

Vergaderjaar 2018–2019

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2018

In mijn brief van 13 september 2017¹ heeft mijn voorganger een beleidsdoorlichting van beleidsartikel 16: Openbaar Vervoer en Spoor aangekondigd. Conform De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek² (RPE) is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De Beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Berenschot en heeft betrekking op de periode 2013–2017. Prof. dr. E.J.M.M. Arts³ heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een second opinion een kwaliteitsoordeel gegeven over de beleidsdoorlichting. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport, de bijbehorende bijlage en de second opinion aan⁴. In deze brief is tevens de beleidsreactie opgenomen.

De beleidsdoorlichting

In het onderzoeksrapport⁵ wordt geconcludeerd dat goede stappen zijn gezet in het verbeteren van het spoorproduct en het behalen van de LTSa⁶ doelen. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om heldere uitspraken te doen over het bereiken van de doelen en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten. De aanbevelingen zijn gericht op het aanscherpen van de beleidsdoelstellingen en de indicatoren die deze doelstellingen meten, het evalueren van aanlegprojecten om meer zicht te krijgen op de resultaten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen en op het waar mogelijk

¹ Kamerstuk 32 861, nr. 25

² Bij aanvang van deze beleidsdoorlichting was de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 15 augustus 2014 van kracht, inmiddels is deze vervangen door de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 15 maart 2018

³ Rijksuniversiteit Groningen

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Eindrapport beleidsdoorlichting Spoorbeleid, Berenschot, 12 juli 2018, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Lange termijn Spooragenda

vereenvoudigen van de informatiebehoefte aangaande de concessie-sturing. Zie de toelichting in deze brief voor een samenvatting van de scope, onderzoeksaanpak, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Het beleid ten aanzien van Openbaar Vervoer en Spoor is gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid, de capaciteit, veiligheid, betrouwbaarheid en het reisgemak van het Openbaar Vervoer. De beleidsdoorlichting laat zien dat er op veel afzonderlijke onderdelen deelresultaten geboekt zijn die allen hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen, waardoor het spoor voor de reiziger en de verlader een aantrekkelijke optie kan zijn en dat heeft geleid tot meer gebruik van het spoor. Ik zie deze constatering als een bevestiging van de geleverde inspanningen en resultaten op dat vlak.

Tegelijkertijd plaatst de beleidsdoorlichting kanttekeningen ten aanzien van de meetbaarheid van de resultaten. De doelmatigheid is niet goed vast te stellen omdat de doelen niet specifiek genoeg geformuleerd zijn en weinig informatie beschikbaar was. Echter, er zijn ook geen indicaties voor de ondoelmatigheid van het beleid. 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 daar waar dit mogelijk is.

Reactie op de aanbevelingen

Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbindt hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden.

Ik vind het van belang om de resultaten van mijn beleid goed meetbaar en vergelijkbaar te kunnen maken. Daarom neem ik deze aanbeveling over en zet ik me in om de doelstellingen en indicatoren aan te scherpen.

Binnen het spoordomein werken we voortdurend aan het zo goed mogelijk in beeld brengen van de effecten en resultaten van onze beleidsinspanningen. De prestatie- en informatie-indicatoren uit de concessies zijn gebaseerd op de operationele doorvertaling van de beleidsdoelen van de LTSa. Hiermee wordt een vinger aan de pols gehouden op de verschillende prestaties en kan indien nodig bijgestuurd worden. Een directe link met de doeltreffendheid van het beleid blijft wetenschappelijk gezien uitdagend, omdat exogene factoren (zoals hoog- of laagconjunctuur, beleid in buurlanden) en afhankelijkheden van verschillende actoren ook altijd een rol spelen, evenals de (zeer) lange looptijden van projecten, zeker in het fysieke domein.

Al in 2015 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de meeste beleidsdoorlichtingen geen of zeer beperkte uitspraken kunnen doen over de causaliteit tussen instrument en effecten⁷. Hoewel het dus niet altijd lukt om de (causale) verbanden tussen het overheidsbeleid en de gerealiseerde doelen te duiden, wil ik wel de kansen aangrijpen om beleidsdoelen en indicatoren nauwkeuriger te formuleren wanneer zich daarvoor mogelijkheden voordoen, bijvoorbeeld als er nieuwe meetmethoden beschikbaar komen. Ik zie dit als een continu proces van verbetering. De afgelopen jaren zijn diverse prestatie-indicatoren uit de vervoers- en beheerconcessie met NS en ProRail vervangen door betere indicatoren, die meer gericht zijn op wat er voor de gebruikers van het spoor echt toe doet.

⁷ Kamerstuk 34 200, nr. 2

Wat betreft de begrotingsindicatoren zal ik mij inzetten om deze in de breedte beter te laten aansluiten op de beleidsdoelen ten aanzien van personen- en goederenvervoer, beheer, onderhoud en vervanging, aanleg, veiligheid, en de OV- keten. De indicatoren kunnen aan informatiewaarde winnen. Ik wil toe naar kengetallen die recht doen aan de prestaties van het systeem en die meerjarig vergelijkbaar zijn. Bij de begroting van 2020 zal ik dit aanpassen. De uitwerking van het Toekomstbeeld OV zal input geven voor nieuw te formuleren en meetbare doelstellingen.

In de midterm review van de vervoersconcessie (gereed in 2020) zal het sturingsregime worden geëvalueerd waarbij ook aandacht wordt besteed aan de sturing via de kpi's. Vanuit het perspectief van de reiziger worden de kpi's kritisch tegen het licht gehouden en wordt onderzocht op welke punten de informatie beter zou kunnen aansluiten op de doelstellingen. Waar nodig zullen de kpi's naar aanleiding daarvan worden aangescherpt. Ten aanzien van de beheerconcessie zullen uitkomsten zoveel mogelijk worden meegenomen bij de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan.

Het evalueren van aanlegprojecten

Eén van de aanbevelingen in de beleidsdoorlichting is het evalueren van aanlegprojecten om de resultaten en effecten goed te kunnen vergelijken ten opzichte van de oorspronkelijke beleidsdoelen. Het advies is daarbij om niet enkel geïsoleerd te kijken naar het project, maar ook naar de netwerkeffecten. Ik vind het van groot belang om de effecten van projecten goed in beeld te brengen en daarmee ook achteraf te leren van programma's en projecten. Ik zie de meerwaarde daarvan vooral op netwerkniveau en in het monitoren van de generieke ontwikkeling van de mobiliteit. Dit past ook bij het steeds meer opgave- en gebiedsgericht werken in het kader van het MIRT en het toekomstige Mobiliteitsfonds. Het Mobiliteitsbeeld van het KiM is een belangrijke bron voor inzicht in de ontwikkeling van de mobiliteit. In de toekomst zou bij onderzoeken meer aandacht kunnen worden besteed aan de veranderde verplaatsingspatronen op niveau van het gehele OV-netwerk als gevolg van veranderingen in het OV- en spoornetwerk. Daartoe vind ik het belangrijk dat relevante corridor specifieke gebruiks- en prestatiegegevens meege- nomen kunnen worden in de analyse bij studies naar de infrastructuur, zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief van 15 januari 2018 over data en transparantie in het OV⁸. In deze brief hanteer ik het uitgangspunt dat data openbaar moeten zijn, tenzij. Indien nodig zal ik vervoerders aanspreken op het beschikbaar stellen van data ten behoeve van onderzoek.

Op projectniveau wordt om de doelmatigheid te borgen vooral aan de voorkant uitvoerig onderzoek gedaan naar de effecten. Het MIRT-proces bevat, zoals ook gesteld in het rapport, diverse prikkels voor doelmatigheid door de eisen die worden gesteld aan de totstandkoming van een project. In dit proces wordt de bijdrage aan de beleidsdoelen en de doelmatigheid van het programma of project in beeld gebracht en vastgelegd in openbare rapportages. Het MIRT-proces bevat, zoals ook gesteld in het rapport, diverse prikkels voor doelmatigheid door de eisen die worden gesteld aan de totstandkoming van een project. De MIRT-spelregels vragen om een transparante afweging van alternatieven en varianten, mede op basis van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). Voorafgaand hieraan is reeds op netwerkniveau gekeken naar de vervoersvraagstukken voor de langere termijn (via de NMCA).

⁸ Kamerstukken 23 645 en 29 984, nr. 654

Voor projecten die door uw Kamer zijn aangewezen als groot project wordt nog specifiek gekeken naar de effecten via voortgangsrapportages en een evaluevaluatie aan de Tweede Kamer. Ook hierin is het vaak nog niet mogelijk om in de eerste jaren na oplevering al aan te geven of de vooraf gestelde doelen daadwerkelijk worden gehaald. Op andere manieren is het wel mogelijk om inzicht te krijgen in het effect van de investeringen in het OV zoals door de groei van het aantal reizigers via Utrecht Centraal na de verbouwing in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor.

Het aansluiten van de informatie op de informatiebehoefte bij de concessiesturing.

Wat betreft de informatie die NS en ProRail aan lenW leveren is er van nature altijd een spanning tussen enerzijds een efficiënte en slanke informatiehuishouding en anderzijds de behoefte aan voldoende sturingsinformatie. Zowel vanuit lenW als vanuit de Tweede Kamer bestaat bijvoorbeeld de behoefte om meer informatie te krijgen wanneer de prestaties op een specifiek punt achterblijven of gezamenlijk wordt gewerkt aan het verwezenlijken van een grote ambitie. In de concessiesturing zijn in de afgelopen jaren al stappen gezet naar een efficiëntere, meer outputgerichte sturing met NS en ProRail en daar blijf ik aandacht voor houden. Ook dit is een punt van aandacht bij de midterm review.

Reactie op besparings- en intensiveringsvarianten

De voorgestelde bezuinigingsopties (zie de bijlage)⁹ laten een aantal dilemma's zien: 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. Daarom ben ik blij met de door Berenschot geschetste denkrichtingen voor meer effectiviteit en efficiëntie in het spoorstelsel. Deze denkrichtingen zie ik als interessante perspectieven die van waarde zijn bij de invulling van de toekomstige beleidskaders, zoals het Toekomstbeeld OV. Een aantal onderdelen wordt daarin reeds meegenomen, zoals het integreren van het spoorstelsel in het brede vervoersysteem en het bezien van het spoorstelsel vanuit een maatschappelijke bereikbaarheidsopgave. Ook wordt binnen het programma Toekomstbeeld OV rekening gehouden met innovatieve (trein en vervoers-) concepten. Met het anders en beter organiseren van het beheer en onderhoud is door ProRail al een belangrijke eerste stap gezet met het Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS). Hierover heb ik uw Kamer in december 2017 geïnformeerd¹⁰. Met betrokken partijen uit de sector start ik een traject naar systeemvraagstukken om te bezien welke mogelijkheden er zijn om het spoor nog efficiënter te benutten.

De intensiveringsopties die in het rapport worden geschetst herken ik. Op een aantal terreinen heb ik, in lijn met de geschetste opties, reeds een aantal besluiten genomen. Intensivering is mogelijk dankzij de extra middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld voor een inhaalslag in de infrastructuur. Zo heb ik € 50 mln. extra gereserveerd voor de risico gestuurde aanpak van overwegen en niet actief beveiligde overwegen (NABO's)¹¹, investeer ik aanvullend € 150 mln. voor behandel- en opstelcapaciteit in het hele land en investeer ik extra in het goederenvervoer met het aangekondigde maatregelenpakket¹². Ook heb ik samen met de regio Amsterdam afspraken gemaakt over het 5e en 6e spoor bij

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 737

¹¹ Kamerstuk 29 893, nr. 217

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 782

Amsterdam Zuid voor internationale treinen waarmee ook de westkant van Amsterdam verder kan worden ontwikkeld voor regionaal en stedelijk OV¹³. Met mijn bestuurlijke partners ben ik continu in gesprek over het efficiënt inzetten van de beschikbare middelen voor de grote opgaven waar we voor staan.

Overig

Uw Kamer heeft mij verzocht om in de doorlichting ook te kijken naar de vervoersprestaties op decentrale lijnen en per corridor. Daar waar informatie beschikbaar was is in de bijlage bij de doorlichting ingegaan op de prestaties van decentrale lijnen ten aanzien van reizigerskilometers en klanttevredenheid.

De beleidsdoorlichting legt echter de nadruk op het rijksbeleid en besteding van rijksmiddelen, waarbij de doelen en instrumenten niet corridor-specifiek zijn. Dat betekent echter niet dat er geen informatie beschikbaar is over deze lijnen. Prestatie-informatie per corridor of traject is al goeddeels openbaar beschikbaar. Een groot deel van deze informatie – over punctualiteit, uitval van treinen, verstoringen naar oorzaak uitgesplitst, geleverde treinpaden en veiligheidsincidenten – is per traject weergegeven op het online dashboard van ProRail¹⁴. Zoals ik u eerder heb bericht¹⁵ zal NS na de midterm review van de vervoersconcessie ook prestatie-informatie over zitplaatskans per corridor of traject inzichtelijk gaan maken.

Second opinion

Prof. dr. Arts geeft in zijn second opinion aan dat de beleidsdoorlichting op een zorgvuldige manier is doorlopen en dat de rapportage goed inzicht geeft in de opzet, uitvoering en resultaten van het beleidsdoorlichtingsonderzoek. Echter door de complexiteit van het beleidsveld, de abstracte geformuleerde beleidsdoelen, gebrek aan goede indicatoren en de keuzes in de afbakening van het onderzoek kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid. Berenschot doet relevante aanbevelingen om dit te verbeteren. In de second opinion wordt ook onderkend dat het instrument beleidsdoorlichting zijn beperkingen kent in relatie tot een complex en dynamisch beleidsveld als OV en Spoor, gezien de focus op het rijksbeleid en de rijksuitgaven en de relatief korte doorlichtingscyclus.

De eenzijdige focus op het rijksbeleid is volgens dhr. Arts een gemiste kans om het OV en Spoorbeleid integraal, over de bestuurlijke grenzen heen in beeld te brengen. Ik deel de mening van dhr. Arts dat het wenselijk is om ook voor het hele OV systeem zicht te houden op de prestaties. Ten aanzien van de prestaties op gebied van de deur-tot-deurreis is inmiddels een dashboard ontwikkeld, zoals aangekondigd in de beleidsreactie op beleidsdoorlichting artikel 15 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting¹⁶. Hierin worden o.a. de veranderingen op het gebied van gebruiksgemak, kritische aansluitingen, ketenvoorzieningen, first and last mile en bereikbaarheid gemeten. Het is de bedoeling is dat uit het dashboard concrete voorstellen komen m.b.t. de optimalisatie van de deur-tot-deurreis.

De complexiteit van het beleidsveld die dhr. Arts schetst herken ik en zijn bevindingen sluiten aan bij de aanbeveling van Berenschot om concretere

¹³ Kamerstuk 32 404, nr. 86

¹⁴ <https://prestaties.prorail.nl/>

¹⁵ Kamerstuk 23 645, nr. 654

¹⁶ Kamerstuk 32 861, nr. 6

beleidsdoelen en meer samenhangende monitoringsdata te verzamelen. De opmerkingen van dhr. Arts ten aanzien van het instrument beleidsdoorlichtingen zelf zullen betrokken worden bij de Operatie inzicht in kwaliteit. Binnen die operatie wordt voor het hele stelsel van beleidsevaluaties en -doorlichtingen gekeken waar ruimte is voor verbetering.

Tot slot

Ik onderschrijf het belang van een continue verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van mijn beleid waar dit mogelijk is. Om hierop te kunnen sturen is een goede monitoring en transparantie van belang. Met de gedane aanbevelingen in de hand zal ik mij blijven inzetten voor verbetering op dit punt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer