

Second Opinion Beleidsdoorlichting Spoor

Opgesteld door

Jos Arts

Hoogleraar milieu- & infrastructuurplanning

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Groningen, 10 augustus 2018

Bij: Beleidsdoorlichting van het beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor
van (Hoofdstuk XII) van de Rijksbegroting
van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

Door: Berenschot

In opdracht van Directie OVS, DG Mobiliteit, I&W

Van: 12 juli 2018

1. Inleiding

Deze notitie bevat de second opinion op het rapport van Berenschot (d.d. 12 juli 2018) over de Beleidsdoorlichting van het Begrotingsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor van Hoofdstuk XII van de rijksbegroting van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W; voorheen ministerie Infrastructuur & Milieu)¹. Het beleid dat valt onder de Rijksbegroting wordt periodiek geëvalueerd in een zogenaamde ‘beleidsdoorlichting’ vanwege de ministeriële Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018; conform Artikel 4.20, lid2f Comptabiliteitswet 2016). Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarbij de doelstellingen van beleid worden beschreven en het beleid beoordeeld wordt op doeltreffendheid (ook wel effectiviteit) en op doelmatigheid (ook wel efficiency). Conform de RPE (2018 – artikelen 1, lid 1; 2, lid 3-4; en 3, lid 3 en 4) dient bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige te worden betrokken. Deze geeft een onafhankelijk oordeel over het onderzoek; hij toetst de methodologie en de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek is verricht. In een op te leveren document rapporteert de onafhankelijke deskundige over zijn:

- 1) betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting (proces) en
- 2) het oordeel dat hij geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting (inhoud)².

2. Reflectie op proces en rol als onafhankelijke deskundige

Als onafhankelijk deskundige heb ik er voor gekozen om niet louter een summatieve evaluatie te verrichten – dat wil zeggen alleen achteraf een oordeel te geven “met de duim omhoog of omlaag” – maar voor een formatieve evaluatie-benadering – waarbij tussentijdse evaluaties worden verricht om tijdig bijsturen en verbeteren mogelijk te maken. Daartoe heb ik deelgenomen aan de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie van deze Beleidsdoorlichting Spoor. Na lezing van stukken en achtergronddocumentatie heb ik mijn tussentijdse commentaar gegeven op de tussenproducten van het externe adviesbureau dat de Beleidsdoorlichting uitvoerde. Dit commentaar betrof de opzet (de methodische aanpak van de doorlichting en de inrichting van het proces) en mijn reactie op concept-producten/rapporten tijdens de uitvoering. Dit commentaar heb ik zowel mondeling (tijdens de begeleidingscommissie bijeenkomsten) als schriftelijk (aan het adviesbureau) gegeven. Een (groot) deel van die opmerkingen is meegenomen in de diverse tussenconcepten en de eindrapportage.

Op basis van de eindconceptrapportage van de Beleidsdoorlichting Spoor (door het externe adviesbureau) heb ik een conceptnotitie second opinion opgesteld. Deze is besproken met de opdrachtgever. Dit overleg was bedoeld om eventuele ontbrekende of foutieve informatie te bespreken, maar uitdrukkelijk niet om het inhoudelijke oordeel van mijn second opinion te behandelen – dit laatste in verband met mijn onafhankelijke

¹ Korthedshalve hierna Beleidsdoorlichting Spoor genoemd.

² Artikel 3, lid 6 stelt: “Bij elke beleidsdoorlichting geeft ten minste één onafhankelijk deskundige een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijk deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Deze toelichting wordt opgenomen in de beleidsdoorlichting of als bijlage meegestuurd naar de Tweede Kamer.”

positie als deskundige. Het doel van deze conceptrapportage was te kunnen komen tot een snelle oplevering van de definitieve second opinion notitie. De definitieve second opinion – i.c. deze notitie – is door mij opgeleverd aan DG Mobiliteit (I&W), die verantwoordelijk is voor de Beleidsdoorlichting Spoor.

3. Vraagstelling Beleidsdoorlichting Spoor en Second Opinion

Het adviesbureau Berenschot kreeg de opdracht voor een beleidsdoorlichting conform de RPE over doeltreffendheid (werkt het beleid) en doelmatigheid (levert het beleid waar voor zijn geld) van alle onderzochte beleidsdocumenten in hun onderlinge samenhang³. In aanvulling op de 15 standaardvragen van de RPE 2015, heeft het Ministerie van I&W nog drie aanvullende vragen aan het adviesbureau gesteld:

- indien er significant meer middelen zijn (plus 20%) welke beleidsopties zijn dan mogelijk?;
- in hoeverre hebben de ingezette beleidsinstrumenten gezorgd voor een toename / afname in de regeldruk voor betrokken partijen?;
- Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording? (volledig, overbodig, welke veranderingen, alternatieven).

De vragen die in deze second opinion aan de orde komen, zijn:

1. Zijn de vijftien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting conform de RPE bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?;
2. Heeft het externe adviesbureau de voor deze doorlichting juiste methodiek toegepast?;
3. Is deze beleidsdoorlichting op een zorgvuldige wijze uitgevoerd. Dat wil zeggen: zijn de juiste documenten geraadpleegd, wordt een compleet beeld geschetst van het betreffende beleid en is op een goede manier doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst? Zijn de juiste personen geïnterviewd en vertegenwoordigen zij een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet-overheids-) betrokkenen?;
4. Wat is het oordeel over de door het adviesbureau gedane aanbevelingen t.a.v. de – eventuele – bijsturing van het beleid.

Deze bovenstaande punten worden hierna besproken, waarbij allereerst ingegaan wordt op de opzet (afbakening, methodiek, aanpak), het proces, de inhoudelijke analyse, de conclusies en een overall oordeel. Tenslotte wordt ingegaan op het instrument van beleidsdoorlichting zelf.

³ In brief van de Staatssecretaris van het Ministerie I&M aan de Tweede Kamer d.d. 13 september 2017 (Kamerstuk 32816, nr. 25) wordt het doel als volgt verwoord: “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.”

4. Opzet

Algemeen kan gesteld worden dat opzet en proces van de beleidsdoorlichting goed zijn verlopen – conform de eisen van de RPE en de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32861, nr. 25, d.d. 13 september 2017). De beleidsdoorlichting is door het adviesbureau helder en gestructureerd opgezet conform de eisen van de RPE (15 vragen). Deze opzet is uitgebreid besproken met en becommentarieerd door de begeleidingscommissie – waarbij ook het commentaar van de onafhankelijke deskundige grotendeels is verwerkt. Daarbij zijn besproken de afbakening, de beleidstheorie en de onderzoeksaanpak.

Afbakening: De beleidsdoorlichting betreft het huidige artikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor, dat ontstaan is na samenvoeging in 2017 van de oude artikelen 15 (OV keten) en 16 (Spoor). Daarbij zijn artikel 13 Spoor van het Infrastructuurfonds en artikel 17 Megaprojecten (Betuweroute, HSL-Zuid en ERMTS) ook beschouwd. Deze afbakening is op zichzelf logisch gezien de verwevenheid en de beleidsambitie van een optimale deur-tot-deur reis binnen de OV- en spoorketen (conform de Lange-termijn Spooragenda, LTSA) en de verwevenheid van de fysieke infrastructuur en het gebruik ervan voor personen- en goederenvervoer (tevens betrekken van aanleg en beheer & onderhoud van de fysieke (spoor)infrastructuur – IF artt. 13 en 17). Wat betreft de OV-keten is voornamelijk gekeken naar fietsparkeren, taxibeleid, toegankelijkheid, sociale veiligheid, ict en informatievoorziening. De decentrale spoorlijnen – evenals regionaal en stedelijk OV – worden in de beleidsdoorlichting slechts beperkt meegenomen met als argument dat decentrale overheden hun eigen beleid en prestatie-afspraken met vervoerders maken.

Hoewel formeel correct – een beleidsdoorlichting betreft het Rijksbeleid – zie ik dit inhoudelijk als een gemiste kans gezien de grote verwevenheid binnen de OV-/spoorketen en de integrale ambitie van de LTSA. Het (neven-)argument dat vrij recent (in 2014 voor het oude artikel 15 een beleidsdoorlichting is uitgevoerd, snijdt nog minder hout – deze informatie had dus relatief eenvoudig gebruikt worden en dit had langjariger informatie kunnen opleveren en daarmee beter inzicht in eventuele trends. Het argument van decentralisatie is formalistisch omdat de gehele sector wordt gekenmerkt door een fragmentarische verdeling van (beleids)verantwoordelijkheden: centraal bij Rijk (doen uitvoeren), deels centraal, decentraal, door (semi) marktpartijen. Indirect draagt het decentraal spoor / regionaal OV wel bij aan de LTSA doelstelling van het aantrekkelijk product voor de klant. De realisatie vindt echter decentraal plaats. Dat is wat anders, dan kun je nog steeds wel iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid. NS is ook een semi-marktpartij dus wie het uitvoert doet er niet per se toe. Betrokkenheid van IenW betreft de overall systeemverantwoordelijkheid en regie op afspraken over de samenwerking in decentrale concessies, maatregelen in het kader van Beter Benutten decentraal spoor en het bijdragen aan aanleg van infrastructuur van regionale lijnen

De beleidsdoorlichting betreft de periode 2013-2017. Argument voor deze periode is dat een deel van het beleidsveld (art 15 oud) in 2014 onderwerp is geweest van een beleidsdoorlichting (de periode 2007-2012). Dit is echter een korte periode, zeker gezien de dynamiek die dit beleidsveld kenmerkt (bijv. de nieuwe concessies voor grote spelers als NS en ProRail in 2015; de mid-term review van deze concessie in 2019, de herstructurering van de ProRail). De keuze voor een dergelijk korte periode (b)lijkt

belangrijke gevolgen te hebben voor de conclusies die getrokken kunnen worden in de beleidsdoorlichting.

Beleidstheorie: In de beleidsdoorlichting wordt de Lange-termijn Spooragenda (LTSA) terecht centraal gesteld als beleidskader. De beleidsdoorlichting gaat expliciet in op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid (cf. RPE 2018). In een doelenboom worden de overkoepelende doestelling van begrotingsartikel 16, de doorsnijdende thema's (van de oude begrotingsartikelen 15 en 16) en de (hoofd)doelen van het belangrijkste beleidskader LTSA op een gestructureerde wijze met elkaar in verband gebracht. De keuze voor LTSA is gezien de centrale rol van dit beleidsdocument logisch. Een lastig punt bij de analyse blijkt de abstracte verwoording van de beleidsdoelen – "... in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen" (zie figuur 2 Beleidsdoorlichting, p.13) – die weinig houvast geeft voor een heldere beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Onderzoeksaanpak: De beleidsdoorlichting is opgepakt als een syntheseonderzoek conform de RPE. Het vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en geeft ook aan wat de interactie is tussen beleidsinstrumenten is. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar (doeltreffendheid of doelmatigheid van) beleid. Het adviesbureau heeft daartoe een uitgebreide, gedegen documentenanalyse gedaan naar de voor dit beleidsveld relevante evaluatie- en onderzoeksrapportages, waarbij voor de verschillende instrumenten en beleidsterreinen de resultaten en effecten op een rij zijn gezet. Hierbij komt het beeld naar voren dat er veel wordt gerapporteerd en gemonitord maar dat de informatie versnipperd is en lastig te relateren valt aan de (abstract geformuleerde) beleidsdoelen. In aanvulling op deze analyse heeft het adviesbureau een groot aantal interviews gehouden met een breed spectrum aan professionals in het beleidsveld. Op basis hiervan is het materiaal verder verrijkt ter ondersteuning van de interpretatie en voor plausibele redeneringen. Tenslotte is een aantal workshops georganiseerd ter beantwoording van de 20% plus- en min-varianten.

Deze methodiek van gestructureerde documentenanalyse, interviews met kernspelers in de praktijk, en aanvullende workshops is passend voor een beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting is daarbij op een zorgvuldige wijze uitgevoerd: de relevante documenten zijn geanalyseerd ten behoeve van een zo compleet mogelijk beeld van het beleid en toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid.

De rapportage geeft goed inzicht in de opzet, uitvoering en resultaten van het beleidsdoorlichtingsonderzoek. De stappen zijn daarbij goed navolgbaar, waarbij de uitgebreide bijlagen meer gedetailleerde achtergrondinformatie bieden. In de conclusies wordt een reëel beeld gegeven van wat gezegd kan worden over doeltreffendheid en doelmatigheid. Namelijk dat beide niet goed zijn vast te stellen.

5. Proces

Het adviesbureau (Berenschot) en de uitvoerende adviseurs hiervan hebben ervaring met het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen evenals de opdrachtgevende afdeling van het ministerie van I&W (DGMO/OVS). Dit is bevorderlijk geweest voor de opzet, aanpak en uitvoering van de beleidsdoorlichting.

De begeleidingscommissie had een evenwichtige samenstelling met leden vanuit het verantwoordelijke ministerie I&W, het ministerie van Financiën, en het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM). Als onafhankelijke deskundige nam ik ook deel aan de overleggen van de begeleidingscommissie. Naar mijn oordeel heeft de begeleidingscommissie goed gefunctioneerd: de commissie kwam regelmatig bijeen gedurende het onderzoek (in totaal 7x), waarbij een open sfeer was met ruimte voor goede, kritische inbreng en waarbij er sprake was van een goede opkomst en inbreng.

Voorts is gewerkt met een ‘schil van betrokkenen’ (i.c. ProRail, NS, ILT en I&W/HBJZ) die een logische groep van betrokken partijen betrof vanwege hun kennis op gebied van het beleidsveld spoor. Deze betrokkenen hebben kunnen reageren op het plan van aanpak en de eerste volledige conceptversie van de doorlichtingsonderzoek (kloppen de ‘facts and figures’). In aanvulling daarop zijn ProRail en NS actief betrokken geweest tijdens het onderzoek (in de vorm van gegevens aanleveren, meewerken aan interviews, reageren op tussenconcepten).

6. Inhoud (15 RPE vragen)

Wat betreft de afbakening (RPE 1 en 2) zijn de belangrijkste aandachtspunten dat de evaluatieperiode relatief kort is en de afbakening tot alleen Rijksbeleid beperkt is gezien de integrale doelen, het integraal systeem (OV-/spoor-keten) en de complexiteit en dynamiek van het beleidsveld (zie ook onder 4. “Opzet”). Vanwege de omvang van de financiën worden terecht naast Art. 16 van de Begroting ook de Artikelen 13 en 17 van het Infrastructuurfonds meegenomen. Probleem hierbij is dat de resultaten van aanlegprojecten lastig 1:1 te relateren zijn aan de beleidsdoelen uit Art.16/LTSA.

De motivering van het beleid (RPE 3,4, 5) waarop de beleidsevaluatie zich richt is goed. De SVIR⁴ en LTSA zijn hoewel reeds ouder, nog steeds van kracht en relevant. Vraag is wel of de LTSA voldoende ingaat op nieuwe technologische ontwikkelingen, digitalisering en op meer aanpalende recente opgaven als klimaat/energie, circulaire economie, sociale inclusiviteit. Uit de beleidsdoorlichting komt een beeld dat Art. 16/LTSA een integrale beleids-ambitie en -doelen hebben maar in hun uitwerking in beleidsinstrumenten weinig samenhang kennen. Er ontbreekt een eenduidige beleidstheorie over de relatie tussen beleidsdoelen, het geheel aan instrumenten en de beoogde resultaten. De beleidsdoorlichting (hoofdstuk 2) construeert alsnog ex post een dergelijke beleidstheorie.

⁴ Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, Ministerie I&M, Den Haag, 2012

In relatie tot de RPE criteria over beleidsterrein en uitgaven (RPE 6, 7) valt op dat de uitgaven voor het overgrote deel niet gekoppeld zijn aan Art. 16 van de Begroting maar aan Artikelen 13 en 17 van het Infrastructuurfonds (Aanleg en Beheer respectievelijk Megaprojecten). De uitgaven van Artikel 16 kennen een vrij stabiel beeld met vele en diverse beleidsinstrumenten met veelal relatief beperkte uitgaven.

Er blijkt veel monitoring en evaluatieonderzoek gedaan te worden (RPE 8, 9, 10) die echter beperkt ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten. Er komt een beeld naar voren van veel, maar versnipperde en niet dekkende, monitoring- en evaluatie-activiteiten die worden gedaan vanwege andere doelen (zoals de concessies) en daarmee slecht te relateren zijn aan de doelen van Art.16/LTSA. Een belangrijk probleem is dat indicatoren en monitoringdata veranderen over de tijd, waardoor deze slecht vergelijkbaar worden over een langere periode en het moeilijk is om een beeld te vormen over de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Een ander belangrijk punt is dat er veel gemonitord en gerapporteerd wordt, maar het de vraag is wat hiermee gebeurt. Hierbij speelden ook dubbelingen in rapportageverplichtingen. In de beleidsdoorlichting wordt gesteld dat er geen conclusie kan worden getrokken over regeldruk. Echter, er lijkt wel in de monitoring en evaluatie gesnoeid te kunnen worden; beter uitlijnen concessies en LTSA lijkt mogelijk (aandachtspunt hierbij is dat de concessies andere doelen hebben).

De belangrijkste vragen van de RPE betreffen doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE 11, 12, 13). In de beleidsdoorlichting wordt terecht geconstateerd dat de beleidsdoelen weinig specifiek ('SMART') geformuleerd zijn en daarmee dus lastig te evalueren. Voorts belemmeren de complexiteit van het beleidsveld, de strakke afbakening en de korte evaluatieperiode de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie verder bij "Overall Oordeel"). In relatie tot het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE 14) komt de Beleidsdoorlichting met bekende, maar zeer relevante aanbevelingen, zoals: duidelijke doelstellingen; aansluiting van indicatoren hierop; evalueren van (alle) aanlegprojecten (waarbij een relatie is met de MIRT-oplevering conform het MIRT Spelregelkader); analyseer werkelijke informatiebehoefte. Deze aanbevelingen worden van harte onderschreven (zie ook bij 7. "Overall Oordeel"). Naar aanleiding van de Beleidsdoorlichting kan geconcludeerd worden dat dergelijke aanbevelingen, nog steeds relevant zijn. De evaluatiecultuur, het lerend vermogen, kan nog verder worden verbeterd.

In de Beleidsdoorlichting worden beleidsopties van +/-20% verkend (RPE 15 en de aanvullende vraag gesteld in de brief aan de Tweede kamer d.d. 13 september 2017). In de beleidsdoorlichting wordt een interessant en relevant overzicht geboden van mogelijke maatregelen zoals: het spoorstelsel integreren in het brede vervoersstelsel (van deur tot deur), breder kijken dan naar alleen vanuit OV maar ook de bredere maatschappelijke bereikbaarheidsopgave (onder meer beter benutten buiten de spits); marktwerking en anders organiseren bij beheer en onderhoud; investeren in systeemintegratie en innovatieve concepten. Geconcludeerd kan worden dat diverse van deze maatregelen eerst kosten met zich meebrengen en pas op termijn tot besparingen kunnen leiden. Deze opties worden helaas niet verder uitgewerkt in de Beleidsdoorlichting. In het vervolg

wordt alleen ingegaan op twee varianten die in essentie relateren aan respectievelijk capaciteit en kwaliteit. Ook bij de intensiveringsvarianten worden capaciteit en kwaliteit als leidende principes gehanteerd. Deze zijn echter nauw gerelateerd en beïnvloeden elkaar⁵, wat een belangrijk aandachtspunt is bij de verdere uitwerking. Het verdient aanbeveling om in vervolg op deze beleidsdoorlichting deze besparings- en intensiveringsvarianten verder uit te werken.

7. Overall Oordeel

Overall kan worden gesteld dat deze beleidsdoorlichting gebaseerd is op een gedegen onderzoek conform de RPE eisen en de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32816, nr. 25). Het adviesbureau heeft binnen de gestelde afbakening, in korte tijd heel veel werk verzet en gewoekerd met de informatie die voorhanden is. Echter, inhoudelijk blijft het beeld dat de beleidsdoorlichting oproept behoorlijk grijs. Dit komt door:

- a) de complexiteit van het beleidsveld – de OV-/Spoorketen is een open, permeabel systeem dat vele interacties heeft met zijn context en ook intern complex is met vele spelers en een grote diversiteit aan deelvelden en beleidsinstrumenten;
- b) de abstract geformuleerde beleidsdoelen (van art. 16, LTSA) – “veilig, betrouwbaar en betaalbaar reizen van A naar B” voor reizigers is nog wel redelijk concreet doch lastig te bepalen, maar “... in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien” voor het goederenvervoer is wel heel vaag en abstract in zijn formulering; en,
- c) de keuzes in de afbakening van de doorlichting – een korte tijdsperiode die geëvalueerd is en niet meenemen decentrale spoorlijnen/regionaal OV.

Hierdoor kunnen geen harde uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid van het LTSA beleid worden gedaan. Er zijn wellicht eerste (indirecte) aanwijzingen over doeltreffendheid van ingezet beleid, maar de periodes zijn te kort om hier enige causaliteit aan te kunnen verbinden. De monitoringdata zijn te versnipperd (indicatoren die veranderen en slecht vergelijkbaar zijn, data die verzameld worden met een ander doel (bijv. prestatiebesturing in het kader van concessies) en die niet direct aansluiten op beleidsdoelen) en de invloed van exogene factoren (zoals hoog- of laagconjunctuur; beleid in buurlanden, de EU) is groot.

Het inhoudelijke beeld dat naar voren komt uit de beleidsdoorlichting blijft wat grijs. Op basis van de resultaten kan niet geconcludeerd worden dat het beleid niet doeltreffend en niet doelmatig is (indachtig Popper kan het beleid niet ‘gefalsificeerd’ worden), maar er zijn ook geen harde indicaties dat het beleid wel doelmatig is. Wat betreft de doeltreffendheid van beleid kan aan de hand van plausibel redeneren gesteld worden dat er op afzonderlijke onderdelen deelresultaten worden geboekt die bijdragen aan het overall doel van het beleidsveld (capaciteit en kwaliteit).

Geconcludeerd kan worden dat bij een toekomstige beleidsdoorlichting van het dossier het belangrijk is om langjariger te kijken en meer op integraal systeemniveau. Voor het eerste kan gewerkt worden met een langere evaluatieperiode, waarin cesuren zoals de

⁵ Inleveren op capaciteit beïnvloedt de kwaliteit (negatief) en vice versa. Versterken van capaciteit heeft effect op de kwaliteit (en andersom).

nieuwe concessies voor ProRail en NS minder doorwerken, en met het gebruiken van het materiaal van eerdere beleidsdoorlichtingen zoals deze beleidsdoorlichting en de beleidsdoorlichting van artikel 15 (oud) uit 2014. Daarbij kan ook de informatie vanwege de mid-term review van de concessies met ProRail en NS (gepland in 2019) van belang zijn. Voor het tweede kan gedacht worden om ook decentraal/regionaal vervoer mee te nemen evenals internationale relaties, dit vanwege de aard van de OV-/Spoorketen (zie discussie hierboven). Daarbij lijkt het goed om te werken met langjarige meta-indicatoren die monitoren over de gehele ov-/spoor-keten heen en die raken aan doelen de van het bovenliggende beleid. Bij het uitwerken van dit laatste lijkt een rol voor het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM) in de rede, gezien zijn rol bij het Mobiliteitsbeeld. Ook kunnen hierbij aanknopingspunten worden gevonden bij recente beleidsontwikkelingen die relateren aan verdere integratie van het verkeer- en vervoersbeleid, zoals de discussies over het “Dashboard Deur-tot-Deur” (over integrale informatievoorziening), internationaal reizigersvervoer⁶, de omvorming van het Infrastructuurfonds tot een Mobiliteitsfonds⁷, e.d. Als follow-up van deze beleidsdoorlichting lijkt het goed om op deze ontwikkelingen aan te sluiten, en te komen tot verbeterde monitoring en scherpere beleidsdoelen. Daarbij moet bedacht worden dat de LTSA reeds uit 2013 stamt en het derhalve de vraag is wel of deze wel voldoende ingaat op nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

8. Epiloog: over het instrument beleidsdoorlichting

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat het instrument beleidsdoorlichting zoals het nu is geformuleerd zijn beperkingen kent; zeker in relatie tot een open en complex beleidsveld als OV/spoor. Bij een dergelijk beleidsveld lijkt het instrument van beleidsdoorlichting dan al snel te leiden tot een wat grijs beeld – het klopt allemaal redelijk maar er blijft een ontevreden gevoel. Dit lijkt niet alleen te liggen aan het beleid en uitvoering bij de overheid, maar ook aan het instrument van beleidsdoorlichting zelf. Dit knelt extra omdat met het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen ook kosten zijn gemoeid. Het huidige format van beleidsdoorlichting lijkt minder geschikt voor open en complexe beleidsvelden zoals OV/Spoor – de ‘one size’-benadering (uitgaande van een evaluatieperiode van 4-7 jaar, alleen rijksbeleid, syntheseonderzoek, en een focus op m.n. doeltreffendheid en doelmatigheid e.d.) past hier niet goed. Zoals uit het voorgaande mag blijken, zijn belangrijke issues daarbij: de focus op alleen rijk(-suitgaven, beleid) terwijl vele andere partijen ook beleid voeren; de korte evaluatieperiode waar longitudinaal evaluatieonderzoek meer in de rede ligt gezien de dynamiek; het werken met syntheseonderzoek op basis van bestaande evaluaties (die niet met het oog op een beleidsdoorlichting van een begrotingsartikel zijn uitgevoerd maar vanwege beleidsnota of een concessie); de grote invloed van exogene factoren op het beleidsveld; en in relatie met het voorgaande de wat eenvoudig veronderstelde causaliteit tussen beleid en praktijkresultaten die ten grondslag ligt aan het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid. In de wetenschappelijke evaluatieliteratuur wordt deze problematiek al

⁶ Brief van de Staatssecretaris van I&W aan de Tweede Kamer over Internationaal reizigersvervoer er spoor mede in relatie tot luchtvaart, d.d. 21 juni 2018.

⁷ Voortgangsbrief MIRT van de Minister en Staatsecretaris van I&W aan de Tweede Kamer, d.d. 21 juni 2018.

geruime tijd erkend. In plaats van een focus op (direct) ‘conformance’ – van doeltreffendheid en doelmatigheid – richt alternatief evaluatieonderzoek zich meer op (overall) ‘performance’ (ook wel ‘doorwerking’ genoemd in Nederlandse evaluatieliteratuur).

Dit alles betekent niet dat het doen van evaluaties geen zin heeft. Het uitvoeren van reguliere beleidsevaluaties van groot belang om te komen tot zorgvuldige beleidsvoering en overheidsuitgaven, en een levende evaluatiecultuur bij de overheid, bestuur en politiek. Echter, bij een open en complex beleidsveld als OV/Spoor lijkt het goed om het instrument beleidsdoorlichting nog eens kritisch te bezien en evaluaties anders in te richten om te komen tot relevante resultaten voor (beleids-)bijsturing. Zoals uit het voorgaande naar voren komt, zijn aanknopingspunten voor verbetering onder meer: het scherper sturen op concreter geformuleerde beleidsdoelen; het werken met een relevante set van indicatoren en monitoring hiervan die de werking van het overall beleidsveld meten (en wellicht minder een focus hebben op vele subvelden); het werken met eventueel aanvullend onderzoek en met longitudinaal onderzoek; het plaatsen van de evaluatieresultaten in een bredere context (in de tijd, ruimte en het systeem) om zo te komen tot een plausibel beeld van de werking van het beleidsveld; en, tenslotte, het borgen van follow-up op de resultaten van evaluaties opdat beleidsdoorlichtingen niet beperkt blijven tot een momentopname.