

Second opinion

Door

Wijnand Veeneman

Universitair Hoofddocent "Governance in infrastructure sectors"

Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Technische Universiteit Delft

Van

24 oktober 2014

Bij

Beleidsdoorlichting

Artikel 15

Begroting

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Door

TransTec Adviseurs bv en BMC Management Consultants

Van

22 oktober 2014

A black sign with the TU Delft logo and text, tilted upwards against a blue background.

TU Delft

The TU Delft logo, featuring a stylized flame icon above the text "TU Delft".

TU Delft

1 Inleiding en vraagstelling

De onderliggende notitie is een second opinion op het Rapport van Transtec en BMC (versie 25 september 2014), als gevraagd in Artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, (RPE) onderdeel van de Comptabiliteitswet. Mij is gevraagd een **onafhankelijk oordeel** te geven over deze evaluatie van Begrotingsartikel 15 (in de huidige begroting), met als equivalent in de te evalueren jaren (2007-2012) begrotingsartikel 34.04. Er is in de evaluatie gekozen om de relevante artikelen van 39.01 (Infrafonds) en 39.02 (Brede Doeluitkering) toe te voegen, aangezien deze artikelen zeer relevant zijn voor de uitvoering van openbaar vervoer.

Vanuit de RPE wordt gewenst dat een onafhankelijk deskundige zijn mening over de evaluatie geeft. De RPE formuleert het als volgt:

Bij elke beleidsdoorlichting geeft ten minste één van de betrokken onafhankelijke deskundigen zijn of haar oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op zijn of haar betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Deze toelichting wordt opgenomen in de beleidsdoorlichting of als bijlage meegestuurd naar de Tweede Kamer.

Ik heb de rol als volgt ingevuld. Halverwege het onderzoeksproces heb ik, na uitgebreide lezing, commentaar gegeven op het toen voorliggende rapport en de wijze waarop de evaluatie was vormgegeven. Een deel van die opmerkingen is meegenomen in de concepteindrapportage. Op dat eindrapport heb ik nog daaraan verschillende detailopmerkingen toegevoegd, die ook weer deels zijn meegenomen.

De auteurs hebben de opdracht gekregen een beleidsdoorlichting te doen van het **rijksbeleid** op het terrein van zijn doelmatigheid en doeltreffendheid, als gesteld in artikel 1 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

*c. Beleidsdoorlichting:
een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van (een samenhangend deel van) het beleid dat valt onder een algemene doelstelling van een beleidsartikel uit de Rijksbegroting;*

*d. Doeltreffendheid van beleid:
de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;*

*e. Doelmatigheid van beleid:
de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.*

In deze notitie wil ik het oordeel geven aan de hand van een aantal aspecten. Allereerst nemen de auteurs een positie in ten aanzien van de **complexiteit** van een dergelijke evaluatie bij decentralisatie. Er bestaat een spanning tussen enerzijds de decentralisatie en anderzijds de beoordeling van de realisatie van doelen gesteld door de rijksoverheid met het rijk gefourneerde

middelen. Ik zal mijn oordeel geven over de door de auteurs gekozen positie in paragraaf 2.

Een tweede aspect is de vraag welke **norm** gebruikt dient te worden voor de evaluatie. Dat bespreek ik in paragraaf 3.

Vervolgens behandel ik de vraag of de **relevantie informatie** is meegenomen in het uiteindelijke oordeel. Dit is een derde aspect. De auteurs maken gebruik van een grote variëteit aan informatie. Daar zal ik mijn oordeel over geven in paragraaf 4.

Een vierde aspect is de vraag of de **methodiek** die de auteurs gebruiken om tot een oordeel te komen de passende is. Ik zal hun methodiek in een breder kader plaatsen en illustreren wat de voor- en nadelen van de gekozen methodiek is in paragraaf 5.

Tenslotte zal ik aangeven wat, gezien het voorgaande, mijn **eindoordeel** is over het werk van de auteurs. Daarnaast wil ik kort reflecteren op hun oordeel over van de complexe werkelijkheid in het Nederlandse openbaar vervoer. Dat is beide te vinden in paragraaf 6.

2 Evaluatie bij decentralisatie

Het rijk heeft voor de evaluatieperiode het beleid geformuleerd in een aantal nationale beleidsnota's: de Nota Mobiliteit (2004) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). De Nota Mobiliteit (NoMo) is in het kader van de Planwet al een neerslag van de richting die overheden, in het bijzonder rijk, provincies en toen nog WGR+ regio's, samen in gaan slaan. Op het gebied van openbaar vervoer geeft de NoMo een aantal duidelijke accenten. Allereerst wordt aangegeven dat het openbaar vervoer een bredere set van publieke belangen dient. Voor het regionale openbaar vervoer wordt ingezet op groei in de stedelijke gebieden en gerichte alternatieven op het platteland. Het is een grote lijnen een ontwikkeling die zich sinds 2004 ook heeft voorgedaan. Het rijk geeft zichzelf een aantal specifieke taken opdrachten. Op het gebied van toegankelijkheid, marktwerking en consumenteninvloed zijn duidelijk stappen gemaakt. In ieder geval maakt het de nota duidelijk gaat het om samenwerking.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) stelt vier vrij abstract geformuleerde publieke waarden centraal: concurrentiekracht, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. De uitwerking kent een verschuiving naar de robuustheid van de netwerken, een verbeterd vestigingsklimaat versterken, en betere benutting van de bestaande infrastructuur. Leefbaarheid en veiligheid blijven van belang onder milieukwaliteit. In de SVIR wordt expliciet gekozen voor formuleren van nationale belangen in plaats van doelen. Dit zet een lijn door die de NoMo al inzette, volgend op het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer; de gewenste ontwikkeling wordt abstracter geformuleerd. Dat is realistischer: de complexiteit van de samenleving is zodanig dat het formuleren van precieze doelstellingen met maatstaven daar geen recht aan doet.

Voor een beleidsdoorlichting biedt dit de auteurs richting voor de doorlichting: die zal moeten gaan over de in de nota's gewenste brede ontwikkelingen en of de inzet van middelen een **logische relatie** heeft gehad met die gewenste

ontwikkeling. Veel verder kan de doorlichting niet gaan omdat er geen van afgesproken drempelwaarden of precieze operationalisatie is. Dat is een eerste lastig element in de context.

Een tweede lastig element in de context is de decentralisatie. Die is passend omdat openbaar vervoer aan moet sluiten bij de specifieke regionale situatie. En beide nota's en de wet Personenvervoer 2000 vermelden die keuze en de consequenties voor het beleid.

De auteurs geven een goed beeld van de decentralisatie: sinds de Wet Personenvervoer 2000 zijn regionale overheden (provincies en plusregio's) verantwoordelijk voor het verlenen van concessies voor het uitvoeren van openbaar-vervoerdiensten (Artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000). Dat is geen beleidsarme uitvoeringstaak. Het memorie van toelichting geeft in paragraaf 4.2.2. aan dat van de decentrale overheid verwacht wordt helder beleid neer te zetten (beleidsfunctie) en dat te vertalen naar wensen en eisen aan het vervoer (ontwikkelingsfunctie).

Voor de decentralisatie was formulering van het aanbod een samenspel tussen gemeenten en rijk, met beleidsformulering door het rijk. De decentralisatie in de wet biedt juist de ruimte voor de provincies en plusregio's om hun eigen beleid te ontwikkelen. De wet zou geïnterpreteerd kunnen worden als een positionering van het rijk als ontwerper en reguleerder van de markt. De rol van de decentrale overheden is om, passend bij de kenmerken van hun regio, verder beleid te ontwikkelen en dat te vertalen in een wensen- en eisenpakket, te leveren door een vervoerder. Het rijk stelde bij de wet twee doelstellingen: groei van het gebruik en verhoging van de kostendekkingsgraad: de mate waarin de kosten voor openbaar vervoer worden gedekt door reizigersinkomsten. Als focus kiest de wet daarbij de economische kernregio's. Dat doen de nota's ook, maar die laten groei in openbaar vervoer als doelstelling los. Als korte vooruitblik een kleine illustratie hoe lastig een beleidsevaluatie in deze situatie kan zijn. Op nationaal niveau blijft het gebruik van stads- en streekvervoer ongeveer gelijk. In de breedte zou je kunnen stellen dat het beleid de gewenste groei van het gebruik uit de wet niet heeft gerealiseerd voor het stads- en streekvervoer. Maar juist in de grote steden, in de economische kernregio's, neemt gebruik wel toe. De wet, het memorie en besluit zijn niet expliciet over een dergelijk onderscheid. De nota's later wel, maar die laten de groeidoelstelling weer los. Wat het finale oordeel moet zijn over doeltreffendheid, is daarmee lastig.

Terwijl dus decentralisatie werd doorgevoerd is het rijk dus op een aantal terreinen weldegelijk beleid blijven formuleren en invulling blijven geven aan details van de openbaar-vervoeruitvoering. Een goed voorbeeld is de wettelijke verplichting op een elektronisch kaartstelsel, zoals dat ook in het Besluit Personenvervoer 2000 is opgenomen, en de invulling daarvan in de vorm van de OV-Chipkaart. Ook zijn er uniforme regels voor toegankelijkheid van haltes, relevant voor openbaar vervoer maar komend vanuit de Wet Gelijke Behandeling.

Die verdeling van rollen, deels decentraal en deels centraal, is niet per sé problematisch. Er bestaat variëteit in de mogelijkheden en wensen tussen Bloemendaal en Beerta, Amsterdam en Nieuw-Amsterdam, Maastricht en

Maassluis. Politieke kleur en bestuur, stedelijke dichtheid en economische activiteit, ruimtelijke structuur en verplaatsingspatronen, overheidsinkomsten en beschikbare middelen, alle spelen een rol in de vorming van de wijze waarop openbaar-vervoersdiensten doelmatig een doeltreffende rol kunnen vervullen in het afwickelen van mobiliteit.

Anderzijds zijn er aspecten waar **eenvormigheid** en **coördinatie** op landelijk niveau juist waarde toevoegen. De eerder genoemd OV-Chipkaart is daar een voorbeeld van: een enkele kaart biedt zo de mogelijkheid om in het hele land op bus, tram, metro of trein te stappen. En ook voor de toegankelijkheid van de haltes geldt dat uniforme regels waarde bieden.

Gehandicapten weten waar ze aan toe zijn. En voor vervoerders en busbouwers is die uniformiteit handig. Veel sterker is de waarde voor spoortechniek: uniformering van spoorbreedte zorgt er voor dat de meeste treinen heel Europa door kunnen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Europese Commissie nog verder inzet op harmonisatie van beveiligingstechniek, bovenleidingspanning, perronhoogte etc.

Concluderend: dat verschillende overheidsniveaus en verschillende overheden op een enkel niveau verschillende aspecten van openbaar-vervoerdiensten voorschrijven is niet noodzakelijkerwijs problematisch. Dat verschillende overheden daarbij andere doelen nastreven is ook niet noodzakelijkerwijs problematisch. Het kan wel problematisch worden in een **beleidsevaluatie**.

Die vraagt om een specifieke norm; de lat waarlangs we de prestaties van de afgelopen jaren gaan leggen. We moeten ons realiseren dat het hebben van verschillende doelen en verschillende data een probleem van evaluatie is en niet per se van de beleidsopstelling en -uitvoering. Als de regio's verschillende maar passende informatie hebben om hun eigen doelstellingen te realiseren wordt evalueren op nationaal niveau lastig, maar kan decentraal prima doeltreffend en doelmatig beleid worden gevoerd. En deze kan ook prima voor de regio geëvalueerd worden, mits er gegevens beschikbaar zijn en een norm. Uniforme informatie is handig voor nationale evaluatie, wetenschappelijk interessante analyses, maar niet noodzakelijk voor een oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid in de regio.

Het is nogal eens het geval dat de beleidsevaluatie de reactie opwekt dat er weer uniform beleid moet worden gerealiseerd, omdat het anders niet te evalueren is. Het is wel te evalueren, maar dat zou moeten langs de variëteit aan latten die de verschillende overheden hebben gelegd. En die evaluatie zou moeten loslaten dat de lat van het Rijk de enig juiste is. Een dergelijke evaluatie kijkt naar doelrealisatie van de doelen van de **verschillende** overheden en in hoeverre die doelrealisatie gelukt is (doeltreffend) en hoeveel middelen daarvoor gebruikt zijn (doelmatig).

We zien dat de auteurs daarmee hebben geworsteld. Hun opdracht ligt in het evalueren van de **rijksdoelen**, niet ten eerste van de doelen van de decentrale overheden. Dat heeft in dit geval aardig gewerkt omdat die doelen de facto niet heel erg uit elkaar lopen, mede ook door de afstemming die rond de NOMO en de SVIR heeft plaatsgevonden. Maar op evalueerbare variabelen lopen regionaal beleid en rijksbeleid weldegelijk regelmatig uit elkaar. En in die context van decentralisatie, met breed geformuleerde

rijksdoelen uit de wet en breed geformuleerde richting van ontwikkeling uit de nota's, is een accurate evaluatie erg lastig.

In dat kader moet de oproep van de auteurs aan het eind om dat uniformering van data worden gezien. Voor de beleidsevaluatie op nationaal niveau is het essentieel dat die data geüniformeerd wordt. Het is niet essentieel voor een goede beleidsformulering en uitvoering op decentraal niveau. Het kan de decentrale overheden en vervoerders helpen als dergelijke datastromen geüniformeerd worden. Maar het pleidooi aan het einde lijkt toch vooral ingegeven door de opgave van de nationale beleidsdoorlichting en een brede evaluatie.

3 De norm voor de evaluatie

Wat vraagt de RPE nu eigenlijk qua norm voor het uiteindelijke antwoord op de vraag of de op het begrotingsartikel geboekte middelen doeltreffend en doelmatig zijn uitgegeven? We kunnen een onderscheid maken tussen drie mogelijke normsystemen. De eerste kent zijn oorsprong in het democratisch proces: de norm is gebaseerd op het **originele besluit**. De minister spreekt met de Kamer af om een bepaald resultaat te boeken met specifieke middelen. Als de minister een beleidsmaatregel kiest die dat resultaat haalt met de beschikbare middelen, dan is dat doeltreffend en doelmatig.

Een evaluatie geeft in dat eerste normstelsel in essentie antwoord op de vraag of de geplande doelen binnen de afgesproken (tijd en) middelen zijn gehaald. En daarvoor is in die afspraak een **kwantitatieve uitwerking** van het doel nodig, een heldere tijdsaanduiding wanneer dat kwantitatieve doel gehaald zou moeten zijn en wat het mag kosten.

Een tweede optie voor een normstelsel kent zijn oorsprong in de wetenschap: de norm is gebaseerd op **theoretische kennis**. Een bepaalde inzet kan zeker een bepaald effect veroorzaken. Daarvoor moeten de te evalueren systemen theoretisch voorspelbaar zijn. Dus ook van de vraag naar openbaar vervoer, de afwikkeling van vervoerstromen, de kans op een ongeluk, zou zeer goed **voorspelbaar** moeten zijn.

De derde optie voor een normstelsel vindt zijn oorsprong in de realiteit: de norm is gebaseerd op vergelijking van **empirische kennis**. We kunnen de inzet en het effect in andere situaties naast elkaar zetten. Als het Nederlandse openbaar vervoer vergeleken met het openbaar vervoer elders veilig is, is het op veiligheid gerichte beleid (waarschijnlijk) doeltreffend. Is de middeleninzet daarbij vergelijkbaar met elders, dan is het ook doelmatig. Daarvoor moeten die andere situaties wel **vergelijkbaar** zijn.

Probleem voor de auteurs is dat de doelstellingen veelal niet kwantitatief geformuleerd zijn. Bij veel beleidsmaatregelen (een uitzondering zijn de toegankelijkheidseisen) wordt wel een richting aangegeven van de gewenste ontwikkeling, maar niet een norm die gehaald zou moeten worden. Ook is de theoretische voorspelbaarheid van het Nederlandse openbaar-vervoersysteem als geheel beperkt op het terrein van veiligheid, betrouwbaarheid en vraag. Het is simpelweg een te complex systeem om volledig voorspelbaar te reageren op beleid. Tenslotte is de vergelijkbaarheid met andere landen ook

beperkt. Zo veel factoren spelen een rol, dat de vergelijkbaarheid immer in het geding is.

De auteurs brengen een enorme hoeveelheid gegevens bij elkaar ten aanzien van de input (middelen) en de output (diensten en maatschappelijke effecten). Maar, en daarvan zijn de auteurs zich bewust, een uiteindelijke **norm ontbreekt**: wat had minimaal gehaald moeten worden om vast te stellen of iets doelmatig of doeltreffend is geweest. Is dat wat we hadden afgesproken, wat zeker te halen was, of wat de Belgen ook halen? Ook bij de procesnormen wordt geen werkelijke norm gehanteerd.

En daarmee kunnen de auteurs hoogstens aangeven of de richting van de ontwikkeling de gewenste is. We kunnen vaststellen dat voor veel beleidsterreinen (niet alleen mobiliteit) een normsysteem ontbreekt. Het kan wenselijk bij een evaluatie expliciet te kiezen voor een normsysteem, zodat de auteurs van de evaluatie specifiekere uitspraak kunnen doen over de prestaties ten opzichte van de norm. Als gezegd, alle genoemde normsystemen hebben hun beperkingen. Maar voor een werkelijke beoordeling of de inzet van middelen wel of niet doeltreffend en doelmatig is geweest, is een dergelijke keuze wel **noodzakelijk**.

4 Relevante informatie voor de evaluatie

Voor een evaluatie is het nodig dat de relevante informatie bestaat en dat deze in beeld wordt gebracht. De auteurs hebben boven verwachting veel van de financiële informatie naar boven gehaald. Ze geven een goed beeld van de ontwikkeling van de inzet van middelen door het rijk (inclusief de BDU) en van de ontwikkeling van een aantal kentallen die de output kunnen illustreren. De inzet van middelen door decentrale overheden wordt voor een enkel jaar getoond (2012), waarbij ook maar een deel van die overheden uiteindelijk hun gegevens aan de auteurs hebben doorgegeven.

Gegeven het ontbreken van een heldere norm voor de evaluatie, is het beschrijven van de richting van de ontwikkeling een **goed alternatief**. Zo wordt duidelijk gemaakt hoe input en output zich door de tijd hebben ontwikkeld, waaruit een beeld kan worden opgebouwd van de relatie tussen beide. Dat beeld van de ontwikkeling wordt voor veel van de kentallen voor input en output gerealiseerd. Echter, voor maar een deel van de decentrale overheden zijn de auteurs in staat geweest de gegevens boven water te krijgen en dan ook maar voor een enkel jaar. Dat maakt het beeld van de ontwikkeling **incompleet**, maar waarschijnlijk binnen de randvoorwaarden wel het best haalbare.

Wel geven de auteurs een erg goed beeld van eerdere evaluaties en hun uitkomsten. Die passen de auteurs ook goed in hun eigen analyse. Dat versterkt het beeld en heeft grote waarde voor de uiteindelijke evaluatie.

5 Methodiek voor evaluatie

De auteurs maken een helder onderscheid tussen decentrale middelen en de rijksmiddelen (input) en de uitkomsten in aanbod en effecten (output) op beide niveaus. Het had mijn voorkeur gehad als de auteurs nog verder een

onderscheid gemaakt hadden tussen de verschillende schakels in de causale keten: hoe de middelen uiteindelijk leiden tot gewenste maatschappelijke effecten.

Voor wat betreft het aanbod van openbaar vervoer is die causale keten als volgt te construeren:

1. Het rijk en de decentrale overheden begroten een zekere hoeveelheid **middelen** voor openbaar vervoer (bijvoorbeeld € op de begroting).
2. In deel daarvan vindt zijn weg naar vervoerders in de vorm van een **subsidie** door het rijk en decentrale overheden voor het uitvoeren van vervoerderdiensten (bijvoorbeeld € betaald aan vervoerders)
3. Vervoerders leveren daarvoor een zekere hoeveelheid **vervoersdiensten** (bijvoorbeeld dienstregelingskilometers, dienstregelingsuren)
4. Reizigers krijgen daardoor een zekere **kwaliteit** aan openbaar vervoer (bijvoorbeeld punctualiteitscijfers, frequenties)
5. En zij hebben daardoor een zeker **beeld** van de kwaliteit van het openbaar vervoer (bijvoorbeeld rapportcijfers Klantenbarometer)
6. Dit leidt bij de reizigers tot een zeker niveau van **werkelijk gebruik** van het openbaar vervoer (bijvoorbeeld aantal reizigers, reizen, reizigerskilometers)
7. Wat een verwacht positief effect heeft op **beleidsdoelen** als de vervoerprestaties, milieuprestatie en veiligheid van het totale Nederlandse mobiliteitssysteem en de verwachte positieve effecten op economie of de kwaliteit van leven in Nederland (bijvoorbeeld congestiekans, uitstoot, slachtoffers en gewonden, toegevoegde waarde, geluksindex).

Van elke stap in deze keten is een oordeel te geven of deze doelmatig of doeltreffend is. Tussen 1 en 2 is de vraag hoeveel van de beschikbare middelen werkelijk worden besteed aan de realisatie van openbaar vervoer. Tussen 2 en 3 is de vraag in hoeverre goed wordt ingekocht. Tussen 3 en 4 is de vraag in hoeverre de beschikbare capaciteit slim wordt ingezet. Tussen 4 en 5 is de vraag in hoeverre het aanbod effectief op de wensen van de reizigers inspeelt. Tussen 5 en 6 is de vraag in hoeverre reizigers zich door het aanbod werkelijk laten verleiden tot gebruik. Tussen 6 en 7 is de vraag in hoeverre dat gebruik effect heeft op de gestelde doelen.

De bovenste schakels zijn het meest beïnvloedbaar, de onderste schakels zijn meer randvoorwaardelijk.

Het bovenstaande illustreert hoeveel stappen er zitten tussen de in de wetgeving en beleidsnota's gestelde doelen enerzijds en middelen die er voor worden ingezet anderzijds. Die schakels hadden gebruikt kunnen worden om een meer getrappt beeld op te bouwen in het oordeel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

Ook andere beleidslijnen kennen op vergelijkbare wijze hun eigen causale keten. Zo worden middelen vrijgemaakt voor toegankelijkheid, daarvoor worden haltes en voertuigen aangepast, waardoor meer minder validen met het openbaar vervoer gaan, wat een verwacht positief maatschappelijk effect heeft.

Een dergelijke aanpak had geholpen om wat meer deelconclusies te kunnen trekken, bijvoorbeeld over de doelmatigheid van de aanbestedingen door decentrale overheden, de doeltreffendheid van het aanbod van vervoersdiensten, in hoeverre een meer aanbod tot werkelijk meer gebruik leidt, etc. Die deelconclusies ontbreken nu grotendeels.

De auteurs hebben wel ingezet op een dergelijke aanpak, maar deze **niet in detail doorgevoerd** als methodiek voor de evaluatie. Dat is deels begrijpelijk omdat normen en gegevens ontbreken op verschillende van deze schakels. Maar juist een wat verdere detaillering en het trekken van conclusies op de verschillende schakels had de uiteindelijke conclusie kunnen verrijken.

Een tweede opmerking bij de methodiek is dat nog wat weinig is ingezet op een werkelijk in kaart brengen van de ontwikkeling door de tijd van de verschillende kentallen. De auteurs komen met veel gegevens voor het jaar 2012. Maar voor de evaluatie is juist de ontwikkeling van groot belang. Ook hier lijkt de **beperkte beschikbaarheid** van data, in het bijzonder van oudere gegevens, de auteurs en daarmee de evaluatie parten te spelen.

6 Eindoordeel

Het is duidelijk dat de evaluatie zoals de RPE hem vraagt voor de begrotingsartikelen betreffende openbaar vervoer lastig is. Een aantal factoren spelen daarbij een rol.

Allereerst de **decentralisatie**: decentrale overheden handelen niet beleidsarm, zij hebben hun eigen doelen ten aanzien van het openbaar vervoer. En die doelen hoeven niet het zelfde te zijn als die van het rijk. De auteurs hebben in hun rapportage veel aandacht besteed aan deze lastige context.

Ten tweede de beschikbaarheid van **normen**. Mede ook door de decentralisatie zijn er voor de meeste beleidslijnen geen heldere kwantitatieve normen op rijksniveau. Welk niveau gehaald moet worden om vast te stellen of de inzet van middelen doelmatig en doeltreffend is geweest is niet duidelijk. Dat is de auteurs niet te verwijten en ook hier hebben zij veel aandacht aan besteed, om ondanks het ontbreken van deze normen toch een uitspraak te kunnen doen.

Ten derde de beschikbaarheid van **gegevens**. De inputgegevens waren bij het rijk beschikbaar. De auteurs hebben veel aandacht gegeven aan het ook verkrijgen van cijfers van decentrale overheden. Daarbij is vergelijkbaarheid vaak lastig. Voor het jaar 2012 hebben de auteurs een zeer compleet beeld gekregen van de middelen inzet, zowel op nationaal als ook op decentraal niveau.

Voor de evaluatie was het goed geweest als ook eerdere cijfers met een dergelijke compleetheid zouden zijn gevonden. Op die manier was de **ontwikkeling** beter geïllustreerd en zo ook de relatie tussen inzet van middelen en effecten door de tijd. Uit eerdere onderzoeken is bekend dat die cijfers lastig te verkrijgen zijn. Het pleidooi van de auteurs om data vergelijkbaar en compleet te krijgen in de toekomst lijkt me dan ook terecht. De auteurs geven een **goed overzicht van eerdere evaluaties**.

Ten aanzien van de methodiek denk ik dat de auteurs **iets gedetailleerder** hadden kunnen kijken naar de verschillende schakels die uiteindelijk de inzet van middelen voor openbaar vervoer verbinden met de maatschappelijke effecten van dat openbaar vervoer. Ze hebben dat deels gedaan, maar dat had verder uitgewerkt waarschijnlijk kunnen helpen om uitspraken te kunnen doen op relevante deelaspecten. Het blijft de vraag hoe veel dat had kunnen bijdragen, gezien de beperkte beschikbaarheid van gegevens en normen. Een **alternatief**, dat ik eerder illustreerde, kan zijn om op basis van decentrale data het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid op decentraal niveau te geven en daar over de optelling te doen (bijvoorbeeld x procent is doelmatig, y procent doeltreffend). Nu is de decentrale data opgeteld op nationaal niveau een enkel oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat houdt het probleem van de variëteit in doelen uit zicht, maar lost het niet op.

Met het uiteindelijke oordeel van de auteurs zijn de vragen uit het RPE, gegeven de bestaande beperkingen, **zo adequaat als mogelijk** beantwoord. Het uiteindelijke oordeel van de auteurs over de doeltreffendheid en doelmatigheid op onderdelen is volgens mij passend, gegeven die beperkingen. Ook denk ik dat het een goed beeld geeft van de ontwikkelingen zoals ik daar in breder kader een beeld van heb. Tevens moet gezegd worden dat de auteurs een zeer gedetailleerd beeld geven van de middelen die zijn aangewend voor openbaar vervoer in 2012.

De auteurs geven nog een aantal **nuttige lessen**, waar toekomstige evaluaties baat bij kunnen hebben.