benoemen van harde streefwaarden voor spoorveiligheid lastig is, mede door morele overwegingen en de invloed van externe factoren zoals het aantal suïcidepogingen (subdoelstelling 1.2).

[88] Op basis van Waarderingsgetallen Verkeersveiligheid 2021 (KiM). De volledige rapporten zijn te raadplegen via https://www.kimnet.nl/documenten/2021/11/23/waarderingsgetallen-verkeersveiligheid

De doelmatigheid van het beleid is niet volledig te bepalen voor programma's die nog niet zijn afgerond. Wel zijn er procesmatige aanwijzingen van doelmatigheid, zoals het gebruik van MKBA's, bestuurlijke afwegingen en cofinanciering met decentrale overheden (subdoelstelling 2.1, 3.1). Voor LVO en NABO wordt gewerkt met afwegingskaders en integrale probleemanalyse om tot kosteneffectieve oplossingen te komen. De financiering is gebaseerd op realistische kosteninschattingen en toetsing door externe bureaus. Vanuit het werkveld wordt opgemerkt dat het inzicht in de verhouding tussen ingezette middelen en het bereikte resultaat ontbreekt, ondanks aantoonbare verbeteringen in veiligheid op overwegen (subdoelstelling 1.1, 2.1).

Samenvattend draagt het beleid rond spoorveiligheid in de periode 2018–2023 bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het werken aan de spoorwegveiligheid (subdoelstelling 1.1), het zorgen voor een sociaal veilige reisomgeving (subdoelstelling 1.2), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), en het bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1). De mate van doeltreffendheid is overwegend positief, maar de doelmatigheid is niet volledig te bepalen voor programma's die nog niet zijn afgerond. Procesmatige aanwijzingen, zoals het gebruik van MKBA's en cofinanciering, wijzen op een doelmatige aanpak, maar het inzicht in de verhouding tussen ingezette middelen en bereikte resultaten blijft beperkt.

3.8 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)

Introductie

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) is gericht op de subdoelstellingen (E) het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst en (G) zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem. Zo draagt PHS bij aan het verbeteren van het personenvervoer en goederenvervoer. De reistijd wordt verkort omdat de reiziger korter hoeft te wachten terwijl het reisgemak wordt verhoogd doordat de reiziger de reis niet van te voren hoeft te plannen. Door het ontvlechten van het treinverkeer (ook reizigerstreinen onderling) en optimale routering van het goederenvervoer, wordt de capaciteit en doorlooptijd verbeterd.

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) heeft tot doel zeven corridors te voorzien van hoogfrequent spoorvervoer. Deze zijn:

- Reizigerscorridor Alkmaar-Amsterdam;
- Reizigerscorridor Amsterdam-Eindhoven;
- Reizigerscorridor Breda-Eindhoven;
- Reizigerscorridor Den Haag-Rotterdam-Breda;
- Goederencorridor Zuid-Nederland;
- Reizigerscorridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (SAAL);
- Reizigerscorridor Schiphol-Utrecht-Nijmegen.

Met genoemd doel wordt op drukste trajecten van Nederland extra capaciteit gecreëerd om reizigers en goederenvervoer in de toekomst te accommoderen. Zo is PHS belangrijk voor de ontsluiting van 17 woongebieden en omvat het programma ongeveer 40 projecten.

De planuitwerking loopt sinds begin 2011 en in 2018 is PHS door de Tweede Kamer aangewezen als 'groot project'. Sindsdien moeten basis- en voortgangsrapportages worden opgesteld. In 2018 was het budget voor PHS, vanuit de bijdrage van IenW, vastgesteld op circa € 3,5 miljard (basisrapportage). Het budget is in de onderzoeksperiode gestegen tot circa € 3,8 miljard (10e VGR uit Maart 2024).

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Zoals beschreven in de 10e VGR ligt de ontwikkeling van de meeste corridors op schema (zie Tabel 8). Dit wordt enerzijds gemeten aan de hand van gerealiseerd werk in vergelijking tot de verwachte einddata en verwacht resterend werk, en anderzijds aan de hand van de uitbreiding van het aantal treinen op trajecten. Ook wordt er gekeken naar voortgang qua budget; Gedane uitgaven tegenover verwachte verdere uitgaven en mogelijke kosten van risico's.

De reizigerscorridor Alkmaar-Amsterdam loopt duidelijk achter op schema. Genoemde redenen hiervoor zijn een landelijke personeelsschaarste, prijsstijgingen en de realisatie van project Zuidasdok en de uitbreiding van station Amsterdam Zuid. De meerjarige achterstand bij een project van corridor Amsterdam-Eindhoven verwijst naar werk rondom Amsterdam Centraal. Dit loopt vertraging op vanwege afhankelijkheid van Zuidasdok en derde perron (zie ook de kamerbrief bij VGR 10).

Tabel 8: Overzicht voortgang en kosten corridors & overig

	Realisatie	BR (2018) kostenprognose (€ mln., incl. btw)	10e VGR (2023-2) kostenprognose (€ mln., incl. btw)	Status sub-projecten[89]
Alkmaar – Amsterdam	4%	€ 258	€ 306	3x 4 jaar vertraging
Amsterdam – Eindhoven	26%	€ 1.181	€ 1.485	1x 8 jaar vertraging 2x 4 jaar vertraging 6x gereed/op schema
Breda – Eindhoven	35%	€ 181	€ 168	1x 3 jaar vertraging 2x gereed/op schema 1x nieuw project
Den Haag – Breda	65%	€ 372	€ 446	2x op schema 1x nieuw project
Goederen Zuid-Nederland	8%	€ 898	€ 1.055	2x 4 jaar vertraging 1x gereed
SAAL	26%	€ 301	€ 223	1x 2 jaar vertraging 3x gereed/op schema
Schiphol – Utrecht – Nijmegen	56%	€ 578	€ 641	1x 1 jaar vertraging 6x gereed/op schema
Overig	-	€ 152	€ 170	4x gereed/op schema

[89] 11e VGR (2024-1)

Verdere indicatoren zijn treinfrequentie en passagiersaantallen. Ten opzichte van het vergelijkingsjaar (2017) zijn in het twee van de zes reizigerscorridors een frequentie verhoging gerealiseerd. Op alle zes reizigerscorridors is in de VBR aangegeven dat er sprake is van een daling in de passagiersaantallen vanwege de nasleep van de covid pandemie.

Tabel 9: Overzicht ontwikkeling treinfrequentie per corridor

	Ontwikkeling 2017 tot Laatste jaar (2021) Treinen per uur/richting
Alkmaar – Amsterdam	1. Traject Zaandam-Koog gelijk aantal treinen
Amsterdam – Eindhoven	2. Traject Maarssen-Utrecht Zuilen gelijk aantal treinen 3. Traject Utrecht Lunetten-Houten gelijk aantal treinen
Breda – Eindhoven	4. Traject Breda-Gilze Rijen gelijk aantal treinen
Den Haag – Breda	5. Traject Rijswijk-Delft een toename van 2 IC's 6. Traject Rotterdam Centraal-Blaak een toename van 2 sprinters
SAAL	7. Traject Diemen-Weesp gelijk aantal treinen 8. Traject Diemen Zuid-Weesp gelijk aantal treinen 9. Traject Weesp-Almere Poort gelijk aantal treinen
Schiphol – Utrecht – Nijmegen	10. Traject Maarssen-Utrecht Zuilen een toename van 2 IC's 11. Traject Utrecht Vaartsche Rijn-Bunnik een toename van 2 IC's

De voortgangsrapportages gaan in op de 5 belangrijkste risico's van het programma met daarbij ook de beheersing van het risico. 3 van de 5 risico's gaan over belangrijke randvoorwaarden die impact hebben op de PHS-doelstellingen (doelmatigheid). De risico's gaan over (i) de capaciteit, (ii) aanpassingen aan de bestaande situatie en (iii) wijzigingen in cruciale wetten, regels en kaders.

- Voor de capaciteit worden de voor PHS voorziene productverbeteringen periodiek getoetst op risico's voor de maakbaarheid. De beheersing daarvan loopt onder meer via een nauwe samenwerking van verschillende betrokkenen binnen PHS en binnen ProRail en het verder uitrollen en implementeren van configuratiemanagement binnen het programma.
- Voor de aanpassingen aan de bestaande situatie wordt intensief contact gehouden met de ProRail-afdeling die de bestaande infrastructuur beheert, om vroegtijdig overeen te komen hoe kosten voor vervanging en/of verbetering exact verdeeld worden en welke initiatieven er zijn om issues rond baanstabiliteit en de kwaliteit van kunstwerken te beheersen.
- Voor de wijzigingen in cruciale wetten, regels en kaders vinden er voortdurend updates en aanscherpingen plaats van de ontwerpvoorschriften en de wettelijke kaders waarbinnen de PHS-projecten worden uitgewerkt. Daarvoor wordt nauw samengewerkt met de juridische afdeling van ProRail en zijn bijvoorbeeld overwegveiligheidsanalyses uitgevoerd om de exacte eisen zo goed mogelijk in beeld te houden en daarop te acteren.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Het werkveld benadrukt dat de voortgangsrapportages voldoende inzichten bieden in de voortgang van het PHS. De programmatische aanpak wordt geprezen, omdat deze meer flexibiliteit biedt dan een projectmatige aanpak. Waar een project snel als succesvol of mislukt wordt beschouwd, geeft een programma ruimte voor aanpassing. Dit geldt ook voor het budget: meevallers en tegenvallers kunnen tegen elkaar weggestreept worden, wat bij projecten niet het geval is.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

De beschikbare voortgangsrapportages geven inzicht in de ontwikkeling van het aanbod en de voortgang van projecten, maar bieden geen volledig beeld van de doelmatigheid. Dit komt mede doordat PHS een langlopend programma is met meerdere projecten en effecten die zich pas op langere termijn manifesteren. Het beoordelen van de verhouding tussen kosten en baten op korte termijn is daardoor complex en niet eenvoudig af te leiden uit de beschikbare informatie.

Daarnaast wordt in de rapportages vermeld dat sinds de COVID-19-crisis de vraag naar treinvervoer is afgenomen. PHS is opgezet in een periode waarin een sterke groei van het treinvervoer werd verwacht en is daarop ingericht. Deze groei is vertraagd, wat zou kunnen leiden tot een risico op onderbenutting van investeringen. Tegelijkertijd is het op basis van de huidige gegevens niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de mate waarin dit de doelmatigheid daadwerkelijk beïnvloedt.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Volgens betrokkenen uit het werkveld is het lastig om de doelmatigheid van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) goed te beoordelen. Zij geven aan dat de lange looptijd van het programma, vaak meer dan tien jaar, het moeilijk maakt om op basis van een periodieke rapportage van vijf jaar een volledig beeld te krijgen van het begrotingsverloop en de verhouding tussen kosten en resultaten. Veranderingen in de begroting op korte termijn worden door het werkveld als mogelijk misleidend gezien voor het beoordelen van de doelmatigheid.

Wel wordt door het werkveld positief opgemerkt dat PHS aansluit bij bestaande competenties in de sector. De uitbreiding van de dienstverlening gebeurt op een manier waarmee al ervaring is opgedaan, wat volgens betrokkenen een gunstig effect heeft op de doelmatigheid van het programma.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) in de periode 2018–2023 is beoordeeld op het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2) en het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1). PHS draagt bij aan het verbeteren van het personenvervoer en goederenvervoer door het creëren van extra capaciteit op de drukste trajecten van Nederland, het verkorten van reistijden en het verhogen van het reisgemak.

Uit de evaluatie blijkt dat de ontwikkeling van de meeste corridors op schema ligt, gemeten aan de hand van gerealiseerd werk, uitbreiding van het aantal treinen en voortgang qua budget. Op enkele corridors, zoals Alkmaar–Amsterdam en Amsterdam–Eindhoven, zijn er vertragingen door personeelsschaarste, prijsstijgingen en afhankelijkheid van andere grote projecten (subdoelstelling 2.2). In twee van de zes reizigerscorridors is een frequentieverhoging gerealiseerd, terwijl op alle corridors een daling in passagiersaantallen is geconstateerd als gevolg van de nasleep van de COVID-pandemie (subdoelstelling 3.1).

