32 861 Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 93 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2026

Met de brief van 19 september 2024[1] heeft mijn voorganger een periodieke rapportage aangekondigd van beleidsartikel 16: Openbaar Vervoer en Spoor en aanverwante artikelen. Conform De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De periodieke rapportage is uitgevoerd door het adviesbureau Ecorys (in samenwerking met KPMG) en heeft betrekking op de periode 2018–2023. Prof. dr. E.T. Verhoef[2] heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een second opinion een kwaliteitsoordeel gegeven over de eindrapportage. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport en de second opinion aan. In deze brief is tevens de beleidsreactie opgenomen.

In de brief van 19 september 2024 werd eveneens de beleidsevaluatie van de BVOV-en TVOV-regelingen aangekondigd (BVOV 2020, 2021, 2022 en TVOV). Omdat deze tijdelijke regelingen nog niet eerder konden worden geëvalueerd, is de beleidsevaluatie ervan parallel uitgevoerd aan die van beleidsartikel 16. De resultaten ervan hebben ook betrekking op het beleidsveld openbaar vervoer en spoor van beleidsartikel 16.

Tot slot wordt in deze brief gereageerd op motie met Kamerstuk 31305, nr. 357.

Periodieke rapportage 2018-2023

De periode 2018-2023 is bijzonder vanwege de COVID-pandemie van 2020-2023. Dat werkt ook door in het beleid en het kunnen realiseren van beleidsdoelstellingen in een deel van de periode. Desondanks wordt in het onderzoeksrapport geconcludeerd dat het in de periode 2018-2023 gevoerde beleid in algemene zin bijdraagt aan de doelstelling van een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem. Over de doeltreffendheid wordt overwegend positief geoordeeld bij thema’s als onderhoud, capaciteitsverdeling, concessieverlening, regionaal openbaar vervoer, de OV-keten en spoorveiligheid. Een andere conclusie in het rapport is dat bij complexe en langlopende projecten zoals ERTMS, PHS, HSL-Zuid en grote aanlegprojecten de voortgang of batenrealisatie minder eenduidig is, mede door externe factoren en lange doorlooptijden.

Ten aanzien van doelmatigheid wordt geconcludeerd dat die niet altijd kan worden vastgesteld. Dit komt onder meer door decentrale verantwoordelijkheden of (lang)lopende projecten, maar ook omdat de doelmatigheid vanwege complexiteit of samenhang met andere factoren lastig kan worden bepaald. Waar concrete prestatie-indicatoren beschikbaar waren (bijvoorbeeld bij concessies aan ProRail, NS en Waddenveren), werd de doelmatigheid door de onderzoekers overwegend positief beoordeeld.

---

[1] Kamerstuk 32861, nr. 84

[2] Vrije Universiteit Amsterdam

In het eindrapport wordt genoemd dat één van de oorzaken van het lastig vaststellen van de doelmatigheid samenhangt met het gegeven dat het OV- en spoorbeleid een grote diversiteit aan doelen omvat (veiligheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale inclusie), met daarbij weer verschillende instrumenten (concessies, subsidies, wetgeving, programma's) op verschillende overheidsniveaus. Hoewel deze breedte past bij de beleidstheorie, vraagt het ook om voortdurende aandacht voor integrale beleidsvorming en onderlinge afstemming. Dit is ook een aandachtspunt dat verschillende keren wordt genoemd door stakeholders in de reacties uit het werkveld. Mijn ministerie probeert dit zoveel mogelijk te ondervangen door periodiek overleg met NS en ProRail, maar ook met andere stakeholders in het Nationaal OV Beraad, de OV- en Spoortafels, de Spoorgoederentafel en de bestuurlijk overleggen in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). In het recente Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer 2050 is aangekondigd dat ik wil gaan kijken hoe de governance op het spoorgoederenvervoer verbeterd kan worden en dat ik daarbij ook zal kijken naar de bestaande overleggen, waaronder de Spoorgoederentafel. Voor de complexe projecten ERTMS, PHS en HSL zijn specifieke overleggremia ingericht met uitvoeringspartijen en stakeholders.

Volgens de onderzoekers is de uitvoering sterk afhankelijk van samenwerking tussen IenW, ProRail, NS, decentrale overheden en vervoerders. Over het algemeen functioneren de huidige governancestructuren en overlegtafels goed en dragen zij bij aan beleidsdoelen. Bij complexe projecten (zoals ERTMS en grote aanlegprojecten) is verbetering mogelijk op het gebied van rolverdeling, tijdige afstemming en benutting van expertise. Ik ben me daarvan bewust. Het ministerie van IenW is daarom voortdurend in overleg met stakeholders. Er vindt o.a. voor PHS en ERTMS door ProRail halfjaarlijkse monitoring plaats op deze trajecten in het kader van de Regeling Grote Projecten, zodat kan worden bijgestuurd wanneer dat nodig is. Er wordt onder andere gekeken naar de risico's die zich kunnen voordoen en de mogelijke beheermaatregelen om deze risico's te mitigeren. Specifiek voor ERTMS is mede naar aanleiding van de internationale *second opinion* uit 2023 de werkwijze doorontwikkeld. Er is meer regie bij de programmadirectie gelegd om vanuit tijdige afstemming en expertise te kunnen bijsturen op ontwikkelingen. Dit gebeurt in nauwe afstemming tussen de verschillende sectorpartijen. Ook is de programmadirectie specifiek ingericht om het verschil tussen uitvoering en toekomstige doorontwikkeling te ondervangen, waarmee scopebeheersing en wendbaarheid worden vergroot. Hierover is uw Kamer bij de verschillende voortgangsrapportages geïnformeerd[3].

In het rapport wordt geconcludeerd dat bij thema's zoals onderhoud en concessieverlening de doelen en prestaties goed meetbaar zijn en worden gemonitord. Bij langlopende en innovatieve programma's (zoals ERTMS en PHS) is verdere concretisering en periodieke herijking van indicatoren echter wenselijk om systematische evaluatie en bijsturing te versterken. Ik onderschrijf het belang van een zorgvuldige verantwoording en navolgbaarheid van het OV- en spoorbeleid, ten behoeve van de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Echter, juist de systematiek van Grote Projecten zorgt dat voor ERTMS en PHS de voortgang voortdurend aan de orde is en wordt de koppeling met concrete mijlpalen gemaakt. Deze langjarige projecten bereiken pas na tien of vijftien jaar hun doelen, maar tussenmijlpalen en prognoses zorgen voor

[3] o.a. Kamerstukken II, 2024/25, 33 652, nr. 95

systematische evaluatie en waar nodig bijsturing. De *second opinion* uit 2023 bij ERTMS laten zien dat deze instrumenten binnen IenW ook worden benut[4].

Reacties op de aanbevelingen
"Herijken en concretiseren van beleidsdoelen en indicatoren"

Dit is een herkenbare aanbeveling die aansluit bij eerdere evaluaties. Ik vind het van belang om de resultaten van beleid goed meetbaar en vergelijkbaar te kunnen maken. In 2025 zijn de beleidsdoelen in de begroting van IenW voor 2026 aangepast en is een doelenboom opgenomen en daar waar mogelijk nader geconcretiseerd met meetbare indicatoren. Daarbij heb ik ook aangegeven dat de doelenboom en beleidsinformatie nog in ontwikkeling zijn, omdat de periodieke evaluatie op dat moment plaatsvond en ik de uitkomsten uit dit traject bij een vervolgstap wil betrekken. De uitkomsten van de periodieke evaluatie zijn voor mij een verdere aanmoediging om aan de slag te gaan met een nadere concretisering van de beleidsdoelen en een koppeling aan key performance indicators (KPI's). Bij de Ontwerpbegroting 2028 werk ik daarom de doelenboom en bijbehorende meetbare gegevens op specifieke beleidsthema's verder uit.

Tegelijkertijd kan deze concretiseringsslag in het brede OV en Spoordomein echter niet op alle (sub)doelstellingen worden doorgevoerd. Voor sommige (sub)doelen binnen de aan OV en Spoor gerelateerde artikelen is het complex om concrete indicatoren te formuleren, omdat het beleid en de bijbehorende (financiële) inzet van IenW onderdeel uitmaakt van een groter integraal geheel. IenW levert bijvoorbeeld een bijdrage aan een toegankelijk OV via subsidies aan Prorail en NS, maar voor het uiteindelijke doelbereik "een toegankelijk OV" is óók (financiële) inzet van andere overheden en vervoerders nodig. Datzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de (sub)doelstellingen sociale veiligheid in het OV of de modal shift van goederenvervoer van weg naar spoor; IenW kan bij het behalen van deze doelstellingen een bijdrage leveren, maar is daarbij afhankelijk van andere factoren en stakeholders waar het geen directe invloed op heeft. Dit gegeven maakt het niet eenvoudig om bij alle beleidsdoelen concrete indicatoren te formuleren. Binnen de concessies zijn afspraken gemaakt over tussentijdse evaluaties, daarbij wordt specifiek ook gekeken naar prestatie-indicatoren. In het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer proberen we dit op te lossen door in te zoomen op factoren die de modaliteitskeuze bepalen en waar we wel invloed op hebben: betaalbaarheid van het spoorproduct, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor. De vervolgstap is om bij de Ontwerpbegroting 2028 te kijken naar passende indicatoren. Het herijken en concretiseren van beleidsdoelen en indicatoren is wat mij betreft een continu proces.

"Versterken van samenhang tussen beleidsinstrumenten"

Deze aanbeveling uit het rapport is gebaseerd op de geluiden uit het werkveld. De instrumenten en beleidsdoelen vanuit verschillende bestuurslagen sluiten volgens belanghebbenden niet altijd op elkaar aan. Sommige stakeholders geven ook aan dat verschillende beleidsinstrumenten op zichzelf passend lijken, maar in de praktijk leiden tot een aanpak waarbij de samenhang onduidelijk is. De onderzoekers doen als aanbeveling om per beleidsdoel een instrumentenkaart op te stellen. Dit kan volgens hen helpen om overlap, inconsistenties en blinde vlekken zichtbaar te maken. Ik hecht veel waarde aan het verbeteren en versterken van samenhang tussen beleidsinstrumenten. Eén van de doelen van

[4] Kamerstukken II, 2023/24, 33 652, nr. 90

de eerder genoemde MIRT-aanpak is om tot een zo integraal mogelijke plan- en beleidsvorming te komen, maar ook voor andere beleidsdoelen wordt in veel gevallen programmatisch gewerkt om de samenhang tussen de verschillende opgaven te bewaken. Datzelfde geldt voor de afspraken in zowel de HRN-concessie van de NS als de beheerconcessie van ProRail. Ook in mijn brief over regionale bereikbaarheid die ik op korte termijn naar uw Kamer stuur zal ik stil staan bij het verder versterken van samenhang tussen het beleid en de beleidsinstrumenten van verschillende overheden.

“Versterken van de regie van IenW”

Hoewel de samenwerking en governance in de periodieke rapportage over het algemeen als goed worden beoordeeld, wordt er toch gepleit voor het versterken van de regie. Op veel dossiers is het ministerie van IenW voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid afhankelijk van andere partijen. Het is daarom goed om aandacht te blijven houden voor de samenwerking en governance en deze te verbeteren daar waar nodig. Daarbij moet wel de vraag worden gesteld of dit dan in alle gevallen betekent dat versterkte regie van IenW de enige oplossing is. Versterking van regie betekent niet per definitie meer centralisatie, maar kan ook vragen om duidelijker kaderstelling en consistent optreden. Of om meer rolzuiverheid tussen opdrachtgever en uitvoerder en een transparantere besluitvorming bij afwijkingen. Het moet ook niet leiden tot stapelen van regelgeving. Niet alles kan. Regie hoeft bovendien ook niet altijd vanuit IenW te komen. Het programma ERTMS werkt bewust met een onafhankelijke programmadirectie tussen de partijen in de spoorsector. Hiermee wordt gezorgd voor regie en afstemming tussen de partijen, zonder centralisatie vanuit IenW. Zo blijven operationele kwesties in het domein van de uitvoering en kan IenW vanuit haar rol blijven sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid. De rolverdeling is na de genoemde *second opinion* verder versterkt. Uw Kamer heeft recent het onderzoek van ABD Topconsult ontvangen naar de betaalbaarheid van het OV “Als je niet stuurt, ga je nergens heen” ook daarin werd geconstateerd dat de regiefunctie door IenW voor verbetering vatbaar is. Na de zomer komt het kabinet met een reactie n.a.v. de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

“Expliciete prioriteringssystematiek”

De laatste aanbeveling in het rapport gaat over de schaarste van middelen in relatie tot prioritering. Het voorstel is om activiteiten te rangschikken op hun bijdrage aan de beleidsdoelen en hun doelmatigheid en op basis daarvan keuzes te maken om investering wel of niet te doen. Hiervoor wordt onder andere verwezen de MIRT-systematiek, maar ook bij instandhouding is met het in 2024 vastgestelde basiskwaliteitsniveau spoor (BKN) vanaf 2026 sprake van duidelijke prioritering van inzet van middelen voor het behoud van veiligheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid als fundament onder verdere ontwikkeling van het netwerk[5]. De onderzoekers doen het voorstel om eenzelfde methodiek als het MIRT toe te passen voor andere begrotingsartikelen en/of begrotingsartikel-overstijgende dossiers binnen de bredere thematiek van openbaar vervoer en spoor. Dat gebeurt al met enige regelmaat met bijvoorbeeld de Verkenning Publieke Mobiliteit, het Bereikbaarheidspeil (waarbij ook naar voorzieningenbeleid wordt gekeken) en het belang van militaire mobiliteit. Tegelijkertijd is deze aanbeveling in de praktijk ook lastig om goed uit te voeren. Ten eerste omdat het bereiken van beleidsdoelen zoals eerder aangegeven door

[5] Kamerstuk 29984, nrs. 1202 en 1213

veel meer factoren beïnvloed wordt dan alleen de inzet van middelen en ten tweede omdat er in het politieke domein verschillende wegingen bestaan van de mate waarin beleid wenselijk is en bijdraagt aan een bepaald beleidsdoel. Het blijft met andere woorden ook grotendeels een subjectieve weging. Ik stel bovendien ook vast dat prioritering voor de meeste dossiers geen taak is die IenW zelfstandig zonder afstemming met andere partijen kan bepalen.

Reactie op de besparingsvarianten
De voorgestelde besparingsvarianten maken de dilemma's inzichtelijk. Vanwege de samenhang in het systeem heeft een bezuiniging op één aspect vaak ook gevolgen op andere aspecten en zal de reiziger vrijwel altijd de effecten merken. De besparingsvarianten laten bovendien zien dat er in beginsel financiële ruimte kan worden gecreëerd, maar vrijwel uitsluitend met beleidsmatige en maatschappelijke consequenties. Daarmee raken de besparingsopties direct aan de kern van het beleidsdoel: het waarborgen van een toegankelijk, betrouwbaar en toekomstbestendig OV- en spoorsysteem. Daarbij komt dat veel uitgaven juridisch of bestuurlijk zijn vastgelegd (langlopende concessies, beheer- en onderhoudsverplichtingen, afspraken met decentrale overheden). Dit beperkt de ruimte voor korte termijn besparingen aanzienlijk. Ik beschouw de in het rapport beschreven varianten als interessante denkrichtingen. Ze geven inzicht in mogelijke budgettaire knoppen, inclusief de bijbehorende consequenties.

Overig
Het rapport schetst een genuanceerd beeld: het beleid is in de kern effectief en draagt bij aan de hoofddoelen, maar desondanks kent de uitvoering nog voldoende verbeterpunten. Hoewel er door de onderzoekers geen witte vlekken zijn geconstateerd en er voor de meeste onderwerpen geput kan worden uit voortgangsrapportages- of andersoortige reviews, wordt hier en daar wel opgemerkt dat actuele evaluaties over een lange termijn op bepaalde beleidsthema's of delen ervan ontbreken. Dit geldt onder andere voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer maar ook voor een kleiner thema als fietsparkeren bij stations. Ik zal op basis van deze periodieke rapportage de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van IenW voor 2027 actualiseren.

Second Opinion
Prof. Dr. Verhoef schrijft in zijn second opinion dat het rapport een helder inzicht geeft in de wijze waarop is gekomen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geëvalueerde beleid. Hij geeft aan dat men van mening kan verschillen over de scherpte van de conclusies, maar hij heeft in de onderbouwing daarvan geen inconsistenties aangetroffen.

Een volgende rapportage zou wat hem betreft in moeten gaan op regionaal ov, ook als het formeel geen onderdeel van het begrotingsartikel is. Dat helpt de lezer begrijpen waar deze zaken dan wel geëvalueerd worden, wat daar uit komt en het geeft de logische kapstok om een korte beschouwing te geven over de notie dat de maatschappelijke doeltreffendheid en doelmatigheid van OV-beleid ook afhangt van de performance van regionaal OV.

In het verlengde van bovenstaande pleit Dhr. Verhoef om tot een veelomvattender beleidstheorie te komen, waarbij de mix aan instrumenten die direct en indirect ingezet (kunnen) worden, wordt gerelateerd aan de werkelijke uiteindelijke doelen die met het aanbod van openbaar vervoer mede worden nagestreefd. De vraag zou volgens hem moeten zijn of de mix aan beleidsinstrumenten leidt tot doeltreffend en doelmatig nastreven van deze

bredere beleidsdoelen. Dat is in de ogen van de externe deskundige een wezenlijk andere vraag dan de collectie van dezelfde vragen geëvalueerd per beleidsinstrument. Belangrijke aspecten van het OV dreigen buiten beschouwing te blijven als een enge opvatting van de beleidstheorie wordt gehanteerd, waardoor bijvoorbeeld bredewelvaartseffecten onvoldoende worden geëvalueerd. Ook het verbreden naar het regionaal OV en de institutionele inrichting van het OV-stelsel in Nederland past hierbij. Het ontwikkelen van een bredere beleidstheorie hangt mijns inziens samen met de exercitie om te komen tot een aangepaste doelenboom en bijbehorende meetbare gegevens op specifieke beleidsthema's die ik eerder in deze brief heb toegezegd voor de Ontwerpbegroting 2028. Dit pleidooi van Dhr. Verhoef sluit ook goed aan op de eerder genoemde brief over regionale bereikbaarheid. Hierin beschrijf ik hoe regionaal maatwerk, een integrale regionale mobiliteitsaanpak en innovatieve publieke mobiliteit een bijdrage kunnen leveren aan de bereikbaarheid in de regio. Daarbij wil ik wel aantekenen dat het een complexe opgave is om voor het volledige OV en Spoor domein te komen tot een beleidstheorie. Enerzijds vanwege de veelomvattendheid van het domein zelf en de (in-)directe samenhang met vele andere thema's, anderzijds vanwege het feit dat maar een beperkt deel van de beleidsinstrumenten onder de beleidsverantwoordelijkheid van IenW valt en wordt bekostigd vanuit de IenW-begrotingen.

Als laatste merkt dhr. Verhoef op dat hij de analyse van besparingsvarianten weinig zinvol acht, ondanks dat dit een vast onderdeel is van een evaluatie als deze en daarom niet zomaar terzijde kan worden geschoven. In de eerste plaats omdat een belangrijk deel van de kosten vast zijn, zodat een kostenreductie hard binnenkomt bij de variabele kosten en daardoor tot relatief grote aanpassingen van activiteiten zal leiden. Ten tweede geldt dat er belangrijke economies of scale en scope zijn in de exploitatie van spoorsystemen. Dat versterkt het mechanisme dat een besparing van kosten tot een disproportioneel sterke afname van dienstverlening en reizigersbaten zal leiden. Dhr. Verhoef beveelt aan om bij een volgende evaluatie breder te kijken naar besparingen op maatschappelijke kosten die geen disproportionele negatieve effecten hebben op de daarmee samenhangende maatschappelijke baten.

De complexiteit van het beleidsveld die dhr. Verhoef schetst herken ik en zijn bevindingen sluiten aan bij de aanbeveling van Ecorys om concretere beleidsdoelen en meer samenhangende monitoringsdata te verzamelen. Tegelijkertijd waarschuwt dhr. Verhoef ook voor het idee dat je beleid 1-op-1 kunt koppelen aan indicatoren. Niet alles wat belangrijk is, is goed meetbaar (bijv. brede welvaart, verdelingseffecten). Het risico van te veel nadruk op indicatoren is volgens hem dat belangrijke effecten gemist kunnen worden.

Beleidsevaluatie BVOV en TVOV

De Beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) werd in 2020 ingesteld omdat de reizigersopbrengsten als gevolg van de coronapandemie en de maatregelen als reactie daarop sterk waren teruggelopen. Doel van de regeling was het waarborgen van de beschikbaarheid van het OV voor essentiële reizen, met inachtneming van de kabinetsrichtlijnen inzake corona, zodat gezondheid en veiligheid niet in het gedrang kwamen. Omdat de coronamaatregelen tot maart 2022 in verschillende gradaties van kracht bleven, werd de BVOV in 2021 en 2022 in aangepaste vorm voortgezet. In 2023 werd deze regeling opgevolgd door de Transitievergoeding OV (TVOV), een overgangsregeling naar het nieuwe normaal met een lager en gemaximeerd subsidiebudget en niet meer uit de algemene middelen bekostigd maar vanuit het Mobiliteitsfonds. Het totaal

gereserveerde budget voor de drie BVOV-regelingen bedroeg circa € 3,2 miljard en voor de TVOV € 150 miljoen.
Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 bestaat de verplichting om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen onafhankelijk te laten evalueren. De beleidsevaluatie is uitgevoerd door het consortium Mooi Nederland.[6] Prof. dr. E.T. Verhoef maakte als onafhankelijk deskundige en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) als onafhankelijk onderzoeksinstituut deel uit van de begeleidingsgroep. Het Nationaal OV Beraad (NOVB) fungeerde daarbij als klankbordgroep.

Conclusies van de beleidsevaluatie BVOV/TVOV

Doeltreffendheid

De onderzoekers concluderen dat de regelingen over het geheel genomen doeltreffend zijn geweest: De regelingen hebben bijgedragen dat het openbaarvervoeraanbod gedurende de coronapandemie in belangrijke mate in stand kon blijven, waardoor essentiële reizen mogelijk bleven voor reizigers die afhankelijk waren van het openbaar vervoer (1). Tegelijkertijd hebben de regelingen voorkomen dat vervoerders in ernstige financiële problemen kwamen en boden zij ruimte om personeel in dienst te houden in een periode waarin de reizigersaantallen sterk terugliepen (2).
De onderzoekers plaatsen hierbij wel enkele kanttekeningen: De beschikbaarheid van voldoende personeel vormt een randvoorwaarde voor het op peil houden van het ov-aanbod. Geconcludeerd wordt dat de doeltreffendheid van de regelingen negatief werd beïnvloed door personeelstekorten. Deze waren het gevolg van verhoogd ziekteverzuim tijdens de pandemie, door een kleinere flexibele schil als gevolg van de afgeschaalde dienstregelingen en krapte op de arbeidsmarkt.
Ook concluderen de onderzoekers dat een van de doelstellingen van de BVOV 2021 en de TVOV – het stimuleren van een transitie naar een beter op de vraag afgestemde en financieel gezondere dienstverlening – slechts gedeeltelijk werd bereikt. Volgens de onderzoekers hangt dit samen met het grillige verloop van de pandemie en de onzekerheid over de vraag in hoeverre veranderingen in het reisgedrag tijdelijk of structureel zouden zijn. Ook speelde een rol dat de hoogte van de vergoedingen was gekoppeld aan de gerealiseerde reizigersopbrengsten, waardoor de regelingen de vervoerders niet prikkelden om aanpassingen in het aanbod door te voeren.
De onderzoekers beschrijven dat vervoerders en decentrale overheden na 2020 ruimte kregen om via afschaling van het ov-aanbod en/of aanvullende subsidies toe te werken naar een exploitatie op of rond break-evenniveau. Vanuit de sector zijn toen ook alternatieve voorstellen gedaan die sterker zouden inzetten op het stimuleren van reizigersgroei en daarmee op herstel van de opbrengsten, waarbij ook een beperkte mate van rendement zou kunnen worden gemaakt. Het combineren van overheidssubsidies en beperkt rendement bleek (politiek) niet haalbaar. De nadruk in de regelingen lag primair op het stabiliseren van de sector en het in stand houden van het aanbod op dat moment en in mindere mate op herstel- en innovatiekracht om na de pandemie (weer) te herstellen.

Doelmatigheid

Vervolgens concludeerden de onderzoekers dat de regelingen doelmatig zijn. De afspraken in het NOVB over een kostendekkingsgraad van aanvankelijk 93 tot 95% op concessieniveau, onder meer door het doorbetalen van vaste exploitatiebijdragen en van de vergoeding voor het gebruik van het studentenreisrecht (SOV-contract), waren voldoende om de doelen van de

[6] MuConsult en Panteia.

regelingen te bereiken zonder dat deze hoger waren dan noodzakelijk. De keuze werd gemaakt om het openbaarvervoeraanbod gedurende een groot deel van de pandemie te handhaven op ongeveer 80% tot 90% van het oorspronkelijke aanbod, terwijl het gebruik op sommige momenten tot circa 70% lager lag dan voor de pandemie. Hoewel een verdergaande afschaling mogelijk tot lagere uitkeringen had kunnen leiden, overheerste bij het opstellen van de regelingen de overtuiging dat het maatschappelijk belang van het beschikbaar houden van het ov zwaarder woog. Het “Protocol verantwoord reizen”, dat resulteerde in een beperkter gebruik van zit- en staanplaatsen, gaf mede aanleiding om slechts beperkt af te schalen. Ook werd overwogen dat een sterke afbouw van het aanbod zou leiden tot hogere kosten en langere hersteltijden na afloop van de pandemie.
Tot slot concluderen de onderzoekers dat de regelingen op een doelmatige wijze zijn uitgevoerd. De uitvoeringskosten, uitgedrukt als percentage van het totaal aan verstrekte vergoedingen, bleken relatief laag in vergelijking tot andere grote subsidieregelingen. Dit is mede het gevolg van het feit dat bij de uitvoering in belangrijke mate gebruik werd gemaakt van bestaande werkwijzen en structuren voor subsidieverstrekking en -verantwoording.[7]

Reactie op conclusies
Ik deel de conclusies van de onderzoekers. Ik constateer dat er in een korte periode en in nauwe samenspraak met de sector regelingen zijn ontwikkeld en uitgevoerd waardoor het OV beschikbaar bleef als vitale voorziening voor zorgpersoneel en voor essentiële reizen. Ik ben blij met de constatering dat de regelingen doeltreffend en doelmatig waren. Ik constateer ook dat de uitzonderlijke omstandigheden ertoe leidden dat betere afstemming van het aanbod op de vervoersvraag minder snel tot stand kwam dan beoogd.

Aanbevelingen en reactie op de aanbevelingen
Er worden aanbevelingen voor de wijze waarop het Rijk, in samenwerking met decentrale overheden en vervoerders, kan handelen wanneer zich opnieuw een crisissituatie voordoet en de reizigersopbrengsten opnieuw onder druk staan. De belangrijkste aanbevelingen noem ik hieronder.

Aanbeveling 1 Dezelfde systematiek hanteren
Aanbevolen wordt om steunmaatregelen in een toekomstige crisissituatie opnieuw te baseren op de systematiek van geïndexeerde referentiekosten, zoals toegepast in de BVOV-regelingen vanaf 2021 en in de TVOV-regelingen en hierbij weer gebruik te maken van de kennis en ervaring in de sector.

Aanbeveling 2 Beschikbaarheid van voldoende personeel
Bij toekomstige regelingen zou nadrukkelijker aandacht besteed kunnen worden aan het beschikbaar houden van essentieel personeel door de bijdrage te koppelen aan een realistisch personeels- en continuïteitsplan. De beschikbaarheid van voldoende personeel is een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen blijven uitvoeren van ov-diensten.

Aanbeveling 3 Concrete eisen aan transitieprogramma’s voor na de crisis
De toekomstige steunmaatregelen of programma’s zouden concrete eisen moeten stellen aan transitieprogramma’s omdat als gevolg van een crisissituatie reispatronen blijvend ingrijpend kunnen wijzigen en een bijbehorende

[7] Onder meer door gebruik te maken van de SiSa-verantwoordingssystematiek.

governance-structuur waarin voortgang aantoonbaar wordt gevolgd en kan worden bijgestuurd. Dit vereist een concreet beeld van beoogde resultaten.[8]

Aanbeveling 4; Op nationaal niveau inzetten op spreiding van ov gebruik
Ook wordt aanbevolen om op nationaal niveau in te zetten op betere spreiding van het ov-gebruik, om zo beschikbare capaciteit efficiënter te benutten.

Aanbeveling 5; Inbouwen van prikkels in de regeling
In toekomstige regelingen zouden prikkels kunnen worden ingebouwd, die na de acute crisissituatie het gebruik van het OV (en dus reizigersopbrengsten) bevorderen. Bij de regelingen was er voor vervoerders geen financiële prikkel om de reizigersopbrengsten te verhogen op het moment dat de pandemie dat weer toeliet. Oplossingsrichtingen zouden kunnen zijn: een combinatie van beperking van de initiële kostendekkendheid of een bonus voor extra opbrengsten, waarbij na de acute crisissituatie weer (beperkt) rendement is toegestaan, mits dit politiek gezien haalbaar is en passend binnen de juridische kaders.[9]

Aanbeveling 6; Instandhouden van een uitgebreide dienstregeling goed afwegen
Er wordt aanbevolen om de kosten en baten van het faciliteren van essentiële reizen via het in stand houden van een uitgebreide dienstregeling zorgvuldig af te wegen tegen mogelijke alternatieven. Het OV vervult een belangrijke maatschappelijke functie, zeker voor mensen die ervan afhankelijk zijn voor essentiële verplaatsingen. Tegelijkertijd kan het doelmatiger zijn om gedurende een crisis kosteneffectieve alternatieve oplossingen te overwegen in combinatie met tijdelijk afschalen van de dienstregeling van het OV.

Aanbeveling 7; Vergoeding voor alle type concessies
Bij een toekomstige steunmaatregel wordt aanbevolen om in een vroegtijdig stadium na te gaan of en hoe noodconcessies onder de regeling kunnen vallen. Omdat tijdens de coronapandemie een aantal concessies afliep, moesten de betreffende decentrale overheden en vervoerbedrijven afspraken maken over een noodconcessie om de continuïteit van het openbaar vervoer te waarborgen. Decentrale overheden gingen onder druk akkoord met een door vervoerbedrijven geëiste renderende exploitatie (geen break-even zoals de regelingen voorschreven), waardoor deze noodconcessies niet langer voldeden aan de voorwaarden met afschaling of hogere kosten voor decentrale overheden tot gevolg. Dit had mogelijk voorkomen kunnen worden.

Aanbeveling 8; Versterken verantwoordelijkheid decentrale overheid
Stimuleer dat decentrale overheden meer verantwoordelijkheid voelen en kunnen nemen door de mogelijkheden voor decentrale overheden om toezicht te houden te verbeteren, via betere datatoegang en door informatie op concessie- en bedrijfsniveau beter met elkaar af te stemmen.

Bij de regelingen fungeerden de decentrale overheden veelal als doorgeefluik tussen het Rijk en vervoerders. Daarbij hadden decentrale overheden beperkte controlemogelijkheden doordat zij niet betrokken waren bij de monitoring en geen integraal zicht hadden op de financiële prestaties van de vervoerders. Het delen van relevante monitorinformatie via een gezamenlijk dashboard — dat voor hen op onderdelen toegankelijk is en gegevens bevat over concessies — en het standaard opnemen van stappen om gegevens op concessie- en bedrijfsniveau met elkaar te vergelijken en af te stemmen, kan de gezamenlijke sturing en verantwoording verbeteren. Ook kan dit eraan bijdragen dat decentrale

---

[8] Bijvoorbeeld aanbodherijking, kosten- en opbrengstbalans, arbeidsmarktstrategie, samenwerking met ketenpartners.
[9] Onder meer de PSO-verordening, 1370/2007.

overheden meer verantwoordelijkheid voelen en kunnen nemen bij de uitvoering van de regeling.

Aanbeveling 9; Inrichting van SiSa-verantwoording[10]
De onderzoekers bevelen aan om te onderzoeken hoe de SiSa-verantwoording zodanig kan worden ingericht dat toekomstige regelingen voor crisissituaties goed kunnen worden verwerkt. De verantwoording van de middelen via SiSa kende een lange doorlooptijd en verliep in veel gevallen moeizaam. Bij de definitieve toekenning van de middelen kon veelal geen gebruik gemaakt worden van de aanvankelijke SiSa-verantwoording[11]. In de regelingen was geen vergoeding voorzien voor de accountantscontrole van de verantwoording door de vervoerbedrijven. Er wordt aangegeven dat onderzocht zou kunnen worden of het wenselijk is om deze kosten mee te nemen in de subsidie, zodat een zorgvuldige onafhankelijke toetsing wordt gestimuleerd.

Reactie op de aanbevelingen
Ik ben blij met de concreetheid van de aanbevelingen van de onderzoekers. Het rapport vormt, inclusief de aanbevelingen, een belangrijke kennisbron voor het opstellen van een noodregeling bij een mogelijke toekomstige crisis. Ik constateer met de onderzoekers dat decentrale overheden bij toekomstige regelingen minder als doorgeefluik zouden moeten functioneren, ook om de verantwoording soepeler te laten verlopen. Dat vergt ook een actieve betrokkenheid van hen. Een belangrijk element vind ik ook de positie van decentrale overheden bij het afsluiten van noodconcessies voor aflopende concessies. Die positie had mogelijk sterker kunnen zijn indien decentrale overheden en het ministerie van IenW voorafgaand aan de onderhandelingen met vervoerders nadere afspraken hadden gemaakt. Verder ben ik van mening dat, mocht zich weer een crisissituatie voordoen, het wenselijk is te verkennen of na de acute fase onder voorwaarden beperkt positief rendement kan worden toegelaten. Dit mede als stimulans voor het genereren van extra reizigersopbrengsten. Dit had vervoerders meer de ruimte kunnen geven om het ov te blijven ontwikkelen.

Reactie op motie van De Hoop c.s. [12]
De motie De Hoop c.s. van juli 2022 verzocht de regering vóór 1 oktober 2022 in kaart te brengen hoeveel steun er per regio nodig was om de dienstregeling overeind te houden. Deze vraag had betrekking op de TVOV 2023 (die mede-onderwerp was van de beleidsevaluatie). Deze regeling was op nacalculatiebasis en de definitieve vaststelling van de subsidies vond eind december 2025 plaats. Dat is de reden dat ik u pas nu de verantwoording hierover kan verstrekken. In onderstaande tabel staan de bedragen per ov autoriteit uitgesplitst.[13]

---

[10] Single information Single audit, Single information, Single audit (SiSa) | Financiën gemeenten en provincies | Rijksoverheid.nl
11 In een aantal gevallen werd de definitieve toekenning gebaseerd op een met instemming van de decentrale overheid gecorrigeerde SiSa-verantwoording.
[12] Kamerstuk 31305,nr. 357.
[13] Er loopt nog een beroepsprocedure tegen de verleningsbeschikking van het ov-bureau Groningen en Drenthe over de hoogte van het verleende bedrag.

Gemeente Almere	€	5.163.000
Metropoolregio Rotterdam Den Haag	€	20.878.777
OV-bureau Groningen en Drenthe*	€	2.572.273
Provincie Flevoland	€	251.054
Provincie Fryslân	€	-
Provincie Gelderland	€	3.658.457
Provincie Groningen	€	-
Provincie Limburg	€	7.080.707
Provincie Noord-Brabant	€	-
Provincie Noord-Holland	€	-
Provincie Overijssel	€	1.131.550
Provincie Utrecht	€	3.557.000
Provincie Zeeland	€	-
Provincie Zuid-Holland	€	1.447.821
Vervoerregio Amsterdam	€	27.265.361

Tot slot
Ik hecht grote waarde aan het voortdurend versterken van zowel de effectiviteit als de efficiëntie van mijn beleid. Monitoring en transparantie zijn daarbij essentieel om gericht te kunnen bijsturen. Met de genoemde aanbevelingen als leidraad blijf ik mij inzetten om verdere verbeteringen op dit vlak te realiseren.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.W.H. Bertram