

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
23 mei 2006	2 (waarvan bijlage 2 apart verzonden)
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.06.01207	-
Onderwerp	
Evaluatie spoorwegwetgeving en concessies/ spoorordering	

Geachte voorzitter,

Zoals toegezegd tijdens de behandeling van de totstandkoming van de Spoorwegwet informeer ik u bij deze over de aanpak van de evaluatie spoorwetgeving¹. Conform de afspraak met uw Kamer worden de Spoorwegwet, de Concessiewet, de bijbehorende lagere regelgeving en de vervoer- en de beheerconcessie in samenhang gelijktijdig in 2008 geëvalueerd².

De per 1 januari 2005 geïmplementeerde nieuwe institutionele ordening van de spoorsector, bestaande uit het stelsel van genoemde wetten, regelgeving en concessies, komt voort uit een proces dat is ingezet vanwege Europese regelgeving. Het doel van de evaluatie is om te bekijken of de nieuwe ordening werkt zoals was beoogd en om op basis van de ervaringen lessen te trekken voor de toekomst. Voorbeelden van onderwerpen waar naar gekeken wordt in deze evaluatie, zijn de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders, de overheidszorg voor de veiligheid, de migratie van NS en ProRail richting outputsturing en de eerlijke verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders en onderhoud.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27216/ 27482, nr. 145c.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27482/ 27216, nr. 112.

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95

In deze brief geef ik op hoofdlijnen aan hoe de evaluatie wordt ingevuld. In de aanpak kies ik voor een goede borging van kwaliteit en onafhankelijkheid, en samenwerking met alle direct betrokkenen bij de uitvoering van de spoorwetgeving. Het bijgevoegde plan van aanpak gaat uitgebreid op de inhoud en de organisatie van de evaluatie in.

Borging van kwaliteit en onafhankelijkheid

Goede borging van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van inhoud en proces van de evaluatie vind ik van groot belang. Alle producten van de evaluatie alsmede het evaluatieproces worden daarom getoetst door onafhankelijke derden. In de meeste gevallen betreft dit second opinions. Zo is het bijgevoegde plan van aanpak door een onafhankelijke expert op het gebied van complexe (wets)evaluatieonderzoeken getoetst op methodiek en eenduidigheid van de rolbeschrijvingen. In het geval van de zelfevaluaties ben ik voornemens een onafhankelijke visitatiecommissie in te stellen die toeziet op de procesgang en kwaliteit van de rapporten. De te selecteren leden van deze commissie hebben geen belangen in de spoorsector.

Samenwerking met alle direct betrokken partijen

Bij de werking van de institutionele ordening van de spoorsector zijn veel partijen betrokken. De ervaring van deze partijen met de werking van de institutionele ordening in de praktijk kan niet gemist worden in de evaluatie, die ook tot doel heeft lessen te trekken voor de toekomst. Ik ben mij dan ook bewust van de noodzaak de sector bij de evaluatie te betrekken. Daarom heb ik gekozen voor een zorgvuldige voorbereiding van de evaluatie in samenspraak met betrokken organisaties binnen de overheid en in de spoorsector³. Zo is op verschillende momenten gedurende de voorbereiding overlegd met betrokken partijen. Wetshistorie, discussies met uw Kamer en ervaringen uit andere (complexe) evaluaties zijn hierbij meegenomen. Dit proces heeft geleid tot een plan van aanpak dat een helder beeld bevat omtrent rol, taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. De partijen hebben aangegeven zich te kunnen vinden in hun daarin beschreven rol.

Fasering van de evaluatie

Op hoofdlijnen bestaat de evaluatie spoorwetgeving uit een nulmeting, monitoring van de effecten in de praktijk, beoordeling van de werking van de institutionele ordening en het trekken van lessen voor de toekomst. Hier wordt in vier fasen uitvoering aan gegeven.

³ Ministeries van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, NS, Syntus, NoordNed, de goederenvervoerders, ProRail, NMa, Inspectie voor Verkeer en Waterstaat, de decentrale overheden en de consumentenorganisaties.

Ter voorbereiding op de evaluatie is vanaf 1 januari 2005 begonnen met de monitoring onder meer in het kader van het concessiebeheer. Ook is in de voorbereidingsfase onderhavig plan van aanpak voor de evaluatie opgesteld.

De eerste fase van de evaluatie start in mei 2006 met het opstellen van een beoordelingskader en het uitvoeren van een reconstructie van het moment van inwerkingtreding van de wetten op 1 januari 2005 (nulmeting). Hierbij wordt rekening gehouden met belangrijke veranderingen voorafgaand aan deze datum. Hiermee wordt vooraf helder gemaakt waaraan de effecten van de Spoorwegwet in de spoorpraktijk wordt getoetst. Vervolgens volgt het verzamelen van feiten, gegevens en andere informatie over de werking van de bestaande ordening en de effecten daarvan. Dit gebeurt in de periode tot en met eind 2007.

Begin 2008 is de eerste fase afgerond en zijn alle onderzoeksgegevens beschikbaar. In de tweede fase van de evaluatie wordt de balans opgemaakt. Concreet betekent dit het trekken van conclusies over de werking van de institutionele ordening op basis van het verzamelde feitenmateriaal (beoordeling). Medio 2008 volgt in de derde fase van de evaluatie de afweging of aanpassing van wetten, regelgeving en concessies wenselijk is, en zo ja, hoe. Dit is het moment waarop alle partijen de mogelijkheid krijgen oplossingen aan te dragen voor mogelijke problemen. Eind 2008 kom ik met een kabinetsstandpunt over de toekomst van de spoorwetgeving

Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat de evaluatie tot en met 2007 in het teken staat van factfinding. Het nadenken over oplossingen start daarna. Ik gaf in mijn reactie op het eindrapport van de Werkgroep ProRail⁴ al aan het met u eens te zijn dat een structuurdiscussie over de spoorsector tot het moment van het opmaken van de balans in 2008 niet gewenst is. Wel zal met de eerder aangekondigde doorlichting van de lagere regelgeving in het kader van het project '*Beter geregeld*' worden gezien of quick wins op dit gebied mogelijk zijn.

Om in 2008 de discussie over mogelijke verbeteringen van de ordening van de spoorsector goed te kunnen voeren, zal conform de motie Wolfson⁵ een onderzoek worden uitgevoerd naar alternatieve beheervormen. De uitkomsten van dit onderzoek worden gelijktijdig met de uitkomsten van de evaluatie aan de Staten-Generaal aangeboden. Daarnaast kunnen andere onderzoeken, trajecten en ontwikkelingen van belang zijn. Indien relevant zal ik ook de uitkomsten hiervan meenemen bij de evaluatie.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29984, nr. 29.

⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27482 en 27216, nr. 145f

Tot slot zal ik uw Kamer in aansluiting op de begrotingscyclus periodiek van de ontwikkelingen met betrekking tot de evaluatie spoorwetgeving op de hoogte houden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

Bijlage 1: kernpunten uit het plan van aanpak

- Het PvA beschrijft de wijze waarop *kwaliteit en onafhankelijkheid* van onderzoek geborgd worden tijdens het proces. Dit is van centraal belang, ook gezien de politieke en publieke opinie. Elementen hiervan zijn onafhankelijke toetsing van eindproducten en proces (onder andere visitatiecommissie, second opinions), de actieve inbreng van zienswijzen door de belangrijkste betrokken partijen, en het voorleggen van het uiteindelijke kabinetsstandpunt aan een onafhankelijk adviesorgaan.
- In het PvA staat duidelijk beschreven hoe *oplossingsdenken wordt voorkomen* in het evaluatieproces. In de eerste twee fasen van het evaluatieproces staat factfinding en feitelijk onderbouwde analyse centraal. Zodoende kunnen in fase 3 (2008) de afwegingen voor toekomstig beleid met gedegen onderbouwing worden gemaakt. Het is wel van belang om intern goed het huiswerk te maken t.b.v. deze discussie in verband met de regeringsvorming medio 2007. Hiermee kunnen eventueel voorbarige keuzes worden voorkomen.
- Het PvA beschrijft de *verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen* bij het evaluatieproces. De kern is dat VenW samenwerkt met de partijen, maar eindverantwoordelijk is. Partijen worden betrokken om te zorgen dat kennis uit de eerste hand bij het onderzoek betrokken wordt.
- Het PvA beschrijft de *state-of-the-art aanpak* van het evaluatieproces. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in de combinatie van zelfevaluaties door de partijen (experience-near, rijk aan ervaring) en visitatie door derden (experience-distant, onafhankelijk en deskundig). Daarnaast is de evaluatie ontwikkelingsgericht ('wat gaat goed, en wat moet beter'). In de voorbereiding zijn best practices en ervaringen uit complexe evaluaties binnen en buiten VenW gebruikt (bijvoorbeeld evaluatie Schipholbeleid, evaluatie Wp2000 en evaluatie Nationaal Frequentiebeleid).