

Vergaderjaar 2018–2019

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 43

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 30 januari 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 13 november 2018 inzake de beleidsdoorlichting OV en Spoor (Kamerstuk 32 861, nr. 41).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 januari 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Rijkers

Vraag 1

Waarom zijn er te weinig evaluaties beschikbaar om een oordeel te kunnen vormen over doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar vervoer- en spoorbeleid?

Antwoord 1

In bijlage 1 van het eindrapport van Berenschot worden alle documenten opgesomd die zijn gebruikt voor de beleidsdoorlichting. In deze lijst treft u veel evaluatierapporten aan over verschillende onderdelen van het openbaar vervoer- en spoorbeleid en die ingaan op doeltreffendheid en over doelmatigheid.

Veel van deze rapporten betreffen ex ante evaluaties van MIRT-projecten. Voor MIRT-projecten geldt dat vooraf MKBA's worden opgesteld. Dat betekent dat vooraf inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van een MIRT-project. Ook voor -losse- onderdelen van het openbaar vervoer- en spoorbeleid die niet onder het MIRT-spelregelkader vallen geldt dat er dergelijke onderzoeken waarin ook naar de doelmatigheid en doeltreffendheid is gekeken.

Er zijn echter weinig evaluatierapporten beschikbaar waarin achteraf conclusies over de doelmatigheid en -treffendheid van MIRT-projecten dan wel onderdelen van het openbaar vervoer- en spoorbeleid worden getrokken. Belangrijke reden is dat het niet gemakkelijk is om causale verbanden te leggen tussen de effecten en de resultaten die zijn behaald in relatie tot de gemaakte kosten.

Daarnaast is de constatering dat het openbaar vervoer- en spoorbeleid te maken heeft met een dynamische omgeving die van invloed is op de te behalen resultaten en effecten. Daarbij moet worden gedacht aan externe factoren als hoog- of laagconjunctuur, beleid in buurlanden, etc., die van invloed zijn op het gebruik van OV. Dit wordt zowel door Berenschot in het syntheseonderzoek geconstateerd als ook Prof. Dr. E.J.M.M. Arts in zijn second opinion.

Vraag 2

Zijn andere (regionale) vervoerders of decentrale overheden betrokken bij de beleidsdoorlichting?

Antwoord 2

De beleidsdoorlichting bestrijkt de rijksuitgaven van het OV- spoorbeleidsterrein waar het Rijk verantwoordelijk voor is. De beleidsdoorlichting is gebaseerd op beschikbare documenten die over dat beleidsterrein gaan. Het regionaal openbaar vervoer- en spoorbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Die evalueren zelf hun beleid en zijn om die reden niet betrokken bij deze beleidsdoorlichting en maken dus ook geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting.

Overigens heeft er in 2014 een beleidsdoorlichting van het voormalige artikel 15 (regionaal OV) plaatsgevonden. Bij die beleidsdoorlichting zijn de decentrale overheden betrokken geweest.

Vraag 3

Waarom zijn er geen aanbevelingen gedaan die direct betrekking hebben op het openbaar vervoer- en spoorbeleid zelf?

Antwoord 3

Berenschot doet in haar eindrapport aanbevelingen die gericht zijn op het aanscherpen van de beleidsdoelstellingen en indicatoren die deze beleidsdoelstellingen meten en het evalueren van aanlegprojecten.

Berenschot doet in haar rapport geen aanbevelingen die betrekking hebben op het beleid zelf, maar komt wel met een aantal denkrichtingen met betrekking tot het beleid. Deze zijn terug te vinden in paragrafen 5.3. en 5.4 in het eindrapport. Deze denkrichtingen sluiten goed aan op het

huidige beleid. De reden dat Berenschot geen aanbevelingen m.b.t. het beleid doet komt door de constatering van Berenschot dat op basis van de huidig beschikbare informatie geen heldere uitspraken zijn te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar vervoer- en spoorbeleid.

Vraag 4

Waarom wordt er geen antwoord gegeven op de vraag hoe doeltreffend en doelmatig het uitgevoerde beleid is geweest?

Antwoord 4

Zie ook antwoord op vraag 1.

Vraag 5

Hoe kan de Kamer beoordelen of de middelen die zijn ingezet voor het openbaar vervoer- en spoorbeleid doeltreffend en doelmatig zijn besteed?

Antwoord 5

Het rapport van Berenschot geeft een goed overzicht en inzicht in de resultaten en effecten die het Rijk op het gebied van openbaar vervoer en spoor in de afgelopen jaren heeft bereikt. Berenschot concludeert in haar rapport dat het spoor voor de reiziger en de verlader een aantrekkelijke optie is gebleken wat zich heeft vertaald in een meer gebruik van het OV- en spoorstelsel. Gesteld kan worden dat er veel positieve resultaten zijn gehaald terwijl de uitgaven aan het openbaar vervoer- en spoorbeleid in die periode nagenoeg gelijk zijn gebleven.

Daarnaast kan de Tweede Kamer onder ander via het MIRT-traject vooraf een oordeel vormen over de doeltreffendheid van de bestedingen in OV- en spoorprojecten.

Vraag 6

Kunt u op korte termijn alsnog inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?

Antwoord 6

Op korte termijn kan ik niet meer inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid anders dan wat Berenschot daarover heeft geconcludeerd. Ik vind het echter van groot belang om de effecten van projecten en onderdelen van het beleid goed in beeld te brengen om daarmee ook achteraf van te leren. Deze evaluaties dienen dan als onderbouwing voor de volgende beleidsdoorlichting, zodat er dan een betere uitspraak kan worden gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Vraag 7

Waarom worden in de beleidsdoorlichting geen conclusies getrokken over de vervoersprestaties per corridor, terwijl dit een uitdrukkelijk verzoek van de Kamer was?

Antwoord 7

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 ProRail. Zoals ik u eerder heb bericht¹ zal NS na de mid-term review van de vervoerconcessie ook de prestatie-informatie over zitplaatskans per corridor of traject inzichtelijk gaan maken.

Vraag 8

Worden bij een volgende belangrijke evaluatie (bijvoorbeeld de mid-term review van de vervoerconcessie van het Hoofdrailnet in 2020) wel de vervoerprestaties per corridor betrokken?

Antwoord 8

Waar mogelijk en relevant worden in evaluaties vervoerprestaties per corridor betrokken, ook in het geval van de mid-term review van de vervoerconcessie van het hoofdrailnet.

Zoals vermeld in mijn brief van 15 januari 2018 over data en transparantie heeft de NS zichzelf tot doel gesteld de informatie over prestaties en klantordelen makkelijker toegankelijk te maken. Op dit moment worden via de maand- en (half)jaarrapportages de prestaties op de website gepubliceerd. Het streven van NS is om deze gegevens meer dynamisch te presenteren. Hiermee wordt ook de informatie over prestaties en klantordelen per corridor inzichtelijk. Tevens wil NS op de website haar kennis delen over de wijze waarop de klantordelen worden beïnvloed. Dit zal in ieder geval vanaf 2020 (de tweede helft van deze concessieperiode) beschikbaar zijn².

Vraag 9

Waarom is bij de decentrale lijnen de informatie van decentrale overheden en informatie over doelbereik en doelmatigheid uit concessies zeer beperkt betrokken in deze beleidsdoorlichting?

Antwoord 9

Zie antwoord 2 en antwoord 7.

Vraag 10

Welke stakeholders waren betrokken bij expertsessies en groeps gesprekken?

Antwoord 10

In bijlage 2 van het eindrapport van Berenschot worden alle stakeholders die betrokken zijn geweest bij de expertsessies en groeps gesprekken opgesomd.

Vraag 11

Welke verbetermogelijkheden en alternatieven voor het openbaar vervoer en spoorbeleid ziet u?

Antwoord 11

In het Toekomstbeeld OV werk ik samen met de regio's, vervoerders en ProRail aan een toekomstvisie op het OV voor 2040. Gezamenlijk wil ik komen tot verbeteringen in het OV en een efficiënte en effectieve inzet van toekomstige middelen in het openbaar vervoer. In het Toekomstbeeld OV besteden we ook aandacht aan nieuwe ontwikkelingen in de mobiliteitssector, innovaties en kracht van andere modaliteiten. Over het Toekomstbeeld OV zal ik uw Kamer in het eerste kwartaal van 2019 informeren. Daarnaast zullen nieuwe evaluaties aanleiding kunnen zijn om veranderingen in het beleid aan te brengen.

¹ Kamerstukken 23 645 en 29 984, nr. 654

² Kamerstukken 23 645 en 29 984, nr. 654

Vraag 12

Worden bij de mid-term review van de vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet wel conclusies getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid en verbetermogelijkheden?

Antwoord 12

De mid-term review is een evaluatie van de prestaties van NS in de eerste helft van de concessie (2015–2019). In deze evaluatie wordt getoetst of de uitvoering van de concessie heeft geleid tot de noodzakelijke verbeteringen zoals die in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) zijn verwoord. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de vraag in hoeverre de NS de in de concessie vastgelegde streefwaarden voor 2019 heeft gehaald. Naar aanleiding van de evaluatie kunnen lenW én NS in overleg verbeteringen in de concessie doorvoeren voor de tweede helft van de concessie (2020–2024). Tegen deze achtergrond is het mogelijk om bij de mid-term review in te gaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de door NS geleverde prestaties. Zie ook antwoord op vraag 8.

Vraag 13

Zullen hierbij prestatie-indicatoren zoals klantoordeel en reizigerspunctualiteit ook op corridorniveau worden betrokken?

Antwoord 13

Zie antwoord op vraag 8.

Vraag 14

Kunt u de Kamer informeren over de resultaten van de formulering van duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en de hieraan te verbinden indicatoren?

Antwoord 14

Naar aanleiding van de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting om duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen te formuleren en hier indicatoren aan te verbinden die meerjarig systematisch gemeten worden, ga ik op zoek naar begrotingsindicatoren die beter aansluiten op de beleidsdoelen ten aanzien van personen- en goederenvervoer, beheer, onderhoud en vervanging, aanleg, veiligheid, en de OV- keten. De kennis die wordt opgedaan bij de mid-term review van de beheer- en vervoerconcessies zal daarvoor worden gebruikt. Om die reden lukt het niet om al in de begroting van 2020 met aanpassingen te komen. Dat zal gebeuren bij de begroting van 2021. De uitwerking van het Toekomstbeeld OV kan daarnaast ook voor inbreng zorgen voor nieuw te formuleren en meetbare doelstellingen.

Vraag 15

Waarom volgt u de aanbeveling om de doelmatigheid van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT-aanlegprojecten) achteraf te evalueren niet op?

Antwoord 15

In mijn aanbiedingsbrief heb ik aangegeven dat ik het van groot belang vind om de effecten van projecten goed in beeld te brengen om daarmee ook achteraf te kunnen leren van programma's en projecten. Geconstateerd moet echter worden dat het niet gemakkelijk is om achteraf causale verbanden te leggen tussen de effecten en de resultaten die zijn behaald in relatie tot de gemaakte kosten. Daarnaast wordt heeft het openbaar vervoer- en spoorbeleid te maken met een dynamische omgeving die van invloed is op de te behalen resultaten en effecten. Daarbij moet worden gedacht aan externe factoren als hoog- of laagconjunctuur, beleid in buurlanden, etc., die van invloed zijn op het gebruik van OV.

Op projectniveau wordt echter om de doelmatigheid te borgen vooral aan de voorkant uitvoerig onderzoek gedaan naar de beoogde effecten in relatie tot de kosten. Via het MIRT-traject kan de Tweede Kamer vooraf een oordeel vormen over de doeltreffendheid van de bestedingen in OV- en spoorprojecten.

Vraag 16

Hoe kan beter duidelijk worden gemaakt of veranderingen/verbeteringen in de prestaties dankzij of ondanks beleidsmaatregelen zijn gerealiseerd? Wat is het gevolg van rijksbeleid, beleid van regionale en lokale overheden, beleid van de vervoerder(s) of externe factoren?

Antwoord 16

Een beleidsdoorlichting op basis van de RPE is in principe een synthese-onderzoek. Dat betekent dat de doorlichting is gebaseerd op eerdere evaluaties die in de onderzoeksperiode zijn verschenen. Veel van deze evaluaties gaan in op afzonderlijke beleidsmaatregelen die zijn getroffen en hun effecten op prestaties. Daarbij wordt ook gekeken wie primair verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de beleidsmaatregel. Waar mogelijk wordt aangegeven in hoeverre exogene factoren van invloed zijn geweest op de geleverde prestaties.

Vraag 17

Hoe kan duidelijk worden gerapporteerd welke veranderingen in prestaties en waardering het gevolg zijn van openbaar vervoerbeleid dan wel beleid op andere terreinen, zoals automobilititeit, belastingregels, (lokaal) ruimtelijke ordeningsbeleid, economische ontwikkelingen of een veranderend maatschappelijk bewustzijn?

Antwoord 17

Zie antwoord op vraag 16.

Vraag 18

Waarom is er zo weinig aandacht in de beleidsdoorlichting voor de regionale spoorvervoerders?

Antwoord 18

Zie antwoord op vraag 2.

Vraag 19

Zijn lokale en regionale overheden voldoende betrokken bij de beleidsevaluaties? Worden hun doelen wel gehaald/geëvalueerd?

Antwoord 19

Zie antwoord op vraag 2.

Vraag 20

Wordt de aanstaande evaluatie van (de gevolgen van) het aanbesteden van openbaar vervoer betrokken bij de toekomstige beleidsdoorlichting?

Antwoord 20

Ja. Alle evaluaties die het openbaar vervoer- en het spoorbeleid aangaan en dat onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt worden betrokken bij een volgende beleidsdoorlichting.

Vraag 21

Waarom heeft u voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting niet de opdracht gegeven om de lacunes in de beleidsinformatie over doeltreffendheid en doelmatigheid verder te laten invullen?

Antwoord 21

Zie antwoord op vraag 1. De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dat betekent dat de beleidsdoorlichting is gebaseerd op bestaande evaluaties. De beleidsdoorlichting laat zien dat op veel afzonderlijke onderdelen deelresultaten zijn geboekt die hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. De doorlichting plaatst ook kanttekeningen ten aanzien van de meetbaarheid van de resultaten. Omdat de beleidsdoelen niet specifiek genoeg zijn geformuleerd zijn de doelmatigheid en doeltreffend niet goed vast te stellen. Het nog meer vergaren van beleidsinformatie zal aan die conclusie niets veranderen.

Vraag 22

Waarom worden voor MIRT-projecten wel indicaties voor doelmatigheid (vooraf) onderzocht, maar worden evaluaties van doelmatigheid (achteraf) nauwelijks uitgevoerd? Hoe kunnen we leren van de effectiviteit van beleid, aanbestedingsprocessen en afspraken, als we deze niet evalueren en er geen conclusies aan verbonden worden?

Antwoord 22

Vooraf wordt de doelmatigheid van investeringen onderzocht om een totale afweging over nut en noodzaak te kunnen doen van een investering. Een evaluatie van de doelmatigheid achteraf is methodisch complex, omdat cijfers over bijvoorbeeld reizigersaantallen, betrouwbaarheid en punctualiteit van vele -waarvan externe- factoren afhankelijk zijn. Wel wordt door het periodiek herijken van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse en de modellen waarop deze gebaseerd is geborgd dat onderzoeken vooraf naar doelmatigheid kunnen steunen op een goede methodiek. Bovendien wordt voor Grote Projecten de voortgang gemonitord via voortgangsrapportages en een eindevaluatie. Van de projecten zelf wordt geleerd door de kennis en ervaring die wordt opgedaan te borgen binnen het ministerie en ProRail. Dat gebeurt naast het collegiaal benutten van kennis en ervaring door het vastleggen van handreikingen, werkwijzen en procedures. In antwoord op vraag 15 heb ik aangegeven dat ik het van belang vind om de effecten van projecten goed in beeld te brengen en daarmee ook achteraf te leren van programma's en projecten. Ik zie echter de meerwaarde daarvan vooral op netwerkniveau en in het monitoren van de generieke ontwikkeling van de mobiliteit.

Vraag 23

Hoe kan het dat de totale kosten van decentrale lijnen niet bekend zijn? Hoe kan er überhaupt ooit geclaimd worden dat decentraal spoor succesvol is, als niet duidelijk is wat overheden hier aan bijdragen?

Antwoord 23

De totale kosten van de exploitatie en investeringen van regionale overheden in het regionale spoorvervoer zijn bij het rijk niet bekend, omdat de verantwoordelijkheid voor het regionale spoorvervoer is gedecentraliseerd. Wel is uit eerdere evaluaties van de decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer gebleken dat de betrokken provincies er veelal in zijn geslaagd om met dezelfde rijksbijdrage, die NS voor de decentralisatie van het rijk ontving, na de toepassing van marktwerking meer spoorvervoer aangeboden te krijgen (hogere frequenties) met modern materieel. Dit is een indicatie dat deze decentralisaties succesvol zijn geweest.

Vraag 24

Waarom bevat de beleidsdoorlichting geen conclusies over en aanbevelingen voor verbetermogelijkheden en alternatieven voor het bestaande beleid?

Antwoord 24

De conclusies en aanbevelingen van Berenschot hebben betrekking op beheersmaatregelen die kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen. Deze behelzen onder andere het duidelijker formuleren van beleids- en begrotingsdoelstellingen en het verbinden daarvan aan goed meetbare indicatoren. Het doen van aanbevelingen voor verbetermogelijkheden en alternatieven voor bestaand beleid maken geen onderdeel uit van een beleidsdoorlichting. Overigens geeft Berenschot hiervoor wel denkrichtingen aan in haar eindrapport. Zie ook antwoord op vraag 3.

Vraag 25

Kunt u toelichten hoe het komt dat het niet mogelijk is om heldere uitspraken te doen over het bereiken van de doelen en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten?

Antwoord 25

Zie het antwoord op vraag 4.

Vraag 26

Is het mogelijk om alsnog duidelijke en heldere conclusies te formuleren op basis van de vergaarde informatie op alle doelstellingen?

Antwoord 26

Zie antwoorden op vraag 1 en op vraag 3.

Vraag 27

Kunt u toelichten hoe de aangescherpte doelstellingen en indicatoren eruit zien?

Antwoord 27

Op dit moment wordt bekeken welke gegevens langjarig beschikbaar zijn. Voor de gegevens is het ministerie afhankelijk van diverse andere partijen, waaronder ProRail en de vervoerders. Het streven is om voor elk van de thema's die genoemd zijn in de beleidsdoorlichting een juiste indicator te vinden. Het gaat hierbij om de thema's: personen- en goederenvervoer, beheer, onderhoud en vervanging, aanleg, veiligheid, en de OV-keten.

Vraag 28

Is het mogelijk om de doelstellingen en indicatoren voor de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 16 SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) te formuleren? Zo ja, kunt u dat doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 28

De inzet is om de aangescherpte doelstellingen zo SMART mogelijk te maken. Zoals in antwoord op vraag 14 is aangegeven zet ik mij in om begrotingsindicatoren 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. 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.

Vraag 29

Waarom zijn de doelen niet aangepast aan de hand van de uitspraak van de Algemene Rekenkamer in 2015 waarin is vermeld dat het voor de

meeste beleidsdoorlichtingen niet of nauwelijks mogelijk is om uitspraken te doen?

Antwoord 29

Ik zie het aanpassen van doelen als een continu proces van verbetering. Zoals in antwoord op vraag 28 is aangegeven is de insteek om aangepaste doelstellingen zo SMART mogelijk te maken zodat de begrotingsindicatoren zo goed mogelijk aansluiten bij het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer en spoor. Dit vergt dat er goede meetmethoden beschikbaar zijn die goed de causale verbanden tussen de bestedingen en de effecten kunnen leggen. Daar worden ook stappen meegemaakt. Zo zijn de afgelopen jaren diverse prestatie-indicatoren uit de vervoer- en beheerconcessie met NS en ProRail vervangen door betere indicatoren, die meer gericht zijn op wat voor de gebruikers van het spoor echt toe doet en die dat ook kunnen meten. Zie ook de antwoorden op de vragen 14 en 28.

Vraag 30

Kunt u toelichten welke stakeholders betrokken waren bij de expertsessies en groepsgesprekken voor de beleidsdoorlichting?

Antwoord 30

In bijlage 2 van het eindrapport van Berenschot worden alle stakeholders die betrokken zijn geweest bij de expertsessies en groepsgesprekken opgesomd.

Vraag 31

Op welke manier worden de opmerkingen in de second opinion van de heer Arts ten aanzien van het instrument beleidsdoorlichting betrokken bij de Operatie Inzicht in kwaliteit? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 31

De Operatie Inzicht in Kwaliteit kijkt naar verbeteringen voor het hele evaluatiestelsel, waaronder het instrument beleidsdoorlichting. Bij het bepalen van mogelijke verbeteringen worden ook de inzichten van onafhankelijke deskundigen bij beleidsdoorlichtingen betrokken, waaronder die van de heer Arts. Mijn collega van Financiën zal uw Kamer begin februari informeren over de voortgang van de operatie. In de voortgangsrapportage zal nader worden ingegaan op ervaringen met het instrument beleidsdoorlichting.