

Vergaderjaar 2016–2017

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2017

Met deze brief informeer ik u over de invulling van de voorgenomen beleidsdoorlichting van beleidsartikel 16: Openbaar Vervoer en Spoor, van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.

Doel van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 16 is om een goed beeld te krijgen van hoe doeltreffend en doelmatig het beleid op het gebied van openbaar vervoer en spoor in de afgelopen jaren is geweest, wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er verbeteringen nodig zijn. Insteek is om op basis van deze inzichten en aanbevelingen het OV- en spoorbeleid in de komende jaren verder te optimaliseren.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de doelstelling van het begrotingsartikel, de afbakening, de aanpak en de borging van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de doorlichting.

Doelstelling begrotingsartikel Openbaar Vervoer en Spoor

De doelstelling van artikel 16 «Openbaar Vervoer en Spoor» is als volgt: *«Om er voor te zorgen dat reizigers veilig, betrouwbaar en betaalbaar kunnen reizen van A naar B ontwikkelt, beheert en stuurt lenM de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur aan en stelt zij decentrale overheden in staat het Openbaar Vervoer buiten de hoofdspoorweginfrastructuur hiertoe te ontwikkelen, beheren en benutten. Daarbij zorgt lenM tegelijkertijd dat verladingsvoorzieningen van goederen over het spoor de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen. lenM zet in op een hoofdspoorweginfrastructuur en Openbaar Vervoer dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, aan het behalen van de milieunormen en de sociale functie van het Openbaar Vervoer. Om deze doelen, die ook beschreven staan in de Lange*

Termijn Spooragenda deel 2, te behalen werkt lenM samen met medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties»¹.

De beleidsnota's die invulling hebben gegeven aan de doelstelling van huidige artikel 16 betreffen:

- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012).
- Lange Termijn Spooragenda, Visie, ambities en doelen deel 1 (2013).²
- Lange Termijn Spooragenda, Netwerk Nederland, OV op het goede spoor deel 2 (2014).³
- Derde Kadernota Railveiligheid (Kamerstuk 29 893, nr. 106) (2010) en Beleidsimpuls Railveiligheid (Kamerstuk 29 893, nr. 204) (2016).

In 2017 zijn de voormalige artikelen 15 (OV-keten) en 16 (Spoor) samengevoegd. Dit zorgt voor een betere aansluiting bij de ambitie van een optimale reis van deur tot deur binnen de OV- en spoorketen. Deze ambitie wordt verwoord in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) deel 1 en 2. Met de LTSa wordt sinds 2013 ingezet op een verdere verbetering van de kwaliteit van het spoorproduct zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen. Kern van de ambitie is een optimale reis «van deur-tot-deur». Daarbij staan de wensen van de reizigers en verladers centraal in termen van capaciteit, veiligheid, betrouwbaarheid, reistijd, gemak en verbetering van de informatievoorziening. De doorlichting zal nader ingaan op het ontstaan en de motivering van het gevoerde beleid.

Afbakening van het onderzoek

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de rol van het Rijk ten aanzien van ambities uit de LTSa, waarbij het spoor wordt gezien in de context van de bredere OV-keten. De volgende onderwerpen zullen daarbij aan bod komen: de concessiesystematiek voor vervoer op het hoofdrailnet en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur als bijdrage aan het OV-systeem; subsidieverlening voor beheer, onderhoud en vervanging van de hoofdspoorweginfrastructuur; aanleg; goederenvervoer; veiligheid; en deur-tot-deur beleid (waaronder bijvoorbeeld fietsparkeren, taxibeleid, sociale veiligheid). Vanwege de centrale rol van de LTSa bij de invulling van het beleid van de laatste jaren betreft de scope de jaren 2013 t/m 2016. Waar mogelijk worden in 2017 uitgebrachte evaluaties ook betrokken in het onderzoek.

De rol van de decentrale overheden bij het realiseren van deze ambitie is aan de orde geweest in de beleidsdoorlichting van artikel 15 in 2014⁴. Omdat de verantwoordelijkheid voor het regionaal OV-beleid bij decentrale overheden (OV-autoriteiten) ligt en er vanuit de rijksrol gezien geen nieuwe inzichten te verwachten zijn, zal dit geen onderdeel uitmaken van deze doorlichting.

De Waddenveren zullen evenmin onderdeel uitmaken van de doorlichting. De concessie voor de Waddenveren zal uiterlijk negen jaar na het onherroepelijk worden (2014) worden geëvalueerd.

Omdat een groot deel van de uitgaven aan spoorweginfrastructuur via het Infrastructuurfonds (IF) loopt, worden artikel 13 (Spoorwegen), en artikel 17.02 (Betuweroute); 17.03 (HSL-Zuid); 17.07 (ERTMS); 17.08 (ZuidasDok) meegenomen in relatie tot hun bijdrage aan de realisatie van de hoofdoelstelling van artikel 16 en het deur-tot-deur beleid. ERTMS (planuitwer-

¹ Bron: begroting 2017 (Kamerstuk 34 550 XII, nr. 1)

² Kamerstuk 29 984, nr. 384

³ Kamerstuk 29 984, nr. 474

⁴ Kamerstuk 32 861, nr. 6

kingsfase) en ZuidasDok (realisatiefase) zullen worden meegenomen voor zover er bestedingen zijn geweest dan wel er effecten te meten zijn. De omvang van de uitgaven in de te onderzoeken periode is weergegeven in onderstaande tabel:

Bedragen x € 1.000

	<i>Realisatie</i> 2013	<i>Realisatie</i> 2014	<i>Realisatie</i> 2015	<i>Realisatie</i> 2016	<i>Begroting</i> 2017
Artikel 16 Spoor	60.350	39.471	24.603	18.896	32.910
Artikel 15 OV-keten	8.200	15.528	5.673	4.745	0
Artikel 13 IF Spoor- wegen	2.364.618	2.241.221	1.999.985	2.074.004	2.228.915
Artikel 17 IF Mega- projecten (spoor)	10.389	5.298	77.679	62.743	174.308
Totaal	2.443.557	2.301.518	2.107.940	2.160.388	2.436.133

Aanpak

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar het bovengenoemde beleid. Op veel onderdelen is er reeds evaluatieonderzoek gedaan, die aan uw kamer zijn gezonden. Deze zullen dienen als basis voor de beleidsdoorlichting van het gehele artikel 16 uit hoofdstuk XII. Er hoeft naar verwachting geen aanvullend onderzoek te worden uitgevoerd. De belangrijkste beschikbare evaluatieonderzoeken zijn opgenomen in de bijlage. Het aantonen van doelmatigheid zal in sommige gevallen niet (volledig) mogelijk zijn. Daar waar de doelmatigheid niet in directe zin kan worden aangetoond zal getracht worden dit aannemelijk te maken op basis van de vastgelegde doelstellingen, de beschrijving van instrumenten en werkwijze, de planning en controlcyclus en de informatievoorziening over resultaten en effecten en de wijze waarop het jaarlijkse budget tot stand komt.

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zal de hoofdvraag van de beleidsdoorlichting zijn wat de effecten van het gevoerde beleid zijn (geweest) en of dit doeltreffend en doelmatig was. De onderzoeksvragen uit de RPE zullen daarbij worden beantwoord, waaronder de inventarisatie van beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn. Daarnaast zal een variant in geval van 20% meer middelen worden uitgewerkt. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zal gebruik gemaakt worden van de «Handreiking beleidsdoorlichtingen» zoals die door het Ministerie van Financiën is ontwikkeld.⁵

Borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een extern onafhankelijk bureau. Er zal een rapport worden opgesteld waarin de vragen uit de RPE zullen worden beantwoord. Het onderzoeksbureau zal aangestuurd worden door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën zitting hebben. De begeleidingsgroep ziet erop toe dat het onderzoek volgens voorstel en planning verloopt en draagt tevens zorg voor het betrekken van de relevante stakeholders.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid zal vanuit zijn onafhankelijke kennispositie een begeleidende rol en adviesfunctie vervullen. De methodologie en de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek zullen worden getoetst door een extern onafhankelijk deskundige. De externe onafhankelijke beoordeling zal ook aan uw Kamer worden aangeboden.

⁵ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

De beleidsdoorlichting OV en spoor zal in 2018 aan uw Kamer worden aangeboden. Dit is de eerste beleidsdoorlichting van artikel 16 en zal als startpunt dienen voor een vier- tot zevenjaarcyclus, die vereist is voor beleidsdoorlichtingen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma

**Indicatieve lijst van bronnen t.b.v. beleidsdoorlichting artikel 16
Spoor incl. artikel 15 OV-Keten**

Aanleg (art. 13 IF en art. 17 IF)

- Voortgangsrapportages PHS en actieplan Groei op het Spoor (2013, 2014, 2015 en 2016)
- MIRT projectenoverzicht 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Jaarverslagen Infrastructuurfonds 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Evaluatie HSL-Zuid (Algemene Rekenkamer) 30-06-2014
- Feitelijke bevindingen evaluatie HSL Zuid (ADR) (2014)
- Voortgangsrapportages HSL zuid (2013, 2014, 2015 en 2016)
- Exploitatie Betuweroute 2006–2014 (Algemene Rekenkamer)
- Voortgangsrapportages Betuweroute (2013, 2014, 2015, 2016)

Beheer, onderhoud en vervanging (art. 13 IF)

- Beheerconcessie ProRail 2015–2025
- Prioriteitenbrieven 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Eindrapportage Audit prestatie-indicatoren 2014, 2016, 2017 (KPMG resp. AnderssonElffersFelix)
- Beheerplannen ProRail 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor (PWC, 2015)
- Jaarverslagen ProRail 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Internationale benchmark ProRail 2017 (verwacht)
- Prestaties NS en ProRail 2013 – 2014 – 2015 – 2016 (Kamerbrieven)
- Evaluatie aanpak winterweer (Twynstra Gudde) 2017 – (verwacht)

Personenvervoer

- Vervoerconcessie NS 2015–2025
- Eindrapportage Audit prestatie-indicatoren 2014, 2016, 2017 (KPMG resp. AnderssonElffersFelix)
- Vervoerplannen NS 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Vervoerwaardenstudie (NS) 2013
- Jaarrapportages HRN Concessie (NS) 2013 – 2014 – 2015 – 2016
- Internationale benchmark NS 2013
- Mobiliteitsbeeld KIM 2014 – 2015 – 2016
- Prestaties NS en ProRail 2013 – 2014 – 2015 – 2016 (Kamerbrieven)
- Review aanpak drukke treinen (Andersson Elffers Felix) 2014–2016
- Evaluatie programma vervoercapaciteit NS 2014–2017 (Twynstra Gudde, Sweco, Decisio) (verwacht)
- Reizigers in de kou. Rapport Parlementaire Enquête Fyra. 2015

Goederenvervoer

- Evaluatie one stop shop corridors R'dam Genua en R'dam-Lyon 2014 (kamerbrief)
- Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in NL 2015–2016 (ProRail)
- Benchmark gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer 2015 (Traimco Ecorys)
- Aanvalsplan spoorgoederenvervoer 2014 e.v. (Consortium ProRail, havenbedrijven, KNV, EVO)
- Mobiliteitsbeeld KIM 2014 – 2015 – 2016

Veiligheid

- Derde Kadernota Veiligheid 2010–2020
- Beleidsimpuls Railveiligheid 2016–2020

- Tussentijdse Evaluatie Derde Kadernota Railveiligheid 2015 (Lysias-Kwink)
- Staat van de Veiligheid in de leefomgeving en het transport 2013, 2014, 2015, 2016
- Jaarverslagen Spoorveiligheid 2013, 2014, 2015, 2016 (ILT)
- NSA Jaarverslag 2013
- ATB-vv 2014 (kamerbrief)
- Programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen 2014–2028 (LVO)
- Railmap ERMTS: verslag verkenningsfase 2013
- MKBA (MuConsult) 2014
- Voorkeursbeslissing ERMTS 2014
- ERTMS Voortgangsrapportages 2014, 2015, 2016
- ERTMS: Review programmabeheersing 2017 (PLBQ)
- ERTMS: doorberekening effecten van ERTMS (2017)
- GSM-r Eindrapport subsidieregeling 2014 (RVO)
- Suicide preventie programma 2010–2015 (ProRail)

Deur tot deur (OV-keten)

- Functioneren reisinformatieketen en rol NDOV 2008–2014 (Twynstra Gudde)
- NOVB – Hoe verder naar meer slagkracht 2012–2015 (NOVB)
- Evaluatie OV en spoortafels 2014 – 2016 (Twynstra Gudde)
- Verslagen OV en spoortafels 2014 2015 2016 (Kamerbrieven)
- Subsidieaanvragen/toekenningen Rover 2013 2014 2015 2016
- Evaluatie actieplan fietsparkeren 2012–2015 (Kwinkgroep)
- Mobiliteitsbeeld 2014-2015-2016 KIM
- Evaluatie Tariefstructuur taxi 2011–2015 (Rebel)
- Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt 2011 t/m 2016 (Kwinkgroep)
- Evaluatie Boordcomputer taxi (nulmeting) juli-dec 2016 (Andersson EIFFERS Felix en Policy Research)
- Evaluatie Dubbeltariefsysteem taxi 2013 (Panteia)
- Evaluatie taxiwet 2011 t/m 2014 (Rebel)
- Evaluatie Sociale veiligheid 2006–2014(TransTec)

Wetgeving & beleidskaders

- Evaluatie Spoorwegwet 2013 -2e voortgangsrapportage (Kamerbrief)
- LTSA 1: Visie, ambities, doelen 2013–2016
- Plan van aanpak be- en bijsturing 2013 (NS en ProRail)
- LTSA 2: Netwerk Nederland – OV op het goede spoor 2013–2016
- Ontwikkeling afwegingskader LTSA 2 (OC&C strategy consultants)
- Aanpak uitvoering LTSA 2014 (IenM)
- Sturen op verbindingen 2013–2016 (CRT – Klankbordgroep)
- Validatie Programma Beter en Meer 2014 (Arcadis)