De programmatische aanpak van PHS wordt door het werkveld gewaardeerd vanwege de flexibiliteit die het biedt ten opzichte van een projectmatige aanpak. Meevallers en tegenvallers kunnen tegen elkaar worden weggestreept, en het programma biedt ruimte voor aanpassing gedurende de looptijd (subdoelstelling 2.2, 3.1).

De doelmatigheid van PHS is lastig te beoordelen op basis van de beschikbare voortgangsrapportages, mede doordat het een langlopend programma betreft met effecten die zich pas op langere termijn manifesteren. Het beoordelen van de verhouding tussen kosten en baten op korte termijn is complex en niet eenvoudig af te leiden uit de beschikbare informatie (subdoelstelling 3.1). De vertraagde groei van het treinvervoer sinds COVID kan leiden tot een risico op onderbenutting van investeringen, maar harde conclusies over de impact op doelmatigheid zijn niet te trekken. Wel wordt door het werkveld positief opgemerkt dat PHS aansluit bij bestaande competenties in de sector en dat de uitbreiding van de dienstverlening gebeurt op een manier waarmee al ervaring is opgedaan, wat een gunstig effect heeft op de doelmatigheid van het programma (subdoelstelling 3.1).

Samenvattend draagt het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer in de periode 2018–2023 bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2) en het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1). De mate van doeltreffendheid en doelmatigheid is overwegend positief, maar het realiseren van verdere verbeteringen vraagt om blijvende inzet, flexibiliteit en het vermogen om in te spelen op veranderende omstandigheden. De doelmatigheid is op korte termijn lastig te beoordelen door de lange looptijd en het programmatische karakter.

3.9 ERTMS

Introductie

Het European Rail Traffic Management System (ERTMS)-programma voorziet een grootschalige modernisering van het Nederlandse treinbeveiligingssysteem. Het vervangt het verouderde, deels analoge systeem door een digitaal, Europees gestandaardiseerd systeem. De implementatie is ingegeven door drie hoofddoelen: het vervangen van het huidige systeem vanwege oplopende onderhoudskosten, het verbeteren van de capaciteit en veiligheid op het spoor, en het voldoen aan Europese verplichtingen binnen het TEN-T netwerk. De invoering van één enkel verkeersmanagementsysteem zal op de lange termijn ook een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van hogesnelheidslijnen in Europa.

Het programma is gestart na een kabinetsbesluit in 2019, met een geraamd budget van bijna 3 miljard, waarvan een deel in de begroting van de evaluatieperiode is opgenomen, zie Tabel 5 in hoofdstuk 2.4. Dit programma ziet toe op de eerste fase van de landelijke uitrol tot en met 2030, waarin ProRail en vervoerders de overgang vormgeven door het aanpassen van hun bedrijfsvoering, ombouwen van treinen, opleiden van personeel en aanpassen van infrastructuur voor de eerste baanvakken. Op basis van de resultaten van deze fase kan de verdere uitrol vanaf 2030 worden vormgegeven.

De Tweede Kamer heeft het programma aangewezen als groot project op basis van artikel 2 van de Regeling grote projecten. De megaprojecten Verkeer en Vervoer vallen onder deze regeling en zijn opgenomen in artikel 17 van het mobiliteitsfonds. IenW is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en financiële kaders van het programma. IenW stuurt op de voortgang via een programmatische aanpak, waarbij wordt samengewerkt met uitvoerende partijen zoals ProRail en vervoerders. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer periodiek over de voortgang, knelpunten en bijsturingen.

In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt de voortgang per migratiestap beschreven. Het programma omvat 50 projecten die via een migratiestrategie, bestaande uit vijf werkstromen, parallel worden uitgevoerd. Binnen deze vijf werkstromen kunnen meerdere migratiestappen plaatsvinden.

In 2022 heeft een actualisatie van het monitoringskader plaatsgevonden dat tijdens de planuitwerking van het programma is ontwikkeld. Aan de hand van dit kader kan in beeld worden gebracht in hoeverre de gestelde beleidsdoelen vanwege de uitrol van ERTMS worden gerealiseerd. Volgens het Monitoringskader ERTMS 2022 zijn de beoogde maatschappelijke effecten onder meer:

- Verkeersveiligheid: Vermindering van menselijke fouten door digitale beveiliging.
- Capaciteitsvergroting: Meer treinen per uur mogelijk door kortere opvolgtijden.
- Internationale interoperabiliteit: Betere aansluiting op het Europese spoornetwerk.
- Duurzaamheid: Minder stilstand en efficiënter treinverkeer dragen bij aan CO_2-reductie.
- Kostenbesparing op lange termijn: Lagere onderhouds- en exploitatiekosten.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Eind 2023 waren er van de 17 geplande migratiestappen 2 waarin de mijlpalen gehaald zijn en daarnaast nog 2 die op schema liggen.[90] De andere 12 behoeven een vergrote aandacht en zijn vertraagd of tijdelijk opgeschort. Deze voortgang is deels te wijten aan externe factoren zoals leveringsproblemen, personeelstekorten en prijsstijgingen, maar ook aan structurele kenmerken van de Nederlandse spoorsector, zoals schaalgrootte en aanbestedingspraktijken.[91]

Het doel van ERTMS is om bij te dragen aan de verbetering van de capaciteit en veiligheid op het spoor. Het is beperkt mogelijk om inzicht te krijgen in de effecten van ERTMS op deze doelen, vanwege de fase waarin het programma zich bevindt en de beschikbare indicatoren. Bovendien zijn de maatschappelijk beoogde effecten beleidsmatig onderkend, maar deze effecten worden nog beperkt gemeten. Enkele indicatoren, zoals het aantal grensovergangen met ERTMS en de capaciteit per corridor, zijn in ontwikkeling. Hierdoor is het lastig om de maatschappelijke baten van het programma op dit moment kwantitatief te maken.

---

90 Migratiestap 1: ketenbeheer gereed voor operatie en Migratiestap 7: start commerciële inzet opgewaardeerd materieel in de operatie in het buitenland hebben de mijlpalen behaald. Migratiestap 6: ervaringsrijden personeel gestart op geharmoniseerd baanvak Amsterdam-Utrecht en Migratiestap 17: Noordelijke Lijnen liggen op schema. Opvallend is dat Migratiestap 7: start commerciële operatie Harlingen Haven – Leeuwarden in het loop van het jaar van op schema naar behoeft verhoogde aandacht is gegaan.

91 20e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, 31-12-2023.

Tabel 10 toont de verwachte baten van de programmafase van ERTMS, de doelen voor fase 1 en het doel bij de programmabeslissing (in 2019). Het gaat hier om de doelen die het programma stelt bij afronding van de programmafase (fase 1). Tabel 10 toont dat de doelstelling voor interoperabiliteit (% treinkilometers gereden over spoor met ERTMS op Nederlands netwerk) in de loop van het programma is opgehoogd van 34 naar 39%.

Tabel 10: De te verwachten baten van de programmafase (stand van zaken voortgangsrapportage ERTMS 20, 31-12-2023)

Systeemindicatoren	Programma-beslissing (VGR 11)	VGR 19 (Medio 2023)	VGR 20 (eind 2023)	Doel 1e fase
Interoperabiliteit				
% treinkilometers gereden over spoor met ERTMS op Nederlands netwerk	34%	39%	39%	39%
Veiligheid				
Daling risico op STS-passages	72%	72%	72%	72%
Capaciteit, snelheid, betrouwbaarheid				
Rijtijdwinst, gemiddeld per trein	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
Opvolgtijdwinst tussen 2 treinen in dezelfde richting	25%	25%	25%	25%
Opvolgtijdwinst tussen 2 treinen in tegengestelde richting	15%	15%	15%	15%
Betrouwbaarheid				
Vermindering van treinvertragingstijd spoorsysteem als gevolg van storingen	0%	0%	0%	0%

De operationele indicatoren – zoals het aantal omgebouwde treinen, opgeleide gebruikers en kilometers spoor onder ERTMS – blijven onder de doelstellingen (zie Tabel 11).

Tabel 11: Indicatoren voor het realiseren van de programmascope (stand van zaken voortgangsrapportage ERTMS 20, 31-12-2023)

Scope indicatoren	Nulmeting	VGR 19 (Medio 2023)	VGR 20 (eind 2023)	Doel 1e fase
Aantal gebruikers opgeleid door ERTMS	0	Circa 37	50	Circa 15.000
Aantal treinen/locomotieven omgebouwd of opgewaardeerd	0	8	8	Circa 1.300
Aantal kilometer baanvak omgebouwd binnen het programma ERTMS	0	0	0	689
Aantal kilometer baanvak omgebouwd met ERTMS in Nederland	340	340	340	988
Percentage kilometer baanvak onder ERTMS van totaal Nederlands netwerk (2.820 kilometer)	12%	12%	12%	35%
Aantal grensovergangen met ERTMS (TEN-T)	2	2	2	5

Uit Europese evaluaties blijkt dat ERTMS in landen als Zwitserland, Spanje en België al op grotere schaal is ingevoerd. Nuancering hierbij is dat Nederland ervoor heeft gekozen om in een keer over te stappen naar enkel Level 2[92]. Andere landen leggen ook veel Level 1[93] aan, en gebruiken het oudere (Klasse B) systeem vaak nog parallel. De Europese Commissie rapporteert dat in landen met volledige netwerkdekking (zoals Zwitserland) de punctualiteit met 5–10% is verbeterd en veiligheidsincidenten met 30% zijn gedaald.[94]

In 2023 is er een second opinion uitgevoerd om het Nederlandse ERTMS-programma te beoordelen.95 De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn:

- ‘Op basis van de beschikbare informatie concludeert de deskundige commissie dat het huidige programmamanagement en governance, inclusief de opzet van de stuurgroep

92 Level 2 voorziet een continue overdracht van informatie tussen de trein en de baan via radiocommunicatie. De boordapparatuur bewaakt daarbij voortdurend de bewegingen van de trein. De trein meldt automatisch zijn positie en rijrichting aan het controlecentrum en ontvangt van daaruit de bewegingsautoriteiten. Op dit niveau hoeven Eurobalises niet met kabels op de infrastructuur te worden aangesloten. Bovendien maakt het de volledige verwijdering van seininstallaties langs de baan mogelijk.

93 Level 1 maakt gebruik van spottransmissie, maar biedt wel continu toezicht aan boord. De informatie wordt uitsluitend via Eurobalises aan de trein doorgegeven. Deze transponders zijn op het spoor geplaatst en verbonden met de seingeving. De trein ontvangt de gegevens zodra de treinantenne zich ter hoogte van de balises bevindt.

94 European Rail Traffic Management System (ERTMS) | European Union Agency for Railways

95 Second Opinion on ERTMS prognose eindstand, 24 oktober 2023.

zoals die vandaag de dag is, niet volledig effectief is in het dienen van de behoeften voor efficiënt programmabeheer.'

- 'Op basis van de beschikbare informatie concludeert de deskundige commissie dat de Programmadirectie niet sterk genoeg technisch management biedt voor het ERTMS-programma. Door gedetailleerde systeemengineering te delegeren aan de uitvoeringsorganisaties, is het niet voldoende geïnformeerd of de individuele componenten aan de algemene doelstellingen van het programma zullen voldoen.'
- 'Op basis van de beschikbare informatie concludeert de deskundige commissie dat de Programmadirectie niet sterk genoeg leiderschap biedt op het gebied van Systeemintegratie en Software Engineering, wat momenteel alleen door de Uitvoeringsorganisaties afzonderlijk wordt gedaan. Als zodanig biedt de Programmadirectie geen enkele ERTMS-systeemautoriteit en beslist het niet wanneer instructies moeten worden geïmplementeerd; wanneer wijzigingen in de ERTMS-functionaliteit moeten worden toegestaan; en wanneer de scope moet worden bevroren om tijdige oplevering van het programma te waarborgen.'

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat ERTMS wordt gezien als een complexe transitie, waarbij het gebrek aan ervaring en de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende partijen de voortgang bemoeilijkt. Volgens betrokkenen duurt het daardoor lang voordat de gestelde doelen worden bereikt. De voortgangsrapportages worden als voldoende ervaren om de voortgang te volgen.

Wat betreft de internationale context merkt het werkveld op dat de implementatie van ERTMS in Nederland en buurlanden plaatsvindt volgens nationale keuzes binnen Europese kaders. Hierbij wordt gewezen op de impact van Europese regelgeving en de complexiteit van besluitvorming binnen de sector, die volgens betrokkenen de doeltreffendheid van het programma kunnen beïnvloeden.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

De voortgangsrapportages geven beperkt inzicht in de doeltreffendheid en daarmee is inzicht in de doelmatigheid van het programma ook beperkt. Met betrekking tot de kosten van het programma ERTMS, zijn de verwachte kosten opgelopen tot circa tot circa € 3.880 miljoen[96] ten opzichte van een, op voorhand begrote, totaalbudget voor het programma van €2.879 miljoen. Deze stijging wordt onder meer toegeschreven aan prijsontwikkelingen, leveringsproblemen en de complexiteit van de aanbestedingsstructuur.[97]

[96] 21e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, 01-06-2024.
[97] Idem.

In de 22e voortgangsrapportage wordt opgemerkt dat ‘de kosten per kilometer in Nederland hoger liggen dan in landen als België en Denemarken’.[98] Mogelijk is dit een indicatie dat landen die ERTMS nationaal uitrollen (zoals België) lagere kosten per kilometer realiseren dan landen met gefragmenteerde invoering. Anderzijds heeft Nederland voor een Level 2-only uitrol gekozen, terwijl België ook veel Level 1 toepast. De rapportage stelt wel dat ‘de gefragmenteerde aanpak in Nederland leidt tot minder schaalvoordelen dan in landen met een nationale uitrolstrategie’.[99] Om te leren van de ervaringen in andere landen heeft Nederland deelgenomen aan internationale ERTMS-bijeenkomsten en aangegeven de samenwerking met België te intensiveren.[100]

In 2022 heeft een herijking plaatsgevonden van de planning en kostenraming om de implementatie beheersbaarder en effectiever te maken. De effecten van gebeurtenissen als de coronapandemie, de arbeidsmarktkrapte en bewegingen op de leveranciersmarkt op het programma zijn in deze herijking meegenomen. Om meer grip te krijgen op de doelmatigheid is onder meer een nieuwe werkwijze ingevoerd en is, op verzoek van de stuurgroep ERTMS, een second opinion op de kostenraming en de programmatische aanpak uitgevoerd. De Auditdienst Rijk is betrokken bij de evaluatie van de financiële beheersing. De Auditdienst Rijk is betrokken bij de evaluatie van de financiële beheersing.[101]

De second opinion[102] concludeert het volgende over de financiële middelen:
- De commissie concludeert dat de prognose van € 4.348 miljoen (2022-prijzen, exc. btw) over het algemeen volledig is, met een dekking van alle benodigde kosten.
- De deskundige commissie kon alleen niet concluderen of het programma de scope kan leveren binnen de budgetten, aangezien adequate historische kosten-, schema- en prestatiegegevens niet beschikbaar zijn.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat het lastig is om de doelmatigheid van ERTMS goed te beoordelen, mede door de lange looptijd en het transitiekarakter van het programma. Volgens betrokkenen biedt een beleidsdoorlichting over vijf jaar slechts een beperkt beeld, omdat structurele uitdagingen en veranderende werkwijzen niet altijd in zo’n korte periode zichtbaar worden.
De lage mate van doeltreffendheid van ERTMS heeft als gevolg ook een negatief effect op de beoordeling van doelmatigheid. Wat niet doeltreffend is, kan per definitie ook niet doelmatig zijn.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het ERTMS-programma in de periode 2018–2023 is beoordeeld op het werken aan de spoorwegveiligheid (subdoelstelling 1.1), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1), en het realiseren van internationale interoperabiliteit en duurzaamheid (subdoelstelling 2.2, 2.3).

---

98 22e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, 01-06-2024, pagina 13.
99 Idem, pagina 12 en 13.
100 19e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, 01-06-2023, pagina 20.
101 19e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, pagina 2 en 21e Voortgangsrapportage van het Programma ERTMS, pagina 4.
102 Second Opinion on ERTMS prognose eindstand, 24 oktober 2023.

Uit de evaluatie blijkt dat van de 17 geplande migratiestappen er eind 2023 slechts 2 zijn afgerond en 2 op schema liggen, terwijl de overige migratiestappen vertraagd zijn of extra aandacht behoeven. Deze voortgang is deels te wijten aan externe factoren zoals leveringsproblemen, personeelstekorten en prijsstijgingen, maar ook aan structurele kenmerken van de Nederlandse spoorsector (subdoelstelling 2.1, 2.2). De beoogde maatschappelijke effecten van ERTMS, zoals verbetering van verkeersveiligheid, capaciteitsvergroting, internationale interoperabiliteit en duurzaamheid, zijn beleidsmatig onderkend, maar worden nog beperkt gemeten. Indicatoren als het percentage treinkilometers gereden over spoor met ERTMS, daling van het risico op STS-passages, rijtijdwinst en opvolgtijdwinst zijn vastgesteld, maar operationele indicatoren zoals het aantal omgebouwde treinen, opgeleide gebruikers en kilometers spoor onder ERTMS blijven achter bij de doelstellingen (subdoelstelling 1.1, 2.1, 2.2, 3.1).

Internationale vergelijking laat zien dat Nederland ervoor heeft gekozen om in één keer over te stappen naar Level 2-only, terwijl andere landen ook veel Level 1 aanleggen en het oudere systeem vaak nog parallel gebruiken. In landen met volledige netwerkdekking, zoals Zwitserland, is de punctualiteit met 5–10% verbeterd en zijn veiligheidsincidenten met 30% gedaald (subdoelstelling 1.1, 2.2).

De second opinion uit 2023 concludeert dat het programmamanagement en governance niet volledig effectief zijn voor efficiënt programmabeheer en dat het technisch management en systeemintegratie versterkt moeten worden. Het werkveld ziet ERTMS als een complexe transitie, waarbij het gebrek aan ervaring en de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende partijen de voortgang bemoeilijkt. De internationale context en Europese regelgeving maken de implementatie extra complex en beïnvloeden de doeltreffendheid van het programma (subdoelstelling 2.2, 2.3).

De doelmatigheid van het programma is beperkt te beoordelen. De verwachte kosten zijn opgelopen tot circa € 3.880 miljoen, terwijl het initiële budget € 2.879 miljoen bedroeg. De kosten per kilometer liggen hoger dan in landen als België en Denemarken, mogelijk door de gekozen uitrolstrategie en minder schaalvoordelen. De herijking van planning en kostenraming in 2022 en de betrokkenheid van de Auditdienst Rijk en externe second opinions zijn bedoeld om meer grip te krijgen op de doelmatigheid (subdoelstelling 2.1, 3.1). Het werkveld geeft aan dat de lange looptijd en het transitiekarakter van het programma het lastig maken om de doelmatigheid goed te beoordelen. De lage mate van doeltreffendheid heeft ook een negatief effect op de beoordeling van doelmatigheid.

Samenvattend draagt het ERTMS-programma in de periode 2018–2023 bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het werken aan de spoorwegveiligheid (subdoelstelling 1.1), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1), en het realiseren van internationale interoperabiliteit en duurzaamheid (subdoelstelling 2.2, 2.3). De mate van doeltreffendheid en doelmatigheid is tot nu toe beperkt, en het realiseren van verdere verbeteringen vraagt om versterking van programmamanagement, samenwerking en het vermogen om flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen

3.10 Hogesnelheidslijn-Zuid

Introductie

De HSL-Zuid is de eerste hogesnelheidslijn van Nederland en vormt een belangrijke schakel in het Europese netwerk voor hogesnelheidsvervoer. De lijn loopt van Amsterdam via Schiphol en Rotterdam naar de Belgische grens. Daar sluit de lijn aan op de HSL 4 richting Antwerpen, Brussel en Parijs. De aanleg van de HSL-Zuid begon in de jaren negentig en werd in 2006 voltooid. De lijn is ontworpen voor snelheden tot 300 km/u en maakt gebruik van het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS. De HSL-Zuid is gerealiseerd via een publiek-private samenwerking (PPS). Het ontwerp en de aanleg van de bovenbouw is uitbesteed aan Infraspeed. Ook zorgen zij voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur. Dit contract voor beheer en onderhoud is voor een periode van 25 jaar (tot 2031) afgesloten. ProRail verzorgt het contractbeheer met Infraspeed. De concessie met HSA (High Speed Alliance) is ontbonden in 2015, waarna de HSL-Zuid is opgenomen in de hoofdrailnetconcessie met NS.[103]
De HSL-Zuid heeft als beleidsdoelstellingen om de internationale bereikbaarheid van Nederland te verbeteren, de concurrentiepositie van de trein ten opzichte van het vliegtuig op middellange afstanden te versterken en de capaciteit op het spoor te vergroten. Daarnaast werd beoogd om met de HSL-Zuid een impuls te geven aan de economische ontwikkeling en de duurzaamheid van het mobiliteitssysteem.

In het contract met Infraspeed zijn diverse prestatieafspraken vastgelegd over de punctualiteit, reistijd en vervoersaanbod[104]. De afspraken zijn richtinggevend geweest voor de exploitatie en monitoring van de lijn. De afspraken zijn aangepast waar nodig, bijvoorbeeld bij de uitvoering van herstelmaatregelen zoals zettingsproblematiek en betonkwaliteit, waarvoor in 2018 aanvullende budgetten zijn vrijgemaakt binnen het bestaande contract.

In 2009 is de projectorganisatie opgeheven. In 2019 is besloten om de grootprojectstatus te gaan beëindigen. Tot de beëindiging van de grootprojectstatus zijn de uitgaven voor HSL overwegend onder artikel 17 verantwoord. Uitgaven in het kader van contract met Infraspeed zijn verantwoord onder artikel 13.4. Aanvullend zijn uitgaven voor het maatregelenpakket HSL en geluidsmaatregelen HSL verantwoord onder artikel 13.03 van het mobiliteitsfonds. Daarnaast is vanuit artikel 16 beperkt budget uitgegeven voor personele inzet voor de coördinatie, monitoring en administratie rondom HSL-Zuid en de afhandeling van schade- en compensatieverzoeken rondom de HSL-Zuid.

Vanaf 2017 werken NS en ProRail in het Verbeterprogramma HSL-Zuid aan operationele maatregelen om de prestaties op korte termijn te verhogen en betrouwbaarheid op lange termijn te verbeteren[105]. Het doel van het project is het verbeteren van de vervoersprestaties, verminderen van geluidshinder, en afhandelen van resterende bouw gerelateerde kwesties zoals grondverwerving en betonkwaliteit van de HSL-Zuid.

---

103 Decisio (2020, 27 januari). HSL-Zuid Eindevaluatie. Eindevaluatie groot projectstatus aanlegproject HSL-Zuid.
104 IenW (2020). Voortgangsrapportage 43 Hogesnelheidslijn-Zuid.
105 IenW (2020). Voortgangsrapportage 43 Hogesnelheidslijn-Zuid.

Doeltreffendheid

Uitkomsten deskresearch

Jaarlijks is in een voortgangsrapportages en kamerbrieven gerapporteerd over de HSL, daarnaast is een eindevaluatie uitgevoerd voor de grootprojectstatus aanlegproject HSL-Zuid. Deze eindevaluatie richt zich overwegend op de zaken die uit het formele begrotingsartikel grootproject HSL-Zuid zijn gefinancierd[106]. De evaluatie concludeert dat het concrete projectdoel – de realisatie van een spoorlijn waar met 300 km/u over gereden kan worden tussen Schiphol, Rotterdam en de Belgische grens – is gerealiseerd. De infrastructuur ligt er en de belangrijkste activiteiten zijn uitgevoerd. Echter, op een deel van de HSL-Zuid geldt een tijdelijke snelheidsbeperking van 120 km/u en de achterliggende beleidsdoelstellingen (economische versterking van Nederland/Randstad en substitutie van vlieg- en autoverkeer naar de trein) zijn niet geconcretiseerd en het is onzeker of deze daadwerkelijk zijn bereikt. De aanname was dat de aanleg van de lijn hieraan zou bijdragen, maar dit is niet expliciet aangetoond. Prestatieafspraken over rijtijden, frequenties en concessievergoeding zijn niet gehaald in de onderzoeksperiode.

In de periode 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 zijn diverse maatregelen geïmplementeerd om bij te dragen aan de prestaties en veiligheid van HSL-Zuid, blijkt uit de voortgangsrapportage[107]. De groei in het aantal reizigerskilometer was voor 2019 4,8% ten opzichte van het voorafgaande jaar.

De voortgangsrapportage laat zien dat de HSL-Zuid in de jaren voorafgaand aan 2020 te maken had met structurele technische uitdagingen die de prestaties beïnvloedden. Zo is melding gemaakt van zettingsproblematiek op meerdere locaties, waaronder Rijpwetering, Schuilingervliet en Oude Terp. Deze vervormingen van de spoorbaan hebben directe gevolgen voor de veilige berijdbaarheid en de mogelijkheid om de beoogde snelheid van 300 km/u te realiseren. Hoewel herstelmaatregelen zijn ingezet, blijkt uit de rapportage dat deze niet altijd het gewenste effect hebben gehad.

Uit de voortgangsrapportages en kamerbrieven blijkt dat maatregelen voor de omgeving doeltreffend lijken. Voor de omgevingsmaatregelen is een verbeterpakket van €60 miljoen uit 2018 beschikbaar gesteld, waarmee onder andere windschermen zijn geplaatst en faseschеidingen zijn verwijderd.

De rapportage geeft aan dat verschillende maatregelen een positief effect hebben op de prestaties en dat voor andere maatregelen verkennend onderzoek is uitgevoerd. De plaatsing van inspectiecamera's in spanningssluizen heeft de doorlooptijd van versperringen verkort met 59 minuten. Ook de preventieve maatregelen tegen overlast door zwanen lijken effectief. Aanvullend op de maatregelen ter verbetering van prestaties werkt ProRail aan de realisatie van geluidsmaatregelen. Vanwege de karakteristieken van de HSL-Zuid vergt dit meer tijd in vergelijking tot conventioneel spoor.

De kamerbrief over de voortgang op de HSL laat zien dat de prestaties op de HSL-Zuid in 2023 verder zijn gedaald en de doelstellingen op het gebied van betrouwbaarheid en reistijd in de praktijk niet zijn gerealiseerd[108]. De reizigerspunctualiteit daalde tot 73,6%, onder de bo-

---

106 Decisio (2020, 27 januari). HSL-Zuid Eindevaluatie. Eindevaluatie groot projectstatus aanlegproject HSL-Zuid.

107 IenW (2020). Voortgangsrapportage 43 Hogesnelheidslijn-Zuid.

108 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024, 22 juli). Kamerbrief voortgang HSL-Zuid (Kamerstuk 29 984, nr. 1216).

demwaarde van 82,1%. Deze daling wordt in de brief toegeschreven aan snelheidsbeperkingen als gevolg van constructiefouten en betonschade aan viaducten, waaronder het viaduct Zuidweg bij Rijpwetering. Daarnaast bereiken de maatregelen tegen zettingschade niet altijd het gewenste effect. Zo nam bij Schuilingervliet de verslechtering van de baanligging bijvoorbeeld toe ondanks eerdere ingrepen. Tot slot wijst de brief ook op de vertraging in de instroom van de Intercity Nieuwe Generatie (ICNG), wat de beoogde verbetering van de prestaties verder bemoeilijkt.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat het maatregelenpakket HSL-Zuid volgens hen positieve effecten heeft gehad, hoewel een formele evaluatie van de uitvoering of het beleid ontbreekt. In de verbeterprogramma's worden concrete doelstellingen genoemd om prestaties boven de bodemwaarden te brengen, waarbij de focus vooral ligt op frequentie en minder op snelheid. Daarnaast wordt door het werkveld opgemerkt dat ze graag meer verschillende vervoersproducten op de HSL zouden zien, maar begrijpen dat IenW hier buiten concessies om beperkt op kan sturen, vanwege het principe van open toegang.

Doelmatigheid

Uitkomsten deskresearch

De eindevaluatie grootprojectstatus uit 2020 beschrijft dat het oorspronkelijke budget (1997) voor de HSL-Zuid 3,4 miljard euro bedroeg (excl. BTW, prijspeil 1995). In 2019 zijn de totale uitgaven onder het grootproject uitgekomen op circa 7,3 miljard euro (incl. BTW, met indexatie en scopewijzigingen)[109]. Belangrijke oorzaken zijn te optimistische ramingen, beperkte concurrentie, hogere prijzen en scopewijzigingen. Gedurende het project zijn diverse scopewijzigingen doorgevoerd met aanzienlijke budgetmutaties. De investering in de infrastructuur werd door de parlementaire enquêtecommissie Fyra als onvoldoende doelmatig beoordeeld, omdat het beoogde vervoeraanbod en de beleidsdoelen (zoals reistijdverkorting en substitutie van vliegverkeer) niet zijn gerealiseerd. De eindevaluatie benadrukt zelf dat het door de wijzigingen in scope lastig is om de doelmatigheid eenduidig te beoordelen, omdat het eindbudget niet meer vergelijkbaar is met het oorspronkelijke budget.

Maatregelen voor verbeteren van de prestaties in 2018-2023 lijken tot op heden niet het gewenste effect te hebben. Technische problemen zijn (deels) opgelost, maar dit heeft tot 2023 niet/beperkt (afhankelijk van cijfers) geleid tot verbeterde prestaties.

Reactie vanuit het werkveld

Onderstaande tekst bevat meningen en ervaringen van (individuele) betrokkenen uit het werkveld.
Belanghebbenden uit het werkveld geven aan dat het beoordelen van de doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten rondom de HSL-Zuid complex is. Zij merken op dat bij bijvoorbeeld de aanpak van zettingsproblematiek aanzienlijke investeringen zijn gedaan, maar dat het oplossen hiervan lastig blijkt.

Waardering van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid rond de HSL-Zuid is in deze periodieke rapportage beoordeeld voor de periode 2018–2023 en is beoordeeld op het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1216.html

[109] Decisio (2020, 27 januari). HSL-Zuid Eindevaluatie. Eindevaluatie groot projectstatus aanlegproject HSL-Zuid.

(subdoelstelling 2.2), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het realiseren van internationale bereikbaarheid en concurrentiepositie van de trein ten opzichte van het vliegtuig (subdoelstelling 2.2, 3.2), en het bijdragen aan duurzaamheid en economische ontwikkeling (subdoelstelling 2.3).

Uit de evaluatie blijkt dat het concrete projectdoel – de realisatie van een spoorlijn waar met 300 km/u over gereden kan worden tussen Schiphol, Rotterdam en de Belgische grens – deels is gerealiseerd, omdat tijdelijke snelheidsbeperkingen gelden op een deel van het spoor (subdoelstelling 2.2). De infrastructuur ligt er en de belangrijkste activiteiten zijn uitgevoerd. Echter, de achterliggende beleidsdoelstellingen, zoals economische versterking van Nederland/Randstad en substitutie van vlieg- en autoverkeer naar de trein, zijn niet geconcretiseerd en het is onzeker of deze daadwerkelijk zijn bereikt (subdoelstelling 2.2, 3.2, 2.3). Prestatieafspraken over rijtijden, frequenties en concessievergoeding zijn niet gehaald in de onderzoeksperiode. De punctualiteit en betrouwbaarheid zijn in de praktijk niet gerealiseerd, met een daling van de reizigerspunctualiteit tot onder de bodemwaarde door technische uitdagingen zoals zettingsproblematiek en betonschade aan viaducten (subdoelstelling 2.1, 3.1).

Maatregelen zoals inspectiecamera's, windschermen en preventieve acties tegen overlast door zwanen hebben een positief effect gehad op de prestaties en veiligheid, maar structurele technische problemen blijven de prestaties beïnvloeden. De instroom van de Intercity Nieuwe Generatie (ICNG) is vertraagd, wat de beoogde verbetering van de prestaties verder bemoeilijkt (subdoelstelling 3.1).

De doelmatigheid van het beleid is complex te beoordelen. Het oorspronkelijke budget voor de HSL-Zuid bedroeg 3,4 miljard euro, maar de totale uitgaven zijn uitgekomen op circa 7,3 miljard euro door optimistische ramingen, beperkte concurrentie, hogere prijzen en scopewijzigingen (subdoelstelling 2.1, 3.1). De investering in de infrastructuur wordt door de parlementaire enquêtecommissie Fyra als onvoldoende doelmatig beoordeeld, omdat het beoogde vervoeraanbod en de beleidsdoelen niet zijn gerealiseerd. Maatregelen voor de omgeving lijken doelmatig, maar technische problemen zijn slechts deels opgelost en hebben tot 2023 niet of beperkt geleid tot verbeterde prestaties. Investeringen in zettingsproblematiek en betonkwaliteit zijn gedaan, maar het oplossen hiervan blijkt lastig en het effect op de doelmatigheid van bestede middelen is beperkt (subdoelstelling 2.1, 3.1, 2.3).

Reacties uit het werkveld geven aan dat het maatregelenpakket HSL-Zuid positieve effecten heeft gehad, hoewel een formele evaluatie van de uitvoering of het beleid ontbreekt. Het beoordelen van de doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten rondom de HSL-Zuid is complex, vooral bij de aanpak van zettingsproblematiek en technische uitdagingen.

Samenvattend draagt het beleid rond de HSL-Zuid in de periode 2018–2023 bij aan de beleidsdoelstellingen van IenW, te weten het ontwikkelen van het netwerk richting de toekomst (subdoelstelling 2.2), het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig ov- en spoorsysteem (subdoelstelling 3.1), het op peil houden van de kwaliteit van het bestaande spoornetwerk (subdoelstelling 2.1), het realiseren van internationale bereikbaarheid en concurrentiepositie van de trein ten opzichte van het vliegtuig (subdoelstelling 2.2, 3.2), en het bijdragen aan duurzaamheid en economische ontwikkeling (subdoelstelling 2.3). De doelmatigheid lijkt beperkt, vanwege de aanzienlijke investeringen maar vooralsnog beperkte prestaties.

3.11 Synthese doeltreffendheid en doelmatigheid

IenW streefde in de voorliggende evaluatieperiode naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders. Deze doelstelling is uitgewerkt in drie specifieke beleidsdoelen:

1. Veilig spoorsysteem
2. Betrouwbaar spoornetwerk
3. Aantrekkelijk en toegankelijk ov-systeem

IenW zette verschillende instrumenten in om bij te dragen aan deze beleidsdoelstelling, waaronder:

- Concessies (bijv. hoofdrailnet, waddenveren)
- Subsidies en bijdragen (aan ProRail, decentrale overheden)
- Wet- en regelgeving (Spoorwegwet, Wet Personenvervoer 2000)
- Programma's en projecten (zoals ERTMS, PHS)
- Samenwerkingsafspraken (zoals het Convenant Sociale Veiligheid en het Bestuursakkoord Toegankelijkheid)

In de evaluatieperiode is in totaal ruim €9,5 miljard uitgegeven aan artikel 16 en artikel 25 (BDU). Het grootste deel van de uitgaven op artikel 16 ging naar het maatregelenpakket OVS (COVID-gerelateerde steun). Daarnaast hebben investeringen plaatsgevonden via het Mobiliteitsfonds in exploitatie, onderhoud en vernieuwing van spoor (artikel 13, circa €18,0 miljard), regionale infrastructuur (artikel 14, circa €2,4 miljard) en megaprojecten (artikel 17, circa €3,1 miljard) over de periode 2018–2023.

De doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten is over het algemeen gemengd positief, terwijl de doelmatigheid van de instrumenten veelal lastig vast te stellen is. Hierbij zijn er duidelijke verschillen per beleidsterrein:

- Aanlegprojecten dragen aantoonbaar bij aan netwerkontwikkeling en bereikbaarheid, met name voor regio's buiten de Randstad, maar de baten zijn niet uniform verdeeld. Lokaal kan het aanbod verschuiven en vraagt dit om aanvullende maatregelen. Op landelijk niveau zijn uitkomsten mede afhankelijk van veronderstelde hogere-orde effecten en de gekozen beleidsprioritering.
- Het onderhoudsbeleid is in hoge mate doeltreffend ingericht: prestaties zijn hersteld tot boven bodemwaarden, met verdere versterking via programma's en een datagedreven onderhoudsaanpak. De doelmatigheid blijkt uit internationale vergelijkingen en proces-/technologie-innovaties. Tegelijkertijd vraagt structurele druk (kosten, arbeidsmarkt, materiaal) om blijvende optimalisatie. De aangekondigde BKN-aanpak adresseert toekomstige druk via een mix van meer budget, efficiencymaatregelen en versoberingen om de kwaliteit te borgen.
- De HRN-concessie en regionale aanbestedingen dragen bij aan hogere klanttevredenheid en punctualiteit met positieve maatschappelijke effecten. Een gelijk speelveld tussen vervoerders blijft aandacht vragen. In het spoorgoederenvervoer zijn effecten op groei beperkt ondanks ingezette middelen, waardoor de doelmatigheid achterblijft.

- Het beleid voor regionaal OV ondersteunt bereikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid via decentrale uitvoering. Door de beleidsinrichting en beperkte kwantificering blijft het integrale beeld van doeltreffendheid/doelmatigheid beperkt.
- Gezamenlijke initiatieven (stationsagenda, toegankelijkheid, sociale veiligheid) tonen vooruitgang in samenhang en toegankelijkheid binnen de OV-keten. Door onvolledige evaluaties is doelmatigheid slechts beperkt te beoordelen.
- Spoorveiligheid is aantoonbaar verbeterd (significante daling STS-passages en voortgang overwegenprogramma's). Nederland presteert sterk in Europese context. De doelmatigheid van lopende programma's is niet volledig vast te stellen, maar wel zijn procesmatige aanwijzingen (afwegingskaders, cofinanciering) aanwezig.
- PHS boekt voortgang op de meeste corridors en frequenties zijn verhoogd, maar kampt op onderdelen met vertragingen.
- De voortgang binnen ERTMS is beperkt (weinig migratiestappen afgerond). De beoogde effecten worden nog beperkt gemeten en de kosten zijn gestegen, waardoor doelmatigheid tot nu toe beperkt is. Verbetering vraagt versterking van programmamanagement en samenwerking.
- De infrastructuur en het projectdoel van de HSL-Zuid (rijden tot 300 km/u) zijn gerealiseerd. Achterliggende beleidsdoelen (o.a. substitutie vliegverkeer) zijn niet aantoonbaar bereikt. Technische en operationele uitdagingen (o.a. zettingsproblematiek, betonschade) drukken prestaties en doelmatigheid.

De evaluatie van de verschillende beleidsthema's laat zien dat de ingezette instrumenten in de periode 2018–2023 in wisselende mate bijdragen aan de (sub)doelstellingen van IenW. Het volgende hoofdstuk geeft per thema inzicht in mogelijke besparingsvarianten. Capaciteitsverdeling

4 Besparingsvarianten

4.1 Introductie

Beantwoording van Thema G RPE - Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Mogelijke beleidsopties voor besparing
In de RPE wordt gevraagd om in de periodieke rapportage ook te kijken naar een mogelijk (doelmatig geachte) beleidsoptie waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing.

Begrotingsjaar 2023 is uitgangspunt
Bij de invulling van de besparingsvariant nemen we de begroting van I&W en het Mobiliteitsfonds van 2023 als uitgangspunt. Indien de gerealiseerde uitgaven van de betreffende artikelen op de begroting van I&W en het Mobiliteitsfonds bij elkaar worden opgeteld en de Brede Doeluitkering volledig wordt meegenomen gaat, het in 2023 om een totaalbedrag van ruim 5,3 miljard euro. Indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn resteert een bedrag van bijna 4,3 miljard euro. Om deze besparing te bereiken dient derhalve voor 1 miljard euro op jaarbasis aan besparingen te worden gerealiseerd.

Besparing op onderhoud en langere termijn niet doelmatig
Het aantal opties om het gestelde besparingsdoel te bereiken is beperkt indien gekeken wordt naar de samenstelling van de uitgaven in 2023. Eigenlijk is alleen het Mobiliteitsfonds van voldoende omvang om het besparingsdoel te bereiken door te bezuinigen op onderhoud en op ontwikkeling. Voor bezuinigingen op onderhoud geldt in zijn algemeenheid dat dit op korte termijn kan leiden tot (tijdelijke) besparingen. Op de langere termijn leiden bezuinigingen op onderhoud van spoorinfrastructuur echter tot hogere kosten, meer storingen en veiligheidsrisico's, en een kortere levensduur van assets. De betrouwbaarheid van spoorinfrastructuur neemt bovendien af, waardoor de kans op maatschappelijke en economische schade zal toenemen. Gelet op deze risico's biedt een besparing op onderhoud op korte termijn weliswaar mogelijkheden, maar zal dit ten koste gaan van de doelmatigheid op de langere termijn.

Mogelijkheden voor besparingen op ontwikkeling
Besparen op ontwikkelingen is eveneens denkbaar, maar hierbij is het zinvol om een onderscheid te maken in ontwikkelingen die gericht zijn op instandhouding van de huidige situatie (een besparing zal ook hier leiden tot hogere kosten en kwaliteitsverlies op termijn) en ontwikkelingen die gericht zijn op het aanbieden van extra functionaliteit, zoals extra haltes en frequentieverhoging wel tot structurele besparingen kunnen leiden. De mogelijkheden voor besparing op ontwikkelingen is ook het stadium van de planvorming. Het stopzetten van projecten die al in een vergevorderd stadium van planvorming of uitvoering zijn, zal leiden tot

verlies van al gemaakte kosten (voorbereidings-, ontwerp- en aanbestedingskosten zijn sunk costs) en heeft mogelijk ook contractuele en juridische gevolgen.

Tabel 12: Gerealiseerde uitgaven begroting I&W en Mobiliteitsfonds (x € 1.000.000) in 2023

		2023 (x miljoen euro)
Begroting I&W	**16 Openbaar vervoer en Spoor**	**€ 277**
	16.1 OV en Spoor	*€ 66*
	16.2 Maatregelenpakket OVS	*€ 211*
	24 Inspectie Leefomgeving en Transport	**€ 197**
	25 Brede Doeluitkering (BDU)	**€ 1.066**
Mobiliteitsfonds	**Artikel 13 Spoorwegen**	**€ 2.663**
	13.02 Exploitatie onderhoud en vernieuwing	*€ 2.023*
	13.03 Ontwikkeling	*€ 426*
	13.04 Geïntegreerde contractvormen/ PPS	*€ 214*
	Artikel 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	**€ 563**
	Artikel 17 Megaprojecten verkeer en vervoer	**€ 572**
Totaal		€ 5338

4.2 Uitwerking besparingsvarianten

In aanvulling op het geschetste algemene beeld in paragraaf 4.1. is door ambtenaren van IenW ook gekeken naar andere beleidsopties die richting geven aan mogelijke besparingen binnen het beleid voor openbaar vervoer en spoor. De verschillende opties en bijhorende toelichting zijn in Tabel 13 samengevat. Het gaat hierbij nadrukkelijk om scenario's die een beeld schetsen van wat in theorie haalbaar zou kunnen zijn en niet om vaststaande keuzes of aanbevelingen voor de toekomst. Na de tabel geven we per optie een nadere toelichting.

Tabel 13: Nader in beschouwing genomen opties voor besparing

Nr.	Type besparingsvariant	Toelichting
1	Uitstel van projecten	(Tijdelijk) uitstellen of vertragen van projecten om budgettaire ruimte te creëren
2	Eindige projecten	Gebruikmaken van natuurlijke afrondmomenten van projecten om budgettaire ruimte te creëren
3	Doeltreffendheid en doelmatigheid	Beëindigen of afschalen van projecten die beperkt doeltreffend en/of doelmatig zijn om budgettaire ruimte te creëren
4	Bijdrage aan huidige doelstellingen	Beëindigen of afschalen van projecten die beperkt of niet aantoonbaar bijdragen aan de huidige gestelde doelen
5	Herprioritering n.a.v. toekomstige Doelstellingen	Beëindigen of afschalen van projecten die beperkt of niet aantoonbaar bijdragen aan de toekomstige doelen
6	80/20 principe	Beëindigen of afschalen van een aantal projecten met relatief de hoogste kosten

4.2.1 Aanleg spoor

Op basis van de ontvangen ambtelijke input lijkt voor het thema aanleg spoor de herprioritering van projecten binnen de investeringsagenda de meest kansrijke beleidsoptie om besparingen te realiseren. De huidige MIRT-portefeuille is omvangrijk en staat onder druk door beperkte financiële ruimte en nieuwe ambities die vaak met geoormerkte middelen worden gefinancierd.

In theorie kan het schrappen of herprioriteren van projecten aanzienlijke financiële ruimte opleveren, omdat middelen dan worden geconcentreerd op de meest urgente opgaven. In de praktijk is dit echter niet eenvoudig, omdat een groot deel van de middelen al is belegd in lopende projecten of bestuurlijk vastgelegde afspraken. Toch biedt herprioritering – bijvoorbeeld door fasering, bundeling of het uitstellen van minder urgente onderdelen – enige ruimte om binnen de financiële kaders te blijven, zonder dat dit direct leidt tot het volledig schrappen van projecten. Deze aanpak vraagt om zorgvuldige afwegingen, waarbij zowel de financiële effecten als de impact op vervoerskundige opgaven worden meegenomen.

Het belangrijkste risico van de herprioritering van projecten is dat keuzes kunnen leiden tot vertragingen in de aanpak van knelpunten en mogelijk tot kwaliteitsverlies op langere termijn. Daarom is het essentieel om deze keuzes te koppelen aan een realistisch toekomstperspectief en duidelijke communicatie richting regio’s en partners.

4.2.2 Onderhoud spoor

Binnen het thema onderhoud spoor is nader onderzocht in hoeverre besparingen mogelijk zijn door uitstel van projecten, het beëindigen van eindige projecten, of het verder versoberen van het onderhoudsniveau. Uit de ambtelijke input blijkt dat uitstel van onderhoud of vervanging niet wenselijk is, omdat zoals ook eerder opgemerkt op korte termijn weliswaar sprake is van een besparing, maar op langere termijn leidt tot hogere kosten en het tegenovergestelde effect heeft van de beoogde besparing. Instandhouding van het spoor is een structurele taak, waarbij vervangingsmomenten slechts in beperkte mate kunnen worden benut om de functionaliteit of capaciteit van het netwerk te verlagen.

Recent is in het kader van het Basiskwaliteitsniveau (BKN) spoor reeds een pakket aan efficiency- en versoberingsmaatregelen doorgevoerd, waarmee de budgetbehoefte voor de periode tot en met 2030 met circa 10% is verlaagd ten opzichte van eerdere ramingen. Dit BKN wordt gezien als het absolute minimum om een beschikbaar, betrouwbaar en veilig spoor te waarborgen. Verdere besparingen zijn in theorie mogelijk, maar zouden direct leiden tot een lagere basiskwaliteit, met forse consequenties voor de omvang van het netwerk, de capaciteit en de betrouwbaarheid van het spoorvervoer. Het 80/20-principe is niet toepasbaar, omdat het spoor een integraal systeem is waarbij het schrappen van onderdelen het functioneren van het geheel ondermijnt.

De belangrijkste risico’s van verdere besparing zijn een lagere algemene beschikbaarheid van het spoor, meer hinder voor reizigers en goederenvervoerders, en een verhoogd risico op verstoringen. Veiligheid blijft een harde randvoorwaarde en mag niet worden aangetast.

4.2.3 *Capaciteitsverdeling en concessieverlening*

Op basis van de ontvangen ambtelijke input lijkt het beperken van incidentele ingrepen in de tariefontwikkeling een mogelijke besparingsrichting. In de afgelopen jaren zijn incidentele subsidies ingezet om tariefstijgingen voor reizigers te dempen, zoals in 2024 (€120 miljoen) en 2025 (€42 miljoen). Deze middelen boden tijdelijk verlichting, maar hadden geen structureel effect op de ontwikkeling van tarieven. Het achterwege laten van dergelijke ingrepen in de toekomst zou in theorie een besparingsoptie kunnen zijn, maar hierbij moet worden bedacht dat het gaat om een incidentele subsidie en voor verdere tariefdemping geen geld is ingeboekt.

Het belangrijkste risico van deze variant is maatschappelijk en politiek van aard: het niet dempen van tariefstijgingen kan leiden tot discussie over de betaalbaarheid van het spoorvervoer en druk op de toegankelijkheid van het OV. Structurele oplossingen voor tariefontwikkeling vereisen structurele middelen; incidentele ingrepen bieden slechts tijdelijk soelaas en lossen het onderliggende vraagstuk niet op.

Randvoorwaarden voor implementatie zijn niet specifiek benoemd, aangezien de subsidies reeds zijn verstrekt en het hier om een terugblik gaat.

4.2.4 *Regionaal OV*

Binnen het thema regionaal openbaar vervoer is verkend in hoeverre een generieke korting op de Brede Doeluitkering (BDU) kan bijdragen aan het realiseren van substantiële besparingen. Uit de ambtelijke input blijkt dat een korting van 20% op de BDU een structurele besparing van circa €220 miljoen per jaar zou opleveren. De afgelopen jaren was voorzien in een korting van 10%, wat in de betrokken regio's zou leiden tot tariefstijgingen van ongeveer 12% en het schrappen van diverse buslijnen. Bij een verdere korting tot 20% wordt verwacht dat deze effecten zich verdubbelen, met als gevolg dat niet alleen buslijnen, maar ook metro- en tramlijnen zouden verdwijnen en investeringen in uitbreiding van het regionaal OV-netwerk stilvallen. De voorgenomen korting van 10% op de BDU wordt dit jaar door de minister overigens teruggedraaid.

De haalbaarheid van deze besparingsvariant wordt vanuit het beleid aangemerkt als beperkt, omdat het uitgavenbeleid voor de BDU in handen ligt van de vervoerregio's (MRDH en VRA). Het Rijk kan niet eenzijdig sturen op de invulling van de korting; besluitvorming vereist afstemming met de regio's en een zorgvuldige fasering, zodat het OV-netwerk geleidelijk kan worden aangepast. Bovendien zijn de taken van de regio's wettelijk verankerd in de Wet personenvervoer 2000, wat betekent dat bij een substantiële korting mogelijk ook het takenpakket van de regio's moet worden aangescherpt of herzien.

Aan besparingen op de BDU zijn aanzienlijke risico's verbonden. Zo zal de drukte op het stedelijk wegennet toenemen doordat reizigers vaker kiezen voor de auto, fiets of andere modaliteiten, met negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Daarnaast bestaat het risico dat kwetsbare groepen in een sociaal isolement raken doordat hun mobiliteit wordt beperkt. Ook kan het schrappen van OV-projecten in de grote steden de realisatie van woningbouwplannen belemmeren.

Voor implementatie is het essentieel dat de gevolgen van een dergelijke korting in kaart worden gebracht in overleg met de vervoerregio's. Daarnaast is een gefaseerde invoering noodzakelijk, zodat regio's de tijd krijgen om hun OV-netwerk te herstructureren. Tot slot kan het nodig zijn dat het Rijk expliciet aangeeft welke taken de regio's niet langer hoeven uit te voeren bij een structurele korting op de BDU.

4.2.5 ERTMS

Op basis van de ontvangen ambtelijke input lijkt er binnen het programma ERTMS geen realistische mogelijkheid voor substantiële besparingen op programmaniveau. De implementatie is ingericht op een zo doelmatig mogelijke uitrol, waarbij alleen de meest noodzakelijke maatregelen worden genomen om te voldoen aan Europese verplichtingen en technische eisen. Het schrappen of uitstellen van onderdelen zou de samenhang van het systeem ondermijnen, omdat ERTMS een integrale transitie is die maatregelen aan trein, baan, personeel en organisatie combineert.

Binnen de eerste tranche is al geprioriteerd op het hoogst noodzakelijke, mede vanwege een budgettaire spanning van circa €1 miljard. In dit kader zijn enkele baanvakken en een treinserie doorgeschoven naar na 2030, wat tijdelijk verlichting biedt, maar de uitgaven niet wegneemt. Verdere besparing op hoofdlijnen is niet mogelijk zonder de doelstellingen van het programma in gevaar te brengen. Wel wordt doorlopend gekeken naar mogelijkheden om onderdelen slimmer en efficiënter in te richten, bijvoorbeeld door optimalisatie binnen deelprojecten en het benutten van synergie in planning en uitvoering. Dit is noodzakelijk om binnen de beschikbare middelen te blijven, ook in de nieuwe programmatische aanpak met tranches. Het belangrijkste risico van verdere besparingen is dat vertragingen of versoberingen de betrouwbaarheid en veiligheid van het spoor aantasten en leiden tot niet-naleving van Europese afspraken. Dit kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit van het treinverkeer.

Gelet op het al aanwezig tekort binnen het programma ERTMS zal het verder schrappen of uitstellen van onderdelen niet leiden tot de gewenste besparing. Er is immers nu al sprake van een tekort en een besparing op een tekort is nog steeds een tekort.

4.2.6 HSL-Zuid

Binnen het thema HSL-Zuid zijn verschillende besparingsopties verkend, waaronder het uitstellen van projecten, het kritisch tegen het licht houden van lopende en geplande maatregelen, en het toepassen van het 80/20-principe. Het verbeterprogramma HSL is nagenoeg afgerond en levert een beperkte besparing op van circa €10 miljoen. Binnen het bredere programma is reeds kritisch gekeken naar de businesscases van verbetermaatregelen en is prioritering toegepast. Een groot deel van de uitgaven is echter vastgelegd in langjarige contracten, waardoor de ruimte voor substantiële besparingen beperkt is.

Het uitstellen van projecten of het aanscherpen van prioritering kan op korte termijn enige budgettaire ruimte opleveren, maar brengt het risico met zich mee dat problemen op termijn in versterkte mate terugkeren. Er is ervaring met het uitstellen van structurele ingrepen, waardoor problemen zich opstapelen en uiteindelijk hogere kosten met zich meebrengen. De politieke voorkeur om de prestaties op de HSL-Zuid op peil te houden, beperkt de ruimte voor ingrijpende keuzes.

Voor implementatie is vooral draagvlak en technische haalbaarheid van belang. Monitoring en evaluatie zijn essentieel om risico's te beheersen, maar kosten op zichzelf ook tijd en middelen.

4.2.7 Overige thema's

Voor de thema's Capaciteitsverdeling en concessieverlening, OV-keten, Spoorveiligheid en PHS is geen ambtelijke input ontvangen over besparingsvarianten. Voor deze thema's zijn derhalve geen besparingsopties geanalyseerd.

4.3 Conclusie besparingsvarianten

De analyse van de besparingsmogelijkheden laat zien dat de mogelijkheden voor besparingen binnen het beleid beperkt zijn (zeker als het gestelde besparingsdoel van 20% moet worden bereikt). Uitgaande van de gerealiseerde uitgaven in 2023 betekent een besparingsopgave van 20% dat voor circa 1 miljard euro moet worden bezuinigd. Om dit te bereiken bieden eigenlijk alleen besparingen op het Mobiliteitsfonds vanwege de budgettaire omvang (in theorie) voldoende mogelijkheden.

Bezuinigingen op onderhoud leiden op korte termijn tot (tijdelijke) besparingen, maar op langere termijn tot hogere kosten, meer storingen en veiligheidsrisico's, een kortere levensduur van assets en een afnemende betrouwbaarheid van spoorinfrastructuur. Gelet op deze risico's biedt een besparing op onderhoud op korte termijn weliswaar mogelijkheden, maar zal dit ten koste van de doelmatigheid op de langere termijn. Besparingen op ontwikkelingen gericht op instandhouding van de huidige situatie, leiden eveneens tot hogere kosten en kwaliteitsverlies op termijn en zijn daarmee niet doelmatig.

Vanuit het beleid is meer in detail bezien welke besparingsmogelijkheden aanwezig zijn. De analyse laat zien dat hierbij verschillende besparingsvarianten denkbaar zijn, maar dat hiermee niet de gestelde besparingsdoelstelling van 20% kan worden bereikt. Zo is binnen het ERMTS-programma al sprake van tekorten, en een besparing op een tekort is nog steeds een tekort. In het regionaal OV is de haalbaarheid beperkt door de decentrale verantwoordelijkheid van de vervoerregio's en de wettelijke verankering van taken. Het achterwege laten van subsidies is technisch eenvoudig, maar leidt niet tot een besparing als deze een incidenteel karakter hebben en op voorhand niet zijn ingeboekt. Verdere besparingen zijn doorgaans ook verbonden aan het aanpassen van het bestaande beleid, het uitstellen of schrappen van activiteiten en het accepteren van een lagere kwaliteit van de dienstverlening. Vraag is dan of dit wenselijk wordt geacht.

5 Conclusie en aanbevelingen

Beantwoording van Thema F RPE - Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

5.1 Conclusies

De beleidstheorie van artikel 16 is gestoeld op drie hoofddoelen: een veilig spoorsysteem, een betrouwbaar spoornetwerk en een aantrekkelijk en toegankelijk ov-systeem. De synthese van de evaluaties laat zien dat de ingezette instrumenten in de basis bijdragen aan deze doelen. Tegelijkertijd blijkt dat de beleidstheorie op onderdelen kwetsbaar is. Bij complexe, langlopende projecten als ERTMS en PHS is het lastig om de relatie tussen ingezette middelen en gerealiseerde effecten scherp te monitoren. Ook ontbreekt het bij veel instrumenten aan structurele KPI's, waardoor het lastig is om doelmatigheid systematisch te beoordelen. De inzichten uit de synthese bevestigen het belang van een doorontwikkeling van de beleidstheorie, met meer aandacht voor meetbare indicatoren en een betere aansluiting tussen beleidsdoelen, instrumenten en monitoring. Onderstaand zijn overkoepelende conclusies geformuleerd, die in de volgende paragraaf zijn vertaald naar aanbevelingen voor het verhogen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

1. Beleid draagt aantoonbaar bij aan de hoofddoelen, met verschillen per thema
   De ingezette instrumenten dragen in de basis bij aan een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem. De doeltreffendheid is overwegend positief bij onderhoud, capaciteitsverdeling/concessieverlening, regionaal OV, OV-keten en spoorveiligheid. In enkele thema's, zoals grote aanlegprojecten, ERTMS en HSL-Zuid, zijn de baten of voortgang minder eenduidig, vooral door de complexiteit, lange looptijd of externe factoren.

   De doelmatigheid van beleid kon in veel gevallen niet beoordeeld worden, vanwege decentrale verantwoordelijkheden of nog lopende projecten. Bij de door IenW verleende concessies waar een sturings- en monitoringssystematiek op basis van KPI's beschikbaar was (de beheerconcessie van ProRail, HRN-concessie en concessies voor Waddenveren) en internationale benchmarks beschikbaar zijn, kon dit wel vastgesteld worden. In deze gevallen werd de doelmatigheid hoofdzakelijk positief beoordeeld.
2. Door de diversiteit van beleidsdoelen en -instrumenten vereist borging van samenhang van beleid continu aandacht
   Het beleid bestrijkt een breed scala aan doelen (veiligheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale inclusie) en maakt gebruik van uiteenlopende instrumenten (concessies, subsidies, programma's, wetgeving). Deze diversiteit is passend gezien de beleidstheorie. De breedte vraagt om blijvende aandacht voor samenhang, afstemming en integrale beleidsvorming, zodat de gezamenlijke bijdrage aan de beleidsdoelen inzichtelijk blijft. Vanuit signalen uit het werkveld ontstaat het beeld dat onvoldoende sprake is van integrale beleidsvorming en/of onvoldoende communicatie over de samenhang van beleid. Bijvoorbeeld dat regels voor verschillende bestuurslagen (Rijk, vervoerregio's, provincies en gemeenten) en vervoerders niet op elkaar aansluiten bij aanleg of onderhoud aan het spoor.

3. Samenwerking en governance zijn over het algemeen goed, maar blijven bepalend voor effectiviteit
   De uitvoering van het beleid is afhankelijk van samenwerking tussen IenW, ProRail, NS, decentrale overheden en vervoerders. In de meeste thema's is de samenwerking en de kwaliteit van governance-afspraken goed en draagt deze bij aan het behalen van de beleidsdoelen, zoals de Landelijke Openbaar Vervoer- en Spoortafel, het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB). Tegelijkertijd blijkt uit enkele thema's (zoals ERTMS en complexe aanlegprojecten) dat verdere verbetering mogelijk is door tijdige afstemming, heldere rolverdeling en het benutten van elkaars expertise. Werkveldreacties benadrukken het belang van regie, eenduidigheid en flexibiliteit, vooral bij complexe of modaliteitoverstijgende opgaven.

4. Verdere concretisering van beleidsdoelen is wenselijk bij 'langlopende en innovatieve programma's
   In veel thema's, zoals onderhoud, spoorveiligheid en concessieverlening, zijn beleidsdoelen en prestaties goed meetbaar gemaakt en wordt structureel gemonitord. Bij enkele langlopende en innovatieve programma's is verdere concretisering en periodieke herijking van indicatoren wenselijk om het systematisch evalueren en bijsturen van beleid te versterken. Dit heeft betrekking op de programma's ERTMS, PHS en grote aanlegprojecten.

5. Snel kunnen ingrijpen bij externe factoren blijft in de toekomst belangrijk
   Externe factoren zoals COVID-19, personeelstekorten, geopolitieke ontwikkelingen en marktveranderingen hebben het beleid beïnvloed. IenW heeft in deze context, bijvoorbeeld met de BVOV en TVOV, laten zien dat het tijdig kan bijsturen en oplossingen kan bieden, wat door het werkveld positief wordt ervaren. Gezien de uitdagingen van de sector naar de toekomst, blijft het belangrijk om het vermogen om snel in te grijpen in de sector of bij te sturen, dat kan financieel of anderszins, te behouden en waar nodig verder te versterken.

6. Langetermijnvisie is aanwezig, implementatie vraagt blijvende inzet
   Beleidsdocumenten als de Lange Termijn Spooragenda en het Toekomstbeeld OV geven richting, en worden in de praktijk vertaald naar concrete maatregelen. De implementatie hiervan vraagt om langdurige inzet, prioritering en afstemming, mede vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van veel partijen.

7. Noodzaak tot keuzes en prioritering bij beperkte middelen
   De analyse van de besparingsvarianten laat zien dat de reële besparingsruimte beperkt is, zeker bij een generieke opgave van 20%. In de praktijk biedt alleen het Mobiliteitsfonds voldoende budgettaire schaal om richting dit niveau te bewegen. Kortingen op beheer en onderhoud leveren weliswaar korte-termijnvoordeel, maar zijn op lange termijn ondoelmatig door hogere kosten, meer storingen of veiligheidsrisico's, kortere levensduur van assets en verminderde betrouwbaarheid. Verdere besparingen vergen beleidssanering, uitstel of het schrappen van activiteiten en acceptatie van kwaliteitsverlies. De wenselijkheid daarvan is een duidelijke politieke keuze. Zonder gerichte prioritering en ingrijpende keuzes is de besparingsopgave niet realistisch zonder beleidsdoelen en netwerkkwaliteit onder druk te zetten.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de overkoepelende conclusies zijn overkoepelende aanbevelingen geformuleerd die gericht zijn op het verder verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor openbaar vervoer en spoor. Gedetailleerde aanbevelingen per thema zijn afzonderlijk beschreven in de betreffende hoofdstukken.

1. Herijken en concretiseren van beleidsdoelen en indicatoren
   Herijk beleidsdoelen en subdoelstellingen regelmatig en maak ze, waar mogelijk en passend bij het beleidsthema (bijvoorbeeld de kwaliteit van het spoorsysteem), scherper en toetsbaar door ze te koppelen aan meetbare indicatoren (KPI's). Zorg dat deze indicatoren aansluiten bij de praktijk van monitoring en evaluatie binnen de sec¬tor en pas ze aan op basis van nieuwe inzichten en veranderende context.

   Met heldere, meetbare doelen en indicatoren kan beleid beter systematisch geëvalueerd worden en waar nodig beter bijgestuurd worden.

2. Versterken van samenhang tussen beleidsinstrumenten
   Blijf inzetten op betere afstemming en samenhang tussen verschillende beleidsinstrumenten (concessies, subsidies, programma's, wetgeving). Stel per beleidsdoel en op basis van langetermijnvisies (Lange Termijn Spooragenda en Toekomstbeeld OV) een integrale instrumentenkaart op en gebruik deze om overlap, hiaten en tegenstrijdigheden te signaleren en gericht op te lossen.

   Beleidsinstrumenten die goed op elkaar zijn afgestemd, kunnen leiden tot efficiëntere inzet van middelen.

3. Versterken van de regie van IenW
   De samenwerking en governance worden over het algemeen goed beoordeeld, maar blijven, vanwege de afhankelijke van andere partijen, bepalend voor doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Blijf daarom aandacht houden voor het samenwerking en governance en versterk deze waar nodig, vooral omtrent ERTMS en complexe aanlegprojecten waar tijdige afstemming, heldere rolverdeling en beter benutten van elkaars expertise als verbeterpunten naar voren komen.

4. Strategisch herijken en focussen op doelmatige en doeltreffende beleidsactiviteiten
   Maak bij schaarste van middelen gebruik van een expliciete prioriteringssystematiek, waarbij projecten en activiteiten worden gerangschikt op hun bijdrage aan de beleidsdoelen en hun doelmatigheid. Deze systematiek wordt binnen het Mobiliteitsfonds al toegepast, bijvoorbeeld via het MIRT-instrumentarium. Bekijk de mogelijkheid om dit ook voor andere begrotingsartikelen en/of begrotingsartikel overstijgend toe te passen om te prioriteren binnen de bredere thematiek van openbaar vervoer en spoor. Dit zou ertoe kunnen leiden dat middelen meer doelmatig worden ingezet over de volle breedte van het beleid.

Bijlage A: Verantwoording aanpak en onderzoeksmethodiek

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

Fase 1. Beschrijving motivering van het gevoerde beleid

De werkzaamheden zijn gestart in mei 2025. Als eerste stap in het onderzoek is een reconstructie gemaakt van het gevoerde beleid. Dit geeft inzicht in de manier waarop het IenW heeft getracht de doelen van haar beleid ten aanzien van openbaar vervoer en spoor te realiseren. Binnen deze reconstructie zijn, aan de hand van beleidsdocumenten en (groeps)interviews met beleidsexperts van IenW, de doelen van het beleid in beeld gebracht en is nagegaan welke instrumenten zijn ingezet om deze doelen te bereiken. Hierbij hebben we gesproken met dossierhouders van de volgende beleidsvelden:

1. Aansturing ProRail
2. HSL-Zuid
3. Internationaal treinvervoer
4. Marktordening
5. Modernisering Spoorwegwet
6. NS en waddenveren
7. OV data en betalen
8. OV-keten
9. PHS en spoorsysteem + Digitalisering Spoor
10. Projecten en financiering
11. Regionaal en stedelijk OV en BDU
12. Spoorgoederen
13. Spoorveiligheid
14. Toekomstbeeld en Netwerkanalyse

Voor het in beeld brengen van de ingezette instrumenten is uitgegaan van de (financiële) instrumenten zoals benoemd in de begroting van het IenW en de bijbehorende artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds. De instrumenten die het IenW voornamelijk heeft ingezet zijn concessies, opdrachten en (project-) subsidies en programma's. Daarnaast heeft IenW wettelijke instrumenten en communicatie instrumenten tot haar beschikking. Tot slot is in kaart gebracht welke financiële middelen gemoeid zijn met de verschillende instrumenten voor de periode 2018 tot 2013.

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

Fase 2. Bestudering bestaande evaluaties en andere relevante onderzoeken

In fase 2 is allereerst nagegaan welke bestaande evaluaties en onderzoeken uitspraken doen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en welke informatie beschikbaar is ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van individuele instrumenten. Op basis van de beschikbare evaluaties en onderzoeken is elk instrument op basis van beschikbare informatie beschreven. Aanvullend hebben interviews met medewerkers van IenW plaatsgevonden.

De resultaten van dit vooronderzoek zijn verwerkt in factsheets per instrument. Per instrument is een korte typering opgenomen, het doel, de samenhang met andere instrumenten, de bereikte resultaten en eventuele uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument.

Een literatuurlijst is opgenomen in Bijlage B: Literatuurlijst.

Fase 3. Verdieping, analyse en rapportage

In fase 3 gingen we met de betrokken partijen in gesprek, voor inzicht in de ervaringen van de partijen bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Hierbij hebben we gesproken met de volgende organisaties:

1. ProRail (schriftelijk)
2. NS
3. Rover
4. ACM
5. OV-NL/KNV
6. MRDH
7. VRA
8. DOVA
9. Bouwend Nederland
10. Rail Good

Daarnaast zijn medewerkers van IenW gevraagd om voor hun beleidsterrein mogelijke besparingsvarianten te beschrijven. Op basis van deze informatie is een conceptrapport opgesteld dat ter review is voorlegt aan medewerkers van IenW.

Bijlage B: Literatuurlijst

Bijlage B toont de geraadpleegde documenten per thema die uitgewerkt zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid (hoofdstuk 3).

3.3 Aanleg spoor

1. Brede welvaartsanalyse Lelylijn (en vele andere documenten)
2. PBL onderzoek naar effect Hanzelijn (De (spoor)weg naar werk)
3. MIRT Overzicht 2023

3.4 Onderhoud spoor

4. ProRail jaarrapportage 2023 deel A
5. ProRail Jaarverslag 2024
6. Samenwerking met ProRail – Samenwerkingsvisie ProRail – IenW uit 2020?
7. Instandhouding hoofdspoorweginfrastructuur
8. Staat van de infrastructuur 2022
9. Basiskwaliteit spoor

3.5 Capaciteitsverdeling en concessieverlening

10. Twynstra Gudde en Decisio (2018, 14 november). Quick scan mogelijke decentralisatie sprinterdiensten.
11. Staatsecretaris IenW (2020, 11 juni), Kamerbrief hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024.
12. Twynstra Gudde, Decisio, Inno-V (2020, 18 maart). Effecten van het openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer. Een overzicht van de ervaringen in de periode 2020-2022.
13. ACM (2019, 17 april). Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.
14. Goudappel Coffeng en Rebel (2020, 23 maart). Evaluatie Hoofdrailnetconcessie.
15. Decisio en TwynstraGudde (2020, januari). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg).
16. IenW (2022). Uitgangspuntenkader decentralisatie.
17. At Osborne (2022, 29 juni). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren Oost.
18. At Osborne (2022). Midterm Review Vervoerconcessie Waddenveren West.
19. Financiën (2022). Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2022.
20. Financiën (2024). Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2024.
21. Heijnen, A. (2023, 7 juli). Ontwikkelingen internationaal personenvervoer per spoor (Kamerbrief).
22. KiM (2021, 25 november). Analyse vervoerprestatie ten behoeve van de tussentijdse evaluatie van de subsidieregeling goederenvervoer per spoor 2019-2020.
23. ProRail en NS (2023). Hoofdrapportage Internationale Benchmark.
24. Evaluatie Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer 2022
25. Goederenvervoer per spoor: o.a. de MKBA 3 RX.
26. Overdrachtsmemo eindrapportage beleidsevaluatie multimodaal goederenvervoerbeleid
27. (2025, 28 maart). Eindrapportage beleidsevaluatie multimodaal goederenvervoerbeleid
28. ProRail (2025). Ontwikkeling spoorgoederen in Nederland 2024 vergeleken met 2023

3.6 Regionaal Openbaar Vervoer

29. Maatschappelijke kosten en baten van de Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad (2021).
30. KiM (2021). Boven verwachting? Leren van een vergelijk)ing tussen prognoses en realisatie van reizigersaantallen bij grote stedelijke ov-projecten.
31. IenW (2023). Derde monitoringsrapportage Transitie OV.
32. Kamerbrief Monitor vervoerplannen 2023 en doorkijk conferenties en herijking TBOV (2023, 31 januari).
33. Decisio (2021). 1 miljard euro NGF-subsidie voor schaalsprong OV Zuidelijke Randstad.
34. Centraal Planbureau (2021). Analyse voorstellen Nationaal Groeifonds: Eerste beoordeling van het voorstel ‘Metropolitaan Openbaar Vervoer en Verstedelijking Zuidelijke Randstad’.

3.7 OV-keten en overig

35. Rebel en Goudappel (2024), Evaluatie Taxiwetgeving 2023 Wet Personenvervoer 2000.
36. AEF (2019). Eenmeting Evaluatie BCT.
37. AEF (2023). Onderzoek kosten Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV.
38. Landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020-2025.
39. AEF (2025). Evaluatie landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020-2025.
40. Haskoning (2020). Onderzoek ordening stations.
41. IenW (2024, 22 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2023.
42. IenW (2025, 3 februari). Stationsagenda voortgangsrapportage 2024.
43. Bestuursakkoord toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032.
44. Kamerbrief over voortgang Bestuursakkoord toegankelijkheid OV 2022-2032 (2023, 20 november).
45. CROW-KpVV (2024, juni). Staat van het openbaar vervoer 2023.
46. Fietsberaad CROW (2022, 16 maart). Jaarproductie programma Fietsparkeren bij Stations van ProRail.

3.8 Spoorveiligheid

47. IenW (2020). Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025..
48. SWOV (2021, februari). Openbaar vervoer en spoorwegovergangenmonitoring en evaluatie.
49. Houwelingen van, A.J., Di Bucchianico, A. Beersma, D. G. M., Kerkhof, AD. J. F. M. (2021). Railway Suicide in The Netherlands Lower Than Expected.
50. Kamerbrief, Veiligheid van het railvervoer, 2023.
51. ProRail, Beheerplan 2022-2023, 2021
52. ProRail, Beheerplan 2024-2025, 2023
53. ILT (2023). Veiligheid van de spoorwegen, jaarverslag spoorwegveiligheid..

3.9 PHS

54. IenW (2019). Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Voortgangsrapportage 2019 tweede half jaar.
55. IenW (2019). Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Voortgangsrapportage Elfde Voortgangsrapportage – Eerste half jaar 2024.
56. Staatssecretaris van IenW (2019). Kamerbrief 3e voortgangsrapportage Programma Hoogfrequent Spoorvervoer.
57. Staatssecretaris van IenW (2024). Kamerbrief 10e Programma Hoogfrequent Spoorvervoer over de tweede helft van 2023.

3.10 ERTMS

58. Staatssecretaris van IenW (2014). Voorkeursbeslissing ERTMS en Railmap 3.0/Nota Alternatieven
59. Staatssecretaris van IenW (2019). Kamerbrief 11e voortgangsrapportage programma ERTMS.
60. Staatssecretaris van IenW (2014). Kamerbrief 20e voortgangsrapportage programma ERTMS.
61. IenW (2019). 11e voortgangsrapportage programma ERTMS.
62. IenW (2023). 20e voortgangsrapportage programma ERTMS.

3.11 HSL-Zuid

63. Jansen, C.A. (2024, 22 juli). Kamerbrief voortgang HSL-Zuid
64. Decisio (2020, 27 januari). HSL-Zuid Eindevaluatie. Eindevaluatie groot projectstatus aanlegproject HSL-Zuid.
65. IenW (2020). Voortgangsrapportage 43 Hogesnelheidslijn-Zuid.

Bijlage C: Opvolging aanbevelingen evaluatieperiode 2013 – 2017

Aanbeveling	Toelichting	Opvolging
Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbind hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden.	In de vorige evaluatie die betrekking had op de periode 2013-2017 werd geconcludeerd dat dat het niet goed mogelijk was om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het spoorbeleid vast te stellen, doordat beleidsdoelen vaak te vaag zijn geformuleerd en relevante, meerjarige gegevens ontbreken. De evaluatoren geven daarbij aan dat bijsturing van het beleid hierdoor wordt bemoeilijkt. Daarbij wordt ook aangegeven dat voor sommige instrumenten die zijn onderzocht weliswaar prestaties worden gemeten (de output), maar onduidelijk is in hoeverre deze bijdragen aan de overkoepelende beleidsdoelen van de LTSA (de outcome). Gelet op het voorafgaande zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd: Formuleer duidelijke, SMART beleids- en begrotingsdoelstellingen voor alle beleidsterreinen (zoals personenvervoer, goederenvervoer, veiligheid en onderhoud) en koppel hier goed meetbare indicatoren aan die inzicht geven in zowel prestaties als maatschappelijke effecten. Richt een meerjarig, consistent informatiesysteem in met eenduidige indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid, zodat effecten van beleid en instrumenten langdurig gevolgd en vergeleken kunnen worden.	Het ministerie van IenW streeft naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders/ verladers. Deze hoofddoelstelling is uiteengelegd in een drietal doelstellingen (we zorgen voor een veilig spoorsysteem, we zorgen voor een betrouwbaar spoornetwerk en we zorgen voor een aantrekkelijk spoor- en ov-systeem) en bijbehorende subdoelstellingen. In de jaarlijkse begroting was in de periode tot en met 2024 generieke informatie opgenomen over beleidsdoelen, maar geen concrete doelenboom. Vanaf 2025 is in de begroting een concrete doelenboom inclusief indicatoren opgenomen om de voortgang van het beleid op de gestelde doelstellening en bijbehorende subdoelstellingen te monitoren. Deze doelenboom is in voorliggende periodieke rapportage als uitgangspunt gehanteerd door de evaluatoren. In de begroting voor 2026 is de doelenboom verder aangescherpt. Met deze aanscherping is ook invulling gegeven aan voorliggende aanbeveling uit de voorgaande evaluatie 2013-2017.
Evalueer alle aanleg projecten en vergelijk de resultaten/effecten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen.	In de evaluatie wordt geconstateerd dat er bij nieuwe projecten naar het effect op het wordt gekeken naar het effect van het project zelf maar niet naar het effect op het gehele Als voorbeeld wordt gewezen op het feit dat dat de oplevering van een station of spoorlijn geen garantie is voor de doeltreffendheid ervan. Het feit dat de capaciteit is uitgebreid, betekent niet dat hiermee impliciet is vast te	Voor reguliere projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is het verplicht om in de verkenningsfase een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op te stellen conform het kader KBA bij MIRT-verkenningen. Dit gebeurt ter onderbouwing van het voorkeursalternatief. Zoals in de vorige evaluatie al werd geconstateerd geeft een MKBA inzicht

Aanbeveling	Toelichting	Opvolging
	stellen dat door deze capaciteitsuitbreiding de doelstelling van de LTSA is behaald. De vraag is hierbij of de reiziger inderdaad meer kiest voor het spoor als gevolg van de aanleg van het spoor, of heeft dezelfde reiziger die al via het spoor reisde voor een andere route gekozen. Om het effect van een project niet alleen geïsoleerd te beschouwen wordt in de vorige evaluatie het volgende aanbevolen: Formuleer bij elk project leerpunten voor een nieuw project met name ook op het gebied van een doelmatige uitvoering en de goede besteding van middelen. Als suggestie wordt hierbij gewezen op de waardevolle informatie die worden geboden door MKBA's die vooraf zijn gemaakt om een beleidskeuze te maken en die hiermee een goede onderzoeksbasis leveren voor een analyse achteraf.	in bredere maatschappelijke effecten van de uitvoering van een (investerings)project. Hoewel de resultaten van de uitgevoerde MKBA's een goede start kunnen zijn om ook achteraf te toetsen of de geformuleerde doelstellingen van een project zijn bereikt en ook een bijdrage leveren aan de bredere lange termijn doelstellingen (zoals ook in de vorige evaluatie wordt voorgesteld) wordt hiervan in het voorliggende beleid van IenW (nog) geen gebruik gemaakt.
Vereenvoudig waar mogelijk de huidige gedetailleerde informatiebehoefte tussen IenW en NS/ProRail.	De concessies met ProRail en NS zijn belangrijke sturingsinstrumenten voor het ministerie van IenW. In de vorige evaluatie van de periode 2013-2017 wordt echter geconstateerd dat effectieve sturing wordt bemoeilijkt door informatie-asymmetrie en de beperkte rol van het ministerie van IenW in de bedrijfsvoering. Hierbij wordt opgemerkt dat er weliswaar veel informatie wordt gedeeld, maar dat deze informatie vaak complex en gedetailleerd is. De evaluatoren bevelen aan om de informatie-uitwisseling te vereenvoudigen, onder meer door minder en eenvoudigere indicatoren, minder rapportages en minder frequente informatieoverdracht, mede in het licht van de herpositionering van ProRail als ZBO.	ProRail besteedt haar middelen onder andere aan onderhoud- en beheeractiviteiten. De financiering van deze activiteiten vindt plaats middels ontvangen subsidies en bijdragen van het ministerie van I&W I en andere overheden. Daarnaast ontvangt ProRail gebruiksvergoeding van vervoerders voor het gebruik van het spoor. Verantwoording van de ingezette middelen en de wijze waarop deze verantwoording vorm moet krijgen is aandachtspunt bij de sturing. In de omvorming van ProRail naar ZBO zien we dat dat onderwerp van gesprek is geweest. Dit laat zien dat dit een relevant onderwerp is (geweest) in de relatie tussen IenW en ProRail. Uit de afzonderlijke evaluaties in de voorliggende onderzoeksperiode blijkt echter niet dat de sturingsinformatie als te veel en te complex en gedetailleerd wordt ervaren. Daarmee is de opvolging van aanbeveling 3 uit de voorgaande evaluatie ook minder opportuun geworden.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl