

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS).

Casus: Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Onderwerp	Het Nederlandse spoor is het drukste spoor van de Europese Unie, en het wordt nog drukker. Men verwacht een groei van 30% in het aantal reizigers en 50% aan goederenvervoer in 2030 ten opzichte van 2018. Op 4 juni 2010 heeft het kabinet daarom de voorkeursbeslissing genomen over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). PHS is een samenhangend en langlopend programma dat bestaat uit meerdere deelprojecten voor de verschillende corridors. Het loopt door tot en met 2029.
Afbakening	De verkenning naar aspecten van uitvoeringskracht richt zich in dit casusrapport op de uitvoering van het PHS sinds 2018. Sinds 2018 is het PHS door de Tweede Kamer aangewezen als een groot project. Dit betekent onder andere dat er sinds 2018 relatief veel voortgangsinformatie beschikbaar is via monitors. We zijn daarbij vooral benieuwd naar de vraag welke uitvoeringsaspecten met name bijdragen aan de complexiteit van de uitvoering.

Beleidspakket en tijdslijn

Doelen	'De hoofddoelstelling van het programma is om op de drukste trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute' (zevende voortgangsrapportage, 2022). PHS heeft vier speerpunten: <ol style="list-style-type: none">1. hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad;
---------------	---

	<ol style="list-style-type: none"> 2. samenhangende regionale ov-systemen waarvan het spoorvervoer – met name de Sprinters – de ruggengraat vormt; 3. kwalitatief goede reistijden naar de landsdelen; 4. toekomstvaste routestrategie van het spoorgoederenvervoer.
Instrumenten	Voor het PHS is er een vertaling gemaakt naar hoeveel treinen er extra moeten gaan rijden, op welke trajecten dit moet gebeuren en welke maatregelen hierbij horen (zevende voortgangsrapportage, 2022). Het gaat bijvoorbeeld om de bouw van extra perrons, overwegen aanpassen, spoorverdubbeling, seinoptimalisatie, de wissels aanpassen en extra opslagcapaciteit voor goederen- en reizigersmaterieel.

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus PHS nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van het PHS.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus PHS is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

In een beleidsdoorlichting van het spoor in 2018 kon er nog weinig over de doeltreffendheid van het PHS gezegd worden (doorlichting spoorbeleid Berenschot, 2018). Veel projecten waren toen net gestart en hadden een paar eerste positieve resultaten. Verder werd er geconcludeerd dat er een toets mist waarin de doelmatigheid van aanlegprojecten wordt beoordeeld.

Meer dan 80% van het programmabudget van PHS is inmiddels vastgelegd in subsidiebeschikkingen voor de uitvoering (zevende voortgangsrapportage, 2022). In de zevende voortgangsmonitor luidt de positieve conclusie dat er de afgelopen periode hard is doorgewerkt aan het PHS. Er is evenwel sprake van een potentieel tekort van € 205,7 miljoen.

Daarnaast is een tien-minuten-dienstregeling die in het kader van het PHS was ingevoerd weer verlaagd in frequentie, als gevolg van personeelstekort bij de vervoerder (zevende voortgangsrapportage, 2022).

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus PHS. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Om de doelstellingen te behalen is het PHS uiteindelijk afhankelijk van (en niet verantwoordelijk voor) de vervoerders en de concessies die met de vervoerders zijn afgesloten. De concessie met de NS verplichten deze vervoerder bijvoorbeeld om de aangelegde infrastructuur optimaal te benutten. Het dienstverleningsproces zelf is echter geen onderdeel van het PHS. Het PHS gaat over het mogelijk maken van de dienstregeling voor hoogfrequent spoorvervoer (via aanpassingen aan de infrastructuur).</p> <p>Op het hoogste niveau bleef de doelstelling ongewijzigd, namelijk hoogfrequent spoorvervoer mogelijk maken. In de uitwerking en operationele planning is wel het nodige gewijzigd. Een vaststaand doel helpt in het doelbereik, mits er wel ruimte is om flexibel te zijn in de weg naar het doel (en die ruimte is er nu).</p> <p>Een complicerende factor in de beeldvorming is wel dat het ervaren doelbereik voor de reizigers pas tot uiting komt in de dienstregeling. In de praktijk worden de infrastructurele doelstelling (om hoogfrequent spoor te maken) en de maatschappelijke doelstelling (hoogfrequent vervoer aanbieden) bovendien door elkaar gebruikt.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementale samenwerking • Interbestuurlijke samenwerking • Rolverdeling markt en overheid 	<p>De afhankelijkheid van verschillende partijen bij de uitvoering kan belemmerend en vertragend werken, zoals vaker te zien is bij grootschalige projecten. Bij het PHS zijn bepaalde onderdelen voor een succesvolle uitvoering afhankelijk van de samenwerking met onder andere gemeenten. Zo vraagt het borgen van overwegveiligheid om een samenwerking met regionale overheden die specifieke maatregelen gezamenlijk moeten realiseren én financieren (zevende voortgangsrapportage, 2022).</p> <p>De governance met een stuurgroep waarin op het juiste abstractieniveau keuzes gemaakt kunnen worden, wordt door verschillende partijen gezien als belangrijk voor de uitvoering. Meerdere partijen geven aan dat deze samenwerking nu goed geborgd is in het programma. Het hangt van verschillende factoren</p>

	af (locatie, ambitieniveau, et cetera) bij wie je een lokaal overleg moet betrekken. Hier wordt dus ook vanuit maatwerk naar gekeken.
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>Het maken van een samenhangende infrastructuur is zeer complex. Vooral in de voortrajecten is veel tijd nodig om goed uit te zoeken of alles goed op elkaar aansluit. Ook al zijn het losse infrastructurale projecten, je kunt bijna niet snijden in de uitvoering (bijvoorbeeld als de kosten te hoog worden of bepaalde delen vertragen), omdat alles met elkaar samenhangt.</p> <p>Aanvullend werd benoemd dat de uitvoerders van de werkzaamheden vaak strakke plannings hanteren. Loopt bijvoorbeeld het voortraject iets uit, dan kan het zijn dat de uitvoering pas veel later kan plaatsvinden. De uitvoerders hebben dan namelijk weer andere infrastructurale projecten gepland, die eerst uitgevoerd moeten worden.</p> <p>Een andere uitdaging in de toepasbaarheid, volgens verschillende partijen, is dat 'de winkel open blijft tijdens de uitvoering'. Je kunt niet of maar zeer beperkt treinvervoer stilleggen tijdens de werkzaamheden aan het spoor. Dit maakt dat de uitvoering alleen op specifieke momenten en volgens scherpe plannings kan plaatsvinden. Dit maakt het proces minder flexibel.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>Zowel in de literatuur als tijdens het rondetafelgesprek is dit aspect niet als een dominant aspect naar voren gekomen.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Het personeelstekort, zowel kwantitatief als kwalitatief, wordt als een belemmerende factor gezien. Haast alle betrokken partijen hebben te maken met een tekort aan vakkundig personeel. Dit betekent enerzijds dat er vertraging ontstaat in de aanpassingen die gedaan moeten worden aan en rondom het spoor. Anderzijds leidt het tekort aan vakkundig personeel ook tot stijgende kosten, bijvoorbeeld door de inzet van dure inhuur of stijgende wervings- en loonkosten (onder andere ook doorberekend via aannemers).</p> <p>Tijdens de onderzochte periode bleken de consequenties hiervan nog beperkt. Met toenemende schaarste en inflatie wordt de problematiek van de hulpbronnen volgens sommigen steeds nijpender. Het personeelstekort werd als een grote belemmering</p>

	<p>voor de uitvoering aangegeven. Technici kunnen een 9-tot-5-baan bij een andere sector krijgen óf met een onregelmatig werkrooster werken aan het mogelijk maken van het PHS. Dan kiezen technici eerder voor regelmaat.</p> <p>Bij aannemers wordt er bovendien steeds meer gewerkt met lange ketens (meerdere onderaannemers die op hun beurt ook weer onderaannemers en zzp'ers in dienst hebben). Dit verkleint de mogelijkheden om te sturen in tijden van schaarste.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>Het PHS heeft als langlopend programma te maken met wisselende wet- en regelgeving. Voorbeelden daarvan zijn: 'de Kadernota Railveiligheid en het daaruit voortvloeiende veiligheidsregime, voorwaarden voor klimaatadaptatie, trillingenproblematiek, de discussie rond de Programmatische Aanpak Stikstof, de impact van de nieuwe Omgevingswet en aangescherpte proceseisen waaraan vervoerders moeten voldoen' (basisrapportage 2019). Omgaan met of wachten op deze aanpassingen kan vertragend werken in de uitvoering. Aangescherpte richtlijnen voor veilig werken hebben bijvoorbeeld direct invloed op de wijze en lengte van de inzetbaarheid van het personeel.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>De wereldwijd stijgende kosten en schaarste van bepaalde materialen wordt ook voor PHS vanuit de literatuur als een belemmerende factor gezien. 'Doordat de werkelijke kosten binnen de sector harder stijgen dan de indexeringsvergoeding (IBOI), neemt het potentieel tekort toe. Deze toename is in de afgelopen periode grotendeels nog beheerst, door binnen de opgave en scope van PHS verder in te zetten op besparingen en het realiseren van meevallers' (zevende voortgangsrapportage, 2022). Voor het PHS worden grote aanbestedingen gedaan in een specialistische markt, waarbij de materiaal- en bouwkosten en inzet van aannemers een grote kostenposten vormen.</p>
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>De Commissie Elverding heeft volgens vele partijen belangrijke aanbevelingen gedaan om de aanleg van infrastructuur sneller en beter te laten plaatsvinden (Commissie Elverding, 2008). Een belangrijk element was daarbij dat participatie en weging van belangen in het voortraject veel zwaarder moesten worden vormgegeven (divergeren), zodat na de principiële belangenafweging en besluitvorming de uitvoering kon worden versneld (convergeren). Verschillende deelnemers constateren dat we wel in staat zijn geweest te divergeren, maar dat het niet lukt om daarna weer te convergeren. Het ontbreekt daar aan bestuurlijk en ambtelijk lef, of omgekeerd: er blijft voldoende tegenmacht om</p>

	<p>in het verdere traject de eerdere besluitvorming weer ter discussie te stellen.</p> <p>Een ander punt van aandacht zijn de wisselingen in de reizigersbehoefte. Als gevolg van corona bijvoorbeeld lag het aantal reizigers fors lager. Hoe plan je op dergelijke veranderingen?</p>
Overig	-

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Governance: samen flexibel sturen

Voor de uitvoering van het PHS moeten meerdere overheden samenwerken. De duidelijke kaders die het PHS stelt vanuit de Rijksoverheid voor een strategische overlegstructuur werken bevorderend voor de uitvoering. Tegelijkertijd is er op lokaal niveau nog wel voldoende ruimte (en die is ook nodig) om vanuit maatwerk te kijken welke partijen moeten aansluiten en welke overlevorm passend is.

Hulpbronnen: kostenstijging en chronisch gebrek aan personeel

De wereldwijd stijgende kosten en schaarste van bepaalde materialen is voor het PHS ook een risico. Doordat de werkelijke kosten binnen de sector harder stijgen dan de indexeringsvergoeding, neemt het potentieel tekort toe. Er is bovendien een groot gebrek aan vakkundig personeel. De verwachting is dat dit tekort alleen maar groter wordt in de komende jaren. Bovendien is sturing hierop lastig, door steeds langere ketens met onderaanneming, omdat aannemers minder vaak personeel structureel aan zich binden en in plaats hiervan vaker werken met (duurdere) inhuurkrachten.

Maatschappelijke context: we blijven divergeren

De Commissie Elverding heeft jaren terug belangrijke aanbevelingen gedaan om de aanleg van infrastructuur sneller en beter te laten plaatsvinden. Een belangrijk element was daarbij dat participatie en weging van belangen in het voortraject veel zwaarder moesten worden vormgegeven (divergeren), zodat na de principiële belangenafweging en besluitvorming de uitvoering kon worden versneld (convergeren). De constatering is dat we wel in staat zijn geweest te divergeren, maar dat het niet lukt om daarna weer te convergeren.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- Advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008). Sneller en beter.
- Berenschot (2018). Beleidsdoorlichting spoorbeleid. Utrecht: Berenschot.
- I&W (2019). Basisrapportage Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Den Haag.
- I&W (2020). Voortgangsrapportage 2020 tweede half jaar. Den Haag.
- I&W (2022). Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, zevende voortgangsrapportage. Den Haag.
- I&W (2022). Brief van de staatssecretaris van I&W over programma hoogfrequent spoorvervoer. Den Haag.
- NS (2022). Halfjaarverantwoording 2022. Utrecht.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Bonny Donders (Infrastructuur en Waterstaat)
- Fons Meijer (gemeente Vught)
- Hans Verstegen (ProRail)
- Jaap Balkenende (ProRail)
- Jaap de Groot (NS)
- Koen Ingels (Movares)
- Marc Maartens (dagvoorzitter en OV-magazine)
- Paul Bolt (I&W)
- Jan Jaap de Graeff, raadslid (Rli)
- Karin Sluis, raadslid (Rli)
- Joris Stok, gespreksleider (BMC)

Interview

- Anton Bos, projectmanager (PHS Noord-Brabant (via BMC))

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01