VU UNIVERSITY AMSTERDAM

2700

Bescherming persoonlijke levenssfeer

DATE	OUR REFERENCE	YOUR LETTER DATED	YOUR REFERENCE
19 Mei 2026			
E-MAIL	**TELEPHONE**	**FAX**	**ENCLOSURE(S)**
Bescherming persoonlijke levenssfeer	Bescherming persoonlijke levenssfeer	Bescherming persoonlijke levenssfeer	

Subject: Aanbieding second opinion periodieke evaluatie Artikel 16

Geachte heer Bescherming persoonlijke levenssfeer,

Met veel genoegen bied ik u hierbij aan de definitie versie van mijn second opinion op de Periodieke Evaulatie van Artikel 16.

Hartelijke groet,

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Prof. dr. Erik T. Verhoef
Department of Spatial Economics, School of Business and Economics, Vrije Universiteit Amsterdam

Second opinion op eindrapport “Periodieke rapportage Artikel 16”

Prof dr Erik T Verhoef
VU Amsterdam

Met veel interesse en inhoudelijk plezier heb ik kennisgenomen van het rapport dat in opdracht van IenW is opgesteld door Ecorys voor de Periodieke Rapportage Artikel 16. Het rapport leest prettig, oogt compleet, en geeft helder inzicht in de wijze waarop is gekomen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geëvalueerde beleid. Hoewel het een veelomvattend beleidsdomein betreft, met een veelheid aan verschillende doelen, is het rapport ondanks de lengte overzichtelijk en samenhangend gebleven. Er is gebruik gemaakt van verschillende, complementaire bronnen, conclusies zijn navolgbaar en hoewel men van mening kan verschillen over hoe scherp deze aangezet kunnen worden (zie hieronder) heb ik in de conclusies en de onderbouwing daarvan geen inconsistenties aangetroffen. Complimenten voor dit alles.
In deze second opinion wil ik de lezer van het rapport vooral voeden met een reflectie op zaken die voor een evaluatie als deze als gegeven (moeten) worden beschouwd maar die wel de reikwijdte daarvan beïnvloeden, en voor een goede interpretatie daarom meegewogen of in ieder geval gesignaleerd zouden kunnen worden. Deze reflecties zouden meegewogen kunnen worden in een volgende evaluatieronde.
Voor de volledigheid merk ik op dat mijn commentaar betrekking heeft op de evaluatie van Artikel 16, en daarmee niet op het gevoerde beleid zelf.

De drie specifieke doelstellingen van artikel 16 hebben belangrijke implicaties voor de (reikwijdte van de) evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten. Ze staan al in de samenvatting op p.5 verwoord:

1. Zorgen voor een veilig spoorsysteem
2. Zorgen voor een betrouwbaar spoornetwerk
3. Zorgen voor een aantrekkelijk en toegankelijk spoor- en ov-systeem

In de eerste plaats valt op dat alleen in doelstelling drie “spoor- en ov-systeem” staat, en in de andere twee alleen “spoorsysteem”. Dit roept de vraag op of veiligheid en betrouwbaarheid van ov anders dan spoor elders als doelstelling zijn veiliggesteld; en, of met spoor alleen “trein” of ook andere vormen van spoor worden bedoeld. Dit verdient aandacht bij de lezer van de rapportage. Het raakt aan een tweede aspect:

Op p.14 staat terecht vermeld dat het “Rijk verantwoordelijk is voor goede […] kaders waarbinnen medeoverheden in staat zijn […] taken in te vullen als het gaat om […] regionaal openbaar vervoer”. Hier valt uiteraard veel van het niet-spoor OV onder. Maar, is dat de reden dat het hierboven niet genoemd wordt? En, fundamenteler, waar wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de manier waarop concessieverlening van regionaal openbaar vervoer in Nederland is ingericht geëvalueerd? Ik had dit eigenlijk verwacht in paragraaf 3.5 van dit rapport, maar dat is daar niet aan de orde; naar ik aanneem omdat artikel 14 over regionale infrastructuur en niet over exploitatie gaat. Het zou de lezer helpen te weten hoe dit geëvalueerd wordt, en welke inzichten daar uit komen. De afgelopen jaren is er veel zorg rond regionaal vervoer, onder meer naar aanleiding van concessies die zeker in de beginperiode soms teleurstellend worden ingevuld, tot aan aanbestedingen zonder inschrijvers waardoor nu een wetsvoorstel dat provinciale OV-bedrijven mogelijk moet maken in voorbereiding is.

Een volgende rapportage zou wat mij betreft in ieder geval op deze materie in moeten gaan, ook als het formeel geen onderdeel van het Artikel 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, dat in deze evaluatie niet expliciet aan de orde komt. Conceptueel speelt een vergelijkbaar punt rond de BDU voor Metropoolregio's.

Als derde algemeen punt dit: het rapport pleit in de aanbevelingen voor doelen en (sub-)doelstellingen die zoveel mogelijk scherper en toetsbaar moeten zijn. Vanuit het oogpunt van evaluatie is dat een begrijpelijk en goed navolgbaar pleidooi, en er is op zichzelf natuurlijk ook veel voor te zeggen. Maar het pleidooi gaat voorbij aan een aantal noties die daarbij van belang zijn om in beeld te houden, en die tegelijkertijd kunnen pleiten voor het ook weer niet blindstaren op objectieve meetbaarheid van doelen. Deze spanning zou ik benoemd willen zien worden, zodat het - op zich terechte - pleidooi niet leidt tot onwenselijke uitkomsten. Hierbij denk ik met name aan de volgende punten.

1. Kijkend naar de hierboven genoemde drie doelen is duidelijk dat dit in werkelijkheid afgeleide doelen zijn, die uiteindelijk voortkomen uit de wens om openbaar vervoer, via bereikbaarheid die rechtvaardig en inclusief zou moeten zijn, te laten bijdragen aan brede welvaart. Omdat (1) diverse beleidsinstrumenten effecten zullen hebben op meerdere aspecten van brede welvaart; (2) diverse aspecten van brede welvaart zullen afhangen van meerdere beleidsinstrumenten; en (3) brede welvaart zich niet eenduidig in één kengetal laat vangen vanwege (a) onmeetbaarheid van sommige aspecten en (b) het belang van niet-objectieve waardeoordelen over wenselijke (her-)verdeling,[1] is het een gevaarlijke illusie te denken dat een simpele één op één koppeling van instrumenten aan beleidsdoelen afdoende is bij de evaluatie van OV-beleid. Sterker nog, daar te veel op aansturen zal waarschijnlijk leiden tot het missen van meekoppel-kansen, en tot beleidsmixen die overall inefficiënt zijn. Dat ontslaat ons niet van de plicht om beleid te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar vraagt wel om een bredere blik daarbij. Idealiter zou je eigenlijk ook de volgende vraag wil stellen en geëvalueerd willen zien: leidt de *mix* aan beleidsinstrumenten tot doeltreffend en doelmatig nastreven van beleidsdoelen? Dat is een wezenlijk andere vraag dan de collectie van dezelfde vragen geëvalueerd per beleidsinstrument. Een bespiegeling hierop zou welkom zijn, zeker ook gegeven de aanbeveling waar ik hier op reageer.
2. Een hieraan gerelateerd punt is dat met OV-beleid in relatief sterke mate (in vergelijking met andere beleidsdomeinen) mede gestuurd wordt op doelen buiten het OV systeem. De twee belangrijkste zijn naar mijn taxatie: (1) het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit en samenhang, óók op de langere termijn rekening houdend met locatiekeuze en vastgoed ontwikkeling; en (2) het verlichten van maatschappelijke problemen samenhangend met privaat verkeer op de weg (denk aan congestie, milieu, veiligheid, ruimtegebruik). Ook dit kan betekenen dat het maatschappelijk gezien méér of mínder doeltreffend en/of doelmatig kan zijn bepaalde beleidsinstrumenten in het OV in te zetten, dan wat blijkt uit enger gedefinieerde doelen binnen het OV systeem *sec*.

[1] Zie onder meer ook het RLI-advies "Waardevol regeren – sturen op brede welvaart" waar ik aan mee heb mogen werken

Deze algemenere overwegingen vormen geen kritiek op de aanpak en het rapport op zichzelf; het is correct dat die op de gebruikelijke en vastgelegde wijze zijn vormgegeven. Maar ze helpen vermoedelijk wel bij de duiding en appreciatie van de (reikwijdte van de) resultaten, en hadden een plek kunnen krijgen bij aanbevelingen richting de toekomst.
Het helpt ook nadenken over de vraag of er niet instrumenten of andere zaken ontbreken in het OV- en Spoorbeleid; en daarom logischerwijs ook buiten de evaluatiesystematiek vallen, maar geen blinde vlek zouden mogen vormen. Een belangrijk thema zou kunnen zijn de samenhang met energietransitie en grid-congestie, met als concreet voorbeeld de mogelijke transitie van bovenleidingspanning naar bijvoorbeeld 3KV. Is het doeltreffend en doelmatig dat daar op dit moment weinig beweging in lijkt te zijn? Leidt dat op termijn niet tot grote knelpunten en hogere kosten voor energievoorziening en elektrificatie in Nederland?
In feite kan dit (samengestelde) commentaarpunt worden opgevat als aansporing 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 worden nagestreefd.

Als vierde en laatste punt merk ik graag op dat ik de analyse van besparingsvarianten weinig zinvol acht. Het is duidelijk dat dit een vast onderdeel is van een evaluatie als deze en daarom niet zo maar terzijde kan worden geschoven. Tegelijkertijd hebben we te maken met een sector waarvoor ten eerste geldt dat een belangrijk deel van de kosten vast zijn, zodat een kosten reductie hard binnenkomt bij de variabele kosten en daardoor tot relatief grote aanpassingen van activitieten 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. Het verbaast daarom niet dat de analyse van besparingsvarianten weinig oplevert, maar roept ook de vraag op of er bij een volgende analyse niet op intelligentere wijze gekeken zou kunnen worden naar mogelijkheden om maatschappelijke kosten te besparen zonder maatschappelijke baten disproportioneel te verminderen.