

Bijlage Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 15 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.

In het beleidsartikel 15, van hoofdstuk 12 van de Rijksbegroting 2013 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt het doel van dit artikel als volgt beschreven: "Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk". Verder staat er beschreven dat "de minister verantwoordelijk is voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het beleid betreffende de verschillende onderdelen van de openbaar vervoerketen (o.a. regionaal openbaar vervoer, toegankelijkheid, OV-chipkaart, taxi, waddenveren). De uitvoering vindt grotendeels plaats door middel van samenwerking in de gehele OV-keten. Het Rijk stimuleert en faciliteert deze samenwerking". De begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2013 agendeert de beleidsdoorlichting van dit artikel in 2014. In mei van dit jaar is aan de onafhankelijke onderzoeksbureaus TransTec bv en BMC Management Consultants de opdracht verstrekt een beleidsdoorlichting van het beleidsartikel 15 conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 (RPE 2013) uit te voeren. Niet meegenomen is het beleid met betrekking tot taxi en sociale veiligheid. Dit beleid wordt geëvalueerd in 2015. Ook de veerdiensten naar de Waddenveren maken geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting, omdat deze op het snijvlak van openbaar vervoer en besloten vervoer opereren.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2007-2012. De beleidsmatige kaders die in deze periode van kracht waren zijn beschreven in de Nota Mobiliteit (2004) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). In 2008 presenteerde het Rijk de Mobiliteitsaanpak als nadere uitwerking van de Nota Mobiliteit. De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO), Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en het ministerie van Financiën. Daarnaast heeft een onafhankelijke deskundige, de heer W. Veeneman, universitair Hoofddocent "Governance in infrastructure sectors" van de TU Delft, een second opinion op het eindrapport gegeven. Deze treft u als bijlage aan. Onlangs heeft de combinatie TransTec/BMC de "Beleidsdoorlichting Artikel 15 Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu" afgerond en haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een rapport neergelegd. Het eindrapport van de onderzoeksbureaus treft u als bijlage aan.

Conclusies die in het rapport worden getrokken zijn:

Algemeen

- De doelstelling van het nationaal beleid voor regionaal OV is ingegeven door de institutionele verhoudingen zoals beschreven in de Planwet verkeer en vervoer, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet BDU. Het is aan decentrale overheden om in hun beleid invulling te geven aan de algemeen geformuleerde doelstelling omdat regio's beter in staat zijn om voor hun regio het openbaar vervoer doeltreffend en doelmatig te organiseren. De uitwerking verschilt daardoor van provincie tot provincie en van regio tot regio. Decentrale overheden zijn vrij om zelf te beslissen hoe zij de BDU en/of eigen middelen hiervoor aanwenden.
- De doelstelling van het nationale beleid voor regionaal OV wordt door decentrale overheden doorvertaald in hun eigen beleid. Het nationale beleid heeft geen eenduidige operationalisering van wat wordt verstaan onder betrouwbaarder, vlotter en toegankelijker. Dat geeft decentrale overheden veel ruimte om dat op eigen wijze in te vullen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van hun regio. Uit de decentrale plannen is af te leiden dat elke decentrale overheid daar een eigen regionale invulling aangeeft. De meeste decentrale overheden monitoren en evalueren hun beleid. Door de verschillende regionale uitwerkingen zijn resultaten hiervan niet optelbaar naar een landelijk totaalbeeld en er kunnen zodoende geen landelijke uitspraken worden gedaan over de genoemde variabelen.
- Het Rijk heeft om inzicht te krijgen in landelijke ontwikkelingen in het regionaal OV (in overleg met decentrale overheden) gekozen voor het benoemen van een aantal algemene indicatoren. Het gaat om het aantal reizigerskilometers, de klanttevredenheid en toegankelijkheid. Deze indicatoren kunnen niet rechtstreeks gekoppeld worden aan de input, throughput en outcome van beleid, maar geven wel een duiding aan de ontwikkeling van regionaal OV.
- Om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het regionaal OV beleid is het belangrijk bestaande databronnen (bijvoorbeeld OV-chipkaart-data) te kunnen benutten. Het is momenteel nog niet mogelijk om deze data te integreren tot een landelijk beeld. Hiervoor is het nodig dat Rijk en decentrale overheden afspraken maken

over het uniform winnen van deze data en over de wijze van presenteren van landelijke OV-prestaties.

Doeltreffendheid

Op landelijk niveau zijn er geen harde conclusies te trekken vanwege het gegeven dat doeltreffendheid op regionale schaal wordt bepaald. Toch is er ten aanzien van doeltreffendheid waargenomen dat:

- Het aandeel van het stads- en streekvervoer redelijk stabiel is gebleven in de periode vanaf 2000. Zeker met de ontwikkelingen voor 2000 in het achterhoofd is dit een signaal dat decentralisatie van regionaal OV-beleid effect heeft gehad.
- De klanttevredenheid een licht positieve trend laat zien. Op onderdelen zijn klanten niet tevreden, bijvoorbeeld ten aanzien van reisinformatie (rijksdoel: betrouwbaarheid). In samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is de toegankelijkheid van het OV (zowel haltes als voertuigen) verbeterd. In de periode 2007-2012 is gericht geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen in overeenstemming met de doelen van het rijksbeleid. Doordat veel projecten nog maar recent zijn afgerond of zelfs nog lopen is het niet altijd mogelijk direct een doorvertaling te maken naar effecten op het OV-gebruik en de waardering.

Doelmatigheid

Met de beleidsdoorlichting is een redelijk goed beeld ontstaan van de kosten, die zijn gemaakt en de (reizigers-) opbrengsten die daar tegenover staan. Het is echter op rijksniveau en op decentraal niveau methodisch niet mogelijk gebleken een direct verband te leggen tussen de effecten en kosten van het rijksbeleid. Daardoor kan een eenduidige conclusie ten aanzien van de doelmatigheid niet getrokken worden. Wel kan een aantal constatering worden gedaan:

- Per regio of provincie zijn uitspraken over de doeltreffendheid mogelijk. De democratische controle op de afzonderlijke decentrale overheden borgt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De beschrijving in hoofdstuk 7 van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland is hier exemplarisch voor.
- In decentraal beleid zijn diverse voorbeelden, waarbij met minder middelen ten minste hetzelfde aanbod gerealiseerd lijkt te zijn. Een voorbeeld zijn de gedecentraliseerde spoorlijnen, waarbij decentrale overheden meer aanbod tot stand hebben gebracht met dezelfde middelen als de NS oorspronkelijk kreeg.
- De beleidsdoorlichting concludeert dat met de aanbestedingen het regionaal OV doelmatiger is geworden: zeker de 1e generatie aanbestedingen in het regionaal OV zou hebben geleid tot een lagere subsidiebijdrage per dienstregelingsuur (DRU). De aanbestedingswinsten bij de 2e generatie aanbestedingen zijn lager uitgevallen, maar waren nog steeds aanwezig. Bij de 3e generatie lijkt de rek eruit en zijn de aanbestedingswinsten nihil. Harde conclusie op nationaal niveau zijn hierover niet te trekken, omdat (de invulling, detaillering en uitvoering van) het beleid sterk is/zijn gedecentraliseerd.

Bovenstaande conclusies en waarnemingen hebben door de onderzoeksbureaus geleid tot een reflectie en lessen voor de toekomst. Hierop wil ik per reflectie reageren.

"Decentralisatie rechtvaardigt globale centrale doelen"

Het beleidsveld regionaal openbaar vervoer dat vanuit het beleidsartikel 15 van de Begroting van Infrastructuur en Milieu wordt gefinancierd is in belangrijke mate decentraal georganiseerd. De minister stelt slechts globale doelstellingen en laat de invulling daarvan over aan de decentrale overheden. Provincies en stadsregio's geven in hun verkeer- en vervoerplannen invulling aan deze doelstellingen, verrichten activiteiten en leveren openbaar vervoerdiensten aan de inwoners en bezoekers van hun provincie of stadsregio. Vanuit de opvatting dat het beleid is gedecentraliseerd en dat de verantwoording over het gevoerde beleid en resultaten decentraal plaatsvindt, is de verantwoording die decentrale overheden aan de minister moeten afleggen beperkt. De verantwoordingslast is daarmee zowel bij het ministerie als bij de decentrale overheden beperkt. De keerzijde hiervan is dat de minister (en anderen) ook beperkt zicht hebben op de resultaten van het beleid.

Met de onderzoekers ben ik het eens dat decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid rechtvaardigt dat er globale centrale doelen met betrekking tot regionaal openbaar vervoer zijn. De decentrale overheden zijn goed in staat om de algemene doelstellingen die betrekking hebben op het regionaal openbaar vervoer vanuit het nationale kader te vertalen naar regionaal beleid. Het Rijk zorgt via wet- en regelgeving en financiering dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om eigen keuzes te maken bij hun regionaal openbaar vervoer. In hun regionale/provinciale verkeer- en vervoerplannen komt dit tot uiting. Conform de Planwet verkeer en vervoer worden de essentiële onderdelen van het nationale beleid in deze verkeers- en vervoersplannen uitgewerkt. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van hun regio. Deze plannen worden met het Rijk en andere overheden besproken en zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Sinds de periode van de doorlichting (2007-2012) zijn er een aantal stappen gezet en worden de verschillende plannen nog nadrukkelijker afgestemd. Te noemen zijn de publicatie van de Lange Termijn Spooragenda deel 2 (LTSA-2), de samenwerking aan de landsdelige en landelijke OV en Spoortafels en de Spoorgoederentafel, die het afgelopen jaar in het kader van de LTSA-2 en in overleg met de regio's zijn opgericht. In mijn brief (kenmerk IenM/BSK-2014/211497) van 10 oktober 2014 bent u geïnformeerd over de tafels die in september 2014 hebben plaatsgevonden. In het voorjaar van 2015 zullen deze tafels opnieuw plaatsvinden.

Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor het stellen van regels en kaders voor het openbaar vervoer en het toezicht op de uitvoering ervan. Ook het stimuleren van samenwerking tussen alle betrokken partijen met het oog op het optimaliseren van de deur-tot-deurreis past binnen die verantwoordelijkheid.

"Overheveling BDU-middelen naar Provinciefonds past in ontwikkeling"

De geplande overgang van de BDU naar het Provinciefonds past binnen de ontwikkeling naar decentrale uitvoering. Sterker: het maakt het nog duidelijker dat verantwoordelijkheid voor de regionaal OV-beleid bij decentrale overheden (OV-autoriteiten) ligt. Hierbij is een aandachtspunt dat de stadsregio's opgaan in de provincies, met uitzondering van een tweetal vervoerregio's, namelijk de regio Amsterdam en de regio Den Haag/Rotterdam. De bedoeling is dat de beide vervoerregio's een BDU-uitkering blijven ontvangen. Wat betreft de sturing en verantwoording zou volgens ons (de onderzoekers) in het nieuwe stelsel geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen de provincies en de twee beoogde vervoerregio's, ook niet als gevolg van de omstandigheid dat de bekostiging anders verloopt bij provincies dan bij de beoogde vervoerregio's. Immers de sturing en verantwoording moeten worden gekoppeld aan de bedoeling van het systeem als geheel. De uitdaging is om als Rijk en decentrale overheden hierover gezamenlijk afspraken te maken om zo uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, zowel landelijk als centraal.

De overheveling van de BDU naar het Provinciefonds past in de decentralisatieontwikkeling, zoals die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Uw kamer heeft op 3 juli 2014 ingestemd met het wetsvoorstel Afschaffing plusregio's van BZK. Het wetsvoorstel ligt nu voor ter behandeling in de Eerste Kamer. Gelijktijdig met het opheffen van de WGR-plus wordt de BDU voor de provincies en de opgeheven WGR-plusregio's overgeheveld naar het Provinciefonds. Een uitzondering hierop is de BDU voor de plusregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden; deze gaat over naar twee in te stellen vervoerregio's. Daarmee verdwijnt een groot deel van de BDU van de begroting van IenM. Voor de twee op te richten vervoerregio's zal het overhevelen van de BDU voorlopig nog door IenM geschieden. Aan o.a. de landsdelige en landelijke OV en Spoortafels maken Rijk, decentrale overheden en vervoerders afspraken op welke wijze zij, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, kunnen bijdragen aan een zo'n effectief mogelijk openbaar vervoernetwerk. In de brief van 10 oktober 2014 bent u hierover geïnformeerd.

"Meer landelijk inzicht in effecten is wenselijk"

Om meer inzicht te krijgen in de resultaten van het beleid is het, voortbouwend op de monitor Infrastructuur en Ruimte, wenselijk om op een aantal prestatie-indicatoren van het regionaal openbaar vervoer eenduidige kengetallen te hebben (dan wel doelen zodanig te operationaliseren dat zij in kwalitatieve zin toetsbaar zijn in de mate waarop ze bereikt worden).

Geconstateerd wordt dat er op dit moment onvoldoende inzicht is in de ontwikkeling van de totale landelijke vervoersprestaties in het regionaal Openbaar Vervoer. De onlangs naar u toegestuurde Mobiliteitsbeeld 2014 van het KiM (kenmerk IenM/BSK-2014/224193) laat dat zien. Daar

ontbreken de vervoersontwikkelingen van de bus, tram en metro. Dat is niet wenselijk. Om de rol van systeemverantwoordelijke voor het gehele OV goed te kunnen invullen is onder meer nodig dat er inzicht is in de OV-prestaties op landelijke schaal. In de brief van 10 oktober 2014 is aangegeven dat het komende jaar met alle vervoerders een dashboard wordt ontwikkeld, waarin o.a. de prestaties van de vervoerders op het gebied van de deur-tot-deurreis zijn opgenomen. De prestaties van de bus, tram en metro maken daar onderdeel van uit. Het is daarbij van belang dat we met elkaar afspraken over het uniform inwinnen van data op basis van bijvoorbeeld de OV-chipkaart. Door de OV-klantenbarometer van KpVV wordt gemeten wat de waardering van de OV-gebruikers is van het regionaal Openbaar Vervoer. Deze laat een licht stijgend positief beeld zien. Voor mij is de OV-klantenbarometer een belangrijke graadmeter. Daarom zal de NS hierbij aansluiten.

"Rollen aanscherpen en meer samen optrekken"

Hoewel het beleid in belangrijke mate is gedecentraliseerd, is op diverse onderdelen regie en samenwerking noodzakelijk om tot een goed samenhangend OV netwerk te komen. We zien het ministerie en de decentrale overheden gedurende de onderzoeksperiode op verschillende dossiers verschillend opereren. Dit leidt soms tot stagnatie of onvoldoende regie. Voor een doeltreffend beleid is het van belang dat de verschillende partijen vroeg in het proces hun rollen en verantwoordelijkheden duidelijk met elkaar afspreken. De in het kader van LTSA 2 gestarte OV en Spoortafels kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Ik kan deze aanbeveling alleen maar van harte ondersteunen. Het ingezette traject van de OV en Spoortafels naar aanleiding van de Lange Termijn Spooragenda getuigt van mijn ambitie om met betrokken OV- partijen samen te werken om met elkaar tot een betere OV-netwerk te komen. Deze samenwerking is essentieel om verbeteringen te kunnen realiseren in de deur-tot-deurreis. Verschillende partijen hebben daarbij een eigen rol in te vervullen. Vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke neem ik hiertoe de regie. In de brief van 10 oktober bent u geïnformeerd hoe ik daar invulling aan wil geven. Naast de tafels treffen partijen elkaar ook in ander verbanden. Een goed voorbeeld hiervan is het in 2013 ontstane samenwerkingsverband Samen op Reis. Daar hebben partijen, waar onder IenM, o.l.v. ROVER de ambitie geformuleerd om het (regionaal) openbaar vervoer aantrekkelijker te maken om zodoende meer reizigers te trekken. Dit initiatief wordt door mij van harte ondersteund. Andere voorbeelden zijn het Nationale Data Openbaar Vervoer(NDOV), waar afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van brongegevens t.b.v. reisinformatiediensten en het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (NOVB), waar consumentenorganisaties, overheden en vervoerders samenwerken aan het verbeteren van het OV-chipkaartsysteem